

**EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 991 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : MIN. EDSON FACHIN  
**EMBTE.(S)** : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO  
**PROC.(A/S)(ES)** : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

**DECISÃO:** Trata-se de embargos de declaração opostos pela Defensoria Pública da União em face de decisão monocrática que deferiu o ingresso da instituição no feito na qualidade de *amicus curiae*, olvidando-se de analisar o pedido principal, de intervenção na ação na qualidade de *custos vulnerabilis*.

Sustenta ser tempestiva a manifestação, uma vez que não teria havido intimação pessoal do Defensor Público-Geral Federal da decisão monocrática embargada, tal como prevê o artigo 23 c/c artigo 44, I, da Lei Complementar 80/94.

Afirma que a admissão na qualidade de *custos vulnerabilis* concretiza o cumprimento da missão constitucional de defesa dos socialmente mais expostos a situações de vulnerabilidade.

Aduz que, *“há espaço para a admissão da Defensoria Pública da União na qualidade de custos vulnerabilis, conforme assim decidiu recentemente o Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso, no julgamento de Embargos de Declaração opostos pela Defensoria Pública da União nos autos da ADPF 709, contra decisão singular que, a exemplo da r. decisão ora embargada, deferiu apenas o pedido subsidiário de admissão da instituição na qualidade de amicus curiae, deixando de apreciar o pedido principal: o ingresso da DPU na qualidade de custos vulnerabilis”* (eDOC 188, p. 9).

Assim, *“requer-se seja suprida a omissão apontada, examinando-se o pedido principal de ingresso da Defensoria Pública da União como custos vulnerabilis e deferindo-se tal ingresso, reconhecendo-se a possibilidade de interposição de todo e qualquer recurso ou incidente, observando-se o interesse e a legitimidade institucional, consideradas as funções da instituição”* (eDOC 188, p. 15).

Determinei à Secretaria Judiciária a certificação acerca da efetiva intimação do Defensor Público-Geral da decisão monocrática de eDOC 57; em resposta, a Secretaria certificou que esta, efetivamente, não ocorreu

**ADPF 991 ED / DF**

(eDOC 244).

Eis, em apertada síntese, breve relato do petítório.

Atestada a ausência de intimação pessoal do Defensor Público-Geral Federal, como determina a legislação de regência, são tempestivos os presentes aclaratórios.

E, de fato, analisando os autos, efetivamente verifica-se omissão quanto à análise do pedido de intervenção na ação na qualidade de *custos vulnerabilis*, a qual passo a sanar.

Inicialmente, destaco que o art. 134 da Constituição da República, com redação dada pela EC 80/2014, configura concretização do direito constitucional ao acesso à justiça, insculpido no art. 5º, LXXIV. Eis o teor:

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

§ 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.

§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.

§ 4º São princípios institucionais da Defensoria Pública a

**ADPF 991 ED / DF**

unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal.”

Converte-se, assim, o direito fundamental de assistência jurídica, gratuita e integral em verdadeira garantia constitucional, ao atribuir-se à Defensoria Pública a qualidade de instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado. Recaem no rol de competências da Defensoria Pública, para além de outras funções, a promoção da defesa dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita.

Ressalto que a Defensoria Pública está erigida como órgão autônomo da administração da justiça, e, por isso, conta com independência e autonomia administrativa, financeira e orçamentária, conferidas pelas EC 45/2004, 73/2013 e 80/2014 e assentadas também no art. 134 da Constituição Federal.

Na evolução constitucional e jurisprudencial do papel da Defensoria Pública, o advento da Emenda Constitucional nº 80, de 04 de junho de 2014, representou marco incontestável acerca de sua natureza como instituição voltada à defesa da coletividade, ao alçá-la expressamente ao patamar de expressão e instrumento do regime democrático e lhe atribuir o dever de proteção dos direitos humanos e a tutela de direitos coletivos, abandonando o enfoque anterior, restrito à mera assistência judiciária gratuita.

Dessa forma, reconhecer a atuação da Defensoria Pública como um direito que corrobora para o exercício de direitos é reconhecer sua importância para um sistema constitucional democrático em que todas as pessoas, principalmente aquelas que se encontram à margem da sociedade, possam usufruir do catálogo de direitos e liberdades previsto na Constituição Federal.

Para o desempenho da missão institucional da Defensoria Pública na promoção do amplo acesso à justiça e na redução das desigualdades, assim como ocorre com o Ministério Público, igualmente legitimado para a proteção de grupos vulneráveis, os poderes previstos à Defensoria Pública, seja em sede constitucional ou em âmbito infraconstitucional

**ADPF 991 ED / DF**

foram atribuídos como instrumentos para a garantia do cumprimento de suas funções institucionais.

Resta necessário solver a questão colocada pela Defensoria Pública, qual seja, da possibilidade de intervenção na lide na qualidade de *custos vulnerabilis*, entendida esta como uma extensão de suas atribuições institucionais.

Efetivamente, conquanto a matéria necessite de um maior aprofundamento e de uma maior concretização jurisprudencial, é possível compreender a possibilidade de intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* no sentido de uma forma de figurar no processo na defesa de pessoas em situação de vulnerabilidade, de maneira diretamente interessada e parcial ou seja, diferentemente da figura do *amicus curiae*, não se trata de apresentar argumentos para auxiliar a Corte em seu mister, mas da defesa, em nome próprio, dos direitos das populações mais necessitadas, conforme suas atribuições descritas no caput do artigo 134 do texto constitucional.

No entendimento doutrinário:

**“Inicialmente, a atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* tem como principal objetivo amplificar a proteção dos direitos fundamentais das pessoas em situação de vulnerabilidade, inclusive de múltiplas formas de vulnerabilidades** (Maia, 2014a). Isso ocorre porque essa intervenção institucional, na seara penal, busca reduzir a vulnerabilidade processual (Tartuce, 2012) daqueles atingidos pelo poder punitivo estatal — sendo inspirada (Maia, 2014b) nos estudos *garantistas* (Santiago; Diógenes, 2021; Santiago; Maia, 2019, 2023) de Luigi Ferrajoli(2014). A falta de recursos — econômicos, geográficos, processuais etc. — é compensada pela atuação do Estado Defensor, garantindo igualdade material e *par conditio*, potencializando o exercício dos direitos fundamentais e amplificando a voz dos indivíduos e grupos historicamente excluídos.

**Ao atuar como *custos vulnerabilis* (Gonçalves Filho; Rocha; Maia, 2020), a Defensoria Pública defende interesses**

ADPF 991 ED / DF

**institucionais primários e finalísticos (Almeida Filho; Maia, 2015), ou seja, busca a realização de suas finalidades institucionais: a promoção dos direitos humanos e o acesso à justiça e à ordem jurídica (e social) justa para pessoas e coletividades em situação de vulnerabilidade.** Desse modo, a atuação interventiva decorre do próprio texto constitucional (art. 134) e de diversas regras atinentes à Defensoria Pública (v.g., Brasil, 1984, LEP, art. 81-A, 1994, art. 4º, XI, 2015, CPC, art. 554, § 1º; etc.). **Portanto, a instituição não se limita à representação individual, mas atua nas diversas posições processuais (Maia, 2016) possíveis de forma a conferir uma proteção efetiva dos direitos desses grupos e indivíduos vulnerabilizados.”**

(MAIA, M.C.; ROCHA, J.B.; SANTIAGO, N. E. A. A Defensoria Pública enquanto custos vulnerabilise a Súmula 71 do Tribunal de Justiça do Ceará. Boletim IBCCRIM, São Paulo, ano 32, n. 375, p. 10. Disponível em: [https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim\\_1993/article/view/801](https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/801). Acesso em: 12 ago. 2024)

É, portanto, instrumento de exteriorização das atribuições institucionais da Defensoria Pública, na defesa dos necessitados e vulneráveis, especialmente direcionado à tutela coletiva buscada nas ações, ou ao menos voltado à universalização de decisões que, *prima facie*, resolvem conflitos individuais.

Recentemente, em ação na qual também se pretende a defesa de interesses dos povos indígenas isolados e de recente contato, qual seja, a ADPF 709, de relatoria do e. Ministro Luís Roberto Barroso, a Defensoria Pública da União foi admitida como *custos vulnerabilis*, em decisão assim ementada:

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ADMISSÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA COMO “CUSTOS

ADPF 991 ED / DF

VULNERABILIS”.

1. Embargos de declaração por meio dos quais a Defensoria Pública requer que se supra a omissão da decisão embargada quanto a seu requerimento de ingresso nos autos da ADPF 709 na condição de *custos vulnerabilis*. A aplicação do instituto lhe facultaria o exercício de poderes mais amplos do que aqueles reconhecidos à figura do *amicus curiae*, possibilitando-lhe: a realização de requerimentos autônomos (tais como de medida cautelar e de produção de provas), a interposição de recursos, bem como tempo de sustentação oral semelhante àquele conferido às partes.

2. A condição de *custos vulnerabilis* 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, que, em outras condições, não teriam voz. Trata-se de instituto intimamente relacionado às suas atribuições institucionais de defesa de direitos humanos (art. 134, CF). Nas ações de controle concentrado, tal intervenção confere, ainda, maior abertura ao debate, permitindo que se aportem diferentes perspectivas que não estariam disponíveis em outras circunstâncias. Precedentes: STF, Rcl n. 54.011, Rel. Min. André Mendonça, j. 29.06.2022; STJ, EDcl no REsp 1.712.163, Rel. Min. Moura Ribeiro, j. 25.09.2019.

3. São requisitos para a admissibilidade, como *custos vulnerabilis*: (i) a vulnerabilidade dos destinatários da prestação jurisdicional; (ii) o elevado grau de desproteção judiciária dos interesses; (iii) a formulação do requerimento por defensores com atribuição; e (iv) a pertinência da atuação com uma estratégia de cunho institucional. Resguardada a autonomia funcional da instituição, o Poder Judiciário poderá aferir, como etapa prévia à admissão, a presença dos três primeiros requisitos.

4. Embargos de declaração conhecidos e providos para admitir a intervenção da Defensoria Pública da União no feito, a título de *custos vulnerabilis* no âmbito da ADPF 709, tendo em vista a condição de extrema vulnerabilidade das comunidades

ADPF 991 ED / DF

indígenas, os diversos direitos fundamentais que se busca concretizar na ação e a pertinência da questão com as atribuições da DPU.”

(ADPF 709 ED, Decisão monocrática, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJ 17.10.2023)

De referida decisão, extraem-se as possibilidades e requisitos para admissão da Defensoria Pública em ações de controle concentrado, como *custos vulnerabilis*:

“5. O *custos vulnerabilis* corresponde a uma intervenção da Defensoria Pública, em nome próprio, para defender os direitos dos necessitados e dar cumprimento à sua missão constitucional de tutela de direitos humanos. A ideia é que a instituição possa intervir para contribuir com a discussão à luz dos interesses dos grupos vulnerabilizados, de modo a trazer novas informações, experiências e perspectivas. A novidade é que a intervenção da Defensoria Pública se dá em condições equivalentes às de uma parte, enquanto instituição essencial à justiça incumbida da defesa dos necessitados, sem que lhe sejam impostas as limitações do *amicus curiae*.

6. O instituto tem origem em construção doutrinária que começou a ser ventilada nos idos de 2014, foi acolhido pelo Código de Processo Civil de 2015 no procedimento das ações possessórias e tem sido admitido por tribunais de todo o país, como o Superior Tribunal de Justiça. Aqueles que o defendem sustentam que, nos últimos anos, houve uma série de modificações legislativas que ampliaram o papel da Defensoria Pública e lhe atribuíram também funções coletivas. Nesse cenário, a intervenção da instituição como *custos vulnerabilis* é apresentada como ferramenta para desempenho da missão instituída pelo art. 134, caput, da Carta de 1988, especialmente a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos coletivos dos necessitados. Afirma-se, portanto, que se trata de uma prerrogativa implícita para cumprir os propósitos institucionais atribuídos pela

ADPF 991 ED / DF

**Constituição.**

7. De fato, não raro a intervenção da Defensoria Pública é uma ferramenta essencial. Afinal, a invisibilidade que recai sobre os necessitados não se manifesta apenas na vida cotidiana, na falta de acesso a direitos básicos, como saúde, educação e moradia; ela também se reflete nos autos de processos judiciais, especialmente naqueles em tais pessoas não figurem originariamente como parte. Isso pode ocorrer por obstáculos de fato, como nos casos em que o interessado não conhece seus direitos e/ou não tem recursos econômicos para se habilitar; ou, ainda, por obstáculos processuais, como nas situações em que lhe falta capacidade postulatória, legitimidade ou já existe uma ação proposta. Em tais ocasiões, a possibilidade de atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* é uma forma de atenuar a invisibilidade de tais pessoas, proporcionar-lhes uma assistência jurídica integral e pluralizar o debate.

(...)

10. Vale observar, ainda, que a admissão da Defensoria Pública como *amicus curiae*, na hipótese, não seria a melhor opção. Isso porque sua participação não está simplesmente voltada ao fornecimento de subsídios para aprimorar a prestação jurisdicional, objetivo precípuo do amigo da corte. A intervenção, em verdade, se dá na qualidade de representante dos necessitados impactados pela relação jurídica litigiosa, que não teriam voz sem tal providência. Nessa condição, a sua participação não se sujeita às limitações processuais próprias do *amicus curiae* (art. 138 do CPC), seja porque a instituição não está tecnicamente atuando na qualidade de amigo da corte, seja porque ela precisa ter as ferramentas necessárias para promover a defesa dos interesses das pessoas que representa com paridade de armas. Em tais condições, devem-se facultar à Defensoria prerrogativas semelhantes àquelas atribuídas às partes tradicionais do processo, entre as quais se incluem a realização de requerimentos autônomos (inclusive de medida cautelar e provas), a interposição de recursos e o tempo regular

ADPF 991 ED / DF

de sustentação oral.

11. Para que isso se justifique, algumas cautelas devem ser observadas. **O *custos vulnerabilis* tem um perfil eminentemente instrumental.** Isso significa que 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. Ao revés, está a serviço da missão constitucional da Defensoria Pública e dos valores que o art. 134, caput, da CF buscou proteger: a democracia, os direitos humanos e a igualdade. Assim, 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.

12. Além disso, a doutrina vem exigindo, para o acolhimento do instituto, a presença de alguns requisitos, a saber: (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<sup>8</sup>. 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.

13. Observados tais requisitos e tendo em vista a missão constitucional da Defensoria Pública, não tenho dúvidas em afirmar que há de se acolher, também no Supremo Tribunal Federal, a figura do *custos vulnerabilis* em favor da sua atuação.”

(grifos nossos)

Admitida, portanto, a possibilidade de intervenção da Defensoria

**ADPF 991 ED / DF**

Pública na qualidade de *custos vulnerabilis*, cumpre perquirir a presença dos requisitos autorizadores de sua participação na presente ação, de acordo com as balizas lançadas na ADPF 709.

No que concerne com a vulnerabilidade dos destinatários da demanda, já se afirmou à exaustão a extrema vulnerabilidade dos povos indígenas isolados e de recente contato, com risco real de desaparecimento caso as medidas de impedimento ou mitigação do contato com a sociedade envolvente e de garantia dos territórios em que habitam não forem concretizadas.

Quanto ao grau de desproteção judiciária dos interesses em litígio, também as decisões pretéritas proferidas nos presentes autos demonstraram que a situação de voluntário isolamento impede que esses povos se utilizem, em nome próprio, das ações judiciais utilizadas pela sociedade envolvente na defesa de seus direitos, sendo representados por organização indígenas que sustenta o direito à autodeterminação como primordial à manutenção da própria sobrevivência dessas comunidades.

Por fim, o pedido foi deduzido por defensores públicos, além da Defensoria atuar em diversas demandas com temática de proteção aos direitos indígenas em trâmite nesta Corte.

E, finalmente, constato que a autora da presente ação expressamente anui com a pretensão da Defensoria Pública (eDOC 204).

Ante o exposto, acolho os embargos de declaração da Defensoria Pública da União para sanar a omissão apontada, e admitir a intervenção da embargante da presente ação na qualidade de *custos vulnerabilis*, com poderes e faculdades processuais semelhantes àqueles conferidos às partes no processo.

Intime-se.

Brasília, 12 de agosto de 2024.

**Ministro EDSON FACHIN**

**Relator**

*Documento assinado digitalmente*