



# STF em busca do regime interventivo adequado à Defensoria Pública

18/01/2025

Em cenário de redescoberta dos potenciais da Defensoria Pública para a democratização do acesso à justiça, o ministro **Alexandre de Moraes** foi um dos primeiros a destacar os potenciais da aplicação da “teoria dos poderes implícitos” (“*inherent powers*”) à Defensoria Pública, naquilo que a ministra **Rosa Weber** (ADI nº 6.876) chamou de “*novo perfil institucional*” desse organismo constitucional.

Nesse contexto, após relembrar da importância da teoria dos poderes implícitos para o constitucionalismo dos Estados Unidos (“*Inherent powers*”, Myers v. Estados Unidos, US 272 – 52, 118) e para democratização da função investigativa pelo Ministério Público Brasileiro (HC 91.661), **Moraes** (ADI nº 6.875/RN, j. 13/3/2022) investiu em acompanhar a tendência do Supremo Tribunal Federal de confirmar a prerrogativa de requisição da Defensoria Pública, agregando o argumento de que a “teoria dos poderes implícitos” promove “*o reconhecimento de competências genéricas implícitas*” permissivas do “pleno e efetivo exercício” da missão constitucional da Defensoria Pública.

Assim sendo, a referida decisão traz importantes pistas para a formação de um “*regime adequado de participação*” – utilizando –se palavras de **Sofia Temer** [1] –, para a Defensoria Pública enquanto instituição *constitucional, autônoma, essencial e postulante* do Sistema de Justiça especialmente vocacionada à defesa dos mais vulneráveis e dos direitos humanos.

Regressando ao contexto decisório do STF, a revisão das referidas “competências genéricas implícitas” deve ser redimensionada nas eras da “**massificação**” e dos “**precedentes**” – nas quais os julgamentos vinculantes ou mesmo meramente persuasivos passam a ter mais e mais peso. Nesse quadrante, garantida pela “força normativa da Constituição” (**Konrad Hesse** [2]), essa mesma lógica da “extração implícita” prerrogativas constitucionais hábeis à execução das finalidades institucionais da Defensoria Pública deve ser *também* utilizada quanto à intervenção institucional *Custos Vulnerabilis*.

Aliás, em harmonia com o precedente estampado na ADI nº 6.875/RN (rel. min. **Alexandre de Moraes**), a intervenção *Custos Vulnerabilis* respeita os critérios de “*adequação, razoabilidade e proporcionalidade*”, especialmente em seus caracteres **preventivos** e de **economicidade**. Isso porque a intervenção institucional busca **impedir** danos às pessoas mais vulneráveis e aos direitos humanos na formação dos entendimentos jurisdicionais, bem como, ao mesmo tempo, **reduzir** a utilização de recursos públicos, pois, uma vez formados precedentes respeitosos aos direitos humanos dos vulneráveis, diminuir-se-á a necessidade de atuações impugnativas da Defensoria Pública. Portanto, a sociedade ganha com tal modalidade interventiva.

Harmoniosamente à supracitada teoria dos poderes implícitos invocada por **Moraes** (ADI nº 6.875/RN) mas agora debatendo especificamente a intervenção *Custos Vulnerabilis*, o ministro **Luís Roberto Barroso** (ED-DPF nº 709/DF, j. 16/10/2023) invocou a mesma *diretriz silenciosa* para confirmar a constitucionalidade interventiva dessa “*prerrogativa implícita*” em prol dos propósitos institucionais atribuídos pela Constituição”. E **Barroso** continuou destacando que a intervenção defensorial é “*decorrência direta da Constituição de 1988, especificamente do perfil institucional da Defensoria Pública*”. O mesmo ministro ainda arremata com a ideia de implementação da **igual essencialidade institucional**: “*Assim, como o Parquet atua como custos legis, o reconhecimento do custos vulnerabilis à Defensoria Pública é mais um passo nesse percurso*” (STF, ADPF nº 709, j. 16/10/2023).

Spacca

Mais recentemente, foi a vez do ministro **Edson Fachin** (ED-ADPF nº 991/DF e ED-ADPF nº 635/RJ) reforçar a proteção interventiva em prol das pessoas vulneráveis e direitos humanos por intermédio do *Custos Vulnerabilis* constitucional. Para **Fachin**, a intervenção defensorial de *guardiã dos vulneráveis* é “extensão” e “exteriorização” das atribuições institucionais da Defensoria Pública.

Ademais, o **Plenário** do STF chegou a convalidar, *en passant*, a legitimação institucional de *Custos Vulnerabilis* à Defensoria Pública quando confirmou sua legitimação, enquanto terceira, para a propositura de Pedidos de Suspensão (**STP 1.007/CE**). Com isso, há um passo importante à confirmação de um regime interventivo *peculiar* à Defensoria Pública – como é a intervenção *Custos Vulnerabilis*, extensão da *essencialidade* institucional nos debates atinentes às suas funções.

Portanto, o STF vem fundamentando a intervenção *Custos Vulnerabilis* como prerrogativa constitucional implícita na Constituição, ratificando as pesquisas [3] sobre o tema. Com efeito, é possível a *convivência* da intervenção defensorial com a figura do *Custos Iuris* do Ministério Público e dos demais agentes sociais via *Amicus Curiae* – como também apontou a ministra **Nancy Andrighi** no Superior Tribunal de Justiça (REsp nº 1.854.842/CE). A referida convivência interventiva tem inspiração em modelo *cooperativo-participativo*, reforçado nos pilares da *diversidade*, *corresponsabilidade* e *flexibilidade* – vetores esses imprescindíveis ao modelo de participação contemporâneo, na visão de **Sofia Temer** [4].

Um alerta aos distraídos: a intervenção defensorial é **inconfundível** com a intervenção *Custos Iuris* do Ministério Público – até porque esta outra carrega a visão, lente e interesse do Ministério Público. Essa *distinção constitucional* de interesses institucionais [5], por conseguinte, foi a base da proposta original de intervenção *Custos Vulnerabilis* (2014 [6]), extraída também da “atuação complementar” da Defensoria Pública proposta por **Luigi Ferrajoli** [7].

## Pontos de contato

Regressando à decisão de **Moraes** (ADI nº 6.875/RN), para além da teoria dos poderes implícitos, há pontos de contato entre a prerrogativa de requisição e a intervenção *Custos Vulnerabilis*: (1) “*finalidade garantir o exercício efetivo das atribuições constitucionais da Instituição, permitindo (...) prevenir lesões aos direitos dos assistidos*”; (2) “*potencialização do alcance de sua atuação coletiva (...) em favor de grupos vulneráveis e, ainda, para uma maior proteção dos direitos humanos*”; (3) “*mecanismo fundamental para o desempenho do mister constitucional da Defensoria Pública, que prestigia o aperfeiçoamento do sistema democrático, a concretização dos direitos fundamentais de amplo acesso à Justiça*”.

A explicação é deveras simples: quando o Poder Judiciário colhe a oitiva da Defensoria Pública enquanto *Custos Vulnerabilis*, a *expertise* institucional na defesa dos mais vulneráveis e dos direitos humanos **fortalece** a democracia na formação de precedentes, os quais se formam potencialmente mais respeitosos aos direitos dos mais frágeis e excluídos, além de aumentar a prevenção de danos a essa população. Trata-se, com efeito, de um legítimo combate à **sub-representatividade** daqueles muitas vezes esquecidos na formação da Lei, mas agora contando com forte ferramenta participativa para influenciar decisões judiciais. Como alerta **Cássio Scarpinella Bueno** [8], a intervenção *Custos Vulnerabilis* é “fator de legitimação decisória indispensável e que não pode ser negada a qualquer título”, sendo “irrecusável” para a “construção de uma decisão mais democrática”.

Isso porque a Defensoria Pública tem vínculo constitucional expresso indissociável com as coletividades necessitadas e os direitos humanos, levando o min. **Gilmar Mendes** (ADI nº 4.636) a apresentá-la como *ombudsman* da democracia, do acesso à Justiça e dos direitos humanos. Desse modo, a participação interventiva da Defensoria Pública enquanto *Custos Vulnerabilis* é instrumento amplificador da democracia processual pois, como afirmou o ministro **Fux** (ADO nº 2), há íntima relação entre a instituição e a defesa do Estado Democrático de Direito.

Entrementes, a imperiosa conexão entre Defensoria Pública, democracia e acesso à Justiça levou o Plenário do STF, por intermédio da relatoria da ministra **Carmen Lúcia** (ADI nº 3.943), ao reconhecimento *democrático* de “não



exclusividade” quanto à legitimação institucional *coletiva*, desde a Constituição (artigo 129, § 1º) – interpretação essa também aplicável à legitimação institucional *interventiva*, quando a convivência harmoniosa ocorre em regime de *cooperação, concorrência e não exclusividade* [9], tal qual a citada legitimidade coletiva.

Sem embargo, os debates sobre o regime interventivo constitucionalmente adequado ao “Estado Defensor” é, portanto, a próxima fronteira a ser desbravada para promoção de um **efetivo e econômico acesso à justiça institucionalmente mais democrático**, sendo inadmissível nesses debates quaisquer “bairrismos institucionais” ou nefastas “ciumeiras corporativas”.

Outrossim, se o Judiciário não tem se distanciado do padrão normativo de proteção das pessoas vulneráveis – como ressaltou o ministro **Alexandre de Moraes** em recente livro [10] –, isso também acontece quanto à intervenção defensorial. Nesse tema, por exemplo, o STJ reconheceu o padrão legislativo-protetivo dessa intervenção a partir do § 1º do artigo 554 do CPC/2015:

“(…) 3. *Em que pese a inaplicabilidade do dispositivo ao feito, trazemos à reflexão importante questão envolvendo a normativa prevista no artigo 554, § 1º, CPC/2015, em que se exige a atuação da Defensoria Pública em casos como o presente: (...). Conclusão inafastável é que esse dispositivo busca concretizar a dignidade da pessoa humana, democratizando o processo, ao permitir a intervenção defensorial. O artigo almeja garantir e efetivar os princípios do contraditório e da ampla defesa de forma efetiva.* 4. *Importante destacar que a possibilidade de defesa dos vulneráveis, utilizando-se de meios judiciais e extrajudiciais, está prevista no art. 4º, XI, da LC 80/1994 (...)*” (STJ, AgInt no REsp n. 1.729.246/AM, rel. min. **Herman Benjamin**, 2ª T., j. 4/9/2018, DJe 20/11/2018, grifos do articulista).

Com a mesma lógica jurídica, na Reclamação nº 54.011/SP, de relatoria do ministro **André Mendonça** (STF), a Defensoria Pública de São Paulo (DP-SP) foi expressamente admitida enquanto interveniente *Custos Vulnerabilis*, considerando-se especialmente o impacto social sobre segmento social vulnerável desde a ação originária (ação possessória multitudinária).

## Redescoberta

Embora a intervenção defensorial esteja presente no cotidiano jurídico nacional há mais de uma década, a questão não parece tão próxima assim de ser debatida no Supremo. Em recursos extraordinários que visam debater a *essencialidade* da participação *Custos Vulnerabilis*, o STF tem negado o conhecimento recursal por múltiplos fatores, tais como a necessidade de revolvimento fático (ARE 1.422.204), de análise meramente reflexa da Constituição (RE nº 1.470.229; ARE 1.389.896), de inoportunidade de impugnação específica (ARE nº 1.386.369) e de ausência de prejuízo na “mera” oitiva democrática da Defensoria Pública, acarretando irrecurribilidade (RE nº 1.498.445 e RE com Agravo n. 1.392.830).

Nos últimos anos, o STF vem lentamente redescobrendo a Defensoria Pública e seus potenciais para democratização do acesso à justiça. Com isso, a teoria dos poderes implícitos vem se concretizando como importante instrumental à efetividade constitucional e ao resgate da *historicidade* [11] *institucional*, porquanto os cargos originários dos Defensores Públicos brasileiros integravam a Procuradoria Geral de Justiça (PGJ-RJ, 1954) e o Ministério Público (MP-DF, 1948). Por fim, ao mirar MP e DP, essa mesma lógica pode ter conduzido ministra **Rosa Weber** a visualizar o “*paralelismo entre as instituições essenciais à função jurisdicional do Estado que atuam na defesa da sociedade*” (ADI nº 5.296/DF). Sem embargo, esse sobredito “paralelismo” deve também se confirmar com a *paridade “interventiva” de armas* entre tais instituições, enquanto efetivação das suas iguais *autonomias e essencialidades institucionais à Justiça* [12].

[1] TEMER, Sofia. **Participação no Processo Civil**: pensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação. 2ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 460.

[2] HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.



- [3] (1) CASAS MAIA, Maurilio. Luigi Ferrajoli e o Estado Defensor enquanto magistratura postulante e *custos vulnerabilis*. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, n. 425, Out. 2014, p. 56-58; (2) PIMENTEL, Renan Augusto da Gama. A atuação da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias: uma análise da posição processual do órgão defensorial na hipótese do art. 554, § 1º do Novo Código de Processo Civil. In: CASAS MAIA, Maurilio (Org.). **Defensoria Pública, Democracia e Processo**. Florianópolis: Empório do Direito, 2017, p. 167-168; (3) GOMES, Marcos Vinícius Manso Lopes. **Direitos humanos e princípios institucionais da Defensoria Pública**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 330.
- [4] TEMER, Sofia. **Participação no Processo Civil**: pensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação. 2ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 94 ss..
- [5] Sobre interesse institucional, vale conferir: BUENO, Cássio Scarpinella. **Amicus Curiae no Processo Civil Brasileiro** : um terceiro enigmático. 32ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 459 ss.
- [6] CASAS MAIA, Maurilio. Luigi Ferrajoli e o Estado defensor enquanto magistratura postulante e Custos Vulnerabilis. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, n. 425, p. 56-58, out. 2014.
- [7] FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. 4. ed. São Paulo: RT, 2014, p. 537.
- [8] BUENO, Cássio Scarpinella. **Curso Sistematizado de Direito Processual Civil**: Teoria Geral do Direito Processual Civil – Parte Geral do Código de Processo Civil. V. 1. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 218-219.
- [9] CASAS MAIA, Maurilio. As intervenções constitucionais do Ministério Público (Custos Iuris) e da Defensoria Pública (Custos Vulnerabilis) no microsistema processual de proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade: concorrência e não exclusividade. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 1.071, Jan. 2025.
- [10] MORAES, Alexandre de. **Democracia e Redes Sociais**: O desafio de combater o populismo digital extremista. Barueri(SP): Atlas, 2025, p. 103-104.
- [11] Sobre o tema, vale conferir os volumes 1 e 2 da seguinte obra: SOUSA, José Augusto Garcia de. PACHECO, Rodrigo Baptista. CASAS MAIA, Maurilio. (Org.). **A História pede Passagem**: Estudos em homenagem aos 70 anos da Defensoria Pública no Brasil. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2024.
- [12] Para outras pesquisas sobre *Custos Vulnerabilis* e STF: (1) GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. ROCHA, Jorge Bheron. Intervenção Custos Vulnerabilis da Defensoria Pública: casos no Supremo Tribunal Federal e formação de bons precedentes. In: PAULA, Benjamin Xavier de. HOGEMANN, Edna Raquel Rodrigues Santos. BIZAWU, Sébastien Kiwonghi. (Coord.). **Direitos humanos e efetividade**: fundamentação e processos participativos. Florianópolis: CONPEDI, 2023; (2) 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, v. 6, n. 2, 2024, p. 19-39.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-jan-18/stf-em-busca-do-regime-interventivo-adequado-a-defensoria-publica/>