

A atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* em ações no Supremo Tribunal Federal: um mecanismo de cooperação e diálogo no processo de democratização da jurisdição

The performance of the Public Defense Office as a *custos vulnerabilis* in actions in the Brazilian Federal Supreme Court: a tool for cooperation and dialogue in the process of democratization of jurisdiction

Anthair Edgar de Azevedo Valente e Gonçalves* 
Rodrigo Abreu Martins Lima** 

Resumo: O presente trabalho tem por objeto analisar a intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* nas causas em tramitação no Supremo Tribunal Federal. Busca-se compreender o uso instrumental desse relativamente novo instituto processual como medida de fortalecimento da atuação do órgão de defesa dos necessitados e das pessoas vulneráveis, ao mesmo tempo em que sua aplicação pode ser vista como uma estratégia de ampliação da legitimidade do processo decisório da Suprema Corte. Analisa-se eventuais ganhos institucionais para ambas as instituições, sobretudo se considerado o cenário atual de crescimento das demandas coletivas e estruturais para a implementação de políticas públicas, cujas decisões geralmente exigem a participação de diversos atores sociais, além do monitoramento e fiscalização por certo lapso temporal.

Palavras-chave: Defensoria Pública. Supremo Tribunal Federal. Custos *vulnerabilis*. Legitimação democrática. Demandas estruturantes.

Abstract: The present work aims to analyze the intervention of the Public Defender's Office as vulnerable costs in cases pending before the Brazilian Supreme Court. It seeks to understand the instrumental use of this relatively new procedural institute as a measure to strengthen the performance of the body for the defense of the underprivileged and vulnerable people, at the same time that its application can be seen as a strategy to expand the legitimacy of the Supreme Court's decision-making process. Possible institutional gains for both institutions are analyzed, especially if we consider the current scenario of growth of collective and structural demands for the implementation of public policies, whose decisions generally require the participation of various social actors, in addition to monitoring and inspection for a certain period of time.

Keywords: Public Defender's Office. Brazilian Supreme Court. Custos *vulnerabilis*. Democratic legitimacy. Structuring demands.

Recebido em: 08/07/2024
Aprovado em: 15/10/2024

Como citar este artigo:
GONÇALVES, Anthair
Edgar de Valente e; LIMA,
Rodrigo Abreu Martins. A
atuação da Defensoria
Pública como custos
vulnerabilis em ações no
Supremo Tribunal
Federal: um mecanismo
de cooperação e diálogo
no processo de
democratização da
jurisdição. Revista da
Defensoria Pública do
Distrito Federal, Brasília,
vol. 6, n. 2, 2024, p. 19-39.

* Mestrando (Universidade
de Brasília). Servidor
Público do Poder
Judiciário, assessor de
ministro do Supremo
Tribunal Federal.

* Mestrando (Universidade
de Brasília) Servidor
concursado do Supremo
Tribunal Federal.
Assessor da Diretoria
Geral do STF.

1 Introdução

A figuração do Supremo Tribunal Federal como ator incontornável na formulação e execução de políticas públicas é fenômeno relativamente recente na história da organização política brasileira, suscitando, assim, críticas das tradicionais esferas decisórias e mesmo da sociedade (TAYLOR, 2007). Dentre tais críticas, destaca-se aquela que aponta a falta de legitimação democrática na atuação do Tribunal como árbitro das escolhas distributivas e redistributivas do governo (MIGUEL; BOGÉA, 2020), notadamente por meio da objetivação dos processos, que resultam em proposições jurídicas com pretensões universalizantes. Nesse contexto, a possibilidade de ampliação do debate a partir de diferentes pontos de vista, à procura do consenso majoritário, apresenta-se como mais uma medida legitimadora que justifica e recomenda tais intervenções (GARCIA; COURA, 2022).

Assim, para cada modalidade/técnica de edição de precedentes normativos, a Constituição Federal e a legislação processual estabeleceram procedimentos para escolha, instrução e debate do caso paradigma e da tese a que se atribui eficácia *erga omnes*, sendo exemplos a prévia manifestação quanto à repercussão geral (no Plenário Virtual), o contraditório especialmente qualificado pela participação das partes, de instituições com participação obrigatória (AGU e PGR) e outros representantes da sociedade (*amici curiae* e realização de audiências públicas), o quórum qualificado para a edição de súmulas vinculantes, etc. Tais medidas servem como relevantes fatores de legitimação democrática da jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal.

Dentre esses procedimentos e instrumentos processuais indispensáveis para se conferir a mencionada democratização jurisdicional, a atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* tem se mostrado não somente inovadora, como com potencial para suprir diversos outros problemas de legitimação e de representatividade processual (DENARDI; AVOLIO, 2023), tanto em controle concentrado quanto em controle difuso, especialmente em demandas coletivas e estruturais.

Mas como o Supremo Tribunal Federal tem examinado os pedidos de intervenção da Defensoria Pública como “*fiscal dos vulneráveis*”? Existem diferentes abordagens pelo Tribunal a depender da classe processual em que o pedido de ingresso é realizado? É possível extrair dessa forma de atuação algum benefício institucional ou procedimental para os órgãos de defesa dos necessitados ou para o Supremo Tribunal Federal?

Após breves notas sobre o cenário político-institucional atual que permeia ambos os órgãos e o elo histórico que vincula a autonomia e a envergadura da Defensoria Pública ao Supremo Tribunal Federal, o presente trabalho busca responder a essas e outras perguntas que envolvem o tema, apontando eventuais achados em decorrência da pesquisa realizada.

Por meio de pesquisa descritiva analítica, faz-se uma abordagem inicial quantitativa, com o levantamento das decisões nas quais constam a expressão *custos vulnerabilis*, (e suas variações: *custus vulnerabilis* e *custos vulnerabilis*) colhidas até 1º de junho de 2024 no sistema de pesquisa aberta ao público no sítio do Supremo Tribunal Federal na internet para, em seguida, realizar-se uma análise qualitativa dos dados coletados. A partir desse universo pesquisado, o presente artigo se propõe a mapear e avaliar o tratamento conferido ao novo instituto pela Suprema Corte brasileira, como ela tem decidido sobre os pedidos de atuação como *custos vulnerabilis*, os eventuais reflexos processuais a depender da forma de ingresso permitida (*amicus curiae* x *custos vulnerabilis*) e da classe processual em que esse ingresso é pleiteado.

Intui-se no sentido de que essa atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* contribuiria para a consolidação das Defensorias Públicas como instituições essenciais à função jurisdicional, ao mesmo tempo em que essa atuação conferiria maior participação democrática ao processo constitucional, com reflexo dessa ampliação também na legitimidade das decisões do Supremo Tribunal.

2 Ampliação de poderes do Supremo Tribunal Federal e da Defensoria Pública

2.1 A crise de legitimidade do Supremo Tribunal Federal

O Supremo Tribunal Federal tem assumido um papel de maior protagonismo no cenário político-jurídico brasileiro, resultante da sua centralidade como intérprete da Constituição Federal, cada vez mais utilizada para alcançar as transformações práticas dentro do sistema jurídico que fundamenta, onde os princípios indicam o que se pode fazer (MOREIRA, 2008). Em razão da competência para decidir os litígios materialmente constitucionais, o Supremo Tribunal Federal vem exercendo a jurisdição como força política que atua além do dogma de separação entre sociedade e Estado, o que promove o debate, na doutrina constitucional, sobre a tensão entre direito

e democracia (BOLONHA; ZETTEL, 2012), incorporando expressões como ‘judicialização da política’ e ‘ativismo judicial’ ao vocabulário jurídico e social (BARROSO, 2009).

Essa ampliação resultaria da incapacidade do sistema representativo de cumprir as promessas de igualdade e justiça social incorporadas à ordem constitucional de 1988, levando o Poder Judiciário brasileiro a ser provocado como guardião último dos ideais democráticos, promovendo, com isso, o deslocamento da autoridade daquele sistema para este poder (VIEIRA, 2008).

Segundo a lição de Peter Häberle, tal “*referência constitucional material* da jurisdição constitucional tem implicações materiais e processuais como seu dever de preservação do pluralismo e a exigência de estruturação do processo constitucional, tendo em vista os instrumentos pluralísticos de informação e participação”¹. Assim, além da adequação do comportamento judicial aos valores e princípios que a soberania nacional considera como fundamentais, a legitimidade democrática dos magistrados também se assenta na consideração das aspirações da comunidade. Daí a intensificação da política pluralista de transmissão de informações ao Supremo Tribunal Federal, notadamente a partir da objetivação do processo, fenômeno que valoriza a aplicação, em outras causas, de teses firmadas pela Suprema Corte (produção de efeitos para além do caso concreto).

Nesse contexto é que o oferecimento de um espaço processual para manifestação de interesses específicos apresenta-se como medida de robustecimento da legitimidade da decisão jurisdicional (ALBUQUERQUE; DANTAS, 2022), a qual estaria fundada na participação democrática dos múltiplos interesses envolvidos em determinada causa, contribuindo para a adoção de solução de forma adequada, considerando tanto a norma positiva quanto os aspectos éticos, morais e pragmáticos.

Sob tal perspectiva, em um Estado marcado por acentuada desigualdade social, deve-se valorizar providências que fomentem, na construção das decisões judiciais de caráter universalizante, a consideração dos interesses de indivíduos e grupos vulneráveis. Cabe, assim, avaliar se a participação processual do órgão ao qual constitucionalmente atribuída a missão de tutela da dignidade dos necessitados tem cumprido esse papel no Supremo Tribunal Federal.

¹ HÄBERLE, Peter. Jurisdição Constitucional como força política. In: TAVARE, André Ramos, et alii (Coord.). **Justiça Constitucional** - pressupostos teóricos e análise concretas. Belo Horizonte. Editora Fórum, 2007, p. 66.

2.2 Evolução da Defensoria Pública e o instituto processual do custos vulnerabilis

Passados mais de trinta e cinco anos da promulgação da Constituição Cidadã de 1988, a expectativa inicial de implementação dos direitos de segunda e terceira geração deu lugar à frustração social pelas promessas não cumpridas de consolidação e efetivação desses direitos constitucionais, acabando por refletir diretamente na atuação do Poder Judiciário e demais instituições essenciais à função jurisdicional do Estado, que passaram a ser encarados como os principais atores (ou ao menos os mais acionados) para a efetivação das políticas públicas associadas à concretização desses direitos.

Dentre essas instituições, a Defensoria Pública, justamente em razão de sua atribuição constitucional², talvez seja a que mais de perto convive com essa frustração pela ausência de implementação dos direitos sociais previstos na Constituição da República de 1988. Sua atuação direta em benefício da parcela da sociedade mais carente e potencialmente mais afetada pelo descumprimento deficitário dessas promessas constitucionais também revela, não por acaso, que os órgãos de assistência judiciária são historicamente os que mais dificuldades enfrentaram (e ainda enfrentam) para o desempenho independente e autônomo de suas atribuições constitucionais.

Como se sabe, coube à Constituição de 1988 inaugurar o perfil constitucional da Defensoria Pública, adotando em sua redação original um modelo ainda limitado, mas nem por isso menos revolucionário, de atuação mais individualizada (personificada) destinada à “orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV”³. Essa previsão constitucional, contudo, não garantiu de imediato à Defensoria Pública a mesma estrutura organizacional e administrativa que já contava o Ministério Público, a única outra instituição tida pela Constituição da República como “essencial” à função jurisdicional⁴.

A história da criação e implementação das Defensorias Públicas, suas lutas por autonomia funcional, administrativa e financeira, confundem-se com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, certamente um dos principais responsáveis e fiadores do papel de relevância atribuído a essa instituição pela Constituição de 1988.

A título exemplificativo, por meio de diversos julgados, o Supremo Tribunal assegurou a ampliação da atuação (antes personalizada) da Defensoria Pública para exercer também “a

² Art. 134, da CR: “(...) orientação jurídica e defesa, em todos os graus, dos necessitados na forma do art. 5º, LXXIV”.

³ *Caput* do art. 134, na redação original da Constituição da República.

⁴ Art. 127 da Constituição da República.

orientação jurídica, a postulação e a defesa em juízo dos direitos e interesses coletivos dos necessitados”, além de “patrocinar a ação civil em favor de associações destinadas a proteção de interesses ‘difusos’”⁵; assentou, por meio de “opção”, a possibilidade do aproveitamento de procuradores concursados para “viabilizar o funcionamento do Órgão”⁶; reconheceu-lhe o direito à intimação pessoal e à contagem do prazo recursal em dobro⁷; vedou a contratação temporária de defensores públicos, priorizando-se a criação de novos cargos que venham a integrar a carreira⁸; proibiu o exercício da advocacia particular à margem das atribuições institucionais dos defensores⁹; garantiu a destinação ao fundo especial de defensoria estadual do produto de arrecadação de taxa notarial¹⁰; garantiu a autonomia funcional, administrativa e a iniciativa para a propositura orçamentária das Defensorias Públicas¹¹; assegurou-lhe o recebimento de honorários sucumbenciais quando litiga com o ente federativo ao qual ela integra¹², entre vários outros precedentes.

Mais do que simplesmente prestigiar e reforçar a relevância daquela instituição, a atuação do Supremo Tribunal para o fortalecimento e implementação das defensorias contribuiu decisivamente para as posteriores alterações em seu perfil constitucional, não somente com a inclusão, no texto da Constituição da República, da autonomia funcional, administrativa e da iniciativa de proposta orçamentária (§§ 2º¹³ e 3º¹⁴ do art. 134), como também com a inserção dos princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional, além da competência privativa para eleger seus órgãos diretivos e demais instrumentos de promoção e organização interna (§ 4º¹⁵ do art. 134), todas diretrizes definidas nos precedentes da Suprema Corte sobre o tema.

Entre todas essas alterações no modelo constitucional da Defensoria Pública derivadas das decisões do Supremo Tribunal Federal, a mais importante para o jurisdicionado, e a que interessa

⁵ ADI 558-MC, Plenário, rel. Ministro Sepúlveda Pertence, j. em 16.8.91, DJ de 26.3.1993; RE 733.433 (Tema 607/RG), Plenário, rel. Ministro Dias Toffoli, j. 4.11.2015, DJe de 7.4.2016.

⁶ ADI 494-MC, Plenário, rel. Ministro Marco Aurélio, j. em 16.8.91, DJ de 27.3.1992.

⁷ HC 70.514, Plenário, rel. Ministro Sydney Sanches, j. 23.3.1994, DJ de 27.6.1997.

⁸ ADI 2.229-MC, Plenário, rel. Ministro Marco Aurélio, j. 14.9.2000, DJ 10.11.2000.

⁹ ADI 3.043, Plenário, rel. Ministro Eros Graus, j. 26.4.2006, DJ de 27.10.2006.

¹⁰ ADI 3.643, Plenário, rel. Ministro Carlos Britto, j. 8.11.2006, DJ de 16.2.2007;

¹¹ ADI 3.569, Plenário, rel. Ministro Sepúlveda Pertence, j. 2.4.2007; DJ de 11.5.2007; ADI 4.056, rel. Ministro Ricardo Lewandowski, j. em 07.03.2012; ADI 3.965, rel. Ministra Cármen Lúcia, j. em 07.03.2012; ADPF 307 MC-Ref, rel. Ministro Dias Toffoli, j. 19.12.2013; ADI 339, rel. Ministro Luiz Fux, j. em 01.08.2016; ADPF 384, rel. Ministro Edson Fachin, j. em 06.08.2020; ADI 5.296, rel. Ministra Rosa Weber, j. em 04.11.2020; RE 887.671 (Tema 847/RG), Plenário, rel. Ministro Marco Aurélio, red. p/ ac. Ministro Ricardo Lewandowski, j. 8.3.2023, DJe de 5.5.2023.

¹² RE 1.140.005 (Tema 1.002/RG), Plenário, rel. Ministro Roberto Barroso, j. 26.06.2023, DJe de 16.8.2023.

¹³ Incluído pela Emenda Constitucional n. 45/2004.

¹⁴ Incluído pela Emenda Constitucional n. 74/2013.

¹⁵ Incluído pela Emenda Constitucional n. 80/2014.

para os fins deste artigo, se deu pela Emenda Constitucional n. 80/2014 no *caput* do art. 134 da Constituição da República.

Por meio dessa alteração, não apenas se assentou o caráter “permanente” da instituição (resguardando-a de eventuais futuras alterações, tendentes tanto a extingui-la quanto a esvaziá-la), foi-se além. Expressamente vinculou-se sua atuação “como expressão e instrumento do regime democrático”, para em seguida acrescer à incumbência original de “orientação jurídica” e de “defesa dos necessitados” também o papel de “promoção dos direitos humanos”; a ser exercido “em todos os graus”, judicial e extrajudicialmente, de “forma integral e gratuita”, na defesa tanto “dos direitos individuais” quanto dos “coletivos”.

A positivação constitucional da expansão das atribuições institucionais da Defensoria Pública, respaldando, para além da jurisprudência, a atuação com vistas à promoção dos direitos humanos e em defesa, também, dos interesses coletivos¹⁶, acaba por criar as condições para a implementação dessa relativamente nova figura processual denominada *custos vulnerabilis*.

O termo *custos vulnerabilis* (“guardião dos vulneráveis” ou “fiscal da efetivação dos direitos dos vulneráveis”) teria sido usado pela primeira vez¹⁷ pelo Defensor Público do Amazonas, Maurilio Casas Maia, em artigo datado de 30.6.2014¹⁸, na tentativa de explicar-se didaticamente que a Defensoria não desejava substituir o Ministério Público no papel de fiscal da ordem jurídica justa, mas sim assumir sua missão constitucional de defesa dos vulneráveis e mecanismo para participação político-social de grupos excluídos¹⁹.

¹⁶ Sobre o tema, a ADI 3.493-ED/DF, Rel. Ministra CÁRMEN LÚCIA, no sentido de que “(...) a legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública não está condicionada à comprovação prévia da hipossuficiência dos possíveis beneficiados pela prestação jurisdicional. Ausência de contradição, omissão ou obscuridade. A questão suscitada pela embargante foi solucionada no julgamento do Recurso Extraordinário nº 733.433/MG, em cuja tese da repercussão geral se determina: ‘a Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura da ação civil pública em ordem a promover a tutela judicial de direitos difusos e coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas’ (...)”.

¹⁷ Fonte: Gonçalves Filho, Edilson Santana. Rocha, Jorge Bheron. Maia, Maurilio Casa. “*Custus vulnerabilis: A Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações Político-jurídicas dos vulneráveis*”. Belo Horizonte, CEI: 2020.

¹⁸ Maia, Maurilio Casas. *O Estado-Defensor e sua missão enquanto Custos Vulnerabilis*, publicado em 30.6.2014 no sítio eletrônico da Associação Nacional de Defensoras e Defensores Públicos (ANADep). Disponível em <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=20140>. Acesso em 08/06/2020.

¹⁹ Discutia-se, na época, a atuação da Defensoria Pública na tutela coletiva, tendo sido inclusive proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.943, contra a inserção da Defensoria Pública como uma das legitimadas a ajuizar Ação Civil Pública. Ao julgar os embargos declaratórios opostos na referida ADI n. 3.943, Rel. a Ministra Cármen Lúcia, o Supremo Tribunal Federal consignou que “(...) a legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública não está condicionada à comprovação prévia da hipossuficiência dos possíveis beneficiados pela prestação jurisdicional”. Ausência de contradição, omissão ou obscuridade. A questão suscitada pela embargante foi solucionada no julgamento do Recurso Extraordinário nº 733.433/MG, em cuja tese da repercussão geral se determina: ‘a Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura da ação civil pública em ordem a promover a tutela judicial de direitos difusos e coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas’ (...)”

Diversos outros autores adotaram a expressão e também escreveram sobre o tema²⁰, não sendo objeto deste artigo adentrar em todas as vertentes do novo instituto, apenas analisar alguns de seus aspectos processuais e procedimentais, sob a ótica dos precedentes do Supremo Tribunal Federal, a fim de se indagar os reflexos da utilização desse importante instrumento para aquele Tribunal e para a Defensoria Pública, como instituição, considerando, inclusive, os conhecidos obstáculos processuais relativos aos processos coletivos e demandas estruturantes (MOSSOI, 2020).

Para os leitores pouco familiarizados com a dinâmica processual e institucional do Supremo Tribunal Federal brasileiro, convém esclarecer que, dada a amplitude de competências constitucionais da nossa Suprema Corte, o Tribunal pode tratar de um mesmo tema de direito processual e/ou material em diversos tipos de ações ou recursos, tanto em controle concreto quanto em controle abstrato de constitucionalidade.

Por diversas razões que não cabe minudenciar no presente estudo, é comum que uma mesma questão jurídica ou instituto processual seja abordado pelo Supremo Tribunal Federal com maior ou menor profundidade, ou com maior ou menor adesão interna, a depender do tipo de classe processual em que é examinado e debatido.

Parece ser justamente o caso do instituto do *custos vulnerabilis*, que passará a ser estudado neste trabalho conforme as classes processuais em que a Suprema Corte se deparou com o tema, nas diversas oportunidades em que foi levado à exame do Tribunal.

3 *Custos vulnerabilis* e o Supremo Tribunal Federal

Por meio de dados extraídos até 1º de junho de 2024 da base de pesquisa disponível no sítio do Supremo Tribunal Federal na *internet*, sem qualquer delimitação temporal inicial,

²⁰ Maurílio Casas Maia. *Custos vulnerabilis* constitucional: o Estado Defensor entre o REsp 1.192.577-RS e a PEC 4/2014. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, ano XVIII, jun. 214; Edilson Santana Gonçalves Filho, Jorge Bheron Rocha, Maurílio Casas Maia. *Custos vulnerabilis*: A Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis. Belo Horizonte: CEI, 2020; Eliana Monteiro Staub, *Vulnerabilidade e Acesso à Justiça*: Defensoria Pública brasileira como “custos vulnerabilis” no processo civil. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Civis) – Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra. Coimbra, 2021; Maurílio Casas Maia (org.). *(Re)Pensando o custos vulnerabilis e Defensoria Pública*: Por uma defesa emancipatória dos vulneráveis. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021. José Augusto Garcia de Sousa, Apresentação, In: Maurílio Casas Maia (org.), *(Re)Pensando o custos vulnerabilis*: Por uma defesa emancipatória dos vulneráveis. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021. p. 20-26; Daniel Sarmiento, *A jurisdição constitucional e o empoderamento dos excluídos*: a mudança jurisprudencial na ADPF 709 e os novos desafios. Disponível em: <http://uerjdireitos.com.br/jurisdiacao-constitucional-e-o-empoderamento-dos-excluidos-mudanca-jurisprudencial-na-adpf-709-e-os-novos-desafios/>.

utilizando-se a expressão de busca “*custos vulnerabilis*”, obteve-se como resultado 42 (quarenta e dois) julgados²¹, sendo 1 (um) acórdão e 41 (quarenta e uma) decisões monocráticas, das quais 11 (onze) foram proferidas pela presidência. Localizaram-se, ainda, a partir da variação do termo com diferenças de grafias, 12 (doze) decisões monocráticas, sendo 4 (quatro) proferidas pela Presidência, mencionando-se “*custus vulnerabilis*”²² e 3 (três) decisões monocráticas com a expressão “*custos vulnerabilis*”²³. Para efeito deste trabalho, foram considerados, inicialmente, todos os julgados que abordaram o tema, independentemente das variações de grafia utilizada para se referir ao instituto processual em questão, que totalizaram 57 decisões em 45 processos, portanto, adotando-se como metodologia tanto a pesquisa empírica quantitativa quanto a qualitativa.

Num segundo momento, apurou-se que, entre essas 57 decisões inicialmente encontradas, o sistema de pesquisa, em duas oportunidades, contabilizou a mesma decisão como se duas decisões distintas tivessem sido proferidas, portanto em duplicidade. Isso ocorreu no ARE n. 1.389.896 (DJe de 27.7.2022) e no ARE n. 1.386.369 (DJe de 13.6.2022), pois, em ambos os processos, utilizou-se, na mesma decisão, tanto a expressão “*custos vulnerabilis*” quanto “*custus vulnerabilis*”. Assim, para evitar-se indesejável duplicidade de dados e artificialização no número real de decisões, foi necessária a adequação do total de julgados para 55 (cinquenta e cinco) decisões proferidas em 45 processos distintos (2 arguições de preceito fundamental, 24 reclamações; 14 agravos em recurso extraordinário, 1 recurso extraordinário, 1 suspensão de liminar, 1 *habeas corpus*, 1 recurso ordinário em *habeas corpus* e 1 extradição).

Verificou-se, ainda, que em alguns casos (ARE ns. 1.386.369 e 1.422.509, SL n. 1.696, EXT n. 1.578 e RCLs ns. 51.980, 54.690 e 60.455), em um mesmo processo foram proferidas diversas decisões diferentes utilizando a expressão “*custos vulnerabilis*” (seja em decisões cautelares, de mérito ou para decidir questões processuais incidentais ou recursais). O mesmo se deu com as expressões “*custus vulnerabilis*” (RCL n. 50.238) e “*custos vulnerabilis*” (RCL n.

²¹ RCLs ns. 64.800-MC, 64.920, 63.870, 60.989, 60.455, 60.455-MC, 58.185, 60.477, 59.005, 61.844, 59.719, 58.952, 57.924, 56.438-MC, 51.980, 51.980-MC, 53.349, 54.690, 54.690-MC, 54.011-MC, 50.238; AREs ns. 1.457.993, 1.360.359, 1.386.369 (duas), 1.422.204, 1.422.509, 1.422.509-AGR, 1.379.191, 1.406.764, 1.392.830, 1.392.200, 1.389.896, 1.388.993, 1.365.831, 1.316.787; ADPFs ns. 709-ED e 991; EXT n. 1.578 (duas); HC n.186.437 ; RE n. 1.470.229.

²² RCLs ns. 69.949, 63.929, 63.108-MC, 60.972-MC, 50.238 e 50238-MC; AREs ns. 1.389.896, 1.386.369 e 1.383.530; SL 1.696 (duas decisões); RHC n. 164.000.

²³ Cuida-se de expressão utilizada por magistrado de primeiro grau, em transcrição do relatório da ação principal na origem, tendo as três decisões diferentes, proferidas pelo Supremo Tribunal na mesma Reclamação n. 49.355/SP, apenas transcrito o respectivo relatório, não tendo nenhum dos três julgados adentrado no tema relativo à utilização do instituto.

49.355). Nesse caso, embora esses processos apareçam duplicados na pesquisa realizada, as diferentes decisões foram computadas para efeito deste estudo como decisões autônomas (que de fato são), ainda que eventualmente proferidas na mesma data e com semelhante conteúdo decisório²⁴.

Tem-se, portanto, que do universo de 55 (cinquenta e cinco) decisões em 45 processos diferentes, apenas 2 (duas) foram proferidas em ações de controle concentrado de constitucionalidade (decisões monocráticas proferidas pelo Presidente na ADPF n. 991 e na ADPF n. 709-ED), sendo as demais apresentadas por meio de reclamações (30 decisões em 24 processos)²⁵, agravos em recursos extraordinários (16 decisões em 14 processos)²⁶, recurso extraordinário (1 decisão)²⁷, extradição (2 decisões em 1 processo)²⁸, *habeas corpus* (1 decisão)²⁹, recurso ordinário em *habeas corpus* (1 decisão)³⁰ e suspensão de liminar (2 decisões no mesmo processo)³¹.

Verificou-se, ainda, que a maior parte das decisões estudadas apresenta a expressão *custos vulnerabilis* no seu significado genérico, ou seja, como instituição à qual é atribuída a tutela dos direitos das pessoas necessitadas ou vulneráveis (GONÇALVES FILHO, ROCHA, MAIA, 2020).

²⁴ cf. a decisão proferida no ARE 1.386.369, cujo seguimento já havia sido negado pela presidência, referindo-se a “*custus vulnerabilis*” (DJe de 13.6.2022), sendo posteriormente confirmada a negativa de seguimento pelo ministro relator, a quem o processo foi redistribuído, no qual se fez referência à “*custos vulnerabilis*” (DJe de 5.5.2023). Assim também as duas decisões proferidas pelo Presidente, na mesma SL n. 1.696, em 30.1.2023, DJe de 8.1.2024; e em 24.4.2024, DJe de 25.4.2024. Além das duas decisões que fazem referência a *custos vulnerabilis* proferidas na EXT n. 1.578, Ministro Edson Fachin, sendo ambas de 14.6.2019 (DJe de 19.6.2019): na primeira, o relator aceita o ingresso da Defensoria Pública da União como *amicus curiae* e, na segunda, faz menção a esse deferimento para sanear o processo e determinar a distribuição do relatório aos demais ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal. A decisão monocrática no ARE n. 1.422.509 e o acórdão que a confirmou no agravo regimental, além das decisões em cautelar e no mérito nas RCLs ns. 51.980, 54.690, 60.455 e 50.238.

²⁵ RCL n. 63.108-MC, Ministro Cristiano Zanin; RCL n. 67.949; Ministro André Mendonça; duas decisões na RCL n. 50.238-MC (liminar e mérito) Ministro Dias Toffoli; RCL n. 60.972-MC, Ministro André Mendonça; duas decisões na SL n. 1.696, Ministro Presidente; ARE n. 1.386.369, Ministro Presidente; RCL n. 63.108-MC, Ministro Cristiano Zanin; RHC n. 164.000, Ministro Roberto Barroso; ARE n. 1.389.896, Ministro Alexandre Moraes; RCL n. 67.949; Ministro André Mendonça; duas decisões na RCL n. 50.238-MC (liminar e mérito) Ministro Dias Toffoli; RCL n. 60.972-MC, Ministro André Mendonça; RCL n. 63.929, Ministro Gilmar Mendes;

²⁶ ARE n. 1.383.530, Ministro Presidente; ARE n. 1.386.369, Ministro Presidente; ARE n. 1.386.369, Ministro Edson Fachin; ARE n. 1.389.896, Ministro Alexandre Moraes; ARE n. 1.406.764, Ministro Presidente; ARE n. 1.422.509, Ministro Presidente; ARE n. 1.392.830, Ministro Edson Fachin; ARE n. 1.388.993, Ministro Presidente; ARE n. 1.316.787, Ministro Presidente; ARE n. 1.422.204, Ministra Presidente; ARE n. 1.392.200, Ministro Presidente; ARE n. 1.457.993, Ministra Presidente; ARE n. 1.365.831, Ministro Presidente; ARE n. 1.379.191-ED, Ministro Edson Fachin; ARE n. 1.360.359, Ministro André Mendonça;

²⁷ RE n. 1.470.229, Ministro Cristiano Zanin;

²⁸ As duas decisões que fazem referência a *custos vulnerabilis* em extradição foram proferidas na EXT n. 1.578, Ministro Edson Fachin, sendo ambas de 14.6.2019 (DJe de 19.6.2019). Na primeira, o relator aceita o ingresso da Defensoria Pública da União como *amicus curiae* e, na segunda, faz menção a esse deferimento para sanear o processo e determinar a distribuição do relatório aos demais ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal.

²⁹ HC n. 186.437, Ministra Cármen Lúcia;

³⁰ RHC n. 164.000, Ministro Roberto Barroso;

³¹ Duas decisões proferidas pelo Presidente, na mesma SL n. 1696, em 30.1.2023, DJe de 8.1.2024; e em 24.4.2024, DJe de 25.4.2024;

Assim, por exemplo, no *Habeas Corpus* n. 186.437, decidido monocraticamente pela Ministra Cármen Lúcia em 15 de junho de 2020, a referência ao termo decorre da atuação da Defensoria Pública do Estado do Pará na impetração de um *habeas corpus* coletivo na origem, para que fossem analisados os pedidos de liberdade provisória ou revisão de prisões preventivas no início da pandemia da COVID-19.

Outros casos expõem a acepção processual de *custos vulnerabilis*, ou seja, de intervenção da Defensoria Pública enquanto parte ou terceiro interessado no resultado do processo iniciado por outros atores. Assim, a decisão mais antiga identificada no Supremo Tribunal Federal foi prolatada em 12 de dezembro de 2018 no Recurso Ordinário em *Habeas Corpus* n. 164.000/SC, onde o Defensor Público-Geral do Distrito Federal recorreu contra acórdão do Superior Tribunal de Justiça no qual afastada a legitimidade extraordinária do órgão defensorial para atuar como *custos vulnerabilis* na execução penal do preso já representado por advogado. O relator, Ministro Roberto Barroso, negou provimento ao recurso por considerar que “a controvérsia dos autos – legitimidade extraordinária da Defensoria Pública para atuar em execução penal – é questão alheia à liberdade de locomoção”³².

O primeiro caso em que a Defensoria Pública visou sua intervenção como *custos vulnerabilis* no resguardo do interesse de determinado grupo de pessoas foi na Extradicação n. 1.578/DF. Naquela ocasião, a Defensoria Pública da União (Defensoria Pública da União) requereu ao relator, o Ministro Edson Fachin, seu ingresso na causa em defesa da coletividade de cidadãos turcos residentes no Brasil, pleiteando, desde logo, o indeferimento do pedido de extradição feito pelo governo da Turquia, baseado na acusação de que o extraditando, naturalizado brasileiro, integraria organização terrorista. Em 14 de junho de 2019, o relator deferiu o pedido sucessivo de admissão da Defensoria Pública da União na causa como *amicus curiae*, sem enfrentar o requerimento de ingresso na condição de *custos vulnerabilis*, apesar de pontuar que a “interação dialogal entre o Supremo Tribunal Federal e os órgãos e entidades que se apresentam como amigos da Corte tem um potencial epistêmico de apresentar diferentes pontos de vista, interesses, aspectos e elementos nem sempre alcançados, vistos ou ouvidos pelo Tribunal diretamente da controvérsia entre as partes em sentido formal, possibilitando, assim, decisões melhores e também mais legítimas do ponto de vista do Estado Democrático de Direito”³³. A despeito de o pedido de extradição ter sido indeferido, o órgão de defesa dos vulneráveis teve que

³² RHC n. 164.000/SC, rel. Ministro Roberto Barroso, decisão monocrática divulgada no Diário da Justiça eletrônico de 13/12/2018.

³³ Ext. 1.578/DF, rel. Ministro Edson Fachin, decisão monocrática divulgada no Diário da Justiça eletrônico de 18/06/2019.

compor com os demais *amici curiae* a distribuição do tempo para a realização da sustentação oral quando do julgamento do processo na Segunda Turma (sessão de 06/08/2019). Percebe-se, neste caso, certa desconsideração quanto à diferença entre os institutos, a evidenciar que, à época, tanto a conceituação, quanto à extensão da atuação como *custos vulnerabilis* ainda não se encontravam sedimentadas na Corte.

Em relação aos processos da competência recursal do Supremo Tribunal Federal (REs e AREs), a tentativa de levar a discussão sobre a necessidade de intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* em determinadas situações esbarra na atuação monocrática do presidente e dos relatores, que invocam o óbice da Súmula n. 279 para negar seguimento aos recursos. No único caso identificado que foi levado a órgão colegiado pela interposição de agravo regimental (ARE 1.422.509-AgR), a unanimidade do plenário do Supremo Tribunal Federal manteve a decisão da presidência, no sentido de a aferição da necessidade da Defensoria Pública na aplicação de medida protetiva à criança, supervisionada a contento pelo ministério público, exigir a reelaboração da moldura fática. Apesar da possibilidade do uso das classes recursais para debater o papel das defensorias públicas em causas de contorno subjetivo, percebe-se a predisposição do Supremo Tribunal Federal pela manutenção do espaço a elas atribuído nas instâncias ordinárias.

Exemplo disso é o julgamento do ARE n. 1.389.896. Nessa oportunidade, a Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul recorreu contra acórdão do Tribunal de origem que negou sua intervenção como *custos vulnerabilis* em demanda relativa à medida protetiva de acolhimento de menor que já estava sendo assistido pelo Ministério Público. Para a Corte estadual, a pretendida atuação “*somente se justifica quando houver conflito de interesse ou quando provocada [a Defensoria Pública]*”. Apesar de o recurso extraordinário alegar violação aos arts. 5º, inc. LXXIV, e 134 da Constituição Federal, o relator negou seguimento ao recurso por óbices formais (Súmula n. 279/Supremo Tribunal Federal e ofensa reflexa à Constituição Federal).

A percepção da Defensoria Pública como instituição indispensável ao aperfeiçoamento da prestação jurisdicional fica mais evidenciada na classe processual da reclamação, pois, nas decisões analisadas, não se observou inadmissão sob o fundamento de ilegitimidade ativa das defensorias públicas. Como fundamento para ingresso das defensorias públicas na condição de *custos vulnerabilis* no âmbito do Supremo Tribunal Federal, as decisões examinadas indicam o uso do art. 134 da Constituição da República (Rcl 56.438-MC), o fato de a demanda envolver interesses de pessoas vulneráveis (Rcl 59.005-MC), ou a apresentação de declarações de hipossuficiência das partes na origem (Rcl 60.455).

Se nas causas de contornos subjetivos mantém-se a exigência de o reclamante ter sido parte na relação jurídica da lide originária (art. 988 do CPC), a evolução jurisprudencial para conhecer da reclamação de todos atingidos por decisões contrárias ao entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal em julgamento proferido em controle concentrado de constitucionalidade facilitou o reconhecimento das defensorias públicas para ajuizamento desse instrumento processual em lugar dos necessitados, evidenciando a percepção do Tribunal sobre a alteração do modelo constitucional daquela instituição. Assim, por exemplo, em reclamações nas quais suscitada a inobservância ao que determinado no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828 (no sentido de serem suspensas as reintegrações de posse no curso da pandemia da Covid-19 e de os tribunais instalarem, na retomada da execução de decisões suspensas, comissões de conflitos fundiários como etapa prévia e necessária ao cumprimento de ordens de desocupação coletivas de pessoas em estado de vulnerabilidade social), os órgãos de tutela dos necessitados obtiveram a suspensão de ordens de reintegração de posse que estavam em desacordo com os parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal (Rcl 49.355; Rcl 54.690; Rcl 53.349; Rcl 51.980), resguardando, assim, a moradia de várias famílias em situação de vulnerabilidade.

Nessa linha, é paradigmática a decisão sobre o pedido de medida cautelar feito na Reclamação n. 54.011, ajuizada por três pessoas, representadas por advogados privados, também com o objetivo de suspender a reintegração de imóvel ocupado por 105 famílias em situação de vulnerabilidade. Depois de distribuída a reclamação, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo compareceu aos autos para reiterar os termos da peça inicial e insistir no deferimento da medida cautelar, tendo o relator admitido o seu ingresso na qualidade de *custos vulnerabilis*, “inclusive para suprir a ilegitimidade ativa das reclamantes quanto aos interesses dos demais beneficiários ocupantes da área, não representados formalmente pelos advogados subscritores da exordial”³⁴. Percebe-se, daí, ter o relator amplificado a democracia processual, não somente por alcançar todos os indivíduos envolvidos na causa (garantindo, com isso, uniformidade de tratamento e economia processual), como também por permitir ao órgão de defesa dos necessitados intervir no mais alto grau de participação processual (com legitimação recursal e direito ao tempo integral de sustentação oral), contribuindo, assim, para a elaboração de uma solução que considerasse os argumentos daqueles cuja proteção e participação processual são tradicionalmente deficientes.

³⁴ Trecho da decisão monocrática proferida pelo Ministro André Mendonça na Rcl n. 54.011/SP, divulgada no Diário da Justiça eletrônico de 29/06/2022.

A contribuição das defensorias públicas na persecução de soluções implementadas a partir do debate social ampliado também é percebida na Reclamação n. 64.803, ajuizada pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, em face de decisão proferida pelo Presidente do Tribunal de Justiça fluminense, no que suspendeu a determinação de vara da infância e da juventude para impedir o recolhimento de menores em razão da denominada ‘Operação Verão’. A admissão da intervenção como *custos vulnerabilis* viabilizou a participação daquele órgão de defesa dos necessitados na audiência de conciliação, convocada pelo Ministro Cristiano Zanin e realizada em 21 de fevereiro de 2024, juntamente com outros autores de reclamações voltadas contra o mesmo ato reclamado, visando a construção coletiva de um acordo, o qual foi firmado a partir da abordagem de todos os temas levantados na ocasião (limites de atuação das autoridades de segurança pública, necessidade de capacitação das tropas, atuação dos conselhos tutelares, respeito às normas do Estatuto das Criança e do Adolescente).

O ganho promovido pelo ingresso das defensorias públicas como *custos vulnerabilis*, nas causas que envolvam direitos dos necessitados, fica evidente ao compararmos as duas ações de controle concentrado que apresentaram essa questão processual (ADPFs 991 e 709), ambas tratando das omissões do poder público quanto a proteção dos direitos dos povos indígenas e tendo por requerente a Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil - APIB. Enquanto o Ministro Edson Fachin, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 991, recusou (implicitamente) o pedido da Defensoria Pública da União (Defensoria Pública da União) para atuar na condição de *custos vulnerabilis*, admitindo seu requerimento subsidiário de ingresso como *amicus curiae* (decisão proferida em 30/11/2022), o Ministro Roberto Barroso, ao analisar (em 16/10/2023) embargos de declaração opostos pela Defensoria Pública da União contra sua decisão no mesmo sentido daquela do Ministro Edson Fachin na ADPF 709, acolheu o recurso para que a embargante atuasse como *custos vulnerabilis*, “afasta[ndo] as limitações processuais característica do instituto do *amicus curiae*”.

Em razão dessa decisão, o Ministro Roberto Barroso determinou a intimação da Defensoria Pública da União, da autora (APIB) e da Procuradoria-Geral da República “para acompanhamento da situação emergencial em questão e de eventuais omissões em seu atendimento”, resultando em manifestação na qual a Defensoria Pública da União apontou a manutenção do quadro de violações aos direitos fundamentais dos povos Yanomami, e requerendo providências, o que foi indeferido pelo relator em 17/04/2024, tendo em vista a recente homologação do Plano Operacional da Terra Indígena apresentado pelo governo federal, mas realçando, ao final, “que esse indeferimento não

obsta[ria] a formulação de novos pedidos caso o referido plano não apresent[asse] resultados efetivos em prazo razoável”.

Dessa maneira, a despeito das similaridades entre as ações de arguição de descumprimento fundamental referidas, enquanto a Defensoria Pública da União ficou limitada à apresentação de informações, de memoriais escritos nos autos e tempo de sustentação oral compartilhado, por ocasião do julgamento definitivo de mérito na ADPF 991, a mesma instituição adquiriu prerrogativas mais ampla (semelhantes àquelas atribuídas às partes tradicionais) com o acolhimento de seu pedido de ingresso como *custos vulnerabilis* na ADPF 709. Entre essas prerrogativas, assegurou-se a realização de requerimentos autônomos (medidas cautelares, produção de provas, etc), a interposição de recursos e o tempo regular de sustentação oral conferido às partes. Ainda que não as exerça, certamente as prerrogativas dessa espécie de atuação processual contribuem para o desempenho da atribuição fiscalizatória determinada pelo relator.

Além da abordagem realizada em relação ao “conceito, poderes e requisitos” do *custos vulnerabilis*, outros dois pontos dignos de nota nessa decisão proferida nos embargos declaratórios na ADPF 709 são: a) a confirmação de que “a Defensoria tem *status* constitucional equivalente ao do Ministério Público” (portanto não subsidiária); e b) a acepção de que o instituto do *custos vulnerabilis* tem um perfil “eminentemente instrumental”, ou seja, “o instituto não é um fim em si mesmo, tampouco deve ser manejado de forma banalizada ou voluntarista, a depender dos interesses pessoais ou corporativos de quem subscreve a peça”. Esclarecendo, ainda, que “embora a instituição tenha autonomia funcional para avaliar quando requerer a habilitação, a justificação do ingresso deverá estar ancorada em sua própria razão de ser: a defesa dos direitos das pessoas necessitadas e a especial relevância do feito para a sua consecução”. Nessa linha, a decisão aponta o que seriam os requisitos necessários ao deferimento do ingresso na condição de *custos vulnerabilis*:

- (i) a vulnerabilidade dos destinatários da prestação jurisdicional; (ii) o elevado grau de desproteção judiciária dos interesses que se pretende defender; (iii) a formulação do requerimento por defensores com atribuição para a matéria; e (iv) a pertinência da atuação com uma estratégia de cunho institucional, que se expressa na relevância do direito e/ou no impacto do caso sobre um amplo universo de representados. Tais requisitos asseguram um uso razoável e não excessivo do instituto. Embora a análise de alguns deles compita à própria instituição, o Poder Judiciário em princípio poderá aferir, como etapa prévia à admissão do ingresso, ao menos os três primeiros acima elencados;

A importância da participação da Defensoria Pública na condição de *custos vulnerabilis* também ficou demonstrada em uma das decisões mais recentes identificadas no presente estudo (Suspensão de Liminar n. 1.696/SP). No caso, o Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo requereu ao Presidente do Supremo Tribunal Federal medida de contracautela visando suspender os efeitos de decisão judicial que afastou a obrigação para o uso de câmeras corporais nas operações destinadas a responder ataques praticados contra policiais no Estado de São Paulo. Apesar da decisão no sentido da improcedência da contracautela, a preliminar de ilegitimidade do órgão defensorial suscitada pelo ente federativo foi rechaçada pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, sob o fundamento de que “a atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo [como *custos vulnerabilis*] se justifica por dados atuais, concretos e oficiais, acerca da grave situação da segurança pública do Estado de São Paulo quanto à letalidade policial”. Essa condição processual viabilizou a apresentação de pedido de reconsideração pela Defensoria Pública estadual “à luz de fatos novos”, conduzindo a uma rejeição da contracautela condicionada à implementação do ‘Programa Muralha Paulista’, que tem por finalidade aprimorar o uso de soluções tecnológicas na atividade de segurança pública, razão pela qual o relator determinou a remessa do feito ao Núcleo de Processos Estruturais Complexos - NUPEC/Supremo Tribunal Federal, para acompanhamento.

4 Conclusões e discussões

A criação e estruturação das Defensorias Públicas está historicamente vinculada às decisões do Supremo Tribunal Federal, cuja jurisprudência não somente garantidora, como impulsionadora da efetivação de sua autonomia funcional, administrativa e financeira, orientou o modelo constitucional daquela instituição, sobretudo a partir das alterações decorrentes das Emendas Constitucionais ns. 45/2004, 75/2013 e 80/2014, que, dentre outras providências relevantes, assentaram sua atuação “como expressão e instrumento do regime democrático”, acrescentando à incumbência original de “orientação jurídica” e de “defesa dos necessitados” também o papel de “promoção dos direitos humanos”, além da defesa também dos direitos coletivos.

A constitucionalização desse alargamento das atribuições da Defensoria Pública, respaldando para além da jurisprudência a atuação com vistas à promoção dos direitos humanos e em defesa, também, dos interesses coletivos, acaba por criar as condições para a implementação da figura processual do *custos vulnerabilis* (“guardião dos vulneráveis” ou “fiscal da efetivação

dos direitos dos vulneráveis”). Tal condição permite que a Defensoria Pública intervenha nos feitos, em nome próprio, mas no interesse dos direitos dos necessitados, de modo a fortalecer a defesa de interesses coletivos e difusos de grupos minoritários e, por vezes, sem representatividade para atuar nesse tipo de demandas.

De consequência, essa criação doutrinária, idealizada para efetivar, na prática a equivalência constitucional entre as duas instituições essenciais à função jurisdicional (Ministério Público e Defensoria Pública), acaba servindo de instrumento também para legitimação e democratização do processo decisório do Poder Judiciário, sobretudo do Supremo Tribunal Federal. Isso porque, possibilita à Defensoria Pública uma atuação como “parte” e não como qualquer “modalidade especial de intervenção de terceiros” (*amicus curiae*), com todas as relevantes consequências processuais dessa atuação, especialmente em processos coletivos e demanda estruturais, minimizando as críticas sobre a efetiva e necessária participação dos representantes das sociedade no processo decisório e na implementação das políticas públicas relacionadas aos direitos humanos a elas vinculados (MARÇAL, 2019).

O universo de decisões examinadas no presente estudo evidenciou que a Suprema Corte brasileira ainda não consolidou sua jurisprudência sobre todas as nuances desse novo instituto, encontrando-se algumas decisões que tentam traçar uma linha de atuação uniforme para o Tribunal, especificando requisitos, geralmente na linha da excepcionalidade desse tipo de atuação. Na grande maioria dos casos, o pedido desse tipo de ingresso das defensorias, quando aceito, é convertido em *amicus curiae*, figura processual auxiliar do Tribunal no processo decisório e não como parte diretamente interessada na proteção coletiva dos direitos da parcela social mais vulnerável.

Demonstrou-se, ainda, que o Supremo Tribunal costuma avaliar e decidir sobre essa forma de atuação processual da Defensoria Pública de maneiras variadas, a depender do tipo de processo (controle concentrado ou difuso) e classe processual, havendo mais probabilidade de êxito para o ingresso como *custos vulnerabilis* nas ações de controle concentrado ou nas reclamações ajuizadas com intuito de garantir a autoridade de decisões proferidas pela Corte nos processos objetivos. Já nas decisões proferidas em controle difuso (REs e AREs), normalmente se aplica a chamada “jurisprudência defensiva”, não se adentrando no tema de ingresso por óbice processual (geralmente “reexame de prova” - Súmula n. 279/Supremo Tribunal Federal), ainda que o dispositivo tido por afrontado seja o art. 134 da Constituição Federal. Nas demais classes (todas ações originárias) em que houve menção ao tema (EXT, HC e RHC), o número de decisões ainda

se mostra insuficiente para uma análise segura sobre o posicionamento do Tribunal nesses tipos de demandas.

A análise feita também revelou que há várias questões ainda pendentes de aprofundamento sobre o tema, como, por exemplo, a forma de ingresso efetivo das Defensorias Públicas dos diversos estados e da União, em processos coletivos e em demandas estruturantes, especificamente se todas seriam aceitas como *custos vulnerabilis*, se somente a Defensoria Pública da União, ou se o ingresso poderia ser limitado territorialmente a depender do bem jurídico tutelado ou da controvérsia discutida no caso específico. Outra questão em relação à qual certamente deverá ser examinada diz com a forma de participação do *custos vulnerabilis* no acompanhamento e implementação das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal nas demandas cujo ingresso nessa modalidade processual foi deferido.

Outra possibilidade também ainda em aberto, mas que aparentemente pode ser defendida como consequência lógica dessa ampliação de legitimação, agora respaldada por alguma decisões da Suprema Corte, seria a intervenção obrigatória, como *custos vulnerabilis*, da Defensoria Pública, nos processos estruturantes e nos julgamentos das ações de controle de constitucionalidade em abstrato, ao menos quando em discussão a implementação de direitos fundamentais e sociais constitucionalmente assegurados aos necessitados. Diante da envergadura dessa atuação e da necessidade de regulação do chamado “processo constitucional”, objeto inclusive de instituição de comissão de notáveis, tanto pela Câmara dos Deputados³⁵ quanto pelo Senado Federal³⁶, para elaboração de projeto de lei sobre o tema, a questão certamente deverá ser objeto de normatização futura³⁷.

Independente dessas “pendências”, pelo estudo detalhado dos processos mapeados foi possível confirmar a impressão inicial quanto à importância da utilização da figura processual do *custos vulnerabilis* como instrumento legitimador e democratizante das decisões da Suprema Corte, especialmente se consideradas as críticas de parte da doutrina a respeito dos alegados déficits de participação social e de representatividade do Poder Judiciário nas demandas coletivas e estruturantes, portanto com evidentes ganhos institucionais, não somente para a Defensoria

³⁵ Ato do Presidente de 24.11.2020, no qual o Presidente da Câmara dos Deputados “Institui Comissão de Juristas destinada a elaborar anteprojeto de legislação que sistematize as normas de processo constitucional brasileiro”.

³⁶ Ato n. 3/2024 da Presidência, de 4.3.2024, no qual o Presidente do Senado Federal “Institui Comissão de Juristas destinada a elaborar anteprojeto de legislação que sistematize as normas de processo constitucional brasileiro”.

³⁷ Em 8.7.2024, às 12h55m, os autores do presente artigo formalizaram sugestão para a Comissão de Juristas do Senado [formulário disponível em: <http://forms.office.com/r/1mTiGMj5gx>], propondo a referida obrigatoriedade da participação da Defensoria Pública nos processos estruturais e de controle concentrado de constitucionalidade quando em discussão a implementação de direitos fundamentais e sociais constitucionalmente assegurados aos necessitados, com amparo do art. 134 da Constituição da República e do inc. VII do art. 4º da LC n. 80/1994 (com a redação da LC n. 132/2009).

Pública e para o Supremo Tribunal Federal, como para os assistidos e para os jurisdicionados em geral. Em palavras outras, a atuação associada entre Supremo Tribunal Federal e Defensoria Pública evidencia uma espécie de “simbiose institucional” (BOGÉA, 2022), na medida em que a Suprema Corte reforça a atuação daquela instituição, enquanto essa atuação confere legitimidade democrática para justificar as decisões do Tribunal em decisões coletivas e estruturais envolvendo políticas públicas.

No presente trabalho, também se evidenciou a necessidade de ampliação dos debates sobre o tema, esperando-se contribuir para que as lacunas identificadas possam ser objeto de estudo posteriores e eventualmente colmatadas, seja pela jurisprudência, seja pela legislação processual de regência.

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, Vitor Henrique de Melo; DANTAS, Juliana de Oliveira Jota. *Da participação e fundamentação decisória como fatores de legitimidade na tutela ambiental*. Revista de Direito Ambiental, vol. 108, Out-Dez/2022. Revista dos Tribunais Online. Disponível em: <https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc50000018fe9b10b6ec389c0a6&docguid=I9caed270720111edb9d1ed1413e0efe6&hitguid=I9cae270720111edb9d1ed1413e0efe6&spos=1&epos=1&td=1&context=22&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>.

BARROS, Gabriela Wanderley da Nóbrega Farias de. *Análise jurisprudencial quantitativo-qualitativo da Intervenção “Custos Vulnerabilis” da Defensoria Pública no Direito Processual Penal*. In: MAIA, Maurilio Casas. (Org.). *(Re)pensando custos vulnerabilis e Defensoria Pública: por uma defesa emancipatória dos vulneráveis*. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021. p. 477-506.

BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009.

BINENBOJM, Gustavo. *A nova jurisdição constitucional: Legitimidade democrática e instrumentos de realização*. 4 ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BOGÉA, D. *A gestação de Ações Constitucionais: os partidos políticos (e suas motivações) no Supremo Tribunal Federal*. In: MADEIRA, L. M., MARONA, M. C., and RIO, A., eds. *Democracia e justiça na América Latina: para onde vamos?* [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2022.

BOLONHA, Carlos; ZETTEL, B. B. *As Novas Perspectivas Legitimatórias do Judicial Review no Constitucionalismo Atual*. In: CONPEDI. (Org.). Anais do XXI Congresso Nacional do CONPEDI. 1ª ed. Florianópolis: FUNJAB, 2012, v., p. 194-221.

CASAS MAIA, Maurílio. *Custos Vulnerabilis Constitucional: o Estado Defensor entre o Resp nº 1.192.577- RS e a PEC nº 4/14*. In Revista Jurídica Consulex. Ano XVIII, nº 417, 1º de junho. Brasília: Editora Consulex, 2014.

CASAS MAIA, Maurílio. *O Estado-Defensor e sua missão enquanto Custos Vulnerabilis*, publicado em 30.6.2014 no sítio eletrônico da Associação Nacional de Defensoras e Defensores Públicos (ANADep). Disponível em <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=20140>.

CASAS MAIA, Maurílio. *(Re)Pensando o custos vulnerabilis: Por uma defesa emancipatória dos vulneráveis*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021. p. 20-26;

CASSERES, Livia Miranda Muller Drumond. *Kizomba: A Constituição-potência da Defensoria Pública brasileira*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Rio de Janeiro, 2019.

DENARDI, E. G.; AVOLIO, C. G. *A atuação interventiva da Defensoria Pública como Custos Vulnerabilis*. Direito.UnB - Revista de Direito da Universidade de Brasília, v. 7, n. 1, p. 153–177, 30 abr. 2023.

GARCIA, André de Albuquerque; COURA, Alexandre de Castro. *Diálogos constitucionais e o Supremo Tribunal Federal: uma necessária busca por legitimidade democrática*. Editora Fórum. Belo Horizonte, 2022.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; ROCHA, Jorge Bheron; MAIA, Maurilio Casas. *Custos Vulnerabilis: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações Político-Jurídicas dos vulneráveis*. Belo Horizonte: CEI, 2020.

HÄBERLE, Peter. *Jurisdição Constitucional como força política*. In: TAVARES, André Ramos, et alii (Coord.). *Justiça Constitucional - pressupostos teóricos e análise concretas*. Belo Horizonte. Editora Fórum, 2007.

MARÇAL, Felipe Barreto. *Processos Estruturantes (multipolares, policêntricos ou multifocais): Gerenciamento processual e modificação da Estrutura Judiciária*. Revista de Processo vol. 289/2019, p. 423 - 448. Mar, 2019.

MIGUEL, L. F.; BOGÉA, D. *O juiz constitucional me representa? O Supremo Tribunal Federal e a representação argumentativa*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 35, p. e3510402, 2 mar. 2020.

MOREIRA, Eduardo Ribeiro. *Neoconstitucionalismo: a invasão da Constituição*. São Paulo: Método, 2008. (Coleção Professor Gilmar Mendes ; v.7)

MOSSOI, Alana Caroline. *Os obstáculos ao processo estrutural e decisões estruturais no Direito brasileiro*. Revista dos Tribunais, vol. 1018/2020. Ago, 2020.

SARMENTO, Daniel. *A jurisdição constitucional e o empoderamento dos excluídos: a mudança jurisprudencial na ADPF 709 e os novos desafios*. Disponível em:

<http://uerjdireitos.com.br/jurisdicao-constitucional-e-o-empoderamento-dos-excluidos-mudanca-jurisprudencial-na-adpf-709-e-os-novos-desafios/>.

SOUZA, José Augusto Garcia de. *O destino de Gaia e as funções constitucionais da Defensoria Pública ('revisitadas')*: ainda faz sentido a visão individualista a respeito da instituição?, Revista de Direito do Estado, nº 14, abr./jun. 2009.

STAUB, Eliana Monteiro. *Vulnerabilidade e Acesso à Justiça: Defensoria Pública brasileira como "custos vulnerabilis" no processo civil*. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Civis) – Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra. Coimbra, 2021.

TAYLOR, M. M. *O judiciário e as políticas públicas no Brasil*. Dados, v. 50, p. 229–257, 2007.

VASCONCELOS, N. P. DE. *Solução do problema ou problema da solução? Supremo Tribunal Federal, CNJ e a judicialização da saúde*. REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, v. 6, n. 1, p. 83–108, 25 abr. 2020.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supermocracia*. In: Revista Direito GV, São Paulo, n. 8. P. 441-463, jul./dez.2008. Disponível em: <<http://goo.gl/7sIL7h>>. Acesso em: jun.2024.

ZETTEL, Bernardo Barbosa; BOLONHA, Carlos Alberto Pereira das Neves. *As novas perspectivas legitimatórias do judicial review no constitucionalismo atual*. In: ÁVILA, Flavia de, et alii (Coord.). Teoria do estado e da constituição. Rio de Janeiro: Funjab, 2012.