

**A INTERVENÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA COMO  
CUSTOS VULNERABILIS E A NECESSIDADE DE AMPLIAÇÃO  
DO CONCEITO DE VULNERÁVEL NA NOVA  
LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA (PL N.º 4.441/2020)**

*THE PUBLIC DEFENDER'S OFFICE INTERVENTION  
AS CUSTOS VULNERABILIS AND THE NEED TO EXPAND THE  
CONCEPT OF VULNERABLE IN THE NEW LAW  
OF PUBLIC CIVIL ACTION (PL N.º 4.441/2020)*

*Rafael da Silva Secafen*

*(Bacharel em Direito - UEMS. Pós-graduando em Defensoria Pública  
e em Direitos Humanos - CEI. Assessor Jurídico  
da Defensoria Pública de Mato Grosso do Sul)  
secafen12@gmail.com*

*Bruno Augusto de Resende Louzada*

*(Especialista em Direito Processual Civil - Damásio, em Políticas Públicas  
e Desenvolvimento Social - PUC-PR e em Direito Público e Privado -  
EMERJ. Defensor Público de Mato Grosso do Sul)*

## **RESUMO**

O presente artigo possui como objetivo central, por meio dos métodos indutivo-dedutivo, histórico-evolutivo, exegético-jurídico e hermenêutico, expor a relevância da intervenção defensorial como *custos vulnerabilis*, destacando a necessidade de ampliação do conceito de vulnerável na nova Lei de Ação Civil Pública (PL n.º 4.441/2020). Para tanto, analisou-se bibliografia, doutrina, artigos e revistas científicas, legislações e jurisprudências acerca do tema com a finalidade de evidenciar a missão institucional de guardião dos vulneráveis conferida à Defensoria Pública pela nova ordem jurídica constitucional e a importância da instituição como instrumento garantidor do contraditório e da ampla defesa em favor dos necessitados e dos direitos humanos. Na sequência, por meio do estudo do PL n.º 4.441/2020, concluiu-se que a intervenção defensorial jamais deverá se limitar à hipossuficiência financeira, porquanto o interesse institucional do Estado Defensor, decorrente da integralidade da assistência jurídica estatal, exige a manifestação do *custos vulnerabilis* independentemente do

contexto econômico da parte, haja vista a existência de múltiplas causas de vulnerabilidade.

**Palavras-chave:** Defensoria Pública. *Custos vulnerabilis*. Ação Civil Pública. PL n.º 4.441/2020.

## ABSTRACT

The central objective of this article, through inductive-deductive, historical-evolutionary, exegetical-legal and hermeneutic methods, is to expose the relevance of defensive intervention as *custos vulnerabilis*, highlighting the need to expand the concept of vulnerable in the new Law of Public Civil Action (PL n.º 4.441/2020). To this end, bibliography, doctrine, articles and scientific journals, legislation and jurisprudence had been analyzed with the purpose of demonstrate the institutional mission of guardian of the vulnerable conferred on the Public Defender's Office by the new constitutional legal order and the importance of the institution as a guarantee instrument of contradictory and full defense in favor of the needy people and human rights. Following that, through the study of PL n.º 4.441/2020, concluded that a defensive intervention should never be limited to financial hyposufficiency, as the institutional interest of the Defending State, resulting from the completeness of state legal assistance, requires the manifestation of *custos vulnerabilis* regardless of economic context of the party, given the existence of multiple causes of vulnerability.

**Keywords:** Public Defender's Office. *Custos vulnerabilis*. Public Civil Action. PL n.º 4.441/2020.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. A INTERVENÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA COMO *CUSTOS VULNERABILIS*. 2. O *CUSTOS VULNERABILIS* NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 3. A NOVA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A OBRIGATORIEDADE DE INTERVENÇÃO DEFENSORIAL PARA ALÉM DA VULNERABILIDADE ECONÔMICA. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Data de submissão: 18/08/2024

Data de aceitação: 29/10/2024

## INTRODUÇÃO

A Defensoria Pública possui seus contornos normativos fixados pela Constituição Federal de 1988 e demais emendas (ECs n.º 45/2004, n.º 69/2012, n.º 74/2013 e n.º 80/2014), tratando-se, de acordo com o art. 134 da Carta Magna, de uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, encarregada, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, de exercer a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial ou extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, em consonância com o art. 5º, inciso LXXIV, do diploma constitucional.

No mesmo sentido das Constituições de 1934 e 1946, a Carta Política vigente inaugurou um capítulo exclusivo para os direitos fundamentais e garantiu o pleno acesso dos hipossuficientes à justiça por meio da consolidação do *salaried staff model*, modelo de assistência jurídica integral e gratuita a ser oferecido pelo Estado aos que comprovarem insuficiência de recursos, no qual os advogados são remunerados diretamente pelos cofres públicos, em regime de dedicação exclusiva, atribuindo à Defensoria Pública o dever de prestá-la.

Logo, foi opção do próprio legislador constituinte a criação de um órgão estatal destinado exclusivamente à realização de atividades jurídicas assistenciais, valendo-se, para tanto, de profissionais admitidos por meio de concursos públicos de provas e títulos com o objetivo de concretizar o acesso à justiça e oportunizar às populações em situação de vulnerabilidade uma assistência jurídica pública e de qualidade.

Ocorre que o termo “necessitados” atualmente deve ser interpretado para além da mera carência de recursos financeiros, isto é, abrangendo os indivíduos e grupos isoladamente frágeis tanto do ponto de vista econômico como social, cultural e organizacional; todos merecedores de especial proteção do Estado.

Assim, o presente artigo, que se justifica pela experiência do autor como integrante do quadro de servidores da instituição sul-mato-grossense, possui como objetivo central apresentar a relevante intervenção defensorial como *custos vulnerabilis* – tão essencial quanto a do Ministério Público

como *custos legis* –, destacando a necessidade de ampliação do conceito de vulnerável na nova Lei de Ação Civil Pública (PL n.º 4.441/2020).

Considerando doutrinas jurídicas, artigos científicos, legislações e entendimentos jurisprudenciais acerca do tema, o estudo foi dividido em três seções específicas. Primeiramente, busca-se evidenciar a imprescindibilidade da intervenção institucional da Defensoria Pública como guardião dos vulneráveis, diferenciando-a da função interventiva do Ministério Público como fiscal da lei e detalhando a singularidade da missão constitucional do Estado Defensor para resguardar os interesses dos necessitados e os direitos humanos em Ação Civil Pública.

Na sequência, a nova Lei de Ação Civil Pública (PL n.º 4.441/20) é analisada, concluindo-se que a intervenção defensorial jamais deverá se limitar à hipossuficiência financeira, porquanto o interesse institucional da Defensoria Pública, decorrente da integralidade da assistência jurídica estatal, exige a manifestação do *custos vulnerabilis* independentemente do contexto econômico da parte, haja vista a existência de múltiplas causas de vulnerabilidade, como idade, deficiência, pertencimento a comunidades indígenas, vitimização, pobreza, gênero, privação de liberdade etc.

Em suma, através dos métodos indutivo-dedutivo, histórico-evolutivo, exegético-jurídico e hermenêutico, pontos extremamente relevantes, porém, ainda negligenciados em diversas jurisprudências e estudos acadêmicos sobre o assunto – até mesmo no PL n.º 4.441/20 – são destacados, esclarecendo-se a importância da Defensoria Pública, como função essencial à justiça, na garantia do contraditório e da ampla defesa em favor dos vulneráveis e dos direitos humanos.

## 1. A INTERVENÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA COMO *CUSTOS VULNERABILIS*

O instituto do *custos vulnerabilis* teve seus contornos traçados por volta do ano de 2014, a partir de ensaios jurídicos publicados na antiga Revista Jurídica Consulex<sup>1</sup>, principalmente pelo Defensor Público do Amazonas

<sup>1</sup> MAIA, M. C. **Custos vulnerabilis constitucional**: o Estado Defensor entre o Resp n.º 1192.577-RS e a PEC n.º 4/14, 2014, p. 55-57. *Idem*. **Luigi Ferrajoli e o Estado Defensor enquanto magistratura postulante e Custos Vulnerabilis**, 2014, p. 56-58.

Maurílio Casa Maia, e a proposta original sempre se pautou pelo indispensável reconhecimento da paridade de poderes entre a intervenção defensorial e a ministerial (*custos legis* ou *custos iuris*).

A manifestação enquanto *custos vulnerabilis* encontra guarida na teoria do garantismo penal, de Luigi Ferrajoli<sup>2</sup>, e pode ser entendida, em sentido amplo, como missão constitucional ou intervenção institucional que legitima a atuação interventiva da Defensoria Pública com a finalidade indistinta de remover os obstáculos de acesso à justiça, no âmbito de todas as ondas renovatórias, descritas por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, no Projeto Florença<sup>3</sup>, e por Kim Economides<sup>4</sup>, em obra posterior acerca do tema, ampliando-se o significado de necessitados.

Com efeito, a função interventiva da Defensoria Pública possui como objeto a interpretação do ordenamento jurídico em prol dos necessitados a fim de reequilibrar as relações jurídicas através da efetivação do contraditório e da ampla defesa, configurando uma intervenção constitucional tão essencial quanto a do Ministério Público enquanto *custos legis*, visto que a manifestação institucional do Estado Defensor foi desenvolvida a partir da analogia e da igualdade de armas com a intervenção ministerial.

Assim, a Defensoria Pública e o Ministério Público devem ter as respectivas legitimidades constitucionais interpretadas de maneira complementar e sistêmica, sem que uma se sobreponha ou exclua a outra. Isto é, na sua qualidade de guardião dos vulneráveis, a Defensoria Pública tem como finalidade a atuação em favor das necessidades e dos direitos humanos, ao passo que, como fiscal da lei e da ordem jurídica, o papel do *Parquet* se caracteriza pela integração da ordem jurídico-democrática.

Em síntese, cumpre ao *custos legis*, essencialmente, velar por um ordenamento jurídico justo, e ao *custos vulnerabilis*, por sua vez, a interpretação desse ordenamento jurídico *pro homine*, pró-vulneráveis. Daí, portanto, é que decorre a diferença primordial na intervenção processual entre as duas instituições, uma vez que o órgão ministerial, com fundamento na integridade da ordem jurídica, atua de forma objetiva, e o

<sup>2</sup> FERRAJOLI, L. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal, 2014, p. 537.

<sup>3</sup> CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à Justiça**, 1988.

<sup>4</sup> ECONOMIDES, K. Lendo as ondas do “movimento de acesso à justiça”: epistemologia versus metodologia? In: PANDOLFI, D. C. *et al.* (org.). **Cidadania, justiça e violência**, 1999, p. 61-76.

defensorial, vinculado aos interesses das camadas mais vulnerabilizadas da sociedade, intervém subjetivamente<sup>5</sup>.

Recentemente, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a atuação da Defensoria Pública como guardiã dos vulneráveis, acolheu expressamente seu conceito e, admitindo a singularidade dessa intervenção defensorial, distinguiu-a do *amicus curiae* no EDcl no EREsp 1.712/163/SP<sup>6</sup>. De acordo com a Corte, *custos vulnerabilis* é o modo de intervenção defensorial em nome próprio e em prol de seus interesses institucionais na busca democrática pelo progresso jurídico-social dos indivíduos vulnerabilizados tanto em termos processuais como em termos jurídico-políticos.

Outra ideia basilar da doutrina reside na possibilidade de a Defensoria Pública ocupar diversos polos processuais simultaneamente, assumindo verdadeiro dinamismo em suas posições processuais<sup>7</sup>, distanciando-se das formas de atuação tradicionalmente conhecidas, uma vez que o interesse público do Estado Defensor corresponde ao seu próprio interesse institucional inerente à sua missão constitucional e legal de atuar em favor dos vulneráveis e promover os direitos humanos.

Nesse sentido, a missão institucional da Defensoria Pública decorre dos contornos normativos a ela atribuídos com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e de suas respectivas emendas ao longo dos últimos anos (ECs n.º 45/2004, n.º 69/2012, n.º 74/2013 e n.º 80/2014). Frisa-se, a instituição se trata de órgão permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, encarregado de promover os direitos humanos e prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, devendo atuar nas múltiplas ondas de acesso à justiça para defender os diversos grupos vulneráveis existentes na sociedade.

Concluindo, ao contrário dos interesses institucionais do Ministério Público, que atua como fiscal da lei, o Estado Defensor possui a sua

---

<sup>5</sup> MAIA, M. C. **Legitimidades institucionais no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas - IRDR no Direito do Consumidor**: Ministério Público e Defensoria Pública - similitudes e distinções, ordem e progresso, 2017, p. 27-61.

<sup>6</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. EDcl no REsp 1712163/SP, 27 set. 2019.

<sup>7</sup> MAIA, M. C. A intervenção de terceiro da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias do NCPC: colisão de interesses (Art. 4º-A, V, LC 80/1994) e posições processuais dinâmicas. In: DIDIER JR., F.; MACÊDO, L. B.; PEIXOTO, R.; FREIRE, A. (org.). **Coleção Novo CPC**: doutrina selecionada - Parte Geral, 2016, p. 1252-1292.

vocação voltada para os grupos e indivíduos vulneráveis, devendo atuar em cooperação ou ainda em resistência aos demais atores processuais e integrantes da lide. Ou seja, a atuação da Defensoria Pública enquanto *custos vulnerabilis* é autônoma, independente e deve ser desempenhada mesmo quando a parte for patrocinada por advogado particular ou a natureza da demanda exigir parecer ministerial, uma vez que a presença desses no feito não tem o condão de excluir a intervenção institucional da Defensoria Pública, mormente em se tratando de Ministério Público, o qual não possui nenhum conflito de atribuição com o órgão defensorial.

Ante o exposto, com fulcro na sua vocação constitucional, faz-se imprescindível a intervenção institucional da Defensoria Pública como guardião dos vulneráveis (*custos vulnerabilis*) para resguardar os interesses dos necessitados e os direitos humanos, ainda que de forma paralela à atuação do causídico ou até mesmo do defensor público constituído pelo litigante hipossuficiente, sempre que a demanda apresentar desequilíbrio entre as partes, principalmente em litígios estruturais, como, por exemplo, em Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público envolvendo direitos de grupos constitucionalmente vulneráveis – aqueles escolhidos pela Carta Magna como merecedores de especial proteção estatal, como indígenas, consumidores, idosos, crianças e adolescentes, entre outros –, em verdadeiro compromisso com a evolução jurídico-social das coletividades necessitadas.

## **2. O *CUSTOS VULNERABILIS* NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

A Defensoria Pública é um sujeito processual autônomo incumbido de tutelar interesses públicos primários, referentes à defesa de grupos vulneráveis, e secundários, que dizem respeito aos interesses administrativos da própria instituição. Como expressão e instrumento do regime democrático, a atuação do Estado Defensor está aberta ao pluralismo, de modo que, em razão dessas características e da possibilidade de assumir posições processuais dinâmicas, a legitimidade defensorial jamais limitar-se-á à representação postulatória do necessitado ou ao ajuizamento de demandas coletivas enquanto parte autora.

Com efeito, a legitimidade institucional da Defensoria Pública divide-se em duas dimensões diferentes. A primeira delas, de natureza objetiva, versa



sobre o acesso à justiça na defesa dos direitos humanos, como prevê o art. 134 da Carta Magna, ao passo que a segunda, de caráter subjetivo, refere-se à promoção do acesso à justiça na defesa dos vulneráveis, restando pacificada na jurisprudência dos tribunais superiores (ADI 3.943/DF<sup>8</sup>, RE 733.433/MG<sup>9</sup> e EREsp n.º 1.192.577/RS<sup>10</sup>) a imprescindibilidade de ampliação do conceito de necessitado para além da carência de recursos econômicos, isto é, para abranger os necessitados organizacionais e vulneráveis.

No âmbito da Ação Civil Pública, especificamente, a legitimidade do Estado Defensor decorre de sua missão constitucional de promover os direitos humanos através da tutela judicial de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos cuja titularidade pertença a pessoas dotadas de algum tipo de necessidade ou carência jurídica, social, técnica, informacional, entre outras. Nesse sentido, é dever do órgão defensorial, em estrito liame subjetivo com os segmentos sociais vulneráveis, amplificar o contraditório em prol da população hipossuficiente, dando-lhe voz ativa tanto por meio da propositura de Ação Civil Pública, no gozo de sua legitimidade extraordinária (art. 5º, inciso II, da Lei nº 7.347/85, e art. 4º, inciso VII, da LC nº 80/94), como através do ingresso no feito como interveniente processual – na qualidade de *amicus curiae* ou *custos vulnerabilis*.

A atuação da Defensoria Pública como *Amicus Curiae* na Ação Civil Pública, dada sua elevada importância, merece particular atenção em estudo voltado especialmente ao tema. Por sua vez, a intervenção defensorial enquanto guardião dos vulneráveis (*custos vulnerabilis*) nessa espécie de ação coletiva, embora medida excepcional, reveste-se de relevância sem igual e não se restringe ao mero auxílio ou cooperação com o Judiciário, bem como possui amplas possibilidades recursais na busca pela consolidação de precedentes em favor dos necessitados, devendo ocorrer sempre com o objetivo indistinto de defesa dos interesses institucionais da Defensoria Pública.

Cumprido dizer, o interesse institucional do Estado Defensor, decorrente da integralidade da assistência jurídica estatal, não raro, exige a intervenção

<sup>8</sup> SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3.943/DE, 6 ago. 2015.

<sup>9</sup> SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. RE 733.433/MG, 4 nov. 2015.

<sup>10</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. EREsp 1.192.577/RS, 13 nov. 2015.



defensorial como *custos vulnerabilis* em Ação Civil Pública para proteger os direitos da população vulnerável e os direitos humanos, como ocorre, por exemplo, nas esferas da saúde, do consumidor<sup>11</sup>, da criança e do adolescente, do idoso, do meio ambiente, dos direitos urbanísticos e de moradia<sup>12</sup>, entre outros<sup>13</sup>. Ou seja, por força da máxima efetividade das demandas coletivas, tem-se como indispensável ao deslinde dessas ações a intimação do *custos vulnerabilis* e a sua manifestação posteriormente às demais partes do processo.

Portanto, assim como é permitido (e obrigatório) ao Ministério Público assumir o papel de órgão interveniente constitucional (*custos legis*) em Ação Civil Pública (art. 5º, §1º, da Lei n.º 7.347/85), a doutrina<sup>14</sup> e a jurisprudência nacional majoritárias têm defendido a possibilidade de atuação interventiva da Defensoria Pública nessas demandas em favor de seus interesses institucionais positivados no ordenamento jurídico brasileiro (*custos vulnerabilis*), uma vez que o órgão ministerial possui como compromisso principal a manutenção da ordem jurídica e lhe é vedado representar interesses alheios ao seu interesse institucional.

Ora, não constitui objetivo do *Parquet* atuar em Ação Civil Pública em prol dos interesses dos necessitados constitucionais, dos incapazes ou dos vulneráveis, mas, sim, fiscalizar a estrita aplicação da lei, o que muitas vezes poderá conflitar com o interesse pessoal do litigante necessitado. Em outras palavras, o Ministério Público não tem nenhuma obrigação de manifestar-se em favor da parte incapaz quando convencido de que a postulação por aquela formulada carece da argumentação jurídica adequada<sup>15</sup>, visto que é proibida sua atuação em posição processual diversa daquela estabelecida constitucionalmente (art. 127, da Constituição Federal).

<sup>11</sup> MAIA, M. C. **A legitimidade interventiva da Defensoria Pública nos processos individuais em um marco na defesa processual do consumidor**: comentários à decisão nos autos 0001622-07.2014.8.04.5800 (Maués/AM), 2016, p. 627-644.

<sup>12</sup> TJSP. Agravo de Instrumento 2086146-83.2018.8.26.0000, 21 jun. 2018. TJSP. Agravo de Instrumento 2086149-38.2018.8.26.0000, 3 ago. 2018.

<sup>13</sup> TJSP. Agravo de Instrumento 20071255820188260000 SP 2007125-58.2018.8.26.0000, 10 jul. 2018. TJRJ. AI: 00247500320198190000, 17 jul. 2019. TJSP. MS: 30043317620208260000 SP 3004331-76.2020.8.26.0000, 29 jan. 2021. TJSP. AI: 22032251520208260000 SP 2203225-15.2020.8.26.0000, 5 abr. 2021. TJSP. AI: 21632459020228260000 SP 2163245-90.2022.8.26.0000, 29 jul. 2022.

<sup>14</sup> MAIA, M. C. Litisconsórcio e intervenção de terceiro no novo CPC de 2015: uma visão Geral. In: SILVA, F. R. A. (org.). **O novo Código de Processo Civil e a perspectiva da Defensoria Pública**, 2017, p. 185-206.

<sup>15</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 135.744/SP, 22 set. 2003, p. 327.

Finalmente, por esse motivo foi que a Constituição Cidadã elegeu especificamente a Defensoria Pública para efetivar, individual ou coletivamente, a guarda emancipatória dos vulneráveis, seja através da legitimidade ordinária ou extraordinária da instituição, seja por intermédio de intervenção processual, como a título de *custos vulnerabilis* em Ação Civil Pública, feita em nome próprio e em benefício dos interesses institucionais do órgão defensorial, subjetivamente adstrito aos interesses dos vulneráveis e objetivamente vinculado aos direitos humanos, como verdadeiro protetor da interpretação do ordenamento jurídico pró-necessitados e minorias.

### **3. A NOVA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A OBRIGATORIEDADE DE INTERVENÇÃO DEFENSORIAL PARA ALÉM DA VULNERABILIDADE ECONÔMICA**

O propósito de atualizar a Lei de Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347/85), mediante o Projeto de Lei n.º 4.441/2020, é salutar e contempla aspectos interessantes que inovam o diploma normativo organizador da matéria, principalmente no tocante à Defensoria Pública e seus contornos constitucionais trazidos pelas alterações da EC n.º 80/2014. Além de prever a legitimidade extraordinária da instituição para atuar como substituta processual em defesa de indivíduos e grupos vulneráveis (art. 6º, inciso II), o projeto reconhece a indispensabilidade de intervenção defensorial como *custos vulnerabilis* quando a Defensoria Pública não for parte em processos atinentes ao direito de grupo de pessoas economicamente vulneráveis (art. 18, §5º).

Todavia, em que pese a louvável previsão contida no PL n.º 4.441/2020, a normativa ainda é tímida ao restringir a atuação da guardiã dos vulneráveis somente às hipóteses de vulnerabilidade econômica. Isto é, se por um lado existiu avanço com a norma expressa no art. 18, §5º, do PL, por outro perdeu-se a oportunidade de traduzir verdadeira e amplamente a missão constitucional de intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*. Isso porque, como já adiantado, o conceito de necessitado não deve mais se limitar a mera carência de recursos financeiros, visto que os titulares da assistência jurídica integral e gratuita fornecida pela Defensoria Pública são aqueles cuja situação de hipossuficiência torna necessariamente

impossível, por seus próprios meios, o acesso à justiça e aos direitos fundamentais dele decorrentes.

Com efeito, os indivíduos e grupos isoladamente frágeis tanto do ponto de vista econômico como social, cultural e organizacional merecem especial proteção do Estado<sup>16</sup>. Inclusive, a própria Constituição Cidadã, independentemente de critérios financeiros, destacou determinados grupos como hipervulneráveis, quais sejam, indígenas, consumidores, idosos, crianças e adolescentes<sup>17</sup>, entre outros.

Nesse mesmo norte, caminha a jurisprudência nacional (ADI 3.943/DF<sup>18</sup>, RE 733.433/MG<sup>19</sup>, EREsp n.º 1.192.577/RS<sup>20</sup> e REsp 1.264.116/RS<sup>21</sup>) para o reconhecimento do termo “necessitado funcional”, sendo aquele cidadão que vive em situação de fragilidade processual ou material e não possui os recursos econômicos e/ou culturais necessários nem mesmo o devido conhecimento para contratar um advogado e, conseqüentemente, acessar a justiça.

Diante disso, a Cumbre Judicial Iberoamericana, estrutura de cooperação, concertação e intercâmbio de experiências através das máximas instâncias dos Poderes Judiciários da região ibero-americana, aprovou em 2010 as 100 Regras de Brasília para o acesso à justiça, um documento que, entre outros assuntos importantes, define para seus integrantes, em sentido amplo, aqueles que devem ser considerados como vulneráveis. Conforme a Corte, cidadãos que encontram dificuldades únicas no pleno exercício de seus direitos perante o sistema de justiça em virtude de sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas ou culturais devem ser considerados em condição de vulnerabilidade. Outrossim, podem ser classificados como causas de vulnerabilidade, de acordo com as características específicas do país e seu respectivo desenvolvimento social e econômico, a idade, a deficiência, o pertencimento a comunidades indígenas ou a minorias, a vitimização,

<sup>16</sup> GRINOVER, A. P. Acesso à Justiça e o Código de Defesa do Consumidor. In: *Idem*. **O processo em evolução**, 1996.

<sup>17</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 1854842/CE, 4 jun. 2020.

<sup>18</sup> SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3.943/DE, 6 ago. 2015.

<sup>19</sup> SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. RE 733.433/MG, 4 nov. 2015.

<sup>20</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. EREsp 1.192.577/RS, 13 nov. 2015.

<sup>21</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 1.264.116/RS, 18 out. 2011.

a migração e deslocamento interno, a pobreza, o gênero e a privação de liberdade<sup>22</sup>.

Concluindo, o ordenamento jurídico pátrio, os tribunais superiores e a doutrina majoritária têm rompido com a visão minimalista de atuação da Defensoria Pública e reconhecido a necessidade de ampliação do conceito de necessitado. Mais ainda, resta evidenciada hodiernamente a obrigatoriedade de intervenção defensorial para além da hipossuficiência financeira, porquanto o interesse institucional do Estado Defensor, decorrente da integralidade da assistência jurídica estatal, exige a manifestação do *custos vulnerabilis*, independentemente do contexto econômico da parte, bastando para tanto ofensa aos direitos humanos e aos direitos de indivíduo ou grupo acometido por qualquer causa de vulnerabilidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar a relevância da intervenção institucional da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* e a necessidade de ampliação do conceito de vulnerável na nova Lei de Ação Civil Pública (PL n.º 4.441/2020). Assim, procurou descrever a missão constitucional que legitima a atuação interventiva do Estado Defensor em busca da remoção dos obstáculos de acesso à justiça, demonstrando que a instituição, principalmente como guardião dos vulneráveis, configura-se como verdadeiro instrumento indispensável na luta pela justiça social, pela democracia e pela dignidade da pessoa humana, sendo manifestamente incabível restringir a intervenção do *custos vulnerabilis* exclusivamente às hipóteses de hipossuficiência econômica.

Como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbe constitucionalmente à Defensoria Pública promover os direitos humanos e defender os necessitados, individual ou coletivamente, podendo se valer, para tanto, da intervenção processual como *custos vulnerabilis* em favor dos chamados necessitados funcionais, isto é, de indivíduos ou grupos que gozam de especial proteção estatal.

---

<sup>22</sup> CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA. **Reglas de Brasília**, 2010.

A atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* representa a missão constitucional atribuída ao órgão defensorial de guarda emancipatória dos vulneráveis, caracterizando-se como verdadeira modalidade interventiva exclusiva do Estado Defensor como voz institucional pró-necessitados. Isto é, trata-se de uma posição processual dinâmica e garantista na qual a Defensoria Pública manifesta-se de maneira autônoma e interventiva, em paridade de armas com o Ministério Público enquanto guardião da ordem jurídico-democrática (*custos legis*), em favor de seus interesses institucionais – defesa dos vulneráveis e dos direitos humanos –, como forma de interesse público.

É cediço que Ministério Público e Defensoria Pública, enquanto órgãos permanentes, autônomos, independentes e essenciais à justiça, podem atuar processualmente de maneira interventiva e em nome próprio, como verdadeiros terceiros interessados, apresentando intervenções constitucionais semelhantes. Por outro lado, as instituições possuem interesses institucionais distintos, de modo que as próprias expressões *custos vulnerabilis* e *custos legis* evidenciam, por si só, a principal atribuição constitucional de cada uma delas. Ou seja, à Defensoria Pública incumbe a tutela e a emancipação dos vulneráveis, ao passo que ao Ministério Público compete a fiscalização da lei e da ordem jurídica.

Com efeito, o *Parquet* possui como missão primordial a fiscalização da ordem jurídica e dos direitos indisponíveis e sociais vigentes, caracterizando-se como verdadeiro *custos legis et iuris*, o que impede a sua colocação pelo legislador em posições processuais avessas a essa finalidade. Assim, seu primeiro compromisso sempre será com o ordenamento jurídico-constitucional em vigor.

Em contrapartida, o órgão defensorial detém papel institucional distinto e está constitucionalmente encarregado de zelar pela ampliação dos interesses e garantias dos vulneráveis e dos direitos humanos. Nesse sentido, impende ressaltar que a atuação da Defensoria Pública deriva da essencialidade inerente à própria instituição e da assistência jurídica integral e gratuita como dever estatal.

Consequentemente, a intervenção do *custos vulnerabilis*, decorrente da integralidade da assistência jurídica estatal e do pluralismo na atuação do Estado Defensor, está subjetivamente adstrita aos interesses dos

vulneráveis e objetivamente vinculada aos direitos humanos, sendo missão constitucional da instituição amplificar o contraditório em prol da população hipossuficiente independentemente do contexto econômico, haja vista a existência de múltiplas causas de vulnerabilidade.

Notadamente, não constitui objetivo do Ministério Público atuar em prol dos interesses dos necessitados constitucionais, dos incapazes ou dos vulneráveis, mas, sim, fiscalizar a estrita aplicação da lei, o que muitas vezes poderá conflitar com o interesse pessoal do litigante necessitado. Por esse motivo foi que a Constituição Cidadã elegeu especificamente a Defensoria Pública para efetivar, individual ou coletivamente, a guarda emancipatória dos vulneráveis, seja através da legitimidade ordinária ou extraordinária da instituição, seja por intermédio de intervenção processual, como a título de *custos vulnerabilis* em Ação Civil Pública.

Rompendo com a visão minimalista de atuação da Defensoria Pública, o ordenamento jurídico pátrio, os tribunais superiores e a doutrina majoritária têm reconhecido a necessidade de ampliação do conceito jurídico indeterminado de “necessitado”, visto que sua definição não encontra nenhuma limitação hermenêutica no texto constitucional e merece, portanto, a superação do estigma individualista e econômico a ela conferido, alcançando todas as categorias vulneráveis existentes, isto é, as coletividades necessitadas<sup>23</sup>.

Assim, aproveitando o conjunto de inovações trazido pelo PL n.º 4.441/2020, cabe ao Legislativo Federal, no âmbito de sua competência, valer-se dos precedentes históricos alhures mencionados e afastar definitivamente a concepção retrógrada de atuação da Defensoria Pública apenas em favor de necessitados econômicos, possibilitando a intervenção do Estado Defensor como *custos vulnerabilis* na nova Lei de Ação Civil Pública para além da mera hipossuficiência financeira, haja vista o compromisso constitucional da instituição com a promoção dos direitos humanos e com a defesa da população vulnerável em sentido amplo.

---

<sup>23</sup> BARLETTA, F. R.; MAIA, M. C. **Idosos e planos de saúde: os necessitados constitucionais e a tutela coletiva via Defensoria Pública**, 2016, p. 201-227.

## REFERÊNCIAS

BARLETTA, F. R.; MAIA, M. C. Idosos e planos de saúde: os necessitados constitucionais e a tutela coletiva via Defensoria Pública — Reflexões sobre o conceito de coletividade consumidora após a ADI 3943 e o ERESP 1192577. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 106, jul./ago. 2016.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, M. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA. **Reglas de Brasilia**. 2010. Disponível em: [http://cumbrejudicial.org/web/guest/resultados\\_de\\_cumbre](http://cumbrejudicial.org/web/guest/resultados_de_cumbre). Acesso em: 18 ago. 2024.

ECONOMIDES, K. Lendo as ondas do “movimento de acesso à justiça”: epistemologia versus metodologia? In: PANDOLFI, D. C. *et al.* (org.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FERRAJOLI, L. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

GRINOVER, A. P. Acesso à justiça e o Código de Defesa do Consumidor. In: GRINOVER, A. P. **O processo em evolução**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996.

MAIA, M. C. Custos vulnerabilis constitucional: o Estado Defensor entre o Resp n.º 1192.577-RS e a PEC n.º 4/14. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, ano XVIII, n. 414, jun. 2014.

MAIA, M. C. Luigi Ferrajoli e o Estado Defensor enquanto magistratura postulante e custos vulnerabilis. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, ano XVIII, n. 425, out. 2014.

MAIA, M. C. A Intervenção de terceiro da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias do NCPD: colisão de interesses (Art. 4º-A, V, LC 80/1994) e posições processuais dinâmicas. In: DIDIER JR., F.; MACÊDO, L. B. de; PEIXOTO, R.; FREIRE, A. (org.). **Coleção Novo CPC**: doutrina selecionada — Parte Geral. Vol. 1, 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

MAIA, M. C. A legitimidade interventiva da Defensoria Pública nos processos individuais em um marco na defesa processual do consumidor: comentários à decisão nos autos 0001622-07.2014.8.04.5800 (Maués/AM). **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 108, nov./dez. 2016.

MAIA, M. C. Legitimidades institucionais no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas - IRDR no Direito do Consumidor: Ministério Público e Defensoria Pública - similitudes e distinções, ordem e progresso. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 986, dez. 2017.

MAIA, M. C. Litisconsórcio e intervenção de terceiro no novo CPC de 2015: uma visão geral. In: SILVA, F. R. A. (org.). **O novo Código de Processo Civil e a perspectiva da Defensoria Pública**. Salvador: JusPodivm, 2017.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (4. Turma). REsp 135.744/SP. Rel. Min. Barros Monteiro, 24 jun. 2003. **Diário da Justiça**, 22 set. 2003.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (2. Turma). REsp 1.264.116/RS. Rel. Min. Herman Benjamin, 18 out. 2011. **Diário da Justiça Eletrônico**, 13 abr. 2012.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Corte Especial). EREsp 1.192.577/RS. Rel. Min. Laurita Vaz, 21 out. 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**, 13 nov. 2015.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (2. Seção). EDcl no REsp 1.712.163/SP. Rel. Min. Moura Ribeiro, 25 set. 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**, 27 set. 2019.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (3. Turma). REsp 1854842/CE. Rel. Min. Nancy Andrighi, 2 jun. 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, 4 jun. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Tribunal Pleno). ADI 3.943/DE. Rel. Min. Cármen Lúcia, 7 mai. 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**, 6 ago. 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Tribunal Pleno). RE 733.433/MG. Rel. Min. Dias Toffoli, 4 nov. 2015.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Agravo de Instrumento 2086146-83.2018.8.26.0000. Rel. Rubens Rihl, 1ª Câmara de Direito Público, 21 jun. 2018. Registro: 21 jun. 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. 20071255820188260000 SP 2007125-58.2018.8.26.0000. Rel. Aroldo Viotti, 11ª Câmara de Direito Público, 10 jul. 2018. Data de Publicação: 10 jul. 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Agravo de Instrumento 2086149- 38.2018.8.26.0000. Rel. Ricardo Feitosa, 4º Câmara de Direito Público, 30 jul. 2018. Registro: 3 ago. 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Mandado de Segurança 30043317620208260000 SP 3004331-76.2020.8.26.0000. Rel. Marcelo Semer, 10ª Câmara de Direito Público, 29 jan. 2021. Data de Publicação: 29 jan. 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Agravo de Instrumento 22032251520208260000 SP 2203225-15.2020.8.26.0000. Rel. Marcelo Semer, 10ª Câmara de Direito Público, 5 abr. 2021. Data de Publicação: 5 abr. 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Agravo de Instrumento 21632459020228260000 SP 2163245-90.2022.8.26.0000. Rel. Teresa Ramos Marques, 10ª Câmara de Direito Público, 29 jul. 2022. Data de Publicação: 29 jul. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Agravo de Instrumento 00247500320198190000. Rel. Des(a). Leila Maria Rodrigues Pinto de Carvalho e Albuquerque, 25. Câmara Cível, 17 jul. 2019.