

A DPU COMO “GUARDIÃ DOS VULNERÁVEIS”: UM COMPARATIVO DA ATUAÇÃO DO *AMICUS CURIAE* E DO *CUSTOS VULNERABILIS* NA ADPF 709/DF

THE FPD AS “GUARDIAN OF THE VULNERABLE”: A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE ROLE OF AMICUS CURIAE AND CUSTOS VULNERABILIS IN ADPF 709/DF

LA DPU COMO “GUARDIANA DE LOS VULNERABLES”: UN COMPARATIVO DE LA ACTUACIÓN DEL AMICUS CURIAE Y DEL CUSTOS VULNERABILIS EN LA ADPF 709/DF

Rosana Helena Maas¹
Luiz Henrique Delazeri²

Resumo

No contexto de expansão, abertura e pluralidade da jurisdição constitucional, este estudo se concentra na análise comparativa entre o *amicus curiae* e o *custos vulnerabilis* na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709, do Distrito Federal, a qual trata das falhas e omissões do Poder Público no combate à pandemia da covid-19 em relação aos povos indígenas brasileiros. A pesquisa investiga a atuação da Defensoria Pública da União e a extensão de seus poderes como *custos vulnerabilis*, em contraste com sua atuação tradicional como *amicus curiae*. Utiliza-se o método dedutivo, o procedimento analítico e a técnica de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial. Na ordem de resultados, verifica-se que, ao reconhecer a instituição como *custos vulnerabilis*, a proteção dos grupos em situação de vulnerabilidade é reforçada, possibilitando mais uma forma, com poderes ampliados, de intervenção no processo objetivo.

Palavras-chave: ADPF 709; *amicus curiae*; *custos vulnerabilis*; Defensoria Pública da União; grupos em situação de vulnerabilidade.

Abstract

In the context of expansion, openness and plurality of constitutional jurisdiction, this study focuses on the comparative analysis between the *amicus curiae* and the *custos vulnerabilis* in the Claim of Non-Compliance with Fundamental Precept 709, from the Federal District, which deals with the flaws and omissions of the Public Power in combating the covid-19 pandemic in relation to Brazilian indigenous peoples. The research investigates the role of the Federal Public Defender's office and the extent of its powers as *custos vulnerabilis*, in contrast to its traditional role as *amicus curiae*. The deductive method, the analytical procedure and the bibliographic and jurisprudential research techniques are used. In order of results, it appears that by recognizing the institution as *custos vulnerabilis*, the protection of groups in vulnerable situation is reinforced, enabling yet another form, with expanded powers, of intervention in the objective process.

Keywords: ADPF 709; *amicus curiae*; *custos vulnerabilis*; Federal Public Defender; groups in vulnerable situations.

¹ Graduada em Direito (2009), mestre em Direito (2011) e doutora em Direito (2016) pela Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc, com doutorado sanduíche (2016) pela Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Rechts - und Staatswissenschaftliche Fakultät, Alemanha, e pós-doutorado (2018) pela Paris Lodron Universität Salzburg, Áustria. Está realizando estágio pós-doutoral junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Unisc, RS, sob orientação da Profa. Pós-Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal. Professora da Graduação e da Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Unisc, RS. Integrante do grupo de estudos “Jurisdição Constitucional Aberta” (CNPq). Coordenadora do projeto de pesquisa “A judicialização da saúde e sua incidência na proteção de grupos em situação de vulnerabilidade: análise dos aspectos relacionados à vulnerabilidade na garantia do direito social à saúde nas decisões do STF e da Corte IDH”, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul – FAPERGS (Auxílio Recém-Doutor – ARD – Edital 10/2020 – Termo de Outorga 21/2551-0000637-4). Autora de livros e artigos publicados no Brasil e no exterior. E-mail: rosanamaas@unisc.br

² Advogado. Mestre em direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC.

Resumen

En el contexto de expansión, apertura y pluralidad de la jurisdicción constitucional, este estudio se enfoca en el análisis comparativo entre el *amicus curiae* y el *custos vulnerabilis* en la Arguición de Incumplimiento de Precepto Fundamental 709, del Distrito Federal, que trata sobre las fallas y omisiones del Poder Público en el combate a la pandemia de covid-19 en relación a los pueblos indígenas brasileños. La investigación investiga la actuación de la Defensoría Pública de la Unión y la extensión de sus poderes como *custos vulnerabilis*, en contraste con su actuación tradicional como *amicus curiae*. Se utiliza el método deductivo, el procedimiento analítico y la técnica de investigación bibliográfica y jurisprudencial. En el orden de resultados, se verifica que, al reconocer la institución como *custos vulnerabilis*, la protección de los grupos en situación de vulnerabilidad se refuerza, permitiendo una forma más, con poderes ampliados, de intervención en el proceso objetivo.

Palabras clave: ADPF 709; *amicus curiae*; *custos vulnerabilis*; Defensoría Pública de la Unión; grupos en situación de vulnerabilidad.

1 Introdução

A salvaguarda dos grupos em situação de vulnerabilidade constitui um desafio dinâmico, sendo claramente refletida nas decisões e políticas implementadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que tem demonstrado um comprometimento progressivo com a proteção dos direitos humanos e fundamentais e a promoção da justiça às populações marginalizadas. Em meio a transformações sociais significativas, mesmo diante da robustez da proteção dos direitos fundamentais na Constituição, a discussão jurisdicional sobre a representatividade e os direitos desses grupos ainda revela fragilidades notáveis. Esse cenário demanda uma análise aprofundada e contínua, visando fortalecer as estruturas legais e políticas para assegurar uma proteção efetiva e abrangente.

Nesse evoluir, o *amicus curiae* tem se mostrado uma ferramenta essencial para atenuar o déficit democrático frequentemente observado no STF. A possibilidade de sua intervenção voluntária, conforme estabelecido pelas leis do controle concentrado de constitucionalidade (Leis n.º 9.868/1999 e n.º 9.882/1999), resultou em um avanço significativo na representatividade, permitindo uma participação mais ativa da sociedade civil.

Todavia, com o fim máximo de proteção de grupos em situação de vulnerabilidade, é necessário analisar a recente decisão do STF no Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 709, do Distrito Federal, em que a atuação da Defensoria Pública da União (DPU), na qualidade de *custos vulnerabilis*, mais uma vez permitiu expandir a expressão e a representação das pessoas em situação de vulnerabilidade no controle concentrado de constitucionalidade. Desse modo, a novidade está na sua atuação no processo objetivo (apesar de haver alguns poucos precedentes) e na condução da decisão que o diferenciou do instituto do *amicus curiae*.

Nesse cenário, levantam-se os questionamentos: frente às confrontações contemporâneas do *amicus curiae* no controle concentrado de constitucionalidade, qual é a função e quais são os poderes distintivos do instituto do *custos vulnerabilis*? Para responder a essas indagações, adota-se o método dedutivo, o procedimento analítico e a técnica de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial.

A presente pesquisa possui relevância pela análise da intervenção do *amicus curiae* e da distinta maneira de intervenção no processo de controle concentrado de constitucionalidade, o *custos vulnerabilis*, visando ambas as formas de intercessão à proteção de grupos em situação de vulnerabilidade. Nesse sentido, a ADPF 709 representa um marco significativo, permitindo uma intervenção mais incisiva da DPU em processos judiciais de caráter objetivo.

2 Embargos de declaração na ADPF 709³: a ADPU na ordem de “guardião dos vulneráveis”

A ADPF 709 trata-se uma decisão cautelar do STF relacionada à proteção dos direitos fundamentais dos povos indígenas durante a pandemia da covid-19. A ação, proposta pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Rede Sustentabilidade (REDE), Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Democrático Trabalhista (PDT), visou demonstrar falhas e omissões do Poder Público no combate à pandemia entre esses povos, destacando o alto risco de contágio e o potencial extermínio de etnias.

O STF reconheceu a vulnerabilidade dos povos indígenas a doenças infectocontagiosas, observando a expansão acelerada da covid-19 entre eles e a insuficiência das ações da União para a contenção da doença. A decisão enfatizou o direito dos povos indígenas de participarem na formulação e execução de ações de saúde destinadas a eles, conforme estabelecido pela Constituição de 1988 e pela Convenção 169 da OIT.

A decisão cautelar incluiu várias medidas específicas: a criação de barreiras sanitárias para povos indígenas em isolamento ou de contato recente; a instalação de uma Sala de Situação para gestão de ações de combate à pandemia; a inclusão de medidas emergenciais de contenção e isolamento de invasores em relação às comunidades indígenas no Plano de Enfrentamento e Monitoramento da covid-19; a extensão dos serviços do Subsistema Indígena de Saúde a todos os povos aldeados, independentemente do *status* de homologação de suas terras; e a elaboração e monitoramento de um Plano de Enfrentamento da covid-19 para os povos indígenas brasileiros.

³ Todas as informações do caso aqui telado poderão ser acessadas a partir do seguinte endereço eletrônico: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>.

A decisão foi tomada após considerar a necessidade de diálogo institucional entre o Judiciário e o Executivo, bem como a importância do diálogo intercultural em questões envolvendo direitos de povos indígenas. O STF, por maioria, referendou a cautelar deferida parcialmente, com a ressalva de que as ações de saúde já em curso não deveriam ser interrompidas. A decisão foi tomada em sessão presidida pelo Ministro Dias Toffoli, realizada por videoconferência, e contou com a participação de diversos representantes e entidades interessadas.

Nessa ação, em 12 de julho de 2020, a DPU apresentou uma petição cujo pedido principal visava a adoção, pela União, de medidas imediatas para instalar e manter barreiras sanitárias, a fim de proteger terras indígenas habitadas por povos isolados e de recente contato, especialmente no contexto da pandemia de covid-19. No mesmo documento, houve a solicitação de ingresso na modalidade de *custos vulnerabilis* no processo, com base no artigo 134 da Constituição da República, que atribui à instituição a orientação e a defesa dos direitos de grupos em situação de vulnerabilidade.

É importante registrar que a DPU desempenha um papel significativo nessa ação. Na manifestação, desde logo, sustentou a necessidade de um Observatório Nacional covid-19, como um canal para a população reportar violações de direitos pelo Poder Público durante a pandemia por meio do sítio eletrônico da DPU. Além disso, foi implementado um *hotsite* específico para tratar de assuntos relacionados ao coronavírus, reunindo informações sobre a atuação jurídica da instituição em relação à pandemia.

Além disso, a DPU sustenta que propôs ações civis públicas, em conjunto com outras entidades, visando medidas de proteção e atendimento à saúde indígena e não indígena afetadas pela covid-19. Isso inclui a apresentação de um plano de atendimento à saúde na região do Alto e Médio Solimões e Vale do Javari, e a instalação de leitos e espaços de isolamento para indígenas das Terras Indígenas Tenondé Porã e Jaraguá em São Paulo.

Com isso, cabe frisar que a DPU atua na salvaguarda dos interesses legítimos das comunidades vulneráveis, reforçando seu papel constitucional como Estado Defensor e ampliando sua capacidade de influenciar o sistema jurídico além do papel de um *amicus curiae*. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) já reconheceu a DPU como “guardiã dos vulneráveis”, ampliando sua legitimidade para atuar em causas que afetam grupos vulneráveis. Veja-se o excerto trazido pela DPU:

2. Na espécie, após análise acurada dos autos, verificou-se que o acórdão embargado deixou de analisar a possibilidade de admissão da Defensoria Pública da União como *custos vulnerabilis*. 3. Em virtude de esta Corte buscar a essência da discussão, tendo em conta que a tese proposta neste recurso especial repetitivo irá, possivelmente, afetar outros recorrentes que não participaram diretamente da discussão da questão de

direito, bem como em razão da vulnerabilidade do grupo de consumidores potencialmente lesado e da necessidade da defesa do direito fundamental à saúde, a DPU está legitimada para atuar como quer no feito. 7. Embargos de declaração acolhidos, em parte, apenas para admitir a DPU como *custos vulnerabilis*. (STJ, EDcl no REsp 1712163/SP, Rel. Ministro Moura Ribeiro, Segunda Seção, julgado em 25/09/2019, DJe 27/09/2019)

Por fim, a DPU, na mesma petição, também apresenta um pedido subsidiário para ingresso como *amicus curiae*, caso não seja aceita como *custos vulnerabilis*. Todavia, em decisão monocrática do Ministro Relator Barroso, datada em 29 de julho de 2020, de maneira conjunta, ele deferiu inúmeros pedidos de terceiros na modalidade de *amicus curiae*, incluindo, portanto, a DPU. Nessa decisão, requereram ingresso na modalidade de *amicus curiae* os seguintes terceiros:

(i) Conselho Indigenista Missionário - CIMI; (ii) Conectas Direitos Humanos, Associação de Direitos Humanos em Rede e Instituto Socioambiental - ISA (por meio de petição conjunta); (iii) Defensoria Pública da União; (iv) Movimento Nacional de Direitos Humanos - MNDH; (v) Conselho Indígena Tapajós Arapiuns - CITA e Terra de Direitos (também por petição conjunta); e (vi) Comissão Guarani Yvyrupa- CGY (Brasil, 2020, <https://peticionamento.stf.jus.br/api/peca/recuperarpdf/15343883375>).

Ocorre que a DPU havia solicitado a sua intervenção como *custos vulnerabilis*, sendo o pedido de *amicus curiae* de forma subsidiária. A questão maior reside em que o pedido de *custos vulnerabilis* nem foi alvo de manifestação. Logo, no decorrer, especificadamente no dia 12 de agosto de 2020, a DPU apresentou embargos de declaração para que o STF avaliasse a possibilidade de sua atuação como *custos vulnerabilis*.

Em decisão sobre os embargos, em 16 de outubro de 2023, o Ministro Luís Roberto Barroso apresenta aspectos notáveis da atuação da DPU na condição de “guardião dos vulneráveis”. Essa figura jurídica, diferenciada do *amicus curiae*, confere à instituição poderes mais amplos, como a possibilidade de realizar requerimentos autônomos e interpor recursos, além de ter um tempo de sustentação oral semelhante às partes principais do processo.

Ademais, a decisão ressalta a importância da DPU na defesa dos interesses coletivos e difusos, particularmente dos grupos vulneráveis. Para ser admitida como *custos vulnerabilis*, a instituição precisa demonstrar a vulnerabilidade dos destinatários de sua ação, o elevado grau de desproteção dos interesses a serem defendidos e o alinhamento dessa atuação com sua missão institucional. A decisão estabelece que a admissão da instituição em ações de controle concentrado de constitucionalidade é uma consequência direta da Constituição, que lhe confere *status* equivalente ao do Ministério Público, ambos considerados essenciais à justiça. Note-se a ementa do caso:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ADMISSÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA COMO “CUSTOS 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 apóiem diferentes perspectivas que não estariam disponíveis em outras circunstâncias. Precedentes: STF, Rel. 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 indígenas, os diversos direitos fundamentais que se busca concretizar na ação e a pertinência da questão com as atribuições da DPU. (BRASIL, 2023, <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754033962>)

Verifica-se que, dessa forma, na ADPF 709, o foco estava nas falhas e omissões do Poder Público no enfrentamento da pandemia de covid-19, afetando desproporcionalmente os povos indígenas. A vulnerabilidade histórica desses povos e a necessidade de uma atuação judicial efetiva para a proteção de seus interesses justificam a intervenção da DPU como *custos vulnerabilis*.

O papel de *custos vulnerabilis* permite à DPU intervir em nome próprio, representando os direitos dos necessitados e fortalecendo a defesa de interesses coletivos e difusos de grupos vulneráveis que, de outra forma, não teriam voz adequada no processo. Mas, bem como o instituto do *amicus curiae*, é uma forma de intervenção de terceiros, específica à DPU, visto que não figurará como parte — apesar de a ela serem concedidos os mesmos poderes. Em conclusão, o Ministro Barroso reconhece e acolhe os embargos de declaração, permitindo a intervenção da DPU nessa condição. Essa decisão ressalta o papel vital da instituição na promoção dos direitos humanos e na igualdade de acesso à justiça, especialmente em situações de vulnerabilidade e marginalização, como é o caso dos povos indígenas durante a pandemia.

Após a exposição das principais nuances da ADPF 709, especialmente quanto ao pedido da DPU e da decisão que deferiu a sua atuação na qualidade de *custos vulnerabilis*, torna-se relevante delinear as diferenças cruciais com o instituto do *amicus curiae*, figuras que possuem o potencial de abertura da jurisdição constitucional e atuam no fim último de proteção de grupos em situação de vulnerabilidade.

2 No fim último da abertura da jurisdição constitucional e da garantia dos direitos dos grupos em situação de vulnerabilidade: uma análise comparativa dos institutos do *amicus curiae* e do *custos vulnerabilis* frente à ADPF 709

Conforme verificado na decisão do Ministro Barroso, ele estabelece os poderes e requisitos do *custos vulnerabilis*, uma intervenção jurídica tida como inovadora da DPU no controle concentrado de constitucionalidade (apesar de haver precedentes, como se verá abaixo). Essa intervenção é destinada a defender os direitos dos mais necessitados, cumprindo sua missão constitucional de tutela dos direitos humanos. Tal atuação permite que a instituição opere em condições equivalentes às das partes principais em processos judiciais, superando as restrições impostas ao *amicus curiae* no que se refere aos seus poderes processuais e prerrogativas. Originado de construções doutrinárias, o instituto do *custos vulnerabilis* vem sendo progressivamente aceito nos tribunais brasileiros, refletindo a expansão do papel da Defensoria Pública.

A atuação na qualidade de *custos vulnerabilis* é reconhecida como fundamental para reduzir a invisibilidade dos necessitados em processos judiciais, particularmente nos casos em que não são partes. Essa atuação não apenas fornece assistência jurídica integral, mas também enriquece o debate jurídico com diversas perspectivas, na ordem de abertura e pluralidade da interpretação constitucional.

Da mesma forma que o *amicus curiae*, o *custos vulnerabilis* atua no STF com uma importância paralela na defesa dos interesses de grupos em situação de vulnerabilidade em ações judiciais. Ambos os mecanismos possibilitam intervenções assertivas e eficientes, no entanto a Defensoria Pública assegura, como “guardiã dos vulneráveis”, uma representação ainda mais focada e ampla aos direitos desses grupos, complementando a atuação do *amicus curiae*.

Além disso, a evolução institucional recente da Defensoria Pública ressalta sua importância na legitimação do órgão frente aos Poderes Republicanos e Cortes Internacionais. Nesse contexto, surge o conceito de *custos vulnerabilis*, segundo o qual a instituição atua como protetora dos interesses dos vulneráveis, especialmente quando se encontram em situação de desigualdade em termos de necessidades humanas (Ferreira, 2021).

A figura do *custos vulnerabilis* é uma construção que ainda é recente na doutrina brasileira, não se tendo um parâmetro delineado. O que se sabe, até o momento, é que tal atuação da Defensoria Pública não se limita a representar a parte em juízo, mas estende-se a uma função mais ampla de proteção dos interesses dos necessitados em geral. Tal abordagem é evidente em diversos contextos jurídicos. Por exemplo, no âmbito das execuções penais, a Lei n.º 7.210/1984, com a inclusão do artigo 81-A pela Lei n.º 12.313/2010, autoriza expressamente a intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*, garantindo a regular execução da pena e da medida de segurança.

No contexto cível, a intervenção como *custos vulnerabilis* é ilustrada pelo artigo 554, § 1º, do Código de Processo Civil, em casos de ações possessórias envolvendo um grande número de pessoas em situação de hipossuficiência econômica. Essas disposições legais são apenas exemplos da aplicabilidade mais ampla do papel da Defensoria Pública, que se estende além da vulnerabilidade econômica para abranger outras formas de vulnerabilidade, como as enfrentadas por consumidores, crianças e adolescentes, idosos, indígenas, entre outros, conforme destacado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente no artigo 141.

Agora, ao traçar um paralelo com o *amicus curiae*, um instrumento de grande importância na abertura e pluralidade da jurisdição constitucional e atualmente incorporado no CPC de 2015, observa-se que ele possui limitações quanto à abrangência de suas exposições. Apesar de sua denominação latina significar “amigo da corte”, é importante esclarecer que essa expressão não se refere a amigos no sentido comum, como nos casos de suspeição, nem aos auxiliares da justiça (Bueno, 2021).

O *amicus curiae*, nesse contexto, atua como um terceiro alheio que auxilia o Tribunal em casos de grande relevância social, repercussão significativa ou questões de natureza única. Nesse contexto, Leal e Maas arrazoam que:

Pode-se conceituar o *amicus curiae* como um terceiro que intervém na lide de forma (des)interessada, alguém que, apesar de não estar litigando, possui interesse na matéria *sub judice* e que pretende, com a sua intervenção, beneficiar os interesses de uma das partes na causa, ou uma determinada posição - visto o caráter objetivo das ações do controle concentrado de constitucionalidade -, abandonando, em certa medida, dessa forma, a pretensa neutralidade que lhe é atribuída em seu sentido original (Leal; Maas, 2014, p. 71).

Nesse sentido, corroborando essa visão, Didier Junior (2020) argumenta que o papel do *amicus curiae* no processo judicial é o de um terceiro que pode intervir espontaneamente, a convite de uma das partes ou por solicitação do próprio órgão jurisdicional, ou seja, de forma voluntária ou por requisição do juízo. O objetivo dessa intervenção é fornecer informações e

perspectivas que possam aprimorar a qualidade da decisão judicial. Arrazoa que a função do *amicus curiae* é distinta daquela desempenhada por um perito, por exemplo. Enquanto a perícia serve como um meio de prova e análise dos fatos do caso, o *amicus curiae*, atuando como uma parte interessada, oferece sua opinião sobre a complexidade da causa, especialmente em aspectos técnicos e jurídicos. Além disso, ressalta que, diferentemente de outras figuras no processo judicial, o instituto não recebe honorários.

Em resumo, reconhecida por sua singularidade, a figura do *amicus curiae* desempenha um papel distinto no sistema jurídico. Leal e Maas (2014) apontam que a contribuição desse terceiro vai além do mero reforço argumentativo, ele enriquece o debate e proporciona a legitimidade das decisões judiciais com sua participação. Uma análise detalhada revela a essência jurídica do *amicus curiae* como um elemento único no sistema legal, diferenciando-se de outros instrumentos por sua maneira peculiar de intervenção.

Vale referir, no ponto, que a primeira manifestação da modalidade de *amicus curiae*, requisitada, ocorreu por meio da inserção da Lei n.º 6.385/1976, que trata sobre o Mercado de Valores Mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Especificadamente no artigo 31, é estabelecido que a Comissão de Valores Mobiliários será sempre intimada para oferecer parecer ou prestar esclarecimentos (Brasil, 1976). A doutrina majoritária do tema compreende que se trata aqui da primeira manifestação de *amicus curiae* em solo brasileiro, devido ao fato de que a CVM atua como uma amiga da corte ao elucidar os fatos e dados específicos acerca do assunto (Del Prá, 2011).

Em continuidade, é importante acentuar, sobretudo na concepção de o *amicus curiae* cumprir com o déficit democrático e ser um instrumento de defesa dos grupos em situação de vulnerabilidade, que, a partir da implementação das Leis n.º 9.868 e 9.882/1999, observa-se uma evolução significativa na participação do instituto no âmbito do controle de constitucionalidade concentrado. Esse período representa um divisor de águas, transformando o papel do *amicus curiae* em uma ferramenta essencial para mitigar a lacuna democrática nas tomadas de decisões judiciais. Com essa legislação, o instrumento jurídico-processual passou a ter um papel mais definido, especialmente em processos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) (Leal; Maas, 2014).

Bueno (2021) salienta que o *amicus curiae* não visa defender os interesses de uma pessoa isoladamente, mas representar os interesses de um grupo específico que pode ser impactado por uma decisão judicial. Portanto, o papel do *amicus curiae* é considerado um interesse institucional, visando elucidar o Tribunal sobre as implicações que sua decisão pode ter para

determinado grupo social. Dessa forma, a participação do instituto no processo judicial tem como objetivo garantir, ou pelo menos tentar assegurar, que as vozes sociais sejam representadas no âmbito judicial.

Nesse viés, torna-se pertinente trazer a recente decisão do STF, datada de 5 de maio de 2023, na ADI 6561/TO. Essa decisão aborda uma legislação tocantinense que institui um registro de indivíduos que consomem ou são dependentes de substâncias entorpecentes. Importante, visto que nessa decisão recente o STF, uma vez mais, reafirma a importância do instituto do *amicus curiae* em sede jurisdicional:

De início, destaco que a figura do *amicus curiae* revela-se como instrumento de abertura do Supremo Tribunal Federal à participação popular na atividade de interpretação e aplicação da Constituição possibilitando que, nos termos do art. 138 do Código de Processo Civil, órgãos e entidades se somem à tarefa dialógica de definição do conteúdo e alcance das normas constitucionais. Essa 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. Não é por outro motivo que esta Corte tem admitido com frequência a intervenção de *amicus curiae* como participe relevante e que evidencia a pluralidade que marca a sociedade brasileira [...] (Brasil, 2023, <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357836176&ext=.pdf>).

Note-se como o *amicus curiae*, no contexto do STF, permite a participação popular na interpretação e aplicação da Constituição brasileira. De acordo com o artigo 138 do Código de Processo Civil, órgãos e entidades podem participar do processo de tomada de decisão, contribuindo para um diálogo mais amplo sobre o conteúdo e o alcance das normas constitucionais. De mais a mais, a sua presença alcança ainda mais notoriedade, porque ele consegue promover uma interação dialogal entre o Tribunal e diversos órgãos e entidades, enriquecendo o processo decisório com diferentes pontos de vista, interesses e informações que podem não ser diretamente percebidos pelos intérpretes oficiais durante a análise formal de um caso.

Ainda, há de se recordar que o *amicus curiae*, motivado pela relevância da matéria, especificidade do tema objeto da demanda ou pela repercussão social da controvérsia, busca representar um segmento da sociedade, demonstrando um interesse institucional que transcende interesses pessoais ou particulares — por exemplo, uma associação que busca intervir em um caso com um interesse estritamente próprio. Aqui, é crucial entender que o verdadeiro interesse institucional deve ser visto como um meio para o terceiro interveniente contribuir para o enriquecimento da decisão judicial com sua especialização no tópico em discussão (Neves, 2017).

O papel do *amicus curiae* é definido pelo artigo 138 do Código de Processo Civil. Quando o juiz ou relator permite que terceiros participem no processo, eles especificam quais ações ele pode realizar. Geralmente, isso inclui escrever manifestações e fazer discursos orais. No entanto, o *amicus curiae* só pode recorrer em situações específicas. Por exemplo, o artigo 1.015 do CPC/15 permite que ele use o recurso de agravo de instrumento em certos casos. Se a decisão for tomada individualmente por um relator em um Tribunal, o recurso apropriado é o agravo interno, como o artigo 1.021 estabelece (Bueno, 2021).

Agora, no que concerne à manifestação da DPU na qualidade de *custos vulnerabilis*, percebe-se que o *amicus curiae* possui algumas limitações intrínsecas em sua intercessão. Em contraste, o papel da instituição como *custos vulnerabilis*, ou “guardião dos vulneráveis”, no sistema jurídico brasileiro, é representar e defender pessoas em situação de vulnerabilidade, atuando como porta-voz de suas realidades e interesses em processos judiciais. Ela tem autorização para realizar qualquer ato processual, incluindo a apresentação de documentos e recursos, de maneira similar ao Ministério Público em sua função de *custos iuris*, ou seja, como guardião do ordenamento jurídico (*Custos...*, s. d.).

Conforme estabelecido pela Constituição de 1988, a Defensoria Pública é uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da orientação jurídica, promoção dos direitos humanos e defesa dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, especialmente para os necessitados (Brasil, 2023; *Custos...*, s. d.). A instituição possui a prerrogativa de intervir em casos que envolvem direitos de pessoas vulneráveis, agindo independentemente de procuração ou representação legal. Sua ingerência é em nome próprio, refletindo a missão constitucional da instituição, não apenas representando indivíduos ou grupos em juízo, mas também como protetora dos direitos dos necessitados (*Custos...*, s. d.).

Há de se recordar que, inicialmente, a assistência jurídica gratuita foi estabelecida para promover a igualdade dos cidadãos necessitados perante a Justiça. A Defensoria Pública, representando esse modelo, tem sido eficaz em sua missão constitucional. Esse sucesso é atribuído, em parte, a várias alterações constitucionais, com destaque para a Emenda Constitucional 80, que reforçou o papel dela como um agente de transformação (Ferreira, 2021).

O ponto é que a atuação da Defensoria Pública abrange um espectro mais amplo do que apenas os economicamente hipossuficientes, incluindo também indivíduos com vulnerabilidades informacionais, organizacionais, sociais ou aqueles considerados hipervulneráveis, que enfrentam múltiplas formas de vulnerabilidade. Esse grupo inclui idosos,

crianças e adolescentes, mulheres vítimas de violência, consumidores, pessoas em situação de rua e indivíduos privados de liberdade, entre outros (*Custos...*, s. d.).

A ADPF 709 é tida como um marco, no STF, da permissão da atuação da DPU na ordem de *custos vulnerabilis*, notadamente devido às diferenciações que, na decisão, se encontram com a figura do *amicus curiae*. Há precedente dessa forma de atuação da instituição no *Habeas Corpus* 143.641/SP, relatado pelo Ministro Ricardo Lewandowski. Nesse caso, Eloísa Machado de Almeida, Bruna Soares Angotti, André Ferreira, Nathalie Fragoso e Hilem Oliveira, integrantes do Coletivo de Advogados em Direitos Humanos, apresentaram um *habeas corpus* coletivo em benefício de todas as mulheres presas preventivamente que fossem gestantes, puérperas ou mães de crianças sob sua responsabilidade, além das próprias crianças (Brasil, 2018).

As Defensorias Públicas dos Estados do Ceará, Paraná e Mato Grosso do Sul buscaram admissão no processo como *custos vulnerabilis* e, subsidiariamente, como *amicus curiae*. De modo geral, as petições argumentam que a figura de *custos vulnerabilis* é invocada para defender os interesses de grupos vulneráveis. No contexto do caso, refere-se especificamente à proteção das mulheres encarceradas e suas crianças. As defensorias, atuando como *custos vulnerabilis*, enfatizam a necessidade de garantir direitos fundamentais e condições dignas para essas mulheres e seus filhos, destacando a vulnerabilidade desses grupos dentro do sistema prisional.

Atuando como *custos vulnerabilis*, as Defensorias Públicas buscam fornecer informações e argumentos relevantes para o caso em questão. Argumentam que, embora não representem diretamente as mulheres afetadas, desempenham um papel crucial ao fornecer uma perspectiva jurídica e humanitária essencial para a compreensão plena das implicações do caso em julgamento. Esse papel é particularmente importante, considerando o impacto potencial desse caso sobre o tratamento das mulheres no sistema prisional e as consequências para seus filhos (Brasil, 2018).

Nesse contexto, a manifestação da DPU como *custos vulnerabilis* vai além da atuação típica do *amicus curiae*. Ou seja, as petições buscaram atuar primordialmente como *custos vulnerabilis* e, de forma subsidiária, como *amicus curiae*. Isso evidencia que são figuras distintas, sendo que a primeira oferece um grau de proteção mais abrangente ao passo que a segunda se atenta à proteção específica dos grupos vulneráveis.

A distinção entre o *amicus curiae* e o *custos vulnerabilis* é fundamental para compreender a dinâmica e o impacto dessas figuras no sistema jurídico brasileiro. O *amicus curiae*, como ressaltado por Leal e Maas (2014), possui uma natureza particular, atuando como uma intervenção atípica de terceiros no processo judicial. Sua função é contribuir com a Corte, enriquecendo o debate e ajudando a suprir o déficit democrático na jurisdição constitucional. Ele não é apenas um

observador, mas um participante ativo que traz perspectivas e informações relevantes para o caso, especialmente em questões de grande relevância social ou complexidade técnica.

Por outro lado, a teoria do *custos vulnerabilis*, conforme explicada pelo Ministro Barroso na decisão da ADPF 709, é uma figura processual que se mostra mais adequada para representar os interesses de indivíduos em situação de vulnerabilidade. A Defensoria Pública, ao atuar como *custos vulnerabilis*, tem a capacidade de intervir diretamente no processo, defendendo os direitos de pessoas economicamente desfavorecidas que seriam diretamente afetadas pelo resultado do julgamento. Essa figura é particularmente importante em casos que envolvem políticas públicas ou questões de grande impacto social, como a proteção de populações em condição de rua, mulheres vítimas de violência doméstica, ou questões relacionadas à criminalização do consumo de drogas.

Essencialmente, enquanto o *amicus curiae* contribui para o enriquecimento do debate jurídico e a pluralização das perspectivas no processo, o *custos vulnerabilis* permite uma representação mais direta e ativa dos interesses de grupos vulneráveis, garantindo que suas vozes e necessidades sejam consideradas de maneira efetiva na tomada de decisões judiciais.

A análise da natureza jurídica do *custos vulnerabilis* em comparação com o *amicus curiae* revela diferenças significativas entre os dois institutos, reforçando a importância de cada um no contexto jurídico brasileiro. É importante asseverar que o *custos vulnerabilis* possui um caráter instrumental, alinhado com a missão constitucional da Defensoria Pública e os valores estabelecidos no artigo 134 da Constituição Federal, como a democracia, os direitos humanos e a igualdade. Além disso, a intervenção na ordem de *custos vulnerabilis* deve ser fundamentada na defesa dos direitos das pessoas necessitadas e na relevância do caso para alcançar esse objetivo.

De mais a mais, o *custus vulnerabilis* representa uma evolução na maneira como a Defensoria Pública pode intervir em processos judiciais. Essa figura permite que a instituição atue não apenas como um auxiliar da justiça, mas defendendo os interesses de pessoas em situação de vulnerabilidade de maneira direta e efetiva. O *custos vulnerabilis* tem a capacidade de intervir diretamente no processo, realizando atos processuais semelhantes às partes principais, o que inclui a apresentação de documentos, solicitação de medidas cautelares, produção de provas, interposição de recursos e tempo adequado para sustentação oral.

Em conclusão, o *custos vulnerabilis* não pode ser confundido como uma mera ampliação do *amicus curiae*, pois atua como um instituto distinto. Todavia, não pode ser visto como parte, pois é um terceiro. Essas figuras devem coexistir e trabalhar conjuntamente para garantir a proteção de grupos em situação de vulnerabilidade.

A fim de se obter uma compreensão mais aprofundada e detalhada dos institutos em análise, torna-se essencial apresentar um quadro comparativo abrangente. Ele não apenas facilitará a visualização das diferenças e semelhanças chave entre eles, mas também servirá como uma ferramenta hábil para desvendar as nuances e as particularidades de cada um.

Quadro 1: Comparativo funcional: *Amicus Curiae* vs. *Custos Vulnerabilis*

Aspecto	<i>Amicus Curiae</i>	<i>Custos Vulnerabilis</i>
Definição	Terceiro interveniente que busca pluralizar o debate constitucional, fornecendo informações e perspectivas relevantes.	Intervenção direta e ativa da Defensoria Pública em processos judiciais, defendendo os direitos de pessoas em situação de vulnerabilidade.
Papel no processo	Trata-se de um terceiro interveniente.	Atua como um terceiro, com poderes iguais aos das partes no processo, com capacidade de intervenção específica.
Tipo de intervenção	Contribui para o enriquecimento do debate jurídico e garantia de diferentes pontos de vista, incluindo a proteção de grupos em situação de vulnerabilidade.	Defesa direta e ativa dos interesses de grupos vulneráveis, assegurando que suas vozes sejam consideradas na tomada de decisões judiciais.
Poderes	Traz informações valiosas, mas sem amplitude de atuação para solicitar medidas e com capacidade recursal limitada. Manifesta-se de forma escrita e oral.	Capacidade de realizar pedidos autônomos, solicitar medidas cautelares, produzir provas, interpor recursos e dispor de tempo para sustentação oral.
Representatividade	Representa um interesse institucional e público, visando elucidar o Tribunal sobre as implicações de decisões para grupos sociais específicos.	Representa e defende pessoas em situação de vulnerabilidade, atuando como porta-voz de suas realidades e interesses.
Finalidade	Abertura da jurisdição constitucional e informações ao juízo.	Promove a justiça e igualdade, efetivando a proteção e defesa dos direitos de grupos vulneráveis.

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Nessa percepção do tema, o *amicus curiae* é um instrumento jurídico utilizado para enriquecer o debate em processos judiciais, principalmente em casos de grande relevância social ou complexidade técnica. Ele atua como um terceiro alheio, oferecendo uma perspectiva adicional ao juízo, mas sem ser uma parte diretamente envolvida no processo. Essa figura é importante para garantir que diferentes visões e conhecimentos especializados sejam considerados em decisões judiciais, contribuindo para a pluralidade e a democracia no sistema jurídico.

Em suma, enquanto o *amicus curiae* contribui para a diversificação das perspectivas no processo judicial, com potencial para proteção de grupos em situação de vulnerabilidade, o *custos vulnerabilis* permite uma representação mais direta e influente dos interesses desses grupos, garantindo que suas vozes e necessidades sejam efetivamente consideradas nas decisões judiciais. Ambas as figuras são cruciais para a interpretação do texto constitucional e a promoção da justiça e igualdade no sistema jurídico brasileiro. Elas trazem e proporcionam a

abertura da jurisdição constitucional, no fim último de proteção de grupos em situação de vulnerabilidade.

3 Conclusões

A ADPF 709 foi proposta como uma resposta direta às falhas e omissões do Poder Público no enfrentamento da pandemia de covid-19 entre os povos indígenas. Esses grupos, historicamente mais susceptíveis a doenças infectocontagiosas e com uma taxa de mortalidade superior à média nacional, enfrentaram um risco alarmante de contágio e a ameaça de extinção de algumas etnias, exacerbadas pela baixa imunidade coletiva e pela rápida disseminação do vírus.

Nesse cenário crítico, a decisão do Ministro Barroso de acolher o pedido da DPU para atuar na ADPF 709 como representante dos vulneráveis, na ordem de *custos vulnerabilis*, marcou um avanço significativo na proteção dos direitos dos mais necessitados. Essa decisão concedeu à DPU prerrogativas semelhantes às das partes principais do processo, incluindo a capacidade de realizar pedidos autônomos, solicitar medidas cautelares, produzir provas, interpor recursos e dispor de tempo adequado para sustentação oral.

Anteriormente, nessa ação, a atuação da DPU estava restrita ao papel de *amicus curiae*, uma figura jurídica de grande relevância, mas com limitações significativas. Enquanto *amicus curiae*, a DPU contribuía com informações valiosas para o enriquecimento do julgamento, mas não detinha a amplitude de atuação que agora possui com o *status* de *custos vulnerabilis*.

Desse modo, no intuito de detalhar as características e diferenças entre o *amicus curiae* e o *custos vulnerabilis*, busca-se compreender suas respectivas influências e contribuições no processo jurídico. Em conclusão e respondendo ao problema proposto, advoga-se que a expansão dos poderes da DPU para atuar como *custos vulnerabilis* pelo STF não apenas fortaleceu a jurisdição constitucional, mas também adicionou uma nova dimensão à participação dela no sistema jurídico. Independentemente das distinções entre os institutos, ambos desempenham papéis cruciais na interpretação do texto constitucional e na proteção de grupos em situação de vulnerabilidade.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de inconstitucionalidade n. 6561/TO**. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral da

República, em face da Lei 3.528, de 12 de agosto de 2019, do Estado do Tocantins, que cria o Cadastro Estadual de Usuários e Dependentes de Drogas. Requerente: Procurador-geral da República [...]. Intimado: Governador do Estado de Tocantins. Relator: Ministro Edson Fachin, 3 de novembro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6008887>: 1 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 143641/SP**. Trata-se de habeas corpus sobre as mulheres submetidas à prisão cautelar no sistema penitenciário nacional, que ostentem a condição de gestantes, de puérperas ou de mães com crianças com até 12 anos de idade sob sua responsabilidade, e das próprias crianças [...]. Pacientes: todas as mulheres submetidas à prisão cautelar no sistema penitenciário nacional. Impetrante: Defensoria Pública da União. Relator: Ricardo Lewandowski, 20 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748401053>. Acesso em: 2 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709**. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB, pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, pelo Partido Comunista do Brasil – PC do B, pelo Rede Sustentabilidade – Rede, pelo Partido dos Trabalhadores – PT e pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT [...]. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB. Intimado: União. Relator: Ministro Roberto Barroso, 5 de agosto de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754033962>. Acesso em: 2 dez. 2023.

BUENO, C. S. *Amicus curiae*. In: CAMPILONGO, C. F. *et al.* **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo: Processo Civil. 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/163/edicao-2/amicus-curiae>. Acesso em: 07 out. 2023.

Custos Vulnerabilis. DPU, Brasília, [s. d.]. Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/>. Acesso em: 2 dez. 2023.

DEL PRÁ, C. G. R. *Amicus curiae*: instrumento de participação democrática e de aperfeiçoamento da prestação jurisdicional. Curitiba: Juruá, 2011.

DIDIER JUNIOR, F. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 22. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2020.

FERREIRA, M. E. C. **O Amicus Curiae nos Tribunais de Justiça**: a atuação do amigo da corte no plano estadual. São Paulo: Editora Dialética, 2021.

LEAL, M. C. H.; MAAS, R. H. **O Amicus Curiae e o Supremo Tribunal Federal**: fundamentos teóricos e análise crítica. Curitiba: Multideia, 2014.

NEVES, D. A. A. **Manual de direito processual civil**. 9. ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2017.

Data de submissão: 9 de abril de 2024

Data de aceite: 21 de junho de 2024