



## A atuação da defensoria pública no plano internacional: viabilidade, necessidade e possibilidade

*The performance of the public defender internationally: viability, necessity and possibility*



**Hian Gualberto**

Mestrando em Direito Processual pela  
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)  
Vitória, ES - Brasil  
[hian.gualberto@edu.ufes.br](mailto:hian.gualberto@edu.ufes.br)



**Luana Santos Azeredo**

Pós-graduada em Direito Processual e Material do Trabalho  
pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV)  
Santa Lucia, Vitória - ES  
[luana.azeredo@outlook.com](mailto:luana.azeredo@outlook.com)



**Marcelo Fernando Quiroga Obregon**

Doutorado em Direitos e Garantias Fundamentais  
Faculdade de Direito de Vitória (FDV)  
Santa Lucia, Vitória - ES

**Resumo:** Esta pesquisa visa compreender as possibilidades de atuação da Defensoria Pública (DP) na efetivação dos direitos humanos em âmbito internacional. A partir de uma revisão bibliográfica da teoria de Flávia Piovesan e de análise documental, analisou-se o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, por meio da forma de atuação dos órgãos que compõem tal sistema, bem como suas funções em nível internacional. Ainda, foram delimitadas as possibilidades de participação da DP tendo em vista os pressupostos constitucionais do órgão e a evolução histórica da sua atuação. Como resultados, destaca-se a possibilidade de atuação da DP no plano do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, bem como na proteção dos migrantes e refugiados em solo nacional e dos brasileiros em solo estrangeiro; e a baixa disponibilidade orçamentária da Defensoria Pública acaba por mitigar – nacional e internacionalmente – a abrangência dessa instituição, evidenciando o paradoxo entre viabilidade, necessidade e possibilidade.

**Palavras-chave:** defensoria pública; direito internacional; Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

**Abstract:** This paper aims to understand the possibilities of action of the Public Defender's Office (DP) in the realization of human rights at the international level. Based on a literature review of Flávia Piovesan's theory and document analysis, actually, the form of action and the institutions of that system, as well as its functions internationally. Likewise, the possibilities of participation of the DP were analyzed, based on the constitutional assumptions and the

GUALBERTO, Hian; AZEREDO, Luana Santos; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. A atuação da defensoria pública no plano internacional: viabilidade, necessidade e possibilidade

historical evolution of its performance. In addition, the possibility of the DP acting in the Inter-American System of Human Rights is highlighted, as well as in the protection of migrants and refugees on national soil and of Brazilians on foreign soil. Finally, the low budget availability of the Public Defender's Office ends up mitigating the broad performance – nationally and internationally – of such a public institution, which highlights a paradox between viability, necessity and possibility.

**Keywords:** public defense; international right; Inter-American Human Rights System.

### Para citar este artigo

ABNT NBR 6023:2018

GUALBERTO, Hian; AZEREDO, Luana Santos; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. A atuação da defensoria pública no plano internacional: viabilidade, necessidade e possibilidade. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 177-192, jan./jun. 2024. <http://doi.org/10.5585/2024.23110>

### Introdução

Esse artigo tem como finalidade apresentar um estudo sobre a relevância do papel da Defensoria Pública na defesa dos direitos dos vulneráveis. Pretende-se demonstrar que sua atuação não se limita à tutela dos interesses dos indivíduos economicamente hipossuficientes, sendo muito mais ampla e relevante, compreendendo a defesa de interesses e direitos de indivíduos em situação de vulnerabilidade não apenas econômica, mas também, e principalmente, estrutural, sejam eles nacionais ou estrangeiros (imigrantes, refugiados), no âmbito interno e internacional.

O estudo a ser desenvolvido compreenderá a análise do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, visando compreender, em um primeiro momento, qual a estrutura jurídica do ramo do direito que busca resguardar, especificamente, os direitos humanos. Em um segundo momento, a pesquisa discorrerá sobre a criação dessa instituição denominada Defensoria Pública, indicando o motivo para sua constituição, o seu escopo de atuação e a sua importância para a tutela de direitos.

Ato contínuo, a pesquisa segue, para além das considerações sobre a constituição da Defensoria Pública, à análise do âmbito de sua atuação, notadamente em casos que envolvam pessoas em situações de vulnerabilidade. Nesse contexto, buscar-se-á, também, um norte, no

que diz respeito à atuação da Defensoria Pública, como protetora dos direitos humanos, seja no cenário nacional, seja no cenário internacional.

Por fim, será feita a análise de casos de destaque no cenário internacional, com o intuito de demonstrar o enlace entre as disposições normativas atinentes aos direitos humanos e à atuação da Defensoria Pública com a realidade jurídica prática, destacando casos que concretamente foram patrocinados pela Defensoria Pública.

## 1 A sistemática interamericana de direitos humanos

De plano, é importante ter mente que o sistema interamericano de direitos humanos se funda na ideia de integração regional (Cambiaghi, 2014) preconizada entre os países, essencialmente no período pós-guerra, em que as alianças entre territórios limítrofes e culturalmente semelhantes foram sendo cada vez mais valorizadas no plano internacional.

É a partir dessa ideia de regionalidade que, no ano de 1978, foi publicado o documento primordial do sistema de proteção aos direitos humanos na América Latina, a Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como “Pacto de San José da Costa Rica”, que, até os dias atuais, é considerado o principal instrumento desse sistema.

Esse pacto normativo passou a reger toda e qualquer situação de violação aos direitos humanos no sistema interamericano e, para tanto, instituiu dois principais órgãos, quais sejam, (i) a Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH; e (ii) a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que são os pilares desse sistema de repressão a condutas violadoras a direitos inerentes à pessoa (Pereira, 2009).

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos atua como um órgão consultivo dos Estados-Partes da Convenção Americana de Direitos Humanos, assim como dos Estados-membros da Organização dos Estados Americanos – OEA, no que concerne aos direitos apregoados na Declaração Americana de 1948 (Piovesan, 2008, p. 247).

Essa observação é de extrema relevância, tendo em vista que nem todos os Estados integrantes da Organização dos Estados Americanos – OEA são signatários da Convenção Americana de Direitos Humanos. O acesso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos pelos Estados-Parte está previsto na Carta da Organização dos Estados Americanos, mais especificamente nos seus artigos 53 e 106, estabelecendo que será instituída e regulamentada a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, para fins de “promover o respeito e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria”.

**GUALBERTO, Hian; AZEREDO, Luana Santos; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. A atuação da defensoria pública no plano internacional: viabilidade, necessidade e possibilidade**

Lembrando que a Carta da OEA foi assinada antes da publicação da Convenção Americana de Direitos Humanos.

As funções da Comissão Interamericana de Direitos Humanos vêm previstas no artigo 41 do Pacto de San José da Costa Rica e, sobre elas, Héctor Fix-Zamudio, citando César Sepúlveda, assim discorre (Fix-Zamudio, 1991, p. 152):

De acordo com as acertadas observações do destacado internacionalista mexicano César Sepúlveda, atualmente presidente da citada Comissão Interamericana, a mesma realiza as seguintes funções: a) conciliadora, entre um Governo e grupos sociais que vejam violados os direitos de seus membros; b) assessora, aconselhando os Governos a adotar medidas adequadas para promover os direitos humanos; c) crítica, ao informar sobre a situação dos direitos humanos em um Estado membro da OEA, depois de ter ciência dos argumentos e das observações do Governo interessado, quando persistirem essas violações; d) legitimadora, quando um suposto Governo, em decorrência do resultado do informe da Comissão acerca de uma visita ou de um exame, decide reparar as falhas de seu processo internos e sanar as violações; e) promotora, ao efetuar estudos sobre temas de direitos humanos, fim de promover seu respeito e f) protetora, quando além das atividades anteriores, intervém em casos urgentes para solicitar ao Governo, contra o qual se tenha apresentado uma queixa, que suspenda sua ação e informe sobre os atos praticados.

Além da Comissão, o Pacto de San José da Costa Rica instituiu a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que é outro órgão de assaz relevância para a tutela e garantia dos direitos humanos nos Estados signatários do Pacto.

Aqui, porém, é válido reiterar que nem todos os Estados integrantes da Organização dos Estados Americanos – OEA são signatários da Convenção Americana de Direitos Humanos. E, nessa condição, em que pese esses Estados – Parte da OEA estarem sujeitos à atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, por conta de expressa previsão na Carta da OEA, o que não se pode dizer quanto à Corte Interamericana de Direitos Humanos. Ao menos não quanto à sua competência contenciosa.

De fato, a Corte Interamericana de Direitos Humanos possui duas atribuições distintas: uma consultiva e outra contenciosa, conforme se infere dos artigos 1º e 2º, do seu Estatuto. Sobre cada uma dessas funções, Héctor Fix-Zamudio pondera (Fix-Zamudio, 1991, p. 177):

De acordo com o disposto nos arts. 1º e 2º de seu Estatuto, a Corte Interamericana possui duas atribuições essenciais: a primeira, de natureza consultiva, relativa à interpretação das disposições da Convenção Americana, assim como das disposições de tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados Americanos; a segunda, de caráter jurisdicional, referente à solução de controvérsias que se apresentem acerca da interpretação ou aplicação da própria Convenção.

Quanto à competência consultiva da Corte, portanto, qualquer Estado-Parte ou mesmo os órgãos arrolados na Carta da OEA poderão dela se socorrer para sanar dúvidas quanto à interpretação da Convenção ou de outros pactos internacionais (art. 64 da Convenção).

De outra parte, só estarão sujeitos à jurisdição da Corte os Estados que expressamente reconhecerem-na, não havendo que se falar em aceite e submissão automática a sua jurisdição. É o que se infere dos itens 1 e 2 do artigo 62 da Convenção.

Existem, contudo, críticas a essa submissão mitigada dos Estados-Parte da Convenção à jurisdição da Corte Americana, como destaca Flávia Piovesan, citando Cançado Trindade, asseverando que seria necessário superar o anacronismo histórico desse dispositivo, para que se passe a admitir a submissão automática dos Estados-Partes da Convenção à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Piovesan, 2008, p. 258).

O ponto que merece maior destaque quanto à competência jurisdicional da Corte, porém, é o fato de que apenas os Estados-Partes e a Comissão Interamericana têm direito de submeter casos à apreciação da Corte (artigo 61, item 1, da Convenção). É dizer: nenhum indivíduo poderá levar um caso à Corte, o que apenas reforça a importância da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que é acessível por "qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados-Membros".

Trazendo o tema da proteção aos direitos humanos para a perspectiva nacional, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos se consolida com a Constituição Federal, que contém importantes dispositivos que elevam a temática e a sua importância no meio jurídico, estabelecendo a prevalência dos direitos humanos como um princípio regente das relações internacionais da República Federativa do Brasil (art. 4º, caput) e a integração latino-americana como uma política internacional obrigatória (art. 4º, parágrafo único).

Nesse contexto, há definições de competência da Corte e Comissão Interamericana e elevação a nível constitucional da matéria, e como substrato, surge a famosa "constitucionalização dos direitos humanos" (Lobato, 2015). Esse é, portanto, o compromisso que as instituições brasileiras assumem para cumprir esses objetivos provenientes do direito internacional, ampliando o seu campo jurídico para compreender políticas que contemplem não apenas as exigências do Direito Público Interno, mas também seus encartes e reflexos no campo internacional.

É graças à adesão ao Pacto de San José da Costa Rica, e às disposições constitucionais sobre a relevância e aplicabilidade dos tratados de direito internacional concernentes a direitos humanos, que é possível afirmar, hoje, que o Brasil faz parte do Sistema Interamericano de Direitos, pois o país não apenas se submete ao seu ordenamento jurídico interno, que lhe é

**GUALBERTO, Hian; AZEREDO, Luana Santos; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. A atuação da defensoria pública no plano internacional: viabilidade, necessidade e possibilidade**

próprio e particular, mas coloca suas instituições jurídicas para trabalharem em prol da proteção dos direitos humanos também na esfera internacional, isto é, para além dos seus limites territoriais.

Uma das instituições jurídicas brasileiras responsáveis pelo desdobramento e aplicação direta do Pacto de San José da Costa Rica é a Defensoria Pública, tendo em vista haver expressa disposição legal na Lei Complementar nº 80/1994, que prescreveu normas para organização da Defensoria Pública na federação brasileira, apontando para a necessidade de a Defensoria Pública engajar, fortalecer e aplicar, no que lhe for possível, a proteção dos direitos humanos. Destacam-se, a esse respeito, os artigos 1º, caput, 3º-A, inciso III, 4º, incisos III e VI do mesmo diploma.

Com efeito, vem à baila a possibilidade de que órgãos participem dos julgamentos e estudos realizados pela Comissão e/ou Corte Interamericana, visando alcançar a melhor tutela para os casos envolvendo violações aos direitos humanos, estabelecendo para tanto uma atuação mínima de defesa desses direitos e colocando a Convenção Americana de Direitos Humanos em seu devido lugar, que é acima das leis e logo abaixo da Constituição (Lobato, 2015).

**2 A Defensoria Pública enquanto instituição permanente e necessária para a promoção de direitos humanos**

A Defensoria Pública é uma 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, conforme preconiza o artigo 134, da Constituição da República.

No Brasil, um país que se encontra na periferia do sistema capitalista global, a existência de uma Instituição capaz de viabilizar a mitigação dos efeitos desse sistema na vida dos mais vulneráveis é ainda mais relevante. Sem o incremento e valorização desse tipo de organização estatal, além de inviabilizar o acesso integral à justiça (art. 5º, XXXV, CR/88), todos os demais direitos e garantias fundamentais restariam violados. Assim como pensa Camargo (2016, p. 53).

À custa do sacrifício de muitos pobres e marginalizados, a atual estrutura de capital aberto alavanca no Brasil uma estrutura de negação de bens, serviços e direitos. Muitos oprimidos têm sua dignidade arrancada, enquanto outros não encontram espaço social para o exercício da cidadania plena por terem reduzida liberdade econômica de escolha. Em nossos dias, o país possui um aglomerado de necessitados de bens e serviços de primeira ordem. Aliada à desigualdade, à marginalização e originária do desastroso processo de educação brasileiro, a pobreza política intensifica a incapacidade de organização e de participação social dessas pessoas.

Neste diapasão, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.903/PB<sup>1</sup>, julgada em dezembro de 2005, o Ministro Celso de Mello relembra a indispensável atuação da Defensoria Pública para a promoção e efetivação dos direitos fundamentais dos mais vulneráveis, de modo que se torna indispensável fomentar tal atividade, como forma única de concretização do Estado Democrático de Direito.

Todavia, ainda é possível notar certa resistência na compreensão da função da Instituição. Desde a constitucionalização e nacionalização da Defensoria Pública a partir de 1988, as atribuições da Instituição e de seus membros sofreram com o impacto de visões reducionistas no que se refere a sua precípua missão constitucional e legal, onde, muitas vezes, só se atrela a função do Defensor Público como “substituto” de um advogado privado às pessoas que não possuem condições financeiras para arcar com um patrono particular (Maia e OLIVEIRA, 2017, p. 88)

Contudo, essa análise rasa não coaduna com a realidade, já que diversas são as vias legais de atuação dos membros da Instituição, como, por exemplo, a legitimidade ativa na defesa dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos e a hermenêutica extensiva do termo “necessitado”, a fim de abarcar um maior número de pessoas, como os hipossuficientes jurídicos e organizacionais, *verbi gratia* – como se passa a expor.

### 2.1 Da pobreza à hipervulnerabilidade

Como visto, em que pese a ampla regulamentação acerca da atuação da Defensoria Pública, a visão reducionista acerca dessa atuação ainda vitima a máxima efetividade dos direitos e garantias fundamentais, principalmente àquilo que se refere ao acesso à justiça (artigo 5º, XXXV, CR/88).

A título exemplificativo, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 3943/DF, decidida em maio de 2015, ilustra a amplitude de atuação

<sup>1</sup> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEGITIMIDADE ATIVA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS (ANADEP) - PERTINÊNCIA TEMÁTICA - CONFIGURAÇÃO - DEFENSORIA PÚBLICA - RELEVÂNCIA DESSA INSTITUIÇÃO PERMANENTE, ESSENCIAL À FUNÇÃO DO ESTADO – (...) A Defensoria Pública, enquanto instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, qualifica-se como instrumento de concretização dos direitos e das liberdades de que são titulares as pessoas carentes e necessitadas. É por essa razão que a Defensoria Pública não pode (e não deve) ser tratada de modo inconsequente pelo Poder Público, pois a proteção jurisdicional de milhões de pessoas - carentes e desassistidas -, que sofrem inaceitável processo de exclusão jurídica e social, depende da adequada organização e da efetiva institucionalização desse órgão do Estado. - De nada valerão os direitos e de nenhum significado revestir-se-ão as liberdades, se os fundamentos em que eles se apoiam - além de desrespeitados pelo Poder Público ou transgredidos por particulares - também deixarem de contar com o suporte e o apoio de um aparato institucional, como aquele proporcionado pela Defensoria Pública, cuja função precípua, por efeito de sua própria vocação constitucional (CF, art. 134), consiste em dar efetividade e expressão concreta, inclusive mediante acesso do lesado à jurisdição do Estado, a esses mesmos direitos, quando titularizados por pessoas necessitadas, que são as reais destinatárias tanto da norma inscrita no art. 5º, inciso LXXIV, quanto do preceito consubstanciado no art. 134, ambos da Constituição da República (...). (STF - ADI: 2903 PB, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 01/12/2005, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-177 DIVULG 18-09-2008 PUBLIC 19-09-2008 EMENT VOL-02333-01 PP00064 RTJ VOL-00206-01 PP-00134. Grifos nossos).

**GUALBERTO, Hian; AZEREDO, Luana Santos; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. A atuação da defensoria pública no plano internacional: viabilidade, necessidade e possibilidade**

da Instituição e entendeu que o constituinte derivado se apropriou de norma vigente no ordenamento jurídico nacional (Lei Complementar nº 132/2009) e promoveu a sua constitucionalização, através da Emenda Constitucional nº 80/2014.

A Lei Complementar Federal nº 132/2009, que alterou a Lei Orgânica da Defensoria Pública nº 80/94, viabilizou a atuação da Instituição na defesa de direitos coletivos, o que corrobora com o entendimento supracitado:

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, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal (BRASIL, 2009).

Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 80/2014, que modificou a redação do dispositivo do art. 134, CR/88, materializa tal norma no âmbito da Constituição da República, o que torna inequívoca a possibilidade de atuação da Instituição na tutela coletiva.

Além disso, ao julgar o Recurso Extraordinário de nº 733433/MG<sup>2</sup>, entenderam os Ministros do Supremo Tribunal Federal que tal normativa coaduna com as crescentes demandas sociais da atualidade, de modo que permitir a atuação da Defensoria Pública em demandas coletivas converge com o princípio constitucional de acesso integral à justiça (art. 5º, XXXV, CR/88) e viabiliza maior efetividade dos direitos fundamentais, em sociedades cada vez complexas e desiguais.

Nota-se, com isso, que o STF compreende que a atuação da Defensoria Pública deve acompanhar as mudanças impostas pelas interações sociais, de modo que, se não o fizer, estaria negligenciando-se de sua missão Constitucional.

Outro exemplo de abrangência da atuação da Defensoria Pública, que ainda coaduna com as complexas mudanças nas relações sociais, se dá com o julgamento do Embargo de Divergência no Recurso Especial nº 1192577/RS, onde o Superior Tribunal de Justiça (STJ),

---

<sup>2</sup> Parece-me equivocado o argumento, impertinente à nova processualística das sociedades de massa, super complexas, surgida no Brasil e no mundo como reação à insuficiência dos modelos judiciais convencionais. De se indagar a quem interessaria o alijamento da Defensoria Pública do espaço constitucional-democrático do processo coletivo. A quem aproveitaria a inação da Defensoria Pública, negando-se-lhe a legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública? A quem interessaria restringir ou limitar, aos parcos instrumentos da processualística civil, a tutela dos hipossuficientes (tônica dos direitos difusos e individuais homogêneos do consumidor, portadores de necessidades especiais e dos idosos)? A quem interessaria limitar os instrumentos e as vias assecuratórias de direitos reconhecidos na própria Constituição em favor dos desassistidos que padecem tantas limitações? Por que apenas a Defensoria Pública deveria ser excluída do rol do art. 5º da Lei n. 7.347/1985? A ninguém comprometido com a construção e densificação das normas que compõem o sistema constitucional de Estado Democrático de Direito. [...] Em um Estado marcado por inegáveis e graves desníveis sociais e pela concentração de renda, uma das grandes barreiras para a implementação da democracia e da cidadania ainda é o efetivo acesso à Justiça. Estado no qual as relações jurídicas importam em danos patrimoniais e morais de massa devido ao desrespeito aos direitos de conjuntos de indivíduos que, consciente ou inconscientemente, experimentam viver nessa sociedade complexa e dinâmica, o dever estatal de promover políticas públicas tendentes a reduzir ou suprimir essas enormes diferenças passa pela criação e operacionalização de instrumentos que atendam com eficiência as necessidades dos seus cidadãos (STF - RE: 733433 MG - MINAS GERAIS 7012314-32.2009.8.13.0024, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 04/11/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-063 07-04-2016).



valendo-se do método hermenêutico extensivo, aumenta a possibilidade de alcance do termo “necessitados”.

Para a Corte, é inequívoca a atuação da Instituição na defesa dos necessitados econômicos, todavia, por conta dos avanços jurídicos e sociais que a modernidade impõe limitar-se a tal concepção geraria uma onda de desassistidos.

Portanto, entende o STJ<sup>3</sup> que a expressão “necessitados”, assentada pelo art. 134, CR/88, deve ser entendida de maneira ampla, de modo a incluir, além dos carentes de recursos financeiros, os hipervulneráveis, de modo a viabilizar a assistência do Estado para aqueles que “necessitem”, sob quaisquer vieses que lhes atribua segregação.

Nesse sentido, observa-se que o conceito de necessitados econômicos, dado pelo art. 134 da Constituição Federal foi ampliado, de modo que a Defensoria Pública está apta a atuar em todas as camadas sociais, desde que demonstrada a vulnerabilidade social dos envolvidos (para além do critério meramente econômico).

## 2.2 OS imigrantes, migrantes e refugiados enquanto categoria hipervulnerável

A despeito da diferença fática e terminológica que engloba os termos, busca-se demonstrar que os brasileiros no estrangeiro ou os estrangeiros no Brasil (de qualquer modo que seja feito o processo migratório), guardam entre si aspectos de vulnerabilidade relevantes e capazes de ensejar a eventual atuação da Defensoria Pública.

Diversos são os fatores que impulsionam o fenômeno migratório, como, por exemplo, econômicos, políticos, sociais, culturais, religiosos, entre outros. Nessa toada, dados das Nações

<sup>3</sup> EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NO RECURSO ESPECIAL NOS EMBARGOS INFRINGENTES. PROCESSUAL CIVIL. LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM FAVOR DE IDOSOS. PLANO DE SAÚDE. REAJUSTE EM RAZÃO DA IDADE TIDO POR ABUSIVO. TUTELA DE INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DEFESA DE NECESSITADOS, NÃO SÓ OS CARENTES DE RECURSOS ECONÔMICOS, MAS TAMBÉM OS HIPOSSUFICIENTES JURÍDICOS. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA ACOLHIDOS. 1. Controvérsia acerca da legitimidade da Defensoria Pública para propor ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos de consumidores idosos, que tiveram seu plano de saúde reajustado, com arguida abusividade, em razão da faixa etária. 2. A atuação primordial da Defensoria Pública, sem dúvida, é a assistência jurídica e a defesa dos necessitados econômicos, entretanto, também exerce suas atividades em auxílio a necessitados jurídicos, não necessariamente carentes de recursos econômicos, como é o caso, por exemplo, quando exerce a função do curador especial, previsto no art. 9.º, inciso II, do Código de Processo Civil, e do defensor dativo no processo penal, conforme consta no art. 265 do Código de Processo Penal. 3. No caso, o direito fundamental tutelado está entre os mais importantes, qual seja, o direito à saúde. Ademais, o grupo de consumidores potencialmente lesado é formado por idosos, cuja condição de vulnerabilidade já é reconhecida na própria Constituição Federal, que dispõe no seu art. 230, sob o Capítulo VII do Título VIII (“Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso”): “A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.” 4. “A expressão ‘necessitados’ (art. 134, caput, da Constituição), que qualifica, orienta e enobrece a atuação da Defensoria Pública, deve ser entendida, no campo da Ação Civil Pública, em sentido amplo, 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 solidária do Estado para sua proteção, mesmo que contra o próprio Estado. Vê-se, então, que a partir da ideia tradicional da instituição forma-se, no Welfare State, um novo e mais abrangente círculo de sujeitos salvaguardados processualmente, isto é, adota-se uma compreensão de minus habentes impregnada de significado social, organizacional e de dignificação da pessoa humana” (REsp 1.264.116/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/10/2011, DJe 13/04/2012 grifo nosso).

**GUALBERTO, Hian; AZEREDO, Luana Santos; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. A atuação da defensoria pública no plano internacional: viabilidade, necessidade e possibilidade**

Unidas revelam que, em 2017, cerca de 258 milhões pessoas migraram – dentro desse contingente, uma vasta população de crianças e mulheres (Nações Unidas, 2018). Em 2020, mesmo com diversos entraves provocados pela pandemia, 281 milhões de pessoas migraram – o que corresponde a 3,6% da população global (Nações Unidas, 2022).

No Brasil, por exemplo, um dos fenômenos migratórios mais relevantes da atualidade diz respeito ao processo migratório venezuelano. Segundo dados da Organização Internacional para Migrações (OIM), por meio do Observatório Internacional de Migrações, foram registradas 14.971 entradas em território brasileiro, apenas em agosto de 2022. O perfil demográfico dessas pessoas também é relevante. Consoante o mesmo relatório, 52% são homens, 48% mulheres, e 26% possuem de 0 a 17 anos de idade.

Todos esses exemplos e dados materializam a problemática da migração e a vulnerabilidade que atravessa essas pessoas. Os entraves da língua, da ausência de condições econômicas, da pouca idade, entre outros, justificam e viabilizam a atuação da Defensoria Pública – mormente quando se está diante da superação do paradigma meramente econômico.

### **3 Atuação da Defensoria Pública no âmbito internacional**

Diante da ratificação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) em 1992 e reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1998 pelo Brasil, o país se comprometeu juridicamente respeitar o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, bem como promover mudanças legislativas que tornem seu ordenamento jurídico compatível com a lógica de proteção de Direitos Humanos, sustentada pelo referido Sistema. Nesse cenário, a atuação da Defensoria Pública da União se tornou essencial na efetividade de tais direitos, seja em território brasileiro, seja no âmbito internacional.

A Defensoria Pública da União, portanto, atua de modo direto e indireto na atuação internacional na defesa dos direitos humanos. Dentre os mecanismos desenvolvidos para contribuição do órgão, destaca-se a criação de grupos de colaboração internacional, como a Coordenação de Apoio à Atuação no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (CSDH) em 2018, objetivando a intermediação das atividades no SIDH. Por meio de tais órgãos, a DPU se manifesta e participa, enquanto *amicus curiae*, na atuação perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Além disso, o órgão atua diretamente na denúncia e pedidos de medidas cautelares à Comissão, por meio da análise e documentação coletadas pelo CSDH (DPU, 2022).

De igual modo, a criação da Rede de Atuação no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (Rede SIDH), conforme a portaria GABDPGF/DPGU nº 169, de 02 de março de

2018, demonstra o desempenho da DPU no SIDH. O mencionado órgão visa à cooperação técnica e administrativa dos órgãos de execução da DPU com engajamento na promoção e efetivação dos Direitos Humanos, por meio de um fluxo de trabalho para apresentação de casos e petições perante os órgãos do SIDH.

Por fim, ressalta-se que a Rede SIDH é formada por órgãos internos da DPU: defensor público-geral federal (DPGF), subdefensor público-geral federal (SUBDPGF), por meio da CSDH, Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal (AASTF), Secretária-Geral de Articulação Institucional (SGAI), por meio dos Grupos de Trabalho Temáticos, defensor nacional de direitos humanos (DNDH), defensores regionais de direitos humanos (DRDHs) e defensora pública interamericana (DPI).

Nesse sentido, a Defensoria Pública da União mantém um informativo anual sobre as ações e a atuação da Defensoria Pública da União no âmbito internacional, atividade conduzida pelas coordenações da Assessoria Internacional (AINT/DPU). Cumpre ressaltar que a Assessoria Internacional da Defensoria Pública da União (AINT/DPU) atua em no âmbito internacional em diversos segmentos, sobretudo, no apoio tanto ao desenvolvimento das relações institucionais internacionais, quanto à atuação dos defensores públicos federais junto ao SIDH e na assistência jurídica e técnica internacional (DPU, 2021)

Na 12ª Edição do referido informativo, há o relato de 23 (vinte e três) iniciativas da DPU. Dentre essas, destaca-se a participação da DPU no lançamento da Rede de Assistência Jurídica para Migrantes. O foco da atuação do referido órgão reside em três eixos principais. O primeiro reside no atendimento em âmbito administrativo, com foco em pedidos de asilo, emissão de documentos e acesso à educação, por exemplo. O segundo, por sua vez, remete a necessidade de separação entre os sistemas de Justiça e o controle migratório, a fim de evitar quaisquer constrangimentos aos migrantes e refugiados. O terceiro eixo, por fim, se refere ao acesso a serviços de intérpretes e aos serviços consulares – essenciais para os que se encontram em um país diferente do de origem (DPU, 2021, p. 76).

Nesse sentido, é importante notar, por meio do mencionado exemplo, que a atuação da Defensoria Pública não se restringe à proteção dos economicamente vulneráveis ou de brasileiros em solo nacional. Pelo contrário, o órgão realiza uma atuação ampla na proteção dos direitos humanos, seja para resguardar os estrangeiros que residem em solo nacional, seja para amparar os brasileiros em solo estrangeiro, ampliando o conceito de vulnerabilidade e de atuação da DPU fora dos limites tradicionais.

Além disso, o mencionado informativo também menciona a atuação direta da DPU na efetivação do cumprimento da sentença do caso dos empregados da fábrica de fogos Santo

**GUALBERTO, Hian; AZEREDO, Luana Santos; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. A atuação da defensoria pública no plano internacional: viabilidade, necessidade e possibilidade**

Antônio de Jesus e seus familiares, referente à responsabilização do Estado brasileiro pela explosão da fábrica de fogos de artifício na cidade de Santo Antônio de Jesus (BA), em 1998, quando 64 (sessenta e quatro) pessoas morreram, das quais, 22 (vinte e duas) delas eram crianças.

A Corte Interamericana considerou que o Brasil violou os direitos à vida e à integridade das pessoas mortas e feridas na explosão, bem como os direitos das 22 (vinte e duas) crianças envolvidas no acidente. Além disso, a Corte IDH entendeu ainda que o Brasil não cumpriu suas obrigações de fiscalização da fábrica, pois sabia da existência de irregularidades no ambiente, como o armazenamento de materiais perigosos e explosivos. Por fim, a decisão considerou violados os princípios de igual proteção da lei, a proibição de discriminação e o direito do trabalho.

Nesse sentido, a Corte ordenou as seguintes medidas de reparação integral no referido caso: ordenou as seguintes medidas de reparação integral:

- A) Obrigação de investigar: 1) continuar com a devida diligência e em um prazo razoável o processo penal, as ações cíveis de indenização por danos morais e materiais e os processos trabalhistas;
- B) Reabilitação: 1) oferecer o tratamento médico, psicológico e psiquiátrico que requeiram às vítimas;
- C) Satisfação: 1) publicar o resumo oficial da Sentença no diário oficial e em um jornal de grande circulação nacional, e a sentença, na íntegra, em uma página web oficial do Estado da Bahia e do Governo Federal, e produzir um material para rádio e televisão no qual apresente o resumo da sentença; e 2) realizar um ato de reconhecimento de responsabilidade internacional;
- D) Garantias de não repetição: 1) Implementar uma política sistemática de inspeções periódicas nos locais de produção de fogos de artifício; e 2) Desenhar e executar um programa de desenvolvimento socioeconômico destinado à população de Santo Antônio de Jesus;
- E) Indenizações Compensatórias: 1) pagar os valores fixados na Sentença em função dos danos materiais e imateriais, e 2) o reembolso das custas e gastos” (DPU, 201, p. 28).

A Defensoria Pública da União, por meio dos seus representantes, realizou o acompanhamento da mencionada sentença, em conjunto com o Movimento 11 de Dezembro e alguns dos peticionários (DPU, 2021, p. 27). Além disso, o órgão atuou diretamente na orientação jurídica necessária, tanto judicial, quanto extrajudicial, para as vítimas e familiares do evento ocorrido em 1998. Por meio de tal exemplo, evidencia-se mais uma possibilidade de atuação da DPU em parceria ao SIDH, qual seja, na efetivação das decisões dada pelo órgão contencioso.

Em que pese a ampla missão constitucional atribuída à Defensoria Pública e a miríade de funções que podem ser desempenhadas pela instituição na defesa dos mais necessitados, o subfinanciamento ainda é problema central para a garantia de seu pleno funcionamento.

O orçamento destinado à Defensoria Pública brasileira está em completa dissonância com a real possibilidade de executar uma ampla atuação, sobretudo, internacionalmente. Segundo a Pesquisa Nacional da Defensoria Pública em 2021, em cooperação entre defensores públicos-gerais, corregedores-gerais, defensores públicos e servidores das Defensorias Públicas estaduais, da Defensoria Pública do Distrito Federal e da Defensoria Pública da União, o orçamento do referido órgão não guarda paridade com outras instituições de igual importância constitucional.

Apesar da aparente paridade entre os órgãos que compõem o sistema judiciário brasileiro, evidenciada pelo art. 235, VII da CR/88, “Nos dez primeiros anos da criação de Estado, serão observadas as seguintes normas básicas, em cada Comarca, o primeiro Juiz de Direito, o primeiro Promotor de Justiça e o primeiro Defensor Público serão nomeados pelo Governador eleito após concurso público de provas e títulos”, há uma profunda desigualdade orçamentária entre tais instituições.

Para fins de comparação, a mencionada pesquisa elucida que o Judiciário recebe por volta de R\$ 106.804.888.483,11 e o Ministério Público, por volta de R\$ 26.328.688.339,56, e a Defensoria Pública, em iníqua repartição, percebe apenas R\$ 6.374.882.878,00. O resultado dessa dessemelhança é a prestação insuficiente da assistência judiciária nas comarcas brasileiras e, até mesmo, da formação mínima do sistema de Justiça em diversas comarcas, isto é, com um juiz, um membro do Ministério Público e um Defensor Público, conforme orienta a norma constitucional.

Nesse cenário, é possível observar que a atuação nacional da Defensoria Pública, por si só, já se demonstra insuficiente para a efetivação do seu propósito constitucional. Diante da mencionada falta de orçamento, bem como da falta de paridade entre as instituições jurídicas, a atuação internacional do referido órgão se torna secundária e, por tal razão, não recebe a devida atenção pelos órgãos responsáveis pela organização orçamentária.

Esse obstáculo orçamentário é, com certeza, fator relevante para justificar a baixa atuação institucional na assistência aos migrantes (brasileiros no estrangeiro e estrangeiros no Brasil). Contudo, é de extrema relevância evidenciar a possibilidade de que essa atuação ocorra, até mesmo para servir de paradigma e holofote para a melhor dotação orçamentária futura.

### **Considerações finais**

Como sedimentado ao longo da pesquisa, a Sistemática Interamericana de Proteção dos Direitos Humanos é imprescindível para a garantia e tutela dessa categoria de direitos. O

**GUALBERTO, Hian; AZEREDO, Luana Santos; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. A atuação da defensoria pública no plano internacional: viabilidade, necessidade e possibilidade**

contexto da criação desses mecanismos remonta ao pós-guerra, o que nos permite inferir a sua relevância histórica e social – haja vista os esforços globais para se mitigar escaladas autoritárias e beligerantes.

A fim de demonstrar esse papel protagonista dos mecanismos de proteção dos direitos humanos, trouxe à baila a Corte e Comissão Interamericana, refinando os conceitos acerca das suas distinções e atribuições. Num primeiro plano, demonstra-se que a Corte possui atribuição contenciosa, onde os Estado-Membro estão sujeitos à sua jurisdição. Por outro lado, evidencia-se o papel consultivo desempenhado pela Comissão, de modo a auxiliar os Estados na promoção de direitos humanos.

A simbiose desses mecanismos, como visto, promove um amplo sistema protecionista e tem-se o Pacto San José da Costa Rica como a materialização dessa relação.

Nesse sentido, a Defensoria Pública, no Brasil, aliada ao Poder Judiciário e por expressa dicção legal (Lei Complementar nº 80/1994 e artigo 134 da Constituição) tem o dever de atuar na promoção e defesa dos direitos humanos e fundamentais.

No fito de ilustrar esse dever, explicitou-se o tratamento constitucional destinado à Defensoria Pública e as vertentes possíveis de atuação. Demonstrou-se que, apesar de uma ampla normatização, a instituição ainda sofre com visões reducionistas acerca das possibilidades de atuação, mormente àquilo que se refere a sua capacidade postulatória.

Na missão de romper com essa lógica, evidenciou-se a evolução conceitual do termo “necessitado”, onde o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, por meio de uma hermenêutica extensiva, considerou que essa terminologia abarcaria não só os economicamente desassistidos, mas também àqueles que sofrem por outras marcas de vulnerabilidade.

Munidos dessas introduções, buscou-se apontar a atuação da Defensoria Pública em casos concretos que envolvam a temática da promoção dos direitos humanos no âmbito internacional, valendo-se da possibilidade constitucional e hermeneuticamente garantida pelo Ordenamento Jurídico Pátrio.

Além disso, a figura do imigrante, migrante e refugiado foi trazida de modo a ilustrar a vulnerabilidade capaz de ensejar a atuação da Instituição frente às demandas dessa população no âmbito internacional. As barreiras da língua, da cultura, do acesso a postos de trabalho dignos, o preconceito e outras marcas estruturais de desigualdade são elementos que, combinados, relegam grande parte dessas pessoas a esse status de vulnerabilidade.

Em que pese o dever-ser, considerou-se imprescindível abordar o sucateamento e subfinanciamento que vitima a Instituição na atualidade. Entendeu-se que esse fator cria um

GUALBERTO, Hian; AZEREDO, Luana Santos; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. A atuação da defensoria pública no plano internacional: viabilidade, necessidade e possibilidade

óbice material à plena atuação da Defensoria Pública, tanto no âmbito interno, quanto externo. Todavia, essa problemática não deve ser lida como um impeditivo, mas como uma contradição incumbida de mover as autoridades competentes à melhoria das condições de trabalho dos membros da Defensoria Pública e as estruturas da Instituição.

Portanto, entende-se que a Defensoria Pública tem não só a possibilidade de atuar no âmbito internacional, mas a necessidade de se fazer presente – tanto na defesa de estrangeiros no Brasil, quanto de brasileiros no estrangeiro. Essa postura é a que melhor atende ao mandamento constitucional da promoção dos direitos humanos e defesa dos necessitados.

### Referências

ADEPESE. **A atuação dos Defensores Públicos Interamericanos**. 2022. Disponível em: <https://adpese.org.br/noticias/o-papel-dos-dpis>. Acesso em: 21 set. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 80 de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos estados, e dá outras providências.

BRASIL. SUBCOMITÊ FEDERAL PARA PERCEPÇÃO, IDENTIFICAÇÃO E TRIAGEM DOS MIGRANTES. **Migração Venezuelana**. 2022. Disponível em: [https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/informe-migracao-venezuelana-jan2017-agol022-v1\\_compressed.pdf](https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/informe-migracao-venezuelana-jan2017-agol022-v1_compressed.pdf). Acesso em: 20 set. 2022.

CAMARGO, N. M. de. O papel da Defensoria Pública na tutela dos direitos fundamentais dos necessitados e na consolidação da cidadania. **Revista Videre**, [S. l.], v. 7, n. 13, p. 49–62, 2016. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/3930>. Acesso em: 21 set. 2022.

CAMBIAGHI, Cristina. **Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH): reformar para fortalecer**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 2014.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Coordenação de Apoio à Atuação no Sistema Interamericano de Direitos Humanos - CSDH**. Disponível em: <https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/coordenacao-de-apoio-a-atuacao-no-sistema-interamericano-de-direitos-humanos-csdh/>. Acesso em: 21 set. 2022.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2021**, Brasília: DPU, 2021.

ASSESSORIA INTERNACIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **12º Informativo sobre a atuação internacional da DPU**. n. 12 de novembro de 2021. Disponível em: <https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/wp->

GUALBERTO, Hian; AZEREDO, Luana Santos; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. A atuação da defensoria pública no plano internacional: viabilidade, necessidade e possibilidade

[content/uploads/2022/01/AINT-Boletim-Informativo-Novembro-2021-compactado.pdf](https://content/uploads/2022/01/AINT-Boletim-Informativo-Novembro-2021-compactado.pdf).

Acesso em: 21 set. 2022.

FERREIRA, Adriano. A atuação da Defensoria Pública como custos vulnerabilis na promoção dos direitos humanos em âmbito internacional. **Revista Direito em Movimento**, Rio de Janeiro, v. 18, Ed. Especial, 2020.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. **Protección jurídica de los derechos humanos**. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.

LOBATO, Anderson. O Poder Judiciário Brasileiro e seu papel na proteção dos Direitos Humanos. **Revista JURIS**, Rio Grande, v. 23, 2015.

MIGRAÇÕES. **Nações Unidas**. Disponível em: <https://unric.org/pt/darfur-cessacao-das-hostilidades-e-uma-prioridade-muito-urgentelembra-secretario-geral-3/> Acesso em: 20 set. 2022

MUNDO registrou cerca de 281 milhões de migrantes internacionais no ano passado. 2022. **Nações Unidas**. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/12/1772272>. Acesso em: 20 set. 2022.

PEREIRA, Antônio. **Apontamentos sobre a Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Revista EMERJ, v. 12, n. 45, 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 9. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.