

PEDRO NAVES MAGALHÃES

A INTERVENÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA COMO 'CUSTOS  
VULNERABILIS'

Tese apresentada a Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do Título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito Processual, sob a orientação do Prof. Dr. Walter Piva Rodrigues

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO-SP

2022

**Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**

**Serviço de Biblioteca e Documentação**

---

MAGALHÃES, Pedro Naves

A intervenção da Defensoria Pública como 'custos vulnerabilis' / Pedro Naves MAGALHÃES;  
orientador Prof. Dr. Walter Piva Rodrigues -- São Paulo, 2022.

169 p.

Tese (Doutorado Programa de Pós-Graduação em Direito Processual) -Faculdade de Direito,  
Universidade de São Paulo, 2022.

1. Defensoria Pública. 2. Custos vulnerabilis. 3. Processo civil. 4. Intervenção. 5. Vulnerabilidade

Prof. Dr. Walter Piva , orient. II. Título.

---

Data da banca:

Banca examinadora:

Prof.(a) Dr.(a) \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof.(a) Dr.(a) \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof.(a) Dr.(a) \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof.(a) Dr.(a) \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

## EPÍGRAFE

Quando o oficial de justiça chegou

La na favela

E contra seu desejo entregou pra seu Narciso um aviso pra uma ordem de despejo

Assinada seu doutor, assim dizia a petição dentro de dez dias quero a favela vazia e os barracos todos no chão

É uma ordem superior,

Ôôôôôôôô Ô meu senhor, é uma ordem superior

Ôôôôôôôô Ô meu senhor, é uma ordem superior

Não tem nada não seu doutor, não tem nada não

Amanhã mesmo vou deixar meu barracão

Não tem nada não seu doutor vou sair daqui pra não ouvir o ronco do trator

Pra mim não tem problema em qualquer canto me arrumo de qualquer jeito me ajeito

Depois o que eu tenho é tão pouco minha mudança é tão pequena que cabe no bolso de trás

Mas essa gente ai hein como é que faz????

Mas essa gente ai hein como é que faz????

**(Adoniran Barbosa, 1969)**

## DEDICATÓRIA

*Aos que no frio, no calor, sob o sol e a lua, vivem em  
situação de rua, sem teto e com fome.*

## AGRADECIMENTOS

Todos os projetos começam com uma simples idealização. Em princípio, não passam de ideias. Algumas delas vão adiante, outras não ultrapassam a barreira dos sonhos e ficam na memória.

Para que os projetos sigam adiante, além de muito preparo, esforço e dedicação, é preciso a força executiva, ou seja, aquela que efetivamente se empenha na consecução do objetivo. Além dessa, é igualmente importante a força que inspira, que incentiva e que, sem estar corporalmente presente, marca nossa caminhada e firma bases para caminhos os quais sequer imaginávamos um dia percorrer.

A história que vivi nesse curso teve uma pitada de cada desses elementos, com o punhado de várias mãos, pelas quais serei sempre grato.

Nada se faz ou se transforma sozinho. Talvez seja possível, porém, não sei como fazê-lo. É bem por isso que fica aqui o registro de tinta e coração de todos que (antes, durante e depois), contribuíram para que eu pudesse chegar no ponto final.

Pai, Mãe, Irmãos, Irmãs, Sobrinhos, Cunhados, Cunhadas, Amigos, Colegas de faculdade e trabalho, Professores, Auxiliares e Funcionários, dentre tantos outros que ali estiveram e eu (por minha culpa) sequer percebi. Alguns estiveram tão perto que merecem o risco do destaque em voz alta: Beatriz, Júlio, Núbia, Guilherme, Luís Felipe, Joemar, Alice, Margareth, Juliana, Rita, Sandra (e todos os outros que esqueci).

Ao Professor Piva minha gratidão. O acolhimento acadêmico, o incentivo, os ensinamentos, a serenidade, a sabedoria dos livros e da vida, o apoio em todos os momentos, tudo isso permitiu que eu fosse muito além do que pensei que podia. Muito obrigado, professor!

Apreendi mais do que o direito em si. Refleti, amadureci, pensei e repensei. Esperei, posterguei, pensei em desistir e finalmente chegamos ao termo final.

Hoje, penso que é imprescindível que haja propósito em tudo. Pois sem ele, quedamos indefinidamente no vazio. Me pareceu, desde que o vi pela primeira vez, que, ao menos timidamente, o Código de Processo Civil de 2015 tenha trazido um

propósito em sua essência. Num inafastável, porém raro, olhar para os vulneráveis, para os esquecidos, a lei trouxe uma tutela nova, uma intervenção tão necessária quanto a caminhada nesse sentido.

Por bem e por fim, só me resta reafirmar que ao longo de algumas dessas jornadas, passei a ter certeza que poucas são as certezas; que tudo na vida vem na medida e na hora certa; e que a caminhada é tão ou mais importante que a jornada.

Espero agora voltar a sonhar;

Que venham novos sonhos;

Conto com vocês!

## RESUMO

### **A intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis***

Esta tese tem por objetivo definir e investigar a atuação da Defensoria Pública na qualidade de *custos vulnerabilis*, contribuindo para a definição do regime jurídico dessa modalidade de exercício das suas funções, isto é, das posições jurídicas processuais, ativas e passivas, que compõem a atuação da Defensoria nessa qualidade. Para tanto, a pesquisa, de antemão, caracteriza as formas de atuação da Defensoria Pública, destacando as condições de sua atuação em juízo com base em legitimidade extraordinária para a defesa de direitos transindividuais. Na sequência, investiga a figura dos *custos vulnerabilis*, estremando-a de outras figuras aparentadas e aproximando-a da figura do *amicus curiae*, com o que se logra definir um conjunto de posições jurídicas, atinentes a atos instrutórios e recursais, entre outros. Nessa perquirição, propõe-se, por fim, critérios hermenêuticos, de ordem sistemática e teleológica, que permitam o ulterior refinamento desse regime jurídico.



## ABSTRACT

### **The performance of the Public Defender's Office as *custos vulnerabilis***

This thesis aims to define and investigate the performance of the Public Defender's Office as *custos vulnerabilis*, contributing to the definition of the legal regime of this modality of exercising its functions, that is, of the procedural legal positions, active and passive, that make up the performance of the Public Defender's Office in that capacity. In order to do so, the research, beforehand, characterizes the forms of action of the Public Defender's Office, highlighting the conditions of its performance in court based on extraordinary legitimacy for the defense of transindividual rights. Subsequently, it investigates the figure of *custos vulnerabilis*, detaching it from other related figures and approaching it to the figure of the *amicus curiae*, with which it is possible to define a set of legal positions, related to instructive acts and appeals, among others. In this investigation, it proposes, lastly, hermeneutic criteria, of a systematic and teleological nature, which allow the further refinement of this legal regime.

## ABSTRAIT

### **La performance du bureau du Défenseur Public en tant que *custos vulnerabilis***

Cette thèse vise à définir et à étudier la performance du bureau du défenseur public en tant que *custos vulnerabilis*, en contribuant à la définition du régime juridique de cette modalité d'exercice de ses fonctions, c'est-à-dire des positions juridiques procédurales, actives et passives, qui rendent améliorer les performances du Bureau du Défenseur public en cette qualité. Pour ce faire, la recherche a, au préalable, caractérisé les formes d'action du Défenseur public, mettant en évidence les conditions de son exercice devant les tribunaux fondé sur une extraordinaire légitimité pour la défense des droits transindividuels. Par la suite, il étudie la figure des *custos vulnerabilis*, en la détachant d'autres figures connexes et en la rapprochant de la figure de *l'amicus curiae*, avec laquelle il est possible de définir un ensemble de positions juridiques, liées aux actes d'instruction et aux recours, entre autres. Dans cette enquête, il propose enfin des critères herméneutiques, de nature systématique et téléologique, qui permettent d'affiner encore ce régime juridique.

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	11
PARTE I .....	16
2. AS FORMAS DE ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA 17	
2.1. PANORAMA DOS PRINCIPAIS TEXTOS NORMATIVOS .....	18
2.1.1. CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	19
2.1.2. LEI COMPLEMENTAR 80/1994 .....	26
2.1.3. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL.....	39
2.2. EIXOS DE ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA .....	42
2.2.1. ATUAÇÃO COMO REPRESENTANTE DA PARTE EM JUÍZO .....	49
2.2.2. CURADORIA ESPECIAL .....	50
2.2.3. ATUAÇÃO COMO PARTE PRINCIPAL .....	51
2.2.3.1. LEGITIMIDADE EXTRAORDINÁRIA .....	52
2.2.3.2. LEGITIMIDADE ORDINÁRIA.....	58
2.2.4. ATUAÇÃO COMO TERCEIRO INTERVENIENTE.....	58
2.2.4.1. PARTE AUXILIAR: A ASSISTÊNCIA SIMPLES, A LITISCONSORCIAL E A INTERVENÇÃO IUSSU IUDICIS ATÍPICA .....	61
2.2.4.2. PARTE IMPARCIAL: AMICUS CURIAE E CUSTOS VULNERABILIS .....	64
2.2.5. ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL .....	66
2.2.5.1. ORIENTAÇÃO JURÍDICA .....	67
2.2.5.2. SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS .....	67
2.2.5.3. PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS.....	69
PARTE II .....	72
3. SURGIMENTO DO CONCEITO E <i>CUSTOS VULNERABILIS</i> .....	75
3.1. O PROBLEMA DO <i>AMICUS CURIAE</i> À LUZ DOS FUNDAMENTOS DA ESPECIALIDADE PROCEDIMENTAL .....	75
3.2. <i>CUSTOS VULNERABILIS</i> .....	79
3.3. CONCEITOS LINDEIROS .....	84
3.3.1. <i>CUSTOS PLEBIS</i> .....	84
3.3.2. <i>CUSTOS COMMUNITATIS</i> .....	96
3.3.3. <i>CUSTOS LIBERTATIS</i> .....	98
3.3.4. <i>NOVAMENTE, A NOÇÃO DE CUSTOS VULNERABILIS (STRICTO SENSU)</i> .....	100
3.4. A POSIÇÃO JURÍDICA DA DEFENSORIA PÚBLICA EM SUA ATUAÇÃO COMO <i>CUSTOS VULNERABILIS</i> .....	107
3.4.1. PODERES E LIMITES DE ATUAÇÃO .....	109

<b>3.4.1.1. PODERES INSTRUTÓRIOS E RECURSAIS E O JUIZ ARTESÃO DO PROCESSO .....</b>	<b>110</b>
<b>3.4.1.2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE OUTROS COMPONENTES DE SUAS POSIÇÕES JURÍDICAS .....</b>	<b>117</b>
3.5. A CONTRIBUIÇÃO DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS MULTITUDINÁRIAS PARA A DEFINIÇÃO DAS POSIÇÕES JURÍDICAS DO <i>CUSTOS VULNERABILIS</i> .....	123
<b>3.5.1. PRELIMINARMENTE: DA FUNÇÃO SOCIAL DA POSSE.....</b>	<b>124</b>
<b>3.5.2. AS PREVISÕES DOS ARTIGOS 554, §1º E 565, §2º E A AÇÃO POSSESSÓRIA .....</b>	<b>133</b>
<b>4. CONCLUSÃO .....</b>	<b>150</b>
<b>5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>158</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Imodesto como possa parecer, a propositura de uma tese tem por objetivo a inovação na ciência. Trata-se, assim, de uma declaração de intenções e de sua consecução, e, desses, talvez o primeiro ponto constitua o maior desafio, uma vez que, já antes de transpor os limites do que está posto, deve-se justificar a propositura, vale dizer, imaginar a possibilidade da transposição.

É nesses termos que se trata de identificar um problema a ser resolvido, formulando e perseguindo uma hipótese apta a encaminhar e idealmente solucionar o problema, com toda a abertura necessária para que apreensões prévias não sejam camisas de força a domesticar o processo de intenso diálogo entre o que se propôs e aquilo que se vai descobrindo, em um processo com lato espaço para revisitação de passos anteriores da concepção do trabalho.

Em termos amplos, o problema que aqui se apresenta reside na falta de definição de um novo instituto jurídico, que vai se desenhando em meio a processos de intensa transformação do Estado brasileiro no curso da implementação da Constituição Federal de 1988.

Trata-se especificamente de uma modalidade de atuação da Defensoria Pública que atine com elementos centrais da nova concepção do Estado e do papel central desempenhado por essa instituição proteiforme nele – aquilo a que, conforme veremos, vem frequentemente sendo nomeado como sua atuação na qualidade de *custos vulnerabilis*, mas *lato sensu*, como logo veremos, mas que, no detalhe, aproxima-se bastante do que por vezes se associa à noção de *custos plebis* dentro de um complexo terminológico que teremos de enfrentar.

Embora a novidade seja em si mesma estimulante para a pesquisa, ela também traz toda ordem de questionamentos, como, mais amplamente, a

organização da atuação da Defensoria Pública perante seus membros e perante o público alvo da sua atuação, uma vez que a atuação específica se dá nos quadros de uma totalidade de atribuições, ou, mais especificamente, a limitação e a extensão dos poderes e deveres dessa atuação, vale dizer, seu funcionamento próprio.

O problema é, portanto, o da definição da estrutura e do funcionamento de um novo instituto jurídico – vale dizer, o plexo normativo que diz com a atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* em determinada acepção do termo, definição que já pressupõe a correção da delimitação dessa atuação como função dotada de relativa autonomia, a lhe permitir traçar os contornos.

Já a hipótese central, inscrita no próprio título deste trabalho, é o de que essa atuação, funcionalmente coesa, consista em uma nova modalidade de intervenção processual, ponto a ser enfrentado justamente por meio da investigação das diferentes posições jurídicas de que a Defensoria Pública se vê investida para essa atuação, traçando seu campo próprio, em toda a sua extensão e considerados os seus limites.

Destarte, entendendo haver, em razão de alterações legislativas e jurisprudenciais de que se tratará ao longo do trabalho, um novo recorte funcional na atuação da Defensoria Pública no Processo Civil, de tal sorte que se possa discernir já uma modalidade interventiva, já uma distinção relativamente às modalidades interventivas clássicas, é tarefa deste trabalho caracterizar determinada forma de intervenção da Defensoria, uma modalidade de atuação institucional qualificada, com o detalhamento possível diante da realidade em transformação.

Para perseguir esse problema, diante do qual se foi formulando a hipótese em breves traços aludida acima, procedeu este trabalho a um exame dos textos normativos e de suas alterações, como indícios de transformações estruturais, examinadas à luz da compreensão que guiava tais alterações dos

dispositivos normativos, refletidas em documentos do processo legislativo e da aplicação da norma (decisões judiciais), de modo a captar, tão bem como se pudesse, o sentido de uma transformação em curso.

Apresentamos assim, de forma singela, os pontos que nortearam a elaboração desse trabalho, que pretende dialogar todos os operadores do Direito, notadamente com aqueles alheios à estrutura funcional da Defensoria Pública.

Esse é um dos motivos pelos quais a tese se dá ao trabalho de caracterizar, propedeuticamente, todas as possíveis formas de atuação institucional da Defensoria Pública.

Dizemos tratar-se de um dos motivos, porque a identificação de plexos de atuação funcional não é problema meramente didático, mas também, e de forma mais profunda, problema de cunho propriamente heurístico, servindo ao propósito de identificar e isolar, para tratamento investigativo, conjuntos normativos dotados daquela relativa independência teleológica que permite identificar os distintos institutos jurídicos.

Resta dizer, antes de adentrar a matéria investigativa propriamente dita, que esta tese se posiciona em um ponto tão complexo quanto estimulante da dinâmica institucional.

Como num fluxo de ordem de atuação institucional na defesa da ordem social e, notadamente, dos vulneráveis, a Defensoria Pública passou a ocupar espaços antes ocupados por outras instituições, tanto na prática como no que concerne às previsões constitucionais e legais, e, mais que isso, passou a atuar em interstícios antes não apercebidos dos conflitos sociais que demandavam, para a consecução do sistema constitucional, tomada de posição e atuação por parte do Estado brasileiro.

O “Novo” Código de Processo Civil de 2015 – já não tão novo assim – inovou, como veremos no detalhe, no item 2.1.3 abaixo, ao destacar um título específico para a Defensoria Pública, dando vazão a um mandamento

constitucional de décadas, preparado por intensa atividade legislativa, jurisprudencial e mais amplamente social.

O histórico da tutela de direitos de pessoas em condição de vulnerabilidade aponta para uma lógica de enfrentamento violento e não efetivo, e a participação da Defensoria Pública em casos que se evidencia a peculiar condição de vulnerabilidade em que se encontram as tais pessoas e suas famílias, é não só essencial, mas também – na maioria das vezes – o único instrumento de realização e proteção constitucional e democrática.

A definição da natureza jurídica do instituto da intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* – em sentido bastante específico – se encaixa nesse contexto.

Em continuidade projetada para essa análise, a proposta desta tese pode descortinar caminhos ainda a percorrer. Afinal, uma releitura da atuação da Defensoria Pública no contexto das ações que envolvam especial condição de vulnerabilidade é sugerida, mas de modo algum limitada, pelo que teremos a dizer sobre as ações possessórias multitudinárias.

Afinal, se a teleologia é ponto fulcral na compreensão do instituto, é indene de dúvidas que a atuação da Defensoria Pública de que aqui nos ocuparemos dota a instituição de um conjunto de instrumentos para cumprir plenamente sua missão constitucional de evitar conflitos ou mitigá-los, de garantir o máximo possível de proteção e efetivação dos direitos humanos, com vistas à efetivação de direitos e garantias fundamentais.

Isso posto, passamos a um breve anúncio da estrutura da tese.

Para além da introdução e da conclusão, este trabalho está estruturado em duas partes, compostas cada uma por um capítulo. Na primeira parte, tratamos de definir os principais eixos de atuação da Defensoria Pública (item 2.2), após examinar os principais textos normativos a ela atinentes (item 2.1), com destaque para a atuação como terceiro



interveniente que define mais de perto os contornos do objeto desta pesquisa (item 2.2.4).

Na segunda parte, verticalizamos o tratamento do *custos vulnerabilis*, primeiramente em um esforço de extremar essa noção de conceitos lindeiros que surgem, como uma Hidra de Lerna, embora nem sempre tão nocivos, em diversos veículos de reflexão (*custos plebis*, *custos communitatis*, *custos libertatis*, item 3.3). Com o terreno assim desbastado e já fortes em diversas observações colhidas ao longo do esforço de delimitação do instituto em tela, logramos então retomar a definição do *custos* e desenhar seus poderes e limites de atuação (item 3.4).

De modo a exemplificar a importância do instituto assim apresentado, sem nenhuma pretensão de exaurir todo o potencial dessa modalidade interventiva, tratamos de uma das ocasiões em que a Defensoria é convocada a atuar proeminentemente na modalidade interventiva de que aqui nos ocupamos, a saber, nas ações possessórias multitudinárias (item 3.5).

## PARTE I

Como se verá adiante (item 2.1), a Defensoria Pública é instituição – ou, mais especificamente, órgão administrativa e funcionalmente autônomo do Poder Executivo –, essencial à função jurisdicional do Estado; destina-se, por comando constitucional expresso (item 2.1.1), da orientação jurídica e da defesa dos necessitados, para além de um rol de funções associadas desenhadas em um intrincado processo de desenvolvimento legislativo posto em marcha pela promulgação do texto constitucional e pela legislação que dele decorreu (itens 2.1.2 e 2.1.3).

Dadas suas diversas especificidades e notadamente a evolução institucional intensa que afetou o desenho da Defensoria Pública (da União, do Distrito Federal e dos Territórios, bem como dos Estados), é importante fornecer um panorama dessa instituição, não apenas para aqueles que não conhecem a atuação da Defensoria por dentro, mas de modo geral, pelas próprias necessidades de dotar de contornos mais precisos uma atuação vigorosa em curso de redefinição.

Afinal, é exatamente no olho desse torvelinho que se encontra o objeto central desta tese, a atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* no sentido que adiante se explicará – que pode ser entendida como um instituto jurídico, isto é, um conjunto de normas atinentes a um complexo funcional determinado.

Daí simultaneamente a dificuldade ingente da tarefa que se põe para o estudo, tratando-se de cernir realidades que vão se desenhando sob os nossos olhos, e todo seu interesse, como parte de uma transformação central da face da Defensoria Pública e, muito mais amplamente, das missões desempenhadas pelo Estado brasileiro.

## 2. AS FORMAS DE ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA

Com este capítulo propedêutico à investigação a ser conduzida neste trabalho, pretendemos oferecer uma visão de conjunto das formas de atuação jurídica da Defensoria Pública – vale dizer, sua atuação não apenas judicial, ou judiciária, mas também extrajudicial,<sup>1</sup> distinção a que retornaremos mais em pormenor no corpo do capítulo.

Para tanto, em um primeiro momento, procederemos a um exame sumário dos principais textos normativos em que se assenta tal atuação, destacando sobretudo o histórico desses textos e o escopo a partir do qual foram, ao longo do tempo, estruturando aquele leque de modalidades de atuação jurídica da Defensoria Pública.

Em um segundo momento, com base nesses mesmos textos normativos e à luz de sua interpretação pela doutrina e pelos tribunais, escoramos-nos em uma distinção entre núcleos de tarefas de modo a individualizar feixes de atividades pertinentes à definição do perfil da Defensoria Pública.

À luz desse esforço de distinção e caracterização de atividades, cremos que o problema central deste trabalho, isto é, a atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*, resultará situada de forma mais precisa.

Para além disso, assim procedendo, também será possível, na sequência, entender como o conjunto das demais atividades desempenhadas pela Defensoria define os contornos da atuação como *custos vulnerabilis*, que,

---

<sup>1</sup> Conforme esclarecem Fredie Didier Jr. e Leonardo Carneiro da Cunha, a atuação judiciária tem que ver com o patrocínio de uma causa por determinado agente; já a atuação jurídica compreende também “a prestação de serviços jurídicos extrajudiciais (como, por exemplo, a distribuição, por órgão do Estado, de cartilha contendo os direitos básicos do consumidor) – trata-se, como se vê, de direito bem abrangente” (Fredie DIDIER JR; Leonardo José Carneiro da CUNHA. Comentário ao art. 134. In: J. J. Gomes CANOTILHO *et al.* (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1553-1560, aqui p. 1555).

conforme se verá nos próximos capítulos, é problema ainda em elaboração doutrinária e jurisprudencial.

## **2.1. PANORAMA DOS PRINCIPAIS TEXTOS NORMATIVOS**

Seria, naturalmente, possível estender nosso estudo por uma pluralidade de textos normativos, notadamente se pretendêssemos abrangar textos infralegais que informam a atuação das diversas Defensorias Públicas brasileiras.

Entretanto, a cada ponto, seria necessário sopesar a pertinência da regulação para a compreensão do todo da instituição, bem como as eventuais deficiências de compatibilidade com as normas de superior grau hierárquico. Sem dúvida, seria tarefa do maior interesse, a roçar com a pesquisa empírica para expressar compreensões locais sobre os papéis da Defensoria.

Neste ponto, contudo, em consonância com o anunciado papel propedêutico desta parte do trabalho, pensamos que haja fundamentalmente três textos que mereçam nosso exame mais detido, a saber: a Constituição Federal (item 2.1.1), a Lei Complementar 80/1994 (item 2.1.2) e o Código de Processo Civil (item 2.1.3). É a tarefa a que passamos *incontinenti*.

### 2.1.1. CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição Federal de 1988 (doravante, CF/88) inovou na ordem jurídica com prever, na organização do Estado brasileiro, a criação da Defensoria Pública como uma das “funções essenciais à justiça” (capítulo IV) que compõem e completam o desenho da “organização dos poderes” (título IV).

Trata-se, mais especificamente, de arranjo institucional nuclearmente associado a outra relevante inovação no texto da Carta Magna, a saber, a previsão da assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados como um dos direitos fundamentais (CF/88, art. 5º, LXXIV).

O nexo entre o dispositivo especificamente destinado à caracterização da Defensoria Pública e aquele direito fundamental vem, aliás, expresso com clareza no *caput* do art. 134 (*in fine*: “[...] na forma do art. 5º, LXXIV”, na redação original).

Como bem assinalou Cândido Rangel Dinamarco, anteriormente à CF/88, “o pouquíssimo que o Estado fazia em cumprimento dessa promessa [de assistência jurídica integral] restringia-se praticamente à dispensa de custas e custas e taxas judiciárias”,<sup>2</sup> e a insuficiente oferta de serviços de patrocínio judicial gratuita ficava a cargo das Procuradorias dos Estados e mesmo, em alguns lugares, do Ministério Público e de entidades privadas, como centros acadêmicos.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Cândido Rangel DINAMARCO. *Instituições de direito processual civil*: volume 1. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 908.

<sup>3</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 908. No entender de Renato Beneduzi, tratar-se-ia de uma “solução tipicamente brasileira”, na medida em que se procedeu a uma “estatização da assistência judiciária, fenômeno em que o Brasil não imitou os sistemas jurídicos que normalmente lhe servem de referência” (Renato BENEDUZI. *Comentários ao Código de Processo Civil*: volume II, artigos 70 ao 187. São Paulo: RT, 2016, p. 409).

Eventualmente, em alguma unidade federada podia haver especialização de função do defensor público ou de um equivalente, com outro nome, a exemplo do Ministério Público da Guanabara, em que o estágio inicial da carreira era, nas décadas de 1960 e de 1970, o de “defensor público”, subseqüentemente promovido a “promotor substituto”.<sup>4</sup>

Em razão até mesmo dessa inovação fundamental na ordem jurídica pátria, a Defensoria Pública é objeto de uma série de normas constitucionais, relativas à competência legislativa (art. 22, XVII; art. 24, XIII; art. 48, IX; art. 61, II, al. “d”; ) e material (art. 21, XIII), com predefinição de alguns critérios de organização (art. 33, § 3º), além de previsões relativas à carreira do defensor público e ao desenho do orçamento da instituição (art. 37, XI; art. 167-A; art. 168; art. 235, VII e VIII).

Contudo, tais normas são sobretudo comandos destinados a orientar a ulterior tarefa de produção normativa relativa à Defensoria Pública, sendo precisamente o art. 134 o núcleo, embora ainda bastante pouco detalhado, do papel da Defensoria Pública e de seus agentes precípuos, os defensores públicos.

---

<sup>4</sup> José Augusto Garcia de SOUSA. A defensoria pública. In: Teresa Arruda Alvim WAMBIER *et al.* (coord.). *Breves comentários ao novo Código de Processo Civil*. São Paulo: RT, 2015, p. 566-584, aqui p. 566.

Como esse artigo sofreu alteração textual significativa por meio da EC80/2014 (e já antes, pelas EC45/2004 e EC74/2013), que atribuiu uma seção própria, no interior do título IV, capítulo IV, para tratar da Defensoria (seção IV, desdobrando a seção III originária, que tratava conjuntamente a advocacia e a Defensoria, em seções específicas), convém apresentar ambas as redações, lado a lado:

CF/88, art. 134 (redação original)	CF/88, art. 134 (redação atual, resultante da EC80/2014)
<p>Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.)</p>	<p>Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, <b>como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa</b>, em todos os graus, judicial e extrajudicial, <b>dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita</b>, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.</p>
<p>Parágrafo único. 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.</p>	<p>§ 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.</p>

[sem correspondente no texto originário, mas introduzido já, com a mesma redação, pela EC45/2004]	§ 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 .
[sem correspondente no texto originário, mas introduzido já, com a mesma redação, pela EC74/2013]	§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.
[sem correspondente]	§ 4º São princípios institucionais da Defensoria Pública a 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.

Conforme se evidencia, para além da renumeração e acréscimo de parágrafos, relativos à carreira do defensor público (de que já se dará concisa notícia), é justamente o conjunto de alterações no *caput*, que destacamos em negrito, que chamam a atenção e são de particular relevância nesta sede porque têm que ver com a constitucionalização de uma série de eixos de atuação da Defensoria Pública que não constavam na redação originária da carta constitucional.

Para fins de clareza, registre-se que as alterações anteriores aportadas ao texto originário foram duas: primeiramente, por meio da EC45/2004, que renumerara já o parágrafo único como parágrafo primeiro, e que acrescera o parágrafo segundo, na redação com que se manteve depois, com a relevante previsão da autonomia funcional e administrativa da Defensoria Pública; na sequência, por meio da EC74/2013, que acrescera o parágrafo terceiro ao art. 134, na redação que hoje se mantém, que expandia o conteúdo do parágrafo segundo para o conjunto das Defensorias.



As demais alterações se originaram da PEC 247/2013 (PEC 3/2014 no Senado), a qual já continha, em sua propositura originária, todas as alterações do *caput*.<sup>5</sup> A justificação que acompanhou a PEC dá conta justamente dessas alterações, *in verbis*:

A alteração do *caput* do art. 134 incorpora importantes elementos estruturantes e conceituais à definição do papel e da missão da Defensoria Pública, como o seu caráter permanente e ontologicamente atrelado ao modelo de Estado democrático de direito. Explicita-se, também, sua vocação para a solução extrajudicial de litígios, para a defesa individual ou coletiva, conforme a necessidade do caso, e para a promoção dos direitos humanos.<sup>6</sup>

Fica patente, assim, de um lado, a centralidade que se passa a reconhecer à Defensoria Pública, que agora claramente expressa não apenas sua vinculação a um específico direito fundamental (CF/88, art. 5º, LXXIV), mas ainda à forma do Estado, afirmada no preâmbulo e no *caput* do art. 1º, e à noção própria noção de direitos humanos (CF, art. 4º, II, por exemplo, mas, conforme se verá, sobrepondo-se largamente com a noção de direitos fundamentais).

---

<sup>5</sup> Disponível em: <  
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1064561&filenome=PEC+247/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1064561&filenome=PEC+247/2013) > Acesso em: 30 set. 2021.

<sup>6</sup> Disponível em: <  
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1064561&filenome=PEC+247/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1064561&filenome=PEC+247/2013) > Acesso em: 30 set. 2021.

Essa centralidade, contudo, como “expressão” de valores centrais do Estado brasileiro, concebe a Defensoria Pública como “instrumento” para a concretização daqueles valores, e é justamente por meio da definição de formas de atuação da Defensoria que isso se dá. Senão, vejamos.

Assim, é de primacial interesse que o texto constitucional tenha agregado a um núcleo funcional originário da Defensoria Pública (“a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados”), correspondente às atividades privativas da advocacia, nos termos do art. 1º, inc. I e II, da Lei 8096/1994 (“Estatuto da Advocacia”),<sup>7</sup> toda uma outra gama de atividades.

Trata-se da “promoção dos direitos humanos”, e da defesa, agora especificada, “judicial e extrajudicial” e direitos que, também se especifica, são “individuais e coletivos”. Trata-se, em todos os casos de relevantíssimas aberturas, atinentes com uma função ampliada que vem atribuída à Defensoria Pública.

Observemos, brevemente, uma questão preliminar, de interpretação do texto: é interessante aqui o emprego do advérbio “fundamentalmente” na nova redação do *caput* do art. 134.

Segundo Patrícia Elias Cozzolino de Oliveira, isso assinalaria “o fato de a assistência jurídica integral e gratuita ser de modo fundamental atribuição exclusiva da Defensoria Pública”,<sup>8</sup> isto é, “fundamentalmente” indicaria que é principalmente à Defensoria Pública e subsidiariamente a outros atores que se atribuem aquelas funções.

---

<sup>7</sup> “Art. 1º São atividades privativas de advocacia: I - a postulação a qualquer órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais; II - as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas.”

<sup>8</sup> OLIVEIRA, Patrícia Elias Cozzolino de. Comentário aos artigos 185 a 187. In: Cassio Scarpinella BUENO. *Comentários ao Código de Processo Civil*: volume 1, arts. 1º a 317, parte geral. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 725-736, aqui p. 729, n. 1475.

Pensamos, entretanto, que se trata, em verdade, de advérbio que diz com as funções, servindo como modo de introduzir um rol não exaustivo daquelas atribuições funcionais.

Em outros termos, trata-se, “sobretudo” de determinadas atribuições, sem exclusão de outras que possam vir a ser atribuídas à Defensoria por força de lei, e notadamente da lei complementar prevista naquele dispositivo, à qual se delega portanto competência legislativa para prever outras funções, desde que, por evidente, compatíveis com a posição da Defensoria no desenho institucional do Estado brasileiro.

Evidentemente, a consagração dessas previsões na alta sede do texto constitucional resulta de toda uma complexa transformação doutrinária, jurisprudencial e mesmo legislativa, em que não adentraremos aqui senão alusivamente.<sup>9</sup>

Por exemplo, com relação à defesa dos direitos coletivos, foi determinante o advento da Lei 11448/2007, que alterou o art. 5º da Lei 7347/1985, conferindo legitimidade ativa para a Defensoria Pública no caso da ação civil pública, mas já antes, a transformação vinha sendo promovida por toda a evolução do microsistema de tutela coletiva que foi surgindo nos últimos decênios do século XX, com centralidade para o Código de Defesa do Consumidor, em 1990.

Importa aqui notar essa expansão da abrangência de funções da Defensoria na Carta Magna. Pensamos ter bem colhido esse aspecto e sua relação com uma mais complexa transformação da compreensão do ordenamento e da atuação da Defensoria o quanto registrado no parecer da

---

<sup>9</sup> Conforme nota corretamente Fabio Caldas de Araújo, relativamente à EC80/2014, “[n]ão há dúvida de que a alteração não decorre de simples modificação textual, mas da própria atividade da Defensoria, que ocupou o vácuo até então existente no sistema jurídico” (Fabio Caldas de ARAÚJO. *Curso de processo civil*: tomo I, parte geral. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 669).

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, na tramitação da PEC que resultou na EC80/2014:

Quanto à alteração do texto em si, *a redação proposta ao art. 134 constitucionaliza importantes elementos relativos à Defensoria Pública, como o caráter permanente, a vocação para a solução judicial e extrajudicial dos litígios, a defesa individual ou coletiva dos necessitados e a promoção dos direitos humanos, conferindo a tais preceitos maior estabilidade normativa e à instituição a adequada relevância política e finalística.*<sup>10</sup>

Colhe-se, assim, na CF/88, pela própria alteração do *caput* de seu art. 134, por meio da EC80/2014, um esboço, ainda que incompleto, da pluralidade das atividades funcionais da Defensoria Pública. Como veremos na sequência, essa alteração está radicada na evolução do texto da LC80/94.

### **2.1.2. LEI COMPLEMENTAR 80/1994**

A promulgação da Lei Complementar 80 de 1994 (doravante, LC80/94) resulta de comando constitucional expresso, nos termos do art. 134, par. único, da redação original da CF/88, depois renumerado como parágrafo primeiro daquele mesmo artigo, com a EC80/2014.

---

<sup>10</sup> Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3852574&ts=1630416815967&disposition=inline> > Acesso em: 30 set. 2021. Os grifos são nossos.

Essa lei, voltada à organização da Defensoria Pública, está organizada em cinco títulos, dos quais os centrais se dedicam especificamente à organização da Defensoria Pública da União (título II), do Distrito Federal e dos Territórios (título III) e dos Estados federados (título IV), ao passo que o último (título V) trata das disposições finais e transitórias.

O primeiro (título I), que aqui nos interessa mais de perto, contém as “disposições preliminares” (na redação original, ou “disposições gerais”, após a alteração promovida pela LC132/2009, de que já se falará).

O ponto nodal desta lei, para os propósitos deste trabalho, repousa particularmente no art. 4º, incluído no título I, que trata das funções institucionais da Defensoria Pública. Já chegaremos a ele. Antes de abordá-lo, entretanto, com a brevidade que aqui se impõe, não descaberão algumas observações preliminares, que contribuem para a compreensão daquele outro dispositivo e mais genericamente para o esquadramento de nosso objeto.

Para compreender essa lei e sua redação, é necessário, antes do mais, entender que estamos lidando com dois estratos textuais, a saber, o originário, correspondente à LC80/1994, tal qual promulgada em 12 de janeiro de 1994, e o alterado, que espelha as transformações aportadas pela LC132/2009.

Diga-se brevemente que o PLP 134/1993, que deu origem à LC80/1994, originado em proposição da Presidência da República, por meio do Ministério da Justiça, declarava, em sua Exposição de Motivos que se tratava precisamente de dar efetividade ao comando constitucional de que “Lei Complementar, de iniciativa privativa do Poder Executivo Federal, organizasse a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos

Territórios e prescrevesse normas gerais para sua organização nos Estados”.<sup>11</sup>

Por sua vez, a LC132/2009 se originou no PLP 28/2007. Segundo a Exposição de Motivos assinada pelo Ministro da Justiça, o objetivo visado pelo PLP, que decorreria de desdobramentos da EC45/2004, era o seguinte:

5. O presente projeto, portanto, busca introduzir significativos avanços na legislação pertinente à Defensoria Pública abordando quatro principais aspectos: *a indicação dos objetivos e a ampliação das funções institucionais*; a regulamentação da autonomia funcional, administrativa e orçamentária; a democratização e modernização da gestão da Defensoria Pública e, por fim, a seleção e formação dos Defensores Públicos.<sup>12</sup>

Como bem viu Araken de Assis, “após as alterações da LC 132, de 07.10.2009, a instituição estatal tem funções que propiciam a solução, no devido tempo, das dificuldades encontradas no sistema do patrocínio gratuito”.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Disponível em: <  
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1232594&filename=Dossie+-PLP+145/1993](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1232594&filename=Dossie+-PLP+145/1993) > Acesso em: 02 out. 2021.

<sup>12</sup> Disponível em: <  
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=444786&filename=PLP+28/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=444786&filename=PLP+28/2007) > Acesso em: 02 out. 2021. Nós destacamos.

<sup>13</sup> ASSIS, Araken de. *Processo civil brasileiro*: volume II, tomo I, parte geral, institutos fundamentais. São Paulo: RT, 2015, p. 1242.

Mais que isso, e de forma relevante, conforme assinala José Augusto Garcia de Sousa, a LC132/2009 “deu à instituição perfil mais arrojado e democrático, tornando-a uma autêntica agência nacional de defesa dos direitos fundamentais”.<sup>14</sup>

Em outros termos, a compreensão de que, ao falar na LC80/1994, estamos na verdade nos referindo a dois estratos cronológicos no desenho institucional da Defensoria Pública, é ponto fundamental para o prosseguimento das considerações que aqui tecemos.

Retornaremos à exposição de motivos ao comentar alguns dos pontos abaixo. Porém, ainda antes de abordar o relevantíssimo art. 4º, calham algumas observações sobre o art. 1º da LC80/1994, que sofreu justamente alteração por obra da LC132/2009:

<b>LC80/1994, art. 1º (redação original)</b>	<b>LC80/1994, art. 1º (redação atual, resultante da LC 132/2009)</b>
Art. 1º A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe prestar assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma da lei.	Art. 1º A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.

---

<sup>14</sup> SOUSA, A defensoria pública, *op. cit.*, p. 566.

Conforme se vê, a redação desse artigo tem fortes relações com o texto do art. 134 da CF/88. Mais especificamente, a redação originária do art. 1º da LC80/1994 retoma o texto originário daquele dispositivo constitucional, mas substitui “a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados”, por “prestar assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma da lei”.

Surge aqui, assim, a noção de “assistência jurídica”, como forma de abarcar atividades a um só tempo judiciais e extrajudiciais, conforme o texto na sequência esclarece. Deveremos voltar a esse problema na segunda parte do capítulo.

Já a redação introduzida pela LC 132/2009 – que antecipa inteiramente o texto do *caput* do art. 134 da CF/88, conforme resultou da EC80/2014 – aportou notadamente a menção às atividades de promoção dos direitos humanos e de defesa de interesses não apenas individuais, mas ainda coletivos.

Segundo esclarece a já citada Exposição de Motivos do Ministério da Justiça na propositura do projeto de lei que daria origem à LC132/2009, comentando as alterações que se consagraram nesse artigo:

É necessário desenvolver mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos, de forma a evitar demandas desnecessárias, onde a Defensoria Pública tem papel privilegiado, porque seus órgãos atuam com liberdade, sem vínculos de qualquer natureza com as partes envolvidas, o que lhes permite compor o litígio. De outro lado, os instrumentos processuais direcionados apenas para a solução dos litígios individuais perderam funcionalidade. A repetição de demandas da mesma natureza ou os fenômenos que atingem direitos ou



interesses de um universo de sujeitos orientam para as medidas coletivas e para a tutela dos direitos metaindividuais.<sup>15</sup>

Importa também, antes de chegarmos ao art. 4º da LC80/1994, destacar outra inovação trazida pela LC132/2009, a saber, a incorporação do art. 3-A, que declina, em quatro incisos, os objetivos da Defensoria Pública:

Art. 3º-A. São objetivos da Defensoria Pública:

- I – a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais;
- II – a afirmação do Estado Democrático de Direito;
- III – a prevalência e efetividade dos direitos humanos; e
- IV – a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

São especialmente relevantes nesta sede esses objetivos na medida em que permitem uma primeira, embora ainda distante, aproximação com o feixe de atividades relacionadas à função de promoção dos direitos humanos que viria a se consolidar na dicção do texto constitucional, conforme já visto.

---

<sup>15</sup> Disponível em: <  
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=444786&filename=PLP+28/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=444786&filename=PLP+28/2007) > Acesso em: 02 out. 2021.

Isso posto, chegamos enfim ao art. 4º da LC80/1994, que define as funções institucionais da Defensoria Pública, dispositivo que sofreu profunda alteração por meio da LC132/2009, já alterando os incisos originários, já acrescentando outros tantos. Valerá ainda aqui uma tabela comparativa para que se tenha referencial claro para esse ponto nodal do diploma em comento:

<b>LC80/1994, art. 4º (redação original)</b>	<b>LC80/1994, art. 4º (redação atual, resultante da LC 132/2009)</b>
Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:	Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:
I - promover, extrajudicialmente, a conciliação entre as partes em conflito de interesses;	I – prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus;
II - patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública;	II – promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos;
III - patrocinar ação civil;	III – promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico;
IV - patrocinar defesa em ação penal;	IV – prestar atendimento interdisciplinar, por meio de órgãos ou de servidores de suas Carreiras de apoio para o exercício de suas atribuições;
V - patrocinar defesa em ação civil e reconvir;	V – exercer, mediante o recebimento dos autos com vista, a ampla defesa e o contraditório em favor de pessoas naturais e jurídicas, em processos administrativos e

	judiciais, perante todos os órgãos e em todas as instâncias, ordinárias ou extraordinárias, utilizando todas as medidas capazes de propiciar a adequada e efetiva defesa de seus interesses;
VI - atuar como Curador Especial, nos casos previstos em lei;	VI – representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos;
VII - exercer a defesa da criança e do adolescente;	VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes;
VIII - atuar junto aos estabelecimentos policiais e penitenciários, visando assegurar à pessoa, sob quaisquer circunstâncias, o exercício dos direitos e garantias individuais;	VIII – exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal;
IX - assegurar aos seus assistidos, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e a ampla defesa, com recursos e meios a ela inerentes;	IX – impetrar habeas corpus, mandado de injunção, habeas data e mandado de segurança ou qualquer outra ação em defesa das funções institucionais e prerrogativas de seus órgãos de execução;
X - atuar junto aos Juizados Especiais de Pequenas Causas;	X – promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela;
XI - patrocinar os direitos e interesses do consumidor lesado;	XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da

	mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado;
XII – VETADO	XII – VETADO
XIII – VETADO	XIII – VETADO
	XIV – acompanhar inquérito policial, inclusive com a comunicação imediata da prisão em flagrante pela autoridade policial, quando o preso não constituir advogado;
	XV – patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública;
	XVI – exercer a curadoria especial nos casos previstos em lei;
	XVII – atuar nos estabelecimentos policiais, penitenciários e de internação de adolescentes, visando a assegurar às pessoas, sob quaisquer circunstâncias, o exercício pleno de seus direitos e garantias fundamentais;
	XVIII – atuar na preservação e reparação dos direitos de pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência, propiciando o acompanhamento e o atendimento interdisciplinar das vítimas;
	XIX – atuar nos Juizados Especiais;
	XX – participar, quando tiver assento, dos conselhos federais, estaduais e municipais afetos às funções institucionais da Defensoria Pública, respeitadas as atribuições de seus ramos;
	XXI – executar e receber as verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, inclusive quando devidas por quaisquer entes públicos, destinando-as a

	fundos geridos pela Defensoria Pública e destinados, exclusivamente, ao aparelhamento da Defensoria Pública e à capacitação profissional de seus membros e servidores;
	XXII – convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais.

Evidentemente, não caberá aqui comentar um a um os incisos, dos quais se tratará, com a necessária brevidade, na segunda parte deste capítulo, quando nos ocuparemos de uma discutir e propor uma diferenciação operacional, para fins de entendimento e sistematização, das atividades da Defensoria Pública. Desde logo, contudo, são cabíveis três observações que ajudam a encaminhar nossa compreensão do problema.

Assim, em primeiro lugar, cabe destacar que a substituição do rol de funções da Defensoria Pública no art. 4º foi pensada como uma total reformulação da lista, não havendo correspondência ponto a ponto nos incisos I a XI.

Destarte, por exemplo, a função prevista no inciso VI da redação original encontra seu correspondente no inciso XVI da redação modificada; do mesmo modo, o que vinha originalmente previsto no inciso X passou a ser matéria do inciso XIX.

Com isso, na apreciação do escopo funcional da Defensoria Pública, é preciso compreender a estrutura de cada listagem, o que pensamos, ocorrerá mais facilmente uma vez definidas as categorias pertinentes aos grandes eixos de atuação da Defensoria Pública, de que se tratará mais adiante, na segunda parte deste capítulo.

Uma segunda observação é que, entre um rol e outro, deu-se efetiva ampliação das funções institucionais da Defensoria Pública. Para além da comparação pontual das duas listagens, isso fica desde logo evidente se nos reportamos aos vetos dos incisos XII e XIII, que integravam o PLP 134/1993, no momento de promulgação da LC80/1994. Tais incisos tinham o seguinte teor:

XII – patrocinar ação civil pública, em favor das associações que incluam entre suas finalidades estatutárias a defesa do meio ambiente e a proteção de outros interesses difusos e coletivos;

XIII – homologar transações extrajudiciais.

A razão do veto do inc. XII espelha uma compreensão do escopo de funções da Defensoria que depois seria alterada. Com efeito, a Presidência da República se baseou na compreensão de que “à Defensoria Pública é outorgada, como missão constitucional, a defesa de direitos individuais”, não lhe sendo possível exercer ações destinadas à “tutela de interesses coletivos e difusos”.<sup>16</sup>

Ora, em contraposição àquela compreensão originária, quinze anos depois, a atuação da Defensoria Pública na defesa de direitos coletivos vem claramente determinada e especificada na listagem renovada pela LC132/2009 (inc. VII, VIII), havendo, no novo texto, inclusive menção específica aos direitos ambientais (inc. X).

---

<sup>16</sup> Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/Mensagem\\_Veto/anterior\\_98/Vep-27-Lcp-80-94.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/Vep-27-Lcp-80-94.pdf)  
> Acesso em: 04 out. 2021.

Por sua vez, na razão do veto do inc. XIII, argumentava-se que a transação não poderia ser homologada pelo representante da parte – isto é, ao menos, no exercício de um certo núcleo fundamental das funções da Defensoria.<sup>17</sup> Ora, em combinação com o inc. II da nova redação do art. 4º, introduziu-se o § 4º, segundo o qual, “[o] instrumento de transação, mediação ou conciliação referendado pelo Defensor Público valerá como título executivo extrajudicial, inclusive quando celebrado com a pessoa jurídica de direito público”.

Trata-se, em ambos os casos, de claros testemunhos da direção em que se moveu o ordenamento entre a LC80/1994 e a LC132/2009, vale dizer, de ampliação efetiva das atribuições funcionais da Defensoria. A ulterior movimentação legislativa serviu, assim, à distância, como forma de superação daqueles antigos vetos.

Enfim, por terceiro, julgamos pertinente esboçar, com base no rol do art. 4º da LC80/1994, tal qual resulta das modificações advindas com a LC132/2009, uma preliminar categorização das funções institucionais da Defensoria Pública. Podemos, para tanto, partir da já mencionada Exposição de Motivos que acompanhou a propositura do PLP 28/2007, em que a novidade do referido dispositivo vem claramente destacada:

16. O art. 4º, ao explicitar as funções da Defensoria Pública, coerente com o conceito de assistência jurídica integral, *dota-a do seu papel de orientador de direitos, formador de cidadania e garantidor dos direitos fundamentais*, como na prevenção de qualquer forma de abuso e no direito de comunicação imediata da prisão

---

<sup>17</sup>

Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/Mensagem\\_Veto/anterior\\_98/Vep-27-Lcp-80-94.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/Vep-27-Lcp-80-94.pdf)  
> Acesso em: 04 out. 2021.

em flagrante pela autoridade policial, quando o preso não constituir advogado, e na possibilidade de prestar atendimento interdisciplinar, para o exercício de suas atribuições. Além disso, *prioriza as medidas extrajudiciais na composição dos conflitos*, cujos instrumentos terão força de título executivo extrajudicial; *estabelece as tutelas coletivas*, inclusive impetrar mandado de segurança coletivo, podendo promover ações civis públicas na defesa dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos que possam beneficiar hipossuficientes ou patrocinar entidades hipossuficientes ou filantrópicas que incluam entre suas finalidades institucionais a defesa dos direitos protegidos pela Defensoria Pública. O §6º do art. 4º afirma o caráter público e estatal da assistência jurídica ao necessitado.<sup>18</sup>

De forma interessante, assim, dedicando-se, evidentemente, àquelas funções que eram novas relativamente à redação originária, a Exposição de Motivos não apenas desenha três núcleos de atividades (promotor e garantidor de direitos, agente da solução extrajudicial dos conflitos, acionador das tutelas coletivas), mas ainda agrupa com clareza algumas das previsões dos incisos a essas que se apresentam, justamente por isso mesmo, como macrofunções da Defensoria: relativamente à promoção e garantia de direitos, menciona o conteúdo dos incisos IV, XIV, XVIII; no que concerne à solução extrajudicial de conflitos, o já citado inc. II; enfim, no âmbito da tutela coletiva, os incisos V, VII e IX.

---

18

Disponível

em:

<

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=444786&filename=PLP+28/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=444786&filename=PLP+28/2007) > Acesso em: 02 out. 2021. Nós destacamos.



Com esteio nesse primeiro desbastamento do campo classificatório, podemos, preliminarmente, à luz, assim, dos incisos do art. 4º da LC80/1994, propor uma primeira tipologia, que se pode conceber como segue: (a) atuação em juízo em razão de controvérsia de uma parte que representa (inc. I, V, VIII, X, XI, XV, XVI, XVIII, XIX); (b) atuação fora de juízo em razão de controvérsia de uma parte que representa (inc. I, II, XIV); (c) atuação em juízo em nome próprio, por legitimação ordinária (inc. IX); (d) atuação em juízo, em razão de controvérsia, em nome próprio defendendo direito alheio, isto é, por legitimação extraordinária (inc. VI, VII, VIII, X, XVIII); (e) enfim, todo um rol de atividades destinadas à promoção dos direitos de modo desvinculado da existência de controvérsia (inc. III, VI, XVII, XVIII).

Quando chegarmos à segunda parte deste capítulo, já munidos da exploração preliminar das inovações constantes no Código de Processo Civil, poderemos refinar essa tipologia, para guiar a sucinta exploração dessas categorias, a que precisaremos nos dedicar. No entanto, poder-se-á constatar que a categorização que lá se proporá é bastante afim com essa apreensão preliminar dos incisos do art. 4º da LC80/1994.

### **2.1.3. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL**

De forma compatível com a importância crescente da Defensoria Pública nas décadas que se seguiram à promulgação da CF/88, o advento de um Novo Código Civil, em 2015 (doravante, CPC/2015), também foi ocasião para mais um conjunto de inovações legislativas a auxiliar no desenho da atuação da Defensoria.

Assim que o título VII do livro III (“dos sujeitos do processo”) veio dedicado especificamente à Defensoria Pública (arts. 185 a 187), sem correspondente no diploma anterior. Além disso, há uma série de previsões dispersas pelo CPC/2015 que participam de forma bastante relevante na definição de seus papéis.<sup>19</sup>

É mister lembrar que o diploma anterior, de 1973, era anterior à CF/88, e que portanto, a contemplação da Defensoria Pública em suas previsões era assistemática, decorrente de leis modificativas que, em poucos passos, haviam incorporado aquela figura institucional no texto do Código, ao longo das décadas de vigência do diploma.

Embora o CPC/2015 já tenha sido todo ele gestado no interior do novo panorama institucional instaurado pela CF/88, não havia, no Anteprojeto, previsão de título específico relativo à Defensoria, o que se alterou na tramitação legislativa no Senado Federal, no âmbito do PLS 166/2010. Depois, as previsões sofreram poucas alterações na Câmara, na tramitação do PL 8046/2010, de cunho sobretudo redacional.

Nesta sede, importa sobretudo considerar o art. 185, cujas versões, no Senado e na Câmara, esta correspondendo ao texto definitivo, são cotejadas abaixo:

<b>PLS 166/2010</b>	<b>PL 8046/2010</b>
Art. 160. A Defensoria Pública exercerá a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados.	Art. 185. A Defensoria Pública exercerá a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita.

---

<sup>19</sup> Para uma listagem, cf. José Roberto dos Santos BEDAQUE. *Comentários ao Código de Processo Civil*: volume III, arts. 119 a 187, da intervenção de terceiros até da defensoria pública. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 354.

Parágrafo único. A representação processual pela Defensoria Pública gera a presunção relativa de hipossuficiência da parte.	[sem correspondente]
---	----------------------

A única diferença substancial entre os textos, está na supressão do parágrafo único entre uma e outra versão, o que se atribui, contudo, à disciplina da matéria das presunções atinentes à declaração de hipossuficiência nos termos dos arts. 98 a 102 do CPC/2015.

Conforme se verifica, trata-se de “enunci[ar] as funções institucionais da Defensoria Pública”,<sup>20</sup> com mera alteração redacional entre um texto e outro; ademais, o texto do PLS 166 é calcado diretamente no texto do art. 134, *caput*, da CF/88, “dispositivo legal equivalente àquele constitucional”,<sup>21</sup> com simplificação pela supressão de alguns sintagmas (marcados em itálico abaixo):

CF/88	PLS 166/2010
Art. 134. A Defensoria Pública <i>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.</i>	Art. 160. A Defensoria Pública exercerá a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados.

<sup>20</sup> Cassio Scarpinella BUENO. *Projetos de Novo Código de Processo Civil comparados e anotados*: Senado Federal, PLS n. 166/2010, e Câmara dos Deputados, PL n. 8.046/2010. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 112.

<sup>21</sup> André Karam TRINDADE. Comentário aos artigos 185 a 187. In: Lenio Luiz STRECK *et al.* (org.). *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 283-287, aqui p. 283.

Trata-se, assim, de evidente replicação do conteúdo do texto da Carta Magna, obedecendo à técnica legislativa do CPC/2015, afinada com o chamado “modelo constitucional do direito processual civil”.

Nesse sentido, assim como com relação aos arts. 186 (que versa sobre algumas prerrogativas da Defensoria Pública) e 187 (que indica, sem detalhar, a existência de responsabilidade do membro da Defensoria Pública que agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções), deve-se convir com Scarpinella Bueno em que “[a] disciplina é, em rigor, despicienda, porque as leis de regência daquela instituição, em especial a Lei Complementar n. 80/94, máxime depois das alterações promovidas pela Lei Complementar n. 132/2009, são bastantes para todos os temas disciplinados pelo Código de Processo Civil e vão muito além dela”.<sup>22</sup>

Trata-se, assim, de iniciativa sobretudo “didática”<sup>23</sup> de parte do legislador. São, assim, mais pertinentes algumas alterações na disciplina de outras matérias, a desenhar posições jurídicas da Defensoria, em que se tocará na segunda parte do capítulo, a que passamos imediatamente.

## **2.2. EIXOS DE ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA**

Em termos genéricos, as diversas funções da Defensoria Pública que se possam entender como atribuições finalísticas de direitos-deveres – havendo, evidentemente, também, um plexo de atribuições que são instrumentais para a realização daqueles direitos-deveres – estão relacionadas, conforme assinala José Roberto dos Santos Bedaque, “à defesa

---

<sup>22</sup> Cássio Scarpinella BUENO. *Curso sistematizado de direito processual civil: volume 1, teoria geral do direito processual civil, parte geral do Código de Processo Civil*. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 616.

<sup>23</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 616.

de pessoas físicas economicamente hipossuficientes”,<sup>24</sup> para quem “[a]ssim deve ser entendida a expressão *necessitados*”.<sup>25</sup>

Essa é uma das questões ainda hoje candentes, embora, a nosso ver, superadas, na compreensão da Defensoria Pública. Aqui nos interessa meramente como elemento que habilita a compreensão dos dispositivos de que vamos nos ocupar.

Como admite o próprio especialista, à luz do caso concreto, é possível que se justifique a atuação da Defensoria “independentemente do aspecto financeiro”,<sup>26</sup> casos evidentes da curadoria especial e de determinadas atuações na promoção dos direitos fundamentais.

Afinal, é precisamente essa a compreensão de Luiz Rodrigues Wambier e Eduardo Talamini, para quem o art. 4º, XI, da LC80/1994, interpretado em conformidade com a Constituição Federal, demonstra que “caberá a atuação da Defensoria Pública toda vez que um integrante de algum desses grupos [vulneráveis] estiver em efetiva situação de vulnerabilidade, não apenas econômica, mas também cultural ou social”.<sup>27</sup> Atuação diante de vulnerabilidade, sem restrições *a priori*, portanto.

É, aliás, assim que entende o Superior Tribunal de Justiça, que, ao interpretar os requisitos legais para a atuação coletiva da Defensoria Pública, adota entendimento lato relativo à condição jurídica de “necessitado”, de modo a possibilitar a atuação do órgão em relação aos necessitados jurídicos em geral, não apenas aos hipossuficientes sob o aspecto econômico (e.g., AgInt nos EDcl no REsp 1.529.933/CE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, Primeira Turma, julgado em 20 maio 2019, DJe 22 maio 2019).

---

<sup>24</sup> BEDAQUE, *Comentários ao Código de Processo Civil*: volume III, *op. cit.*, p. 353.

<sup>25</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 353.

<sup>26</sup> BEDAQUE, *Comentários ao Código de Processo Civil*: volume III, *op. cit.*, p. 353.

<sup>27</sup> Luiz Rodrigues WAMBIER; Eduardo TALAMINI. *Curso avançado de processo civil*: volume 1, teoria geral do processo. 16.ed. São Paulo: RT, 2016, p. 450.

Vencido esse ponto de escopo funcional geral, assente-se ser habitual que se faça uma distinção entre as funções ditas “típicas” e aquelas ditas “atípicas” da Defensoria Pública. Não é, contudo, fácil traçar linha clara a distinguir umas de outras. Assim, por exemplo, nos termos de Fredie Didier Jr. e de Hermes Zaneti Jr.:

*Função típica* é a que pressupõe hipossuficiência econômica, aqui há o necessitado econômico (v.g., defesa em ação civil ou ação civil para investigação de paternidade para pessoas de baixa renda). *Função atípica* não pressupõe hipossuficiência econômica, seu destinatário não é o necessitado econômico, mas sim o *necessitado jurídico*, v.g., curador especial no processo civil [...] e defensor dativo no processo penal [...].<sup>28</sup>

Assim, a função típica seria aquela prevista na dicção originária da CF/88, vale dizer, “prestar assistência jurídica aos necessitados, representando-os em processos judiciais e administrativos”;<sup>29</sup> afinal, é nisso que consiste sua vinculação à “função jurisdicional do Estado”, na dicção do *caput* daquele artigo.

A seu turno, seriam funções atípicas, “promover, extrajudicialmente, a conciliação entre as partes em conflito de interesses”,<sup>30</sup> “atuar como curador especial, nos casos previstos em lei”,<sup>31</sup> “pedir a edição ou o cancelamento de enunciado de súmula vinculante”,<sup>32</sup> em um rol que em geral se apresenta

---

<sup>28</sup> Fredie DIDIER JR. ; Hermes ZANETI JR. *Curso de direito processual civil: volume 4, processo coletivo*. 10.ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 198.

<sup>29</sup> DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo José Carneiro da, *Comentário ao art. 134, op. cit.*, p. 1556-1557.

<sup>30</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 1557.

<sup>31</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 1557.

<sup>32</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 1557.

como aberto. No entanto, essa classificação parece mais histórica do que lógico-dogmática.

Propondo uma classificação tripartite, diversa desta, mais atenta a uma descrição sistemática do ordenamento, Araken de Assis concebe as funções institucionais da Defensoria Pública, no âmbito do processo civil, nas seguintes categorias:

O conjunto demonstra que, no processo civil, a Defensoria Pública exercerá três funções: (a) a de parte principal, legitimando-se ativamente a mover ações coletivas e, desse modo, tornando-se réu em potencial nas respectivas ações rescisórias; (b) a de representante judicial dos necessitados, em demandas individuais e coletivas, indicando a LC80/1994, exemplificativamente, determinados grupos (os consumidores, as crianças e os adolescentes, os idosos, e assim por diante); (c) a de curador especial (art. 72, parágrafo único, do NCPC).<sup>33</sup>

Note-se, contudo, que se trata de “três funções processuais”,<sup>34</sup> desempenhando a Defensoria Pública “outras funções que, indiretamente, repercutem na esfera processual”.<sup>35</sup> Dentre essas Araken de Assis distingue também três funções, mas pensando em fases pré-processuais:

Em fase anterior ao processo, representam atividades relevantes da Defensoria Pública: (a) a aprovação

---

<sup>33</sup> ASSIS, *Processo civil brasileiro*: volume II, tomo I, *op. cit.*, p. 1244.

<sup>34</sup> IDEM, *Ibidem*, 1248.

<sup>35</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 1248.

(referendo) de transações, mediações e conciliações extrajudiciais, que adquirem eficácia de título executivo extrajudicial, “inclusive quando celebrado com a pessoa jurídica de direito público” (art. 4º, § 4º, da LC 80/1994 c/c art. 784, IV, do NCPC); (b) a realização de inquérito civil, investigação preliminar às ações coletivas para as quais a Defensoria Pública legitima-se ativamente; (c) a promoção da autocomposição extrajudicial (Art. 3º, § 3º, do NCPC).<sup>36</sup>

Evidentemente, seria necessário complementar essa categorização com o feixe de atividades que não são nem judiciais nem preparatórias às atividades judiciais desempenhadas pela Defensoria Pública.

Na base dessas categorizações, localizamos a diferença entre assistência jurídica e assistência judiciária, a que aludíramos na primeira parte do capítulo e a que prometêramos retornar. Na explanação cristalina de Fredie Didier Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira, tais conceitos não se podem confundir. A assistência judiciária especificamente:

consiste no direito de a parte ser *assistida* gratuitamente por um profissional do Direito, normalmente membro da Defensoria Pública da União, dos Estados ou do Distrito Federal, e que não depende do deferimento do juízo nem mesmo da existência de um processo judicial.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 1249.

<sup>37</sup> Fredie DIDIER JR.; Rafael Alexandria de OLIVEIRA. *Benefício da justiça gratuita*. 6.ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 24.



Mais especificamente, trata-se do “serviço gratuito de representação, em juízo da parte”, mas “sempre no âmbito de processo judicial”,<sup>38</sup> ou ainda de “atividades técnicas voltadas à obtenção de provimentos jurisdicionais”.<sup>39</sup> Já a assistência jurídica, a seu turno:

é um conceito mais amplo, que abrange o benefício da justiça gratuita e a assistência judiciária, mas vai além deles, englobando todas as iniciativas do Estado (em sentido amplo) que têm por objetivo promover uma aproximação entre a sociedade e os serviços jurídicos – como, por exemplo, as campanhas de conscientização de direitos do consumidor promovidas por órgãos administrativos e os serviços jurídicos itinerantes prestados à população carente.<sup>40</sup>

Isto é, pode-se pensar na assistência jurídica, mais amplamente, como abrangendo também “a representação em processo administrativo, consultoria, orientação jurídica e o patrocínio do exercício dos direitos do cidadão em todas as esferas possíveis, inclusive em termo de ajustamento de conduta e demais instrumentos extraprocessuais”.<sup>41</sup>

Assim, à luz dessas considerações e fortes na categorização provisória que se extraía da atual redação da LC80/1994 (cf., *supra*, item 1.2), propomos sistematizar a atuação da Defensoria Pública, em primeiro lugar, abrangendo o conjunto das atuações que integram o escopo da atuação

---

<sup>38</sup> OLIVEIRA, Comentário aos artigos 185 a 187, *op. cit.*, p. 726.

<sup>39</sup> WAMBIER; TALAMINI. *Curso avançado de processo civil*: volume 1, *op. cit.*, p. 450.

<sup>40</sup> DIDIER JR.; OLIVEIRA, *Benefício da justiça gratuita*, *op. cit.*, p. 24.

<sup>41</sup> OLIVEIRA, Comentário aos artigos 185 a 187, *op. cit.*, p. 726.

judiciária e depois, em segundo lugar, aquelas formas de atuação que envolvem a atuação extrajudicial.

No que tange ao primeiro caso, distingue-se um conjunto de atribuições funcionais que constituem assistência judiciária *stricto sensu*, isto é, quando a Defensoria desenvolve, em juízo, a atividade-fim de promoção dos direitos e interesses dos necessitados na busca de um procedimento jurisdicional (é o caso de sua atuação como representante da parte em juízo, item 2.1, de sua atuação como parte principal se for hipótese de legitimidade extraordinária, item 2.2.1, ou se sua atuação como terceiro interveniente, item 2.3).

Ainda no que tange ao primeiro caso, um outro conjunto de atividades é o que se poderia chamar assistência judiciária *lato sensu*, quando a Defensoria desenvolve também em juízo, atividade-meio, defendendo a si própria para garantir a higidez da instituição que poderá, assim, desenvolver suas atividades-fim (é o caso de sua atuação como parte principal em caso de legitimidade ordinária, item 2.2.2).

Já no que concerne ao segundo caso, é possível identificar a atuação da Defensoria em função de seu escopo de atuação extrajudicial, com todo um feixe de atividades (orientação jurídica, item 2.4.1; solução consensual de conflitos, item 2.4.2; promoção dos direitos humanos, item 2.4.3).

Na sequência, dedicamo-nos a uma caracterização sumária dessas formas de atuação, sempre com o objetivo de que fique bem esquadrihado preliminarmente o conjunto das atividades da Defensoria Pública, para que o objeto específico deste trabalho, em que se adentra definitivamente no próximo capítulo, possa não apenas ser adequadamente contextualizado, mas ainda para que seja possível realizar uma interpretação efetivamente sistemática dos contornos da atuação da Defensoria como *amicus curiae*, para o quê é essencial contar com uma compreensão global das atividades da instituição.

### 2.2.1. ATUAÇÃO COMO REPRESENTANTE DA PARTE EM JUÍZO

É preciso definir que a “assistência jurídica integral” de que cuida a CF/88, art. 5º, LXXIV e que está na base do desenho institucional da Defensoria Pública, conforme se viu, está assentada em um “binômio”, vale dizer, nas atividades de orientação e defesa, “incluindo a advocacia consultiva e a forense em prol daqueles que não têm recursos para pagar honorários advocatícios”.<sup>42</sup>

Embora seja o “protagonista” da assistência jurídica integral aos necessitados, a Defensoria “integra um *sistema* de assistência”, em que figuram outros atores, a exemplo dos “escritórios de prática jurídica das faculdades de Direito, organizações não governamentais e, residualmente, mesmo o financiamento pelo Estado da representação privada de pessoas necessitadas”,<sup>43</sup> com relevante destaque para a atuação dos sindicatos.

É a concepção da Defensoria Pública ligada ao que Mauro Cappelletti e Bryan Garth, em estudo célebre, definiram como a primeira onda de renovação no funcionamento do processo destinada a ampliar e garantir o efetivo acesso à justiça. Em sua compreensão, “[o]s primeiros esforços importantes para incrementar o acesso à justiça nos países ocidentais concentraram-se, muito adequadamente, em proporcionar serviços jurídicos para os pobres”.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> DINAMARCO, *Instituições de direito processual civil*: volume 1, *op. cit.*, p. 908.

<sup>43</sup> BENEDUZI, *Comentários ao Código de Processo Civil*: volume II, *op. cit.*, p. 411.

<sup>44</sup> Mauro CAPPELLETTI; Bryan GARTH. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, p. 31-32.

A primeira parte do “binômio” concebido por Dinamarco trata da assistência judiciária propriamente dita, a saber, “o patrocínio da causa em juízo, [...] através de um serviço organizado sob auspícios do Estado”<sup>45</sup> (à outra parte do binômio, a orientação jurídica, retornaremos a seguir).

É a hipótese originária em que a parte, em uma demanda em que figura na qualidade de indivíduo, tem como procurador de seus interesses não um advogado privado, mas um agente estatal que faz as vezes daquele, prestando um serviço estatal. Diversas regras do CPC/2015 cuidam exatamente desse tipo de atuação (e.g., arts. 230; 250, IV; 287, II; 334, § 9º; 341, par. único, etc.), combinando-se com normas importantes da LC80/1994, a exemplo da desnecessidade do mandato (arts. 44, XI; 89, XI; 128, XI).

Note-se, de passagem, que também as pessoas jurídicas podem ser representadas pela Defensoria, evidentemente se em situação de vulnerabilidade, nos termos do art. 4º, V, da LC80/1994 – hipótese em tudo equiparada àquela situação de litígio clássico, com mera composição subjetiva da relação processual por pessoa jurídica em lugar da pessoa natural.

### **2.2.2. CURADORIA ESPECIAL**

Na qualidade de curador especial, ou “curador à lide”, na antiga terminologia do CPC/1973, figura disciplinada pelo art. 72 do CPC/2015, cujo parágrafo único atribui tal múnus à Defensoria Pública, a atuação dos defensores públicos serve a integrar a capacidade processual da parte, já no processo civil, já no processo penal, em casos de incapacidade, revelia do réu preso ou do réu citado por edital ou por hora certa.

---

<sup>45</sup> ASSIS, *Processo civil brasileiro*: volume II, tomo I, *op. cit.*, p. 1237.

Evidentemente, parte na causa continua sendo o incapaz, ainda que ausente toda possibilidade de comunicação com o defensor, que age em nome alheio e na defesa de interesses e direitos alheios. Não é ele, portanto, substituto processual, como pensa parte da doutrina, mas representante da parte, “nomeado pelo juiz para a atuação em um litígio específico”.<sup>46</sup> Bruno Vasconcelos Carrilho Lopes rebate de forma que julgamos definitiva aquela posição:

Como o curador especial não tem qualquer interesse pessoal no resultado do litígio e não há na lei indicação a respeito de sua atuação como substituto processual, a excepcionalidade desse instituto e os fatores que o legitimam corroboram a conclusão pela qualificação do curador especial como um representante da parte.<sup>47</sup>

É nesses termos que se pode conceber, portanto, essa específica forma de representação processual.

### **2.2.3. ATUAÇÃO COMO PARTE PRINCIPAL**

A atuação da Defensoria Pública como parte principal pode-se dividir em duas hipóteses, a saber, os casos de legitimidade extraordinária, que são os mais relevantes, por se tratar de atividades ligadas às finalidades mesmas da instituição (LC80/1994, art. 4º, inc. VII, X e XI), e os casos de legitimidade ordinária, em que, atuando em defesa da própria instituição, a Defensoria

---

<sup>46</sup> LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. *Comentários ao Código de Processo Civil*: volume II, das partes e dos procuradores, arts. 70 a 118. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 25.

<sup>47</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 25.

desenvolve típica atividade instrumental, isto é, de viabilização da instituição (LC80/1994, art. 4º, inc. IX).

Afinal, conforme lição cediça, a legitimação, que “diz respeito ao agir em determinado processo”,<sup>48</sup> ou mais exatamente corresponde à faculdade de exercer a capacidade de estar em juízo em um caso concreto, divide-se em legitimação, ou legitimidade, ordinária quando trata-se da capacidade daqueles “a quem a lide diz respeito”,<sup>49</sup> e em legitimação, ou legitimidade extraordinária, de que se cuida quando “o direito pode possibilitar ir a juízo defender, em nome próprio, direito alheio”,<sup>50</sup> nesses casos, “também há essa legitimação processual, nesse passo extraordinária”.<sup>51</sup>

### **2.2.3.1. LEGITIMIDADE EXTRAORDINÁRIA**

No que diz respeito à legitimação extraordinária, estamos tratando de um ponto essencial na segunda onda de renovação do acesso à justiça, na já aludida formulação de Cappelletti e Garth. Com efeito, tal onda tem seu fulcro na superação do processo “visto apenas como um assunto entre duas partes, que se destinava à solução de uma controvérsia entre essas mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais”.<sup>52</sup>

Trata-se, assim, de permitir que direitos de um grupo de pessoas determinadas ou indeterminadas possam ser devidamente tutelados. Ou então, em termos técnicos, trata-se da tutela dos direitos transindividuais, ou metaindividuais, gênero de que os conceitos legais de direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos são espécies.

---

<sup>48</sup> ARRUDA ALVIM. *Manual de direito processual civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. 17.ed. São Paulo: RT, 2017, p. 367.

<sup>49</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 368.

<sup>50</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 368.

<sup>51</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 368.

<sup>52</sup> CAPPELLETTI; GARTH, *Acesso à justiça, op. cit.*, p. 49-50.

É legítima a discussão – embora mais relevante do ponto de vista teórico do que prático – relativa a saber em quais casos precisamente tem-se legitimação extraordinária e em quais casos se trata antes da atuação regular de representação da Defensoria Pública. Tocamos nele apenas brevemente, para justificar a categorização aqui proposta.

O problema atine com os conceitos dos direitos em questão. Parece-nos acertada a definição dos interesses ou direitos “difusos” – nó górdio da controvérsia – formulada por Kazuo Watanabe. Segundo o processualista, a definição desses interesses ou direitos tem por base, a uma, “critério da indeterminação dos titulares e da inexistência entre eles de relação jurídica base, no aspecto subjetivo”<sup>53</sup> e, a duas, da “indivisibilidade do bem jurídico, no aspecto objetivo”.<sup>54</sup>

É o próprio autor quem nota que diversos operadores do Direito “têm fragmentado os interesses ou direitos ‘difusos’, e mesmo os coletivos, atribuindo-os apenas a um segmento da sociedade”,<sup>55</sup> com o que estariam desnaturando “por completo a ‘natureza indivisível’ dos interesses ou direitos transindividuais, atomizando os conflitos”.<sup>56</sup>

Note-se que a natureza dos efeitos da sentença, que é meramente *ultra partes* no caso das ações em que o objeto litigioso é direito coletivo, atingindo limitadamente o grupo, categoria ou classe, e *erga omnes* no caso de ações cujo objeto litigioso é direito difuso, independentemente do pertencimento de determinado indivíduo colhido pela eficácia da sentença a determinado grupo, bastando que esteja em questão a situação de fato a que alude o art. 81, par. único, I, do CDC.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Kazuo WATANABE. Comentário ao Título III, Capítulo I. In: Ada Pellegrini GRINOVER; Kazuo WATANABE; Nelson NERY JUNIOR. *Código de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do Anteprojeto*: volume II, processo coletivo. 10.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 61-124, aqui p. 71.

<sup>54</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 71.

<sup>55</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 72.

<sup>56</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 73.

<sup>57</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 78.

Isso posto, parece-nos acertado reafirmar a natureza de legitimado extraordinário da Defensoria Pública quando atua em defesa de direito ou interesse difuso e coletivo.

É situação em tudo equiparada àquela tratada por Cândido Rangel Dinamarco, em que o Ministério Público “tem legitimidade ativa para a defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos sem ser titular deles, porque é por definição um ente destinado à defesa do interesse público”;<sup>58</sup> assim atuando em juízo, membros do Ministério Público, como defensores, “atuam no processo como autores (e portanto como partes principais na relação processual) sem serem eles próprios titulares de direito algum em busca de reconhecimento ou satisfação”.<sup>59</sup>

Atuam, portanto, como partes, logo, com legitimação extraordinária, pois o direito que defendem, permanecendo partes, é alheio. Bastem essas considerações como justificativa da categorização proposta.

Conforme já assinalamos na primeira seção deste capítulo, o desenho dessa forma de atuação da Defensoria Pública resultou de um conjunto de alterações legislativas, primeiramente na legislação extravagante.

Assinale-se, sobretudo, a importância da Lei 8078/1990 (Código de Defesa do Consumidor, doravante CDC), que, em seu art. 82, III, habilitava genericamente órgãos da Administração à defesa dos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos a “entidades e órgãos da Administração Pública”, no que naturalmente se incluía a Defensoria Pública.

---

<sup>58</sup> Cândido Rangel DINAMARCO. *Instituições de direito processual civil*: volume II. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 365.

<sup>59</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 365.



Não é por outra razão que, já na redação original da LC80/1994, seu art. 4º, inc. XI, previa como função institucional “patrocinar os direitos e interesses do consumidor lesado”, a que a nova redação do art., em seu inc. VIII, soube atribuir a correta amplitude, espelhando o ditado do CDC, nos três incisos do art. 82 do diploma consumerista.

Depois do CDC, a também já mencionada Lei 11448/2007 passou a prever a legitimidade da Defensoria Pública para promover a ação civil pública, alterando o art. 5º, II, da Lei 7347/1985. Esse dispositivo foi alvo de questionamento pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, na ADI 3943, mas o STF decidiu pela improcedência, e logo pela constitucionalidade do dispositivo.

Assim, a Defensoria Pública foi assumindo papel de relevo no microsistema de tutela coletiva do processo brasileiro, como importante legitimada extraordinária de tais ações, sempre tendo por núcleo a noção de hipossuficiência, mas não necessariamente financeira, conforme já se assinalou e como resta demonstrado pela dicção do art. 4º, XI, da LC80/1994, especialmente com sua cláusula de fechamento, a falar nos “outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado”, a exemplo de crianças, adolescentes, idosos, portadores de necessidades especiais e mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.

De forma relevante, recentemente, com o advento do CPC/2015 (art. 977, III), reconheceu-se legitimidade da Defensoria Pública para propor incidente de resolução de demandas repetitivas, “hipótese em que agirá em nome próprio, e não na condição de representante judicial do necessitado”<sup>60</sup> – como legitimado extraordinário, portanto.

---

<sup>60</sup> WAMBIER; TALAMINI, *Curso avançado de processo civil*: volume 1, *op. cit.*, p. 450.

Como bem feriu Renato Beneduzi, tratou-se de conferir à Defensoria Pública legitimidade extraordinária, isto é, “para agir em nome próprio na defesa de certos interesses, interesses estes cuja amplitude a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça interpreta de modo bastante generoso”.<sup>61</sup>

A questão relevante que se coloca, na atuação da Defensoria como legitimado extraordinário no microssistema de tutela coletiva brasileiro, definitivamente ampliado com o CPC/2015, é aquela dos limites dessa atuação, o que remete ao problema que anunciamos no início da segunda parte deste capítulo, isto é, a da definição do próprio conceito de hipossuficiência.

Segundo Eduardo Cambi e Priscila Sutil de Oliveira, “a promoção da tutela coletiva das minorias pela Defensoria Pública não é irrestrita, sendo indispensável a condição de hipossuficiência (necessidade) do grupo de pessoas defendido pela instituição”,<sup>62</sup> posição que defendem sob o relevante argumento de que, em caso contrário, prejudicar-se-ia a autonomia funcional do Ministério Público.

Ora, o que se desenharia, na verdade, é uma especificação de funções: cabe ao Ministério Público a promoção de tais interesses, a menos que a eles subjaza uma condição de hipossuficiência, quando há legitimação da Defensoria Pública.

Exemplo claro dessa compatibilização das competências se colhe no art. 554, § 1º, do CPC/2015, que especifica o seguinte: “[n]o caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se *envolver pessoas em situação de hipossuficiência*

---

<sup>61</sup> BENEDUZI, *Comentários ao Código de Processo Civil*: volume II, *op. cit.*, p. 410.

<sup>62</sup> Eduardo CAMBI; Priscila Sutil de OLIVEIRA. Autonomia e independência funcional da Defensoria Pública. In: Fredie DIDIER JR. *et al.* (coord.). *Novo CPC: doutrina selecionada*, 1, parte geral. 2.ed. Salvador, Juspodivm, 2016, p. 1021-1042, aqui p. 1033.

*econômica, da Defensoria Pública*". Mas importa não reduzir a hipossuficiência à hipossuficiência econômica, como já vimos.

Poder-se-ia questionar se a redação da CF/88, que fala em direitos "individuais e coletivos", no *caput* do art. 134, seria de fato mais restritiva do que as previsões da LC 80/1994, que, em seu art. 4º, VII, se refere à "defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor", conforme pensam Cambi e Oliveira, para quem os direitos difusos não estariam contemplados, por serem titularizados por pessoas indeterminadas ligadas por circunstâncias de fato. Para os autores, "se os titulares dos direitos difusos são pessoas indeterminadas, jamais se verificará a identificação de um grupo de pessoas hipossuficientes, o que afasta a legitimidade de atuação da Defensoria Pública".<sup>63</sup>

Parece-nos irresponsável a posição de Fabio Caldas de Araújo, para quem, no caso dos interesses difusos, a legitimidade da Defensoria Pública é indiscutível, pois "basta que o interesse siga respeito a um potencial lesado hipossuficiente para a pertinência".<sup>64</sup> Conforme fere o autor, "[n]o interesse difuso marcado pela dispersão e indivisibilidade não há como impedir qualquer atuação da Defensoria quando o pedido tenha como alvo a proteção de direitos fundamentais".<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> CAMBI; OLIVEIRA, *Autonomia e independência funcional da Defensoria Pública*, *op. cit.*, p. 1035.

<sup>64</sup> ARAÚJO, *Curso de processo civil: tomo I, parte geral*, *op. cit.*, p. 670.

<sup>65</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 670.

### **2.2.3.2. LEGITIMIDADE ORDINÁRIA**

Com a legitimidade ordinária, segundo a distinção que já avançamos, atingimos, conforme Araken de Assis, “consectário natural da condição de instituição permanente e função essencial à função jurisdicional do Estado”,<sup>66</sup> na medida em que as prerrogativas da Defensoria não podem ficar carentes de tutela jurídica e, mais especificamente, judiciária. Exemplo claro disso, no próprio rol do art. 4º da LC80/1994, é o caso dos honorários (inc. XXI); afinal, é preciso que a Defensoria possa efetivar seu direito à percepção dos honorários sucumbenciais, e é a própria instituição, por meio de seus agentes, que procede à defesa de tal direito.

Seria, afinal, absurdo imaginar que a Defensoria precisaria contratar advogado privado para defender seus próprios interesses e direitos em juízo, contando, como conta, com corpo técnico habilitado para isso.

### **2.2.4. ATUAÇÃO COMO TERCEIRO INTERVENIENTE**

Nos itens anteriores, tratamos da atuação da Defensoria Pública respectivamente como representante da parte e como parte ela mesma no processo, sempre lidando com as atividades judiciárias da Defensoria.

Para avançar no delineamento de suas atividades, é mister, agora, estabelecer com clareza a distinção entre os conceitos de parte e de terceiro, antes de avançar, no último item para a atuação não judiciária da Defensoria. O tratamento das situações de que aqui se cuida será bastante breve, notadamente no item 2.2.4.2, porque é dele que cuidará o próximo capítulo, aprofundando-se no problema, fulcral para este trabalho.

---

<sup>66</sup> ASSIS, *Processo civil brasileiro*: volume II, tomo I, *op. cit.*, p. 1262.

Partes são os “sujeitos *interessados* da relação processual”,<sup>67</sup> ou ainda:

todos aqueles que, tendo proposto uma demanda em juízo (inclusive em processo pendente), tendo sido citados, sucedendo a parte primitiva ou ingressando em auxílio da parte, figuram como titulares das diversas situações jurídicas ativas ou passivas inseridas na dinâmica da relação jurídica processual (poderes, faculdades, ônus, deveres, sujeição).<sup>68</sup>

O conceito de terceiro é um “conceito negativo e puramente processual [...], em simétrica oposição ao de parte”.<sup>69</sup> Em termos lapidares, sempre Dinamarco:

Enquanto terceiro, a pessoa não realiza atos no processo e não é titular de poderes, faculdades, ônus *etc.*, que caracterizam a relação processual (não é “sujeito dos atos processuais”). E, porque não participa da preparação do julgamento que virá, não é lícito estender-lhe os efeitos diretos da sentença (ele não é “sujeito dos efeitos processuais”). Nesse sentido é que, apresentado o terceiro como a *refração especular* da imagem da parte, *em princípio* nega-se que a ele se possam estender os efeitos diretos da sentença de

---

<sup>67</sup> Cândido Rangel DINAMARCO. *Litisconsórcio*. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 22, grifos do autor.

<sup>68</sup> Cândido Rangel DINAMARCO. *Intervenção de terceiros*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 16.

<sup>69</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 18.

mérito e afasta-se sua submissão ao vínculo da coisa julgada material.<sup>70</sup>

Assim definido, o caminho natural do terceiro, quando sobrevém uma daquelas hipóteses que o direito processual nomeia “intervenção”, o que se passa é uma alteração de qualidades, em que aquele que anteriormente era terceiro passa à posição de parte no processo. Assim, seja por iniciativa própria, seja por provocação da outra parte, acolhida pelo juiz, seja enfim, por determinação *ex officio* do juiz (intervenção *iussu iudicis*), no caso de intervenção, “adquirem a qualidade de parte os terceiros”.<sup>71</sup>

Contudo, distintamente das partes originárias, diferentes hipóteses de intervenção de terceiros resultam em posições bastante peculiares dos terceiros quando se tornam partes no processo, em razão da intervenção.

Para os fins deste trabalho e para mais bem compreender as atribuições funcionais da Defensoria Pública, interessa-nos, neste ponto, investigar dois casos, com toda a brevidade já anunciada: o que se poderia chamar coletivamente de intervenção que resulta em posição de parte auxiliar, de um lado, e o que se poderia, também coletivamente, denominar intervenção que redundava na posição de parte imparcial. É o que passamos a expor, esclarecendo ulteriormente o que entendemos por essas noções.

---

<sup>70</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 18.

<sup>71</sup> DINAMARCO, *Instituições de direito processual civil*: volume II, *op. cit.*, p. 437.

#### **2.2.4.1. PARTE AUXILIAR: A ASSISTÊNCIA SIMPLES, A LITISCONSORCIAL E A INTERVENÇÃO *IUSSU IUDICIS* ATÍPICA**

As hipóteses em que a intervenção resulta na aquisição, pelo terceiro, da posição do que podemos conceber como “parte auxiliar”, definem-se pela distinta intensidade com que podem os intervenientes participar do processo, com maiores ou menores restrições à sua liberdade para praticar os atos do processo.

O assistente é aquele terceiro tornado parte que tem interesse jurídico na prolação de sentença favorável a uma das partes e que ingressa voluntariamente no processo com o objetivo de auxiliá-la (é a intervenção dita genericamente *ad coadjuvandum*; cf. CPC/2015, art. 119, par. único).<sup>72</sup> Notadamente, importa distinguir a assistência litisconsorcial, ou qualificada (CPC/2015, art. 124), e a assistência simples (CPC/2015, art. 121).

A despeito de inconsistências na redação legislativa, é possível afirmar que, no caso do assistente litisconsorcial, “as possibilidades de atuação desse assistente serão tantas quantas as de uma parte principal, ou seja, tantas quanto as de um litisconsorte”,<sup>73</sup> embora não se trate efetivamente de um litisconsorte, “pois não traz ao processo demanda alguma a ser julgada nem em face dele foi proposta qualquer demanda a ser julgada na sentença de mérito”.<sup>74</sup>

Assim, a sentença, de procedência ou improcedência, não significa vitória ou condenação para ele; a questão se resume às formas de atuação no curso do processo. Contudo, seu interesse na demanda é intenso, porque

---

<sup>72</sup> Cândido Rangel DINAMARCO; Bruno Vasconcelos Carrilho LOPES. *Teoria geral do novo processo civil*. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 160.

<sup>73</sup> DINAMARCO; LOPES, *Teoria geral do novo processo civil, op. cit.*, p. 161.

<sup>74</sup> DINAMARCO; LOPES, *Teoria geral do novo processo civil, op. cit.*, p. 161.

“a relação de direito material deduzida em juízo pertence não só ao assistido, mas *também* ao assistente”.<sup>75</sup>

Por sua vez, “[h]á assistência simples nas demais hipóteses em que estiver presente interesse jurídico na intervenção, porém não tão intenso”,<sup>76</sup> de modo que, por exemplo, o assistente simples não pode contrariar o assistido. A posição do assistente simples implica, assim, uma “atuação *subordinada* à do assistido”,<sup>77</sup> dependente de uma relação de direito material que o atinge indiretamente, ou de modo reflexo.

Mais especificamente, nos casos que justificam a assistência simples, “[h]á [...] *duas* relações jurídicas de direito material (uma entre as partes e outra entre o assistente e o assistido), embora guardem, entre si, algum ponto de contato”.<sup>78</sup>

Em ambos os casos de assistência, estamos a pensar, como classicamente na dogmática processualista, em hipóteses nas quais o terceiro requer seu ingresso na lide na qualidade de assistente – simples ou litisconsorcial – isto é, hipóteses de intervenção involuntária.

Contudo, também se admite, conforme já de há muito admite a doutrina, embora ainda sem previsão legislativa expressa, a intervenção *iussu iudicis*, isto é, por ordem do juiz, que, ademais, pode moldar os limites da atuação da parte segundo o direito concreto em exame (nos termos da relação que a parte tem com o direito material, conforme exposto acima).<sup>79</sup> Nesses casos, o interveniente pode ingressar no processo com uma posição jurídica afim àquelas do assistente simples ou do assistente litisconsorcial, por exemplo.

---

<sup>75</sup> BUENO, *Curso sistematizado de direito processual civil*: volume 1, *op. cit.*, p. 535.

<sup>76</sup> DINAMARCO; LOPES, *Teoria geral do novo processo civil*, *op. cit.*, p. 161.

<sup>77</sup> BUENO, *Curso sistematizado de direito processual civil*: volume 1, *op. cit.*, p. 530, grifos do autor.

<sup>78</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 526, grifos do autor.

<sup>79</sup> Para todas essas questões, cf. Lia Carolina Batista CINTRA. *Intervenção de terceiro por ordem do juiz: a intervenção iussu iudicis no processo civil*. São Paulo: RT, 2017.



Nesses casos, em que o terceiro se torna uma parte auxiliar no processo, voluntariamente ou por ordem judicial, a eventualidade de ser a Defensoria Pública a atuar não oferece nenhuma dificuldade conceitual. Pode, com efeito, calhar de a Defensoria Pública atuar como representante da parte, em situação normal (cf., *supra*, 2.1.1) ou anômala (cf., *supra*, 2.1.2), ou ainda como legitimada extraordinária (cf., *supra*, item 2.2.1), caso em tudo normal, pois, conforme assinalam Didier Jr. e Zanetti Jr., um colegitimado à propositura da ação coletiva, “legitimado que é à própria propositura da demanda, por consequência lógica está legitimado a intervir como assistente da entidade que patrocinou a causa”,<sup>80</sup> hipótese em que se configura assistência litisconsorcial.<sup>81</sup>

Há mesmo, como constataam aqueles autores, uma particularidade interessante que resulta do fato não da presença da Defensoria, mas da sua participação como legitimado extraordinário em face de outro legitimado extraordinário:

Chega-se, assim, a uma conclusão interessante: *é possível que o assistente litisconsorcial em causas coletivas se comporte contrariamente aos interesses do assistido. Se se demonstrar que o assistido – outro colegitimado que é –, não está agindo com a diligência necessária, (firmando acordo que seja lesivo ao interesse público, p. ex.) pode o assistente voltar-se contra esta conduta, para impedir a produção dos seus efeitos.*<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> DIDIER JR.; ZANETTI JR., *Curso de direito processual civil*: volume 4, *op. cit.*, p. 217.

<sup>81</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 217.

<sup>82</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 218.

Destarte, bem compreendida a natureza da intervenção que resulta na criação de uma posição de parte auxiliar, voluntária ou não, esquadrinhas-se sem dificuldade o plexo de casos em que tal posição vem concretamente ocupada pela Defensoria Pública.

#### **2.2.4.2. PARTE IMPARCIAL: *AMICUS CURIAE* E *CUSTOS VULNERABILIS***

Foi ao tratar da figura do *amicus curiae*, que ingressou na ordem processual brasileira por meio da Lei 9868/1999 (Lei da Ação Direta de Inconstitucionalidade), que Dinamarco propôs que se falasse em “parte imparcial”<sup>83</sup>.

Embora se trate de sujeito da relação processual, ao menos em tese, “[s]uas manifestações deveriam pautar-se exclusivamente pela busca de decisões juridicamente corretas e politicamente adequadas, sem vinculação com o interesse de qualquer das partes em litígio”.<sup>84</sup>

Parece excessivamente rigorosa a posição de Dinamarco, para quem, no mais das vezes, os *amici curiae* são “entidades associativas atuando no interesse de seus filiados, sem aquela desejável postura institucional ou principiológica e, portanto, sem a desejável *imparcialidade*”.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> DINAMARCO, *Instituições de direito processual civil*: volume II, *op. cit.*, p. 456.

<sup>84</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 456.

<sup>85</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 456.

Parece ter razão, antes, Scarpinella Bueno ao afirmar que é o “interesse *institucional*”<sup>86</sup> o traço distintivo dessa modalidade interventiva, que não é interesse jurídico. Nos termos do processualista, que merecem acolhimento:

O “interesse *institucional*” [...] deve ser compreendido de forma ampla, a qualificar quem pretende ostentar o *status de amicus curiae* em perspectiva metaindividual, apta a realizar interesses que não lhe são próprios nem exclusivos como pessoa (natural ou jurídica) ou como órgão ou entidade. São, por definição, interesses que pertencem a grupo (determinado ou indeterminado) de pessoas e que são canalizados (devidamente representados) pelo *amicus curiae*. O *amicus curiae* representa aqueles interesses em juízo como *adequado portador* deles que é.<sup>87</sup>

É preciso, assim, entender a noção de “parte imparcial”, no caso do *amicus curiae* como compatível com a existência de um interesse institucional. Nesse sentido, não se trata de posição valorativamente neutra ou neutra diante do problema colocado, mas de posição que não se alinha com a de uma ou outra parte do processo, podendo afirmar opiniões que sejam apenas parcialmente compatíveis com as de determinada parte ou inteiramente incompatíveis com a de todas elas.

---

<sup>86</sup> BUENO, *Curso sistematizado de direito processual civil*: volume 1, *op. cit.*, p. 578, grifos do autor.

<sup>87</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 578, grifos do autor.

Afinal, trata-se, com a admissão do *amicus curiae*, de admissão de um interveniente que tem por objetivo precípua fixar teses jurídicas, não esclarecer fatos litigiosos, de modo a contribuir para a compreensão da corte a respeito de determinados problemas de amplo impacto. Essa figura restou generalizada no sistema processual brasileiro em razão do art. 138 do CPC/2015.

Conforme bem viu Scarpinella Bueno, a posição de *custos vulnerabilis* da Defensoria Pública é “equiparável à de *amicus curiae*, justamente porque será naqueles casos em que a missão institucional da Defensoria Pública justificará o agir coletivo”.<sup>88</sup> Conforme ficará evidente, essa associação pressupõe determinada forma de entender a noção de *custos vulnerabilis*, problema que deveremos enfrentar.

À exploração detalhada dessas situações jurídicas será dedicado o próximo capítulo, servindo estas considerações preliminares, conforme já afirmado, como propedêutica, no esforço de caracterizar globalmente as diferentes formas de atuação funcional da Defensoria Pública.

## **2.2.5. ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL**

Como ficará evidente, o conjunto de atividades funcionais que se tratam sob a noção de “atuação extrajudicial” são extremamente variadas, encaixando-se nessa rubrica todas as situações não contempladas pela discussão precedente.

---

<sup>88</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 579, grifos do autor.

### **2.2.5.1. ORIENTAÇÃO JURÍDICA**

Conforme assinalamos em 2.1.1, *supra*, já integravam a definição essencial e primeira da assistência jurídica integral, em seu aspecto não jurisdicional (e que podemos, *lato sensu*, equiparar à noção de extrajudicialidade), a atribuição de orientação jurídica, integrante mais latamente das atividades nucleares da advocacia.

Por orientação jurídica dos necessitados, entendem-se os “esclarecimentos acerca do direito do cidadão que está em situação de vulnerabilidade, bem como os meios de evitar ou reparar os danos decorrentes da violação de seus direitos”.<sup>89</sup> Essa atividade não é apenas individual tendo em vista uma situação concreta da vida de determinado sujeito vulnerável, mas envolve a promoção de campanhas de esclarecimento, a promoção de ações de orientação jurídica coletiva, tais quais “cartilhas, panfletos, mesas de discussão e as mais diversas formas de esclarecimento dos grupos vulneráveis”.<sup>90</sup>

Nesse ponto, a atividade tradicional de orientação jurídica se expande a tal ponto, que toca o mandamento de promover os direitos humanos, ponto que abordaremos mais abaixo (item 2.5.3).

### **2.2.5.2. SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS**

O recurso aos métodos consensuais de solução de conflitos – variamente designados como métodos “adequados”, vertentes da “justiça

---

<sup>89</sup> OLIVEIRA, Comentário aos artigos 185 a 187, *op. cit.*, p. 732.

<sup>90</sup> OLIVEIRA, Comentário aos artigos 185 a 187, *op. cit.*, p. 732.

multiportas”, etc. – ganhou imenso impulso nas últimas décadas, recebendo consagração muito ampla no CPC/2015.<sup>91</sup>

Trata-se, mais especificamente, de atos de autocomposição, em que “as próprias partes, por intermédio de um terceiro facilitador, [...] trabalham o conflito, podendo chegar a um acordo”.<sup>92</sup> Nesse âmbito que se fala em “justiça conciliativa”, concebida como conjunto de institutos, como a negociação, a mediação, a conciliação, exemplificativamente, “que facilitam o consenso entre as partes”.<sup>93</sup>

Nos termos do art. 4º, II, da LC80/1994, como vimos, e mais ainda, do art. 3º, § 3º, do CPC/2015, a promoção da solução consensual dos conflitos constitui relevante elemento da assistência jurídica que a Defensoria Pública presta aos vulneráveis. Note-se que, no dispositivo da LC80/1994, o mandamento é pela priorização (“prioritariamente”) da solução extrajudicial, por meio de variadas técnicas de composição e administração de conflitos, vale dizer, que a atuação judicial deveria ser subsidiária, assumida quando inviabilizada, por alguma razão, a solução consensual.

Com essa previsão se relaciona ainda a prestação de atendimento interdisciplinar (LC80/1994, art. 4º, IV), e mais especificamente ainda, em casos de graves violações dos direitos de vulneráveis prover mesmo ao “atendimento interdisciplinar das vítimas” (LC80/1994, art. 4º, XVIII). Esses dispositivos não se esgotam no problema da autocomposição e da justiça conciliativa, havendo maior amplitude na direção de toda atividade que possa defender e garantir os direitos fundamentais (cf., *infra*, item 2.4.3), mas sem dúvida é no mesmo sentido da interdisciplinaridade que subjaz aos métodos consensuais

---

<sup>91</sup> Sobre esse problema, uma boa introdução é: Ada Pellegrini GRINOVER. Os métodos consensuais de solução de conflitos no Novo CPC. In: Ada Pellegrini GRINOVER *et al.* O Novo Código de Processo Civil: questões controvertidas. São Paulo: Atlas, 2015, p. 1-21.

<sup>92</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 2.

<sup>93</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 2.

### 2.2.5.3. PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Conforme indicamos acima (item 2.5.1), a ampliação na compreensão da própria tarefa de orientação jurídica acaba por aproximá-la do latíssimo mandamento de promoção dos “direitos humanos”, expressão que, para Bedaque, seria “sem conteúdo definido”,<sup>94</sup> mas que o próprio autor identifica com “a noção de direitos fundamentais, enumerados exemplificadamente no art. 5º da CF”.<sup>95</sup>

Trata-se de corolário das transformações na promoção do acesso à justiça, e especialmente daquilo que Mauro Cappelletti e Bryan Garth definiram, em impositação célebre, como a “terceira onda renovatória”, que se caracteriza pela preocupação com o desenho global das instituições destinadas à solução dos conflitos e com as técnicas adotadas para efetivar a proteção dos direitos, incluindo-se aí mecanismos e procedimentos para a solução e mesmo para a prevenção de litígios.<sup>96</sup>

Trata-se, assim, de dar um passo além das atividades tradicionais da advocacia, centradas na noção de representação.<sup>97</sup> Para Ragazzi e Silva, seria “uma verdadeira revolução no perfil institucional da Defensoria Pública”.<sup>98</sup>

Trata-se de um dos aspectos centrais na redefinição progressiva da compreensão da Defensoria Pública após a promulgação da CF/88, conforme se viu. Apesar de aparentemente muito abstrato, para além da relação com a

---

<sup>94</sup> BEDAQUE, *Comentários ao Código de Processo Civil*: volume III, *op. cit.*, p. 354.

<sup>95</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 354.

<sup>96</sup> CAPPELLETTI; GARTH, *Acesso à justiça*, *op. cit.*, p. 31-72.

<sup>97</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 67-68.

<sup>98</sup> José Luiz RAGAZZI; Renato Tavares da SILVA. A defensoria pública como instrumento de promoção dos direitos humanos: uma leitura inicial da EC 80/2014. *Revista de direito constitucional e internacional*, v. 88, p. 197-206, jul./set. 2014. Consultado em versão eletrônica, no portal “RT online”, p. 3 na visualização do documento eletrônico.

fecunda dogmática dos direitos fundamentais, com que o dispositivo precisa interagir para que se possa calibrar todo o seu alcance, esse mandamento constitucional e legal se concretiza em uma série de previsões normativas.

Evidentemente, a promoção dos direitos fundamentais já era núcleo importante da atuação da Defensoria por meio da ação civil pública, uma vez que, nas hipóteses de cabimento daquela ação, listadas no art. 1º da Lei 7347/1985, há mesmo uma cláusula geral, relativa a “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”, nos termos da redação dada pela Lei 8078/1990 (CDC).

Sobretudo, no próprio art. 4º da LC80/1994, notadamente nos seguintes incisos, permite compreender alguns dos eixos por meio dos quais essa atuação se torna concreta e se viabiliza em prestações estatais: III (que determina a “conscientização” dos direitos humanos”), X (que insiste na “mais ampla” defesa dos “direitos fundamentais” dos necessitados, dando pista justamente para a equiparação entre direitos humanos e direitos fundamentais, ou ao menos para sua intensa proximidade), XVIII (em que se fala na “preservação”, além da reparação dos direitos de toda uma vasta série de vulneráveis outros que os hipossuficientes econômicos) e XXII (que determina a possibilidade de convocação de “audiências públicas” para a discussão de matérias atinentes às suas funções institucionais). Ragazzi e Silva lembram exemplos dessa complexa atuação, como os mutirões do casamento afetivo e do direito a ter pai.<sup>99</sup>

O sentido do comando é, destarte, claramente ampliativo: como “agente de pacificação social”,<sup>100</sup> deve mesmo desenvolver atuação proativa, “na prevenção de violações de direitos humanos fundamentais e no acompanhamento de políticas públicas”.<sup>101</sup> De forma bastante ampla, Cambi e Oliveira defendem ser a Defensoria Pública essencial na promoção do

---

<sup>99</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 5 na visualização do documento eletrônico.

<sup>100</sup> CAMBI; OLIVEIRA, Autonomia e independência funcional da Defensoria Pública, *op. cit.*, p. 1039.

<sup>101</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 1039.



“*constitucionalismo inclusivo* com a conseqüente tutela do *direito fundamental à inclusão social*”,<sup>102</sup> isto é, estimulando a superação da exclusão social e, com isso, a concretização dos objetivos essenciais do Estado (CF/88, art. 3º). Pode-se entender, assim, se a Defensoria Pública visa a “igualar os desiguais”,<sup>103</sup> que a promoção dos direitos fundamentais é, em certo sentido, o cerne mesmo de sua atuação.

---

<sup>102</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 1039.

<sup>103</sup> DINAMARCO, *Instituições de direito processual civil*: volume 1, *op. cit.*, p. 908-909.

## PARTE II

Na discussão empreendida até aqui, foi nosso intento perquirir as distintas formas de atuação da Defensoria Pública para, a um só tempo, esquadrihar o terreno em que o problema dessa tese se situa, e entender que a posição específica da atuação que aqui se investiga ocupa em um movimento que, como vimos, é de intensa transformação.

Conforme já anunciamos amplamente no tratamento até aqui dispensado a nosso objeto de investigação, estamos mirando aqui especificamente uma situação em que a Defensoria Pública não é parte originária do processo, mas adquire a qualidade de parte por meio de uma intervenção de terceiros (item 2.2.4). Como em toda intervenção de terceiros, que torna o terceiro parte, é preciso que a Defensoria tenha legitimidade para atuar no processo, e essa legitimidade é, como também assentamos, uma legitimidade extraordinária (item 2.2.3.1).

Essa legitimidade, já o vimos, se manifesta em processos coletivos *lato sensu* (isto é, que dizem com interesses – melhor seria dizer “direitos” – difusos, coletivos (*stricto sensu*) ou individuais homogêneos dos vulneráveis (item 2.2.3.1), sendo os direitos dos vulneráveis defendidos por outras formas de atuação da Defensoria Pública no processo individual de feição tradicional.

Trata-se, contudo, de uma legitimidade extraordinária peculiar, pois o interesse alheio a que a Defensoria dá voz no processo em que intervém e se torna, com isso, parte, é ao mesmo tempo, seu interesse institucional, no que se aproxima, como bem feriu Scarpinella Bueno, da posição de um *amicus curiae* (item 2.2.4.2), desde que, como veremos, não se pretenda, como por vezes ocorre, tomar essa noção por equivalente a um sujeito processual quase despido de posições jurídicas processuais ativas (cf. item 3.4.1 abaixo).

Neste ponto da exposição, caber-nos-á achegarmo-nos mais de perto a essa problemática já em ampla medida delineada, para entender os contornos mais precisos dessa modalidade de intervenção da Defensoria Pública em certa classe de processos.

Para isso, precisaremos, primeiramente, aprofundar o problema do *amicus curiae*, em complemento ao que se investigou em 2.2.4.2 (o que faremos em 3.1).

Na sequência, deveremos esclarecer terminologicamente a própria noção de *custos vulnerabilis*, porque ela se presta a confusão, tanto pela polissemia que se lhe atribui, em geral de modo pouco refletido, como pela existência de outras figuras nomeadas similarmente (*custos plebis*, *custos communitatis*, *custos libertatis*), cujos contornos precisam ser desenhados para que haja mínimo consenso sobre aquilo que se está dizendo (é o que faremos nos itens 3.2 e 3.3).

Fortes nesses esclarecimentos e no trabalho até então realizado, poderemos enfrentar de modo tão sistemático quanto possível o problema de declinar as posições jurídicas processuais, ativas e passivas, da Defensoria Pública quando atua nessa qualidade, problema ingente pela ausência de clareza dos textos normativos, mas que se podem deduzir, segundo argumentamos *ad locum*, por meio de interpretação sistemática e teleológica (problema do item 3.4).

Enfim, em um último esforço de elucidação, debruçamo-nos em um procedimento especial, as ações possessórias multitudinárias, objeto das previsões dos artigos 554, § 1º, e 565, § 2º, do CPC/2015, menos como objeto em mesmo considerado e mais porque se trata de casos em que há previsão expressa de intervenção da Defensoria Pública e que se amoldam ao tipo de atuação de que aqui se cuida (item 3.5). Por meio desse exame, torna-se possível aprofundar e refinar a delimitação das posições jurídicas

processuais, ativas e passivas, da Defensoria Pública quando atua naquela posição processual de que aqui cuidamos.

### **3. SURGIMENTO DO CONCEITO E *CUSTOS VULNERABILIS***

Neste capítulo, pretendemos dar notícia do surgimento do conceito de *custos vulnerabilis* no ordenamento jurídico brasileiro, como cerne da atuação funcional do *amicus curiae*, e proceder à sua definição.

Para tanto, estruturamos a exposição em três seções, tratando primeiramente dos fundamentos dessa noção, já anteriores à CF/88, avançando então para uma exploração das diferentes facetas do *custos vulnerabilis*, com a associação de algumas noções conexas que auxiliam a esclarecê-la, complementando e aprofundando aquilo que se disse preliminarmente no capítulo anterior, para enfim apresentar uma definição operacional, apontando de forma sumulada um desenho de seus poderes e limites de atuação.

#### **3.1. O PROBLEMA DO *AMICUS CURIAE* À LUZ DOS FUNDAMENTOS DA ESPECIALIDADE PROCEDIMENTAL**

As origens mais remotas do *amicus curiae* são altamente controvertidas; conforme aponta João Antonio Barbieri Sulla, não se sabe se a origem histórica “teria se dado no direito romano ou no direito penal medieval inglês”.<sup>104</sup> Ocorre, contudo, que a origem remota do instituto tem menos relevância do que o aproveitamento de uma tradição e sua remodelagem para resolver demandas que se faziam prementes na sociedade brasileira quando, a partir da década de 1970, uma série de propostas e de transformações

---

<sup>104</sup> João Antonio Barbieri SULLA. *Amicus curiae tridimensional: análise e perspectivas no Novo Código de Processo Civil*. Curitiba: Juruá, 2018, p. 19.

legislativas foi moldando o ordenamento jurídico atual e o papel do *amicus curiae* conforme hoje se delinea.

Nesse sentido, contribuição relevante pode ser colhida em trabalho do insigne processualista gaúcho Galeno Lacerda, que, em 1971, vale dizer, às vésperas da promulgação do então “novo” Código de Processo Civil de 1973, interveio com uma “contribuição para a reforma processual” ocupando-se especificamente do problema dos atos judiciais coercitivos, expressos por meio de mandados liminares logo no início da demanda.

A discussão proposta por Galeno de Lacerda está alicerçada na relação entre procedimento ordinário e procedimentos especiais, reagindo sobretudo à desvalorização destes diante do grande movimento de uniformização procedimental que constituíra verdadeira utopia das codificações modernas<sup>105</sup> – sugerida, mas não realizada, ao fim e ao cabo, pelo Código Buzaid.<sup>106</sup>

Conforme bem destaca o processualista, tais procedimentos especiais “se vinculam, pela origem e finalidade, a outro sistema processual, a outro modo instrumental, igualmente orgânico e válido [isto é, tanto quanto o procedimento ordinário], de fazer-se justiça em concreto”,<sup>107</sup> a saber o sistema interdital romano – sem prejuízo de que o problema do surgimento do *amicus* se vincule mais diretamente ao modelo romano ou ao seu supedâneo no processo penal inglês.

---

<sup>105</sup> Sobre esse problema, cf. Luiz Guilherme MARINONI; Sérgio Cruz ARENHART; Daniel MITIDIERO. *Curso de Processo Civil*: volume 3, tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados. 6.ed. São Paulo: RT, 2021.

<sup>106</sup> IDEM, *Ibidem*.

<sup>107</sup> Galeno LACERDA. Mandados e sentenças liminares. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, n. 14, 1971, p. 7-27, aqui p. 10.

No sistema interdital, conforme explica o autor, protegia-se “um interesse privado do qual todos indiretamente participam, sendo que, até, em determinadas hipóteses, o interesse era, na verdade, geral”.<sup>108</sup> Ora, é justamente em razão dessa dimensão mediatamente supra-individual que esse sistema, com suas múltiplas evoluções ao longo da Idade Média, no cruzamento com institutos advindos das tradições germânicas, firmou-se como tutela relevante que de fato havia de tratar diferenciadamente uma das partes, conferindo-lhe, por exemplo, tutelas liminares entre diversas outras modalidades de tutela; uma vez reconhecida a diversidade dos direitos – muito distintamente do modelo liberal novecentista –, natural se torna tratar as partes de forma diferenciada, já que elas não são iguais.

O processualista fere o ponto com clareza, razão pela qual vale a citação um pouco mais extensa:

O procedimento comum ou ordinário pressupõe a existência de lide com controvérsia. Daí, a necessidade de assegurar-se *ab initio* uma rígida posição de igualdade entre as partes no processo de cognição. Daí o ônus do contraditório recair sobre o autor, pois não se lhe presume, desde logo, a titularidade do direito. [...] **Quando, porém, não houver razão de ser para esta presunção de igualdade entre as partes**, ou porque milite em favor do demandante um título líquido e certo, ou porque o interesse público ou social exijam reconhecimento provisório, *a priori*, das razões deste, não se justifica a manutenção de um modelo processual previsto para outra finalidade.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 12.

<sup>109</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 24-25, negrito nosso.

É, assim, necessário reconhecer que a especialidade procedimental tem fundamento relevante, diferentemente do quanto propunham os modelos unívocos das codificações liberais, na própria multifária situação dos direitos, aí se incluindo a distinção entre os titulares de direitos.

Esse é o ponto de partida fundamental a que se pode associar o surgimento de mecanismos processuais como a intervenção do *amicus curiae* no processo brasileiro, notadamente a partir da Constituição Federal de 1988, com a atenção que amplamente dedica à superação das desigualdades, já desde seu artigo 3º.

Destarte, a consagração do *amicus curiae* tal como se perfilha com clareza no novo diploma processual, conforme apontado no capítulo anterior, está radicada na noção de que “o processo deve se pautar por um novo paradigma que conduza as cortes a comunicar-se com os valores dispersos pela sociedade para bem aplicar o direito”.<sup>110</sup>

Em outros termos, trata-se de aproximar os mecanismos processuais da pluralidade dos direitos e dos titulares de direitos, reconhecendo, na forma processual, a diversidade, e não buscando aplainá-la por meio de um procedimento que, sob a aparência da neutralidade, termina por naturalizar desigualdades estruturais.

Evidentemente, essa impositação do problema demonstra, desde logo, como a consagração legislativa ampla do *amicus curiae* tal qual se encontra no novo diploma processual já indica a íntima relação entre a problemática do *amicus* e a atuação da Defensoria Pública, cuja moldagem institucional, na CF/88 e depois na legislação específica de regência, está toda assentada no reconhecimento de que cabe ao Estado brasileiro atender às desigualdades fundamentais dos direitos e dos titulares de direitos de

---

<sup>110</sup> SULLA, *Amicus curiae tridimensional*, op. cit., p. 119.



modo a promover a realização dos objetivos postos pela CF/88 como fundamentais para o Estado brasileiro.

Para aprofundar esse problema, passamos agora a um detalhamento da noção central de *custos vulnerabilis* como fulcro da atuação da Defensoria, de forma associada, conforme apontado na introdução deste capítulo, com noções a ela associadas e que ajudam a entender toda a sua ampla dimensão.

### 3.2. CUSTOS VULNERABILIS

A ideia de *custos*, ou *amicus, vulnerabilis* (“guardião, ou amigo, do vulnerável”) – expressão bastante recente e de contornos ainda em definição –<sup>111</sup> para designar um conjunto de atribuições funcionais da Defensoria Pública, é devida à intensa relação, genética já, nuclear em sua função “típica”, ou “tradicional”, da Defensoria Pública como instituição voltada à proteção dos vulneráveis e de seus direitos.<sup>112</sup>

No entanto, para dar conta, de forma adequada desse problema, far-se-á necessário lidar com conceitos correlatos, notadamente os conceitos de *custos plebis*, *custos communitatis* e *custos libertatis*, isso porque, a nosso ver, é possível conceber a noção de *custos vulnerabilis* de forma ampla, ou *custos vulnerabilis lato sensu*, que engloba o conjunto de funções a que atinem essas outras noções, ou então delinear-las de forma estrita, ou *custos*

---

<sup>111</sup> Como bem nota, em informada arqueologia a respeito dos primeiros usos do termo: Maurílio Casas MAIA. A intervenção de terceiro da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias do NCPC: colisão de interesses (art. 4º-A, V, LC n. 80/1994) e posições processuais dinâmicas. In: Fredie DIDIER JR. et al. *Parte Geral*. 2.ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 1253-1289, aqui p. 1269, n. 50.

<sup>112</sup> Cf. Maurílio Casas MAIA. Expressão e instrumento do regime democrático? *Communitas, vulnerabilis et plebis*, algumas dimensões do Estado defensor. *Empório do Direito*, 29 ago. 2015. Disponível em: < <https://emporiiododireito.com.br/leitura/expressao-e-instrumento-do-regime-democratico-communitas-vulnerabilis-et-plebis-algumas-dimensoes-da-missao-do-estado-defensor>> Acesso em: 05 abr. 2020.

*vulnerabilis stricto sensu*, em que talvez aquelas noções guardem sua autonomia em relação ao “guardião do vulnerável”. É a isso que procederemos nesta e na próxima seção, antes de apresentarmos de forma sintética e sumária a definição que adotamos neste trabalho.

Antes disso, algumas breves considerações introdutórias sobre a concepção inicial da vulnerabilidade como cerne da atuação da Defensoria não serão descabidas.

Em muito dos debates da Constituinte, em consonância com o que se viu, pois a função “típica” caberia à Defensoria Pública, e algumas das funções “atípicas” ficariam distribuídas à – apenas projetada – Defensoria do Povo, os deputados constituintes descreveram e exaltaram esse papel com particular relevo.

Assim, exemplificativamente, expressou-se o constituinte Michel Temer, caracterizando a Defensoria Pública como “um órgão especial e primoroso, existente em três ou quatro Estados, que deve ser previsto na Constituição”.<sup>113</sup>

O também constituinte Plínio de Arruda Sampaio caracterizou a instituição também por esse viés, que era de fato o seu originário: “a Defensoria Pública, que cede um advogado a todo aquele que queira litigar e não tenha recursos”.<sup>114</sup> Mais amplamente, o constituinte Sílvio de Abreu:

Uma das grandes conquistas desta próxima Constituição, a ser entregue ao País, diz respeito, exatamente, ao instituto da Defensoria Pública. Não fosse assim, estaríamos construindo uma Justiça que

---

<sup>113</sup> Assembleia Nacional Constituinte. *Atas de Comissões. III. Comissão da Organização dos poderes e sistema de governo*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, p. 80.

<sup>114</sup> Assembleia Nacional Constituinte. *Atas de Comissões. III. Comissão da Organização dos poderes e sistema de governo*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, p. 95.

atende apenas a 20% da população, àquela capaz de movimentar a máquina do Judiciário com seus próprios meios e com seus próprios recursos. A Defensoria Pública importa e representa exatamente a socialização da Justiça, a sua democratização. Significa termos uma Justiça franqueada e facultada a todos os segmentos de nossas comunidades, mesmo àqueles segmentos carentes, uma Justiça franqueada a toda a população deste país.<sup>115</sup>

Mesmo em sua dimensão originária, essa noção é de grande dimensão. O art. 24, XIII, da CF/1988, determina a competência concorrente para legislar os entes federados sobre assistência judiciária e Defensoria Pública, sagrando o nexo funcional entre essa instituição e aquele direito fundamental estabelecido no art. 5º, inc. LXXIV, segundo o qual “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. Ora, é justamente por meio da Defensoria Pública, em sua veste de *custos vulnerabilis*, que o Estado se desincumbe dessa tarefa.

Aqui cabe um esclarecimento. Com efeito, o objeto dessa norma já é bastante amplo, compreendendo a gratuidade judiciária, a assistência judiciária e a assistência jurídica: “todos eles decorrem do direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita de que trata o art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal, mas não se confundem”.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> Assembleia Nacional Constituinte. *Atas de Comissões. III. Comissão da Organização dos poderes e sistema de governo*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, p. 185.

<sup>116</sup> DIDIER JR.; OLIVEIRA, *Benefício da justiça gratuita*, *op. cit.*, p. 23.

Devemos a Pontes de Miranda o traçar uma distinção entre esses conceitos, especialmente entre gratuidade judiciária e assistência judiciária com supedâneo no art. 153, §32, da CF/1967, com a EC nº 1/1969. Para o jurista:

Assistência judiciária e benefício da justiça gratuita não são a mesma coisa. O benefício da justiça gratuita é direito à dispensa provisória de despesas, exercível em relação jurídica processual, perante o juiz que promete a prestação jurisdicional. É instituto de direito pré-processual. A assistência judiciária é a organização estatal, ou paraestatal, que tem por fim, a lado da dispensa provisória de despesas, a indicação de advogado. É instituto de direito administrativo.<sup>117</sup>

No entanto, como já advertem Fredie Didier Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira, frente à mera assistência judiciária, “assistência jurídica é um conceito mais amplo, que abrange o benefício da justiça gratuita e a assistência judiciária, mas vai além deles”.<sup>118</sup>

No entender desses autores, a assistência jurídica englobaria “todas as iniciativas do Estado (em sentido amplo) que têm por objetivo promover uma aproximação entre a sociedade e os serviços jurídicos – como, por exemplo, as campanhas de conscientização de direitos do consumidor promovidas por órgãos administrativos e os serviços jurídicos itinerantes

---

<sup>117</sup> Francisco Cavalcanti PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1 de 1969*: tomo V, arts. 153, §2º - 159. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 642.

<sup>118</sup> DIDIER JR. & OLIVEIRA, *Benefício da justiça gratuita, op. cit.*, p. 24.

prestados à população carente”.<sup>119</sup> Assim, argutamente, Eduardo Carlos Bianca Bittar distinguiu, no seio da assistência jurídica, a assistência judiciária (“aquilo que se entende por direito de demandar em juízo”)<sup>120</sup> e a assistência não-judiciária (“orientação extrajudicial e encaminhamento jurídico-informativo correto”).<sup>121</sup>

Destarte, já em seu núcleo mesmo, a atuação da Defensoria Pública ultrapassa os estritos lindes da representação processual dos hipossuficientes, de que também se ocupa (assistência judiciária), nos termos claros da lei (LC 80/1994, art. 4º, V) para lhes fornecer orientação jurídica (LC 80/1994, art. 4º, I), estimulando mesmo as soluções extrajudiciais, em consonância com o mais amplo movimento de desjudicialização das controvérsias (LC 80/1994, art. 4º, II). Enquadra-se ainda em sua atuação como *custos vulnerabilis* a prestação de atendimento multidisciplinar (LC 80/1994, art. 4º, IV).

É, assim, como núcleo da missão da Defensoria que se concebe, em todo um arco histórico, a noção de “vulnerabilidade”, pensando-se o *custos vulnerabilis* como a própria figura do Defensor em toda a largueza de sua atuação.

A própria noção de “vulneráveis” também se vai alargando, recebendo nisso consagração legislativa expressa, pois não se trata apenas daqueles que não têm recursos, mas de diversos tipos de hipossuficiência, com uma cláusula que abraça crianças e adolescentes, idosos, a pessoa portadora de necessidades especiais, a mulher vítima de violência doméstica e familiar e, como diz a lei, “outros grupos vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado” (LC 80/1994, art. 4º, XI). É no mesmo sentido a determinação de que

---

<sup>119</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 24.

<sup>120</sup> Eduardo Carlos Bianca BITTAR. Funções essenciais à justiça: jurisdição e cidadania na Constituição federal de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, n. 138, 1998, p. 127-138, aqui p. 136.

<sup>121</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 136.

a Defensoria Pública atue em prol de vítimas de tortura, abusos sexuais e outras formas de opressão e violência (LC 80/1994, art. 4º, XVIII).

Mais que isso, conforme o sistema processual como um todo foi se desvencilhando daquela noção restritiva de hipossuficiência – processo que está longe de se ter completado e que encontra, naturalmente, as mais variadas resistências –, a Defensoria Pública atua, como *custos vulnerabilis*, não apenas em prol do interesses individuais desses sujeitos, mas também de seus interesses coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, por todos os meios processuais cabíveis (LC 80/1994, art. 4º, X). E é nesse sentido que se passa a falar, por vezes, em sua função como *custos plebis*, a que passamos imediatamente.

### **3.3. CONCEITOS LINDEIROS**

#### **3.3.1. CUSTOS PLEBIS**

Conforme assinala Maurilio Casas Maia, a noção de *custos plebis* (“guardião da plebe”) designa, em princípio, “o Estado Defensor por ocasião de suas intervenções judiciais – enquanto terceiro interveniente”.<sup>122</sup> Mais que isso, no entanto, alude a expressão a toda participação da Defensoria em que ela esteja representando “interesses dos excluídos a fim de incluí-los no debate democrático”.<sup>123</sup> Veja-se, assim, que, ao falar em *custos plebis*, não se está falando em um papel eminentemente distinto do de *custos vulnerabilis*.

Camilo Zufelato estudou o problema especialmente do ponto de vista da participação da Defensoria Pública em casos de processos coletivos,

---

<sup>122</sup> MAIA, Expressão e instrumento do regime democrático?, *op. cit.*.

<sup>123</sup> IDEM, *Ibidem*.

assinalado que ela se justifica nos casos em que haja “*defesa de necessitados* [...]”, bastando que haja pelo menos um beneficiado hipossuficiente para autorizar a legitimidade ativa da Defensoria Pública”.<sup>124</sup> É nesse contexto que desponta a expressão *custos plebis*, que, como indica o autor,<sup>125</sup> tem que ver com a relevante Recomendação nº 1 do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, assim sumulada:

SÚMULA: “É obrigatória a intimação prévia e inicial da Defensoria Pública nas ações judiciais contra grupo de pessoas ‘necessitadas’, despidas de organização associativa ou sindical, sob pena de nulidade dos atos processuais ou do processo como um todo (Intervenção Institucional)”.<sup>126</sup>

Embora aquela Recomendação não se valha da expressão de *custos plebis*, trata-se justamente da hipótese descrita, em que há “espécie de atuação processual em defesa do grupo não organizado e necessitado, que não prejudica ou impede a participação individual ou a citação dos envolvidos”.<sup>127</sup> Conforme relata Zufelato, a Defensoria informalmente passou a se referir como *custos plebis* para se referir a essa hipótese:

---

<sup>124</sup> Camilo ZUFELATO. A participação da Defensoria Pública nos processos coletivos de hipossuficientes: da legitimidade ativa à intervenção *ad coadjuvandum*. *Revista Digital de Direito Administrativo*, n. 3 (3), 2016, p. 636-657, aqui p. 644, grifos nossos.

<sup>125</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 650.

<sup>126</sup> DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Recomendação NECDH nº 1 e nº 2. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=5291>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

<sup>127</sup> IDEM, *Ibidem*.

Interessante observar que na motivação que acompanha tal Recomendação é muito nítida a percepção do papel central da Defensoria Pública na tutela dos interesses coletivos dos hipossuficientes, bem como a exigência de um significativo número de demandas propostas em face de grupos sociais não organizados, que justificaria a intervenção do órgão público em tais hipóteses numa verdadeira intervenção como “*custos plebis*”, como ficou reconhecida a intervenção no âmbito da própria Defensoria.<sup>128</sup>

Evidentemente, a participação da Defensoria Pública em ações coletivas não cabe em uma única “caixa”. O que se vê aqui é forma anômala de intervenção, concomitante com a representação processual, que pode ser individual, a cargo de advogados, dos distintos indivíduos.

Nesse sentido, quando Araken de Assis indica que “são três as funções processuais da Defensoria Pública: (a) a de parte principal; (b) a de representante da parte principal, por óbvio necessitado, independentemente do grupo a que pertença; e (c) a de curador especial”,<sup>129</sup> é preciso entender que, ao lado de sua legitimidade ordinária para promover ações coletivas em favor de grupos de hipossuficientes, também detém legitimidade extraordinária para a defesa desses interesses.

Parece, contudo, discutível a ideia do processualista, de que a “possibilidade de órgão do Estado agir em nome alheio interfere na autonomia privada”.<sup>130</sup> Seria preciso delimitar bem a afirmação, tendo em vista, como de

---

<sup>128</sup> ZUFELATO, A participação da Defensoria Pública nos processos coletivos de hipossuficientes, *op. cit.*, p. 650.

<sup>129</sup> ASSIS, *Processo civil brasileiro*, *op. cit.*, p. 1248.

<sup>130</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 1262.



pronto se indicará, o avanço notável da legislação no sentido de associar a Defensoria Pública especialmente à atuação judicial para a promoção de interesses individuais homogêneos.

É contrastivamente, aliás, com essa intervenção como *custos plebis*, que a própria Defensoria Pública do Estado de São Paulo vem falando em atuação como *custos vulnerabilis*, para tratar precisamente da intervenção baseada no art. 554, § 1º, do CPC/2015, como “modalidade obrigatória de intervenção de terceiro *sui generis*, com lastro na missão constitucional da Defensoria Pública”.<sup>131</sup>

Seria possível cogitar, idealmente, reservar a expressão *custos vulnerabilis* para designar as funções mais tradicionais da Defensoria, de que, por certo, emanam suas demais funções, reservando assim a noção de *custos plebis* aos casos de ações coletivas em que a Defensoria esteja a defender um interesse mais abrangente que não se opõe à representação própria de cada um, como é o caso precisamente das intervenções de que aqui se fala.

Essa distinção seria mesmo favorecida pelo suporte linguístico. Afinal, *vulnerabilis* é, em princípio, um vulnerável qualquer, ainda que se possa estar tomando o todo pela parte, ao passo que o nominativo latino *plebs* (no genitivo, *plebis*) é um substantivo coletivo.

Seria ainda possível pensar em guardar a noção de *custos vulnerabilis* para aqueles casos em que a Defensoria é representante da parte, mesmo quando se trate de coletivo que represente, e em *custos plebis* para aquelas outras hipóteses em que é ela mesma parte, atuando, com legitimidade ordinária ou extraordinária, em prol dos direitos coletivos *lato sensu*.

---

<sup>131</sup> MAIA, Colisão de interesses, *op. cit.*, p. 1289.

Talvez não seja, no entanto, nesse sentido, que venha a se firmar a noção, tendo em vista que parece estar se operando espécie de seleção pela qual é a novidade do papel da Defensoria Pública nos processos *lato sensu* coletivos que vem merecendo designação especial, e para isso se vem preferindo a denominação de *custos vulnerabilis*.

Bastante interessante nesse sentido é o REsp 1.854.842/CE, um dentre alguns julgados recentes da Corte da Cidadania, que vem destacando justamente a figura do *custos vulnerabilis*. Assim, na ementa:

CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE MENOR POR PERÍODO ACIMA DO TETO LEGAL. DANOS MORAIS. JULGAMENTO DE LIMINAR IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

[...]

7- Para a adequada resolução dos litígios estruturais, é preciso que a decisão de mérito seja construída em ambiente colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e consideração dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações do Estado em relação aos anseios da sociedade civil adequadamente representada no processo, por exemplo, pelos *amici curiae* e pela Defensoria Pública na função de *custos vulnerabilis*, permitindo-se que processos judiciais dessa natureza, que revelam as mais profundas mazelas sociais e as mais sombrias faces dos excluídos, sejam utilizados para a construção de caminhos, pontes e soluções que tencionem a resolução definitiva do conflito estrutural em sentido amplo.

[...]

(REsp 1854842/CE, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 02/06/2020, DJe 04/06/2020, destacamos)

Foi na esteira de julgados como esse que surgiu o Informativo nº 0657, publicado em 25 de outubro de 2019, que deve ser citado aqui, devido à importância que assume para caracterizar a figura da Defensoria como *custos vulnerabilis*.

Tema: Recurso Especial Repetitivo. Defensoria Pública da União. Intervenção como *custos vulnerabilis*. Legitimidade para intervir em favor dos vulneráveis e dos direitos humanos.

Destaque: Admite-se a intervenção da Defensoria Pública da União no feito como *custos vulnerabilis* nas hipóteses em que há formação de precedentes em favor dos vulneráveis e dos direitos humanos.

Informações do Inteiro Teor: Salienta-se preliminarmente que, no caso, foi facultada à Defensoria Pública da União a sua atuação nos autos como *amicus curiae*. Contudo, a DPU postulou a sua intervenção como *custos vulnerabilis*, ou seja, na condição de "guardiã dos vulneráveis", o que lhe possibilitaria interpor todo e qualquer recurso. O art. 1.038, I, do Novo Código de Processo Civil, estabelece que o relator poderá solicitar ou admitir manifestação de pessoas, órgãos ou entidades com interesse na controvérsia, considerando a relevância da matéria e consoante

dispuser o regimento interno. A Defensoria Pública, nos termos do art. 134 da CF/88, 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. Segundo a doutrina, *custos vulnerabilis representa uma forma interventiva da Defensoria Pública em nome próprio e em prol de seu interesse institucional (constitucional e legal), atuação essa subjetivamente vinculada aos interesses dos vulneráveis e objetivamente aos direitos humanos, representando a busca democrática do progresso jurídico-social das categorias mais vulneráveis no curso processual e no cenário jurídico-político.* [...] Assim, tendo em conta que a tese proposta no 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 Defensoria Pública da União está legitimada para atuar como *custos vulnerabilis*.

Vê-se, assim, que, ao menos nessa Corte Superior, o que vimos entendendo aqui como *custos plebis* especificamente está sendo denominado *custos vulnerabilis*.

Parece-nos que o que importa é caracterizar com clareza referidas atribuições funcionais, destacando sobretudo a grande abertura que, a partir de determinado momento, passou a se verificar para que a Defensoria Pública atuasse nos processos coletivos *lato sensu* e mais especificamente, como logo se verá, na defesa dos direitos individuais homogêneos.

A grande e fundamental viragem nesse sentido, de ampliação do papel da Defensoria Pública para que viesse a desempenhar papel como representante de interesses coletivos, deu-se com a Lei n. 11.448/2007, que marcou grande transformação no arco ampliativo do papel da Defensoria Pública, ao lhe conferir, amplamente, legitimidade para propor ações civis públicas; com ela, introduziu-se o inciso II no art. 5º da Lei nº 7.347/1985. Na verdade, o que se recuperou aqui foi função que havia sido prevista no art. 4º, inc. XII, da LC 80/1994, originalmente vetado:

XII – patrocinar ação civil pública, em favor das associações que incluam entre suas finalidades estatutárias a defesa do meio ambiente e proteção de outros interesses difusos e coletivos.

As razões do veto foram as seguintes:

O inciso acima referido preceitua que “patrocinar ação civil pública, em favor das associações que incluam entre suas finalidades estatutárias a defesa do meio ambiente e proteção de outros interesses difusos e

coletivos” é função institucional da Defensoria Pública, embora, a nosso ver, essa competência se afaste da finalidade da Instituição, porque as associações não podem ser atendidas como necessitados, para o fim de concessão do benefício da gratuidade da justiça.

A crítica ao dispositivo era ainda mais funda por parte da Procuradoria-Geral da República, para a qual, “se à Defensoria Pública é outorgada, como missão constitucional, a defesa de direitos individuais, não será possível que este órgão seja titular de direito de ação destinada, exclusivamente, à tutela de interesses coletivos e difusos”.<sup>132</sup> Veja-se, assim, que, naquele momento, pareceu à PGR que a Defensoria Pública atuaria apenas e tão somente na defesa de direitos individuais.

Assim que, redimensionada a instituição por obra da LC 132/2009, diversos dispositivos passaram a contemplar essa relevante dimensão: a própria promoção da ação civil pública e, na nova dicção da LC 80/1994, de “todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes” (LC 80/1994, art. 4º, VII); defender direitos, novamente não apenas individuais, mas também difusos, coletivos e individuais homogêneos e os direitos do consumidor (LC 80/1994, art. 4º, VIII) – note-se, aqui, resgate importante de elemento que fora previsto para as competências do Defensor do Povo, segundo o Anteprojeto de nossa Constituição, art. 153, inc. IV, referido acima; na mesma toada e também em relação com aqueles dispositivos projetados,

---

<sup>132</sup> Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/Mensagem\\_Veto/anterior\\_98/Vep-27-Lcp-80-94.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/Vep-27-Lcp-80-94.pdf)  
> Acesso em: 02 abr. 2020.

a defesa de diversos direitos, como os econômicos, os culturais e sobretudo os ambientais (LC 80/1994, art. 4º, X).

Ora, é exatamente porque a LC 80/1994, em sua redação dada pela LC 132/2009, indica expressamente que são “admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua [dos direitos fundamentais dos necessitados] adequada e efetiva tutela” (art. 4º, inc. XI), que, em princípio, não se há de excluir a legitimidade ativa da Defensoria Pública para nenhuma ação.

Descaberia, portanto, como bem frisou Camilo Zufelato, não reconhecer a legitimidade da Defensoria Pública para impetrar mandado de segurança coletivo, com base em leitura enviesada do art. 21 da Lei nº 12.016/2009.<sup>133</sup>

Evidentemente que as hipóteses específicas de atuação da Defensoria como *custos plebis*, ou *custos vulnerabilis*, nos arts. 554, § 1º e 565, § 2º, do CPC/2015 nos ocuparão mais longamente nesta tese, mas desde logo pensamos necessário indicar que, muito mais amplamente, o CPC/2015 investiu na consolidação do perfil da Defensoria Pública como instituição envolvida na defesa de interesses supra-individuais, notadamente pelos dispositivos citados, mas também no que tange ao incidente de assunção de competência e ao incidente de resolução de demandas repetitivas, para os quais a Defensoria foi já originariamente, nesse diploma, dotada de legitimidade ativa. Foi o quanto assinalou José Augusto Garcia de Sousa:

O CPC/2015 introduziu figuras que encerram inegável dimensão coletiva, em especial três figuras já citadas

---

<sup>133</sup> Camilo ZUFELATO. Da legitimidade ativa *ope legis* da Defensoria Pública para o mandado de segurança coletivo – uma análise a partir do microssistema de direito processual coletivo brasileiro e o diálogo das fontes. *Revista de Processo*, n. 203, 2012, p. 321-343.

acima, quais sejam, a ação possessória multitudinária, o incidente de assunção de competência e o incidente de resolução de demandas repetitivas. Em todos os casos, a atuação da Defensoria Pública em nome próprio – que não se confunde com a tarefa de representação das partes – foi prevista pelo CPC/2015 (respectivamente, arts. 554, § 1º, e 565, § 2º; 947, § 1º; e 977, III).<sup>134</sup>

Aliás, não é só por meio da legitimidade ativa que o CPC/2015 consagrou esse papel da Defensoria Pública, mas inclusive determinando, em seu art. 139, inc. X, que:

X – quando se deparar com diversas demandas individuais repetitivas, oficiar o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados a que se referem o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e o art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para, se for o caso, promover a propositura da ação coletiva respectiva.

Assim, e é o que importa reter aqui, o CPC/2015 não apenas reforçou a participação coletiva da Defensoria Pública, sua atuação como *custos plebis* ou *custos vulnerabilis* nesse sentido preciso, mas o fez de forma particularmente voltada a determinado filão dessas ações, quais sejam, aquelas atinentes a direitos individuais homogêneos. Percebeu-o com toda a nitidez Fabio Caldas de Araújo, que notou como se trata de espaço que, no

---

<sup>134</sup> José Augusto Garcia de SOUSA. Art. 185. In: Teresa Arruda Alvim WAMBIER et al. (coord.). *Breves comentários ao novo Código de Processo Civil*. São Paulo: RT, 2015, p. 568-575, aqui p. 573.



vácuo do ordenamento, foi sendo preenchido, ao menos do ponto de vista normativo, pela Defensoria Pública. Confira-se:

[A] própria atividade da defensoria [...] ocupou o vácuo até então existente no sistema jurídico. O Ministério Público, na medida do possível, sempre procurou atender aos interesses dos incapazes e hipossuficientes; contudo, sua atribuição institucional está voltada à tutela dos interesses coletivos *stricto sensu* e difusos. A proteção coletiva dos interesses individuais homogêneos sempre foi polêmica e alvo de intensa interpretação constitucional por parte do STJ e do STF, como meio de não permitir a ausência da tutela jurídica.<sup>135</sup>

Este espaço é agora preenchido pela Defensoria Pública, nos exatos termos delineados pelo art. 134 da CF/88. A Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985) sofreu emenda no art. 5º, II, para a inclusão da Defensoria Pública na defesa dos interesses coletivos, nos termos da Lei 11.448/2007.<sup>136</sup>

Essa atuação da Defensoria relativamente aos direitos individuais homogêneos merecerá maior aprofundamento no que diz respeito à hipótese específica das ações multitudinárias, que serão objeto de discussão pormenorizada adiante.

---

<sup>135</sup> ARAÚJO, *Curso de processo civil*: tomo I, *op. cit.*, p. 669.

<sup>136</sup> IDEM, *Ibidem*.

### 3.3.2. CUSTOS COMMUNITATIS

Fala-se também no papel da Defensoria Pública como *custos*, ou *amicus communitatis* (“guardião, ou amigo da comunidade”) – a expressão encontrada *custos communitas* é mau latim, devendo ser corrigida e evitada –, expressão cunhada por Daniel Gerhard<sup>137</sup> que, segundo Maurilio Casas Maia, teria que ver com “a missão defensorial de reforço do [...] pluralismo de ideias e de efetivação da democracia inclusiva”.<sup>138</sup>

Gerhard e Maia relacionam o defensor público que atua nessa capacidade como um mensageiro da comunidade junto aos Tribunais, de onde a noção de um “Defensor-Hermes”, fazendo referência à mitologia grega: “o Defensor-Hermes [...] é ainda o *amicus communitas* [sic] garantidor de representatividade, pluralismo e democracia nas instâncias de debate público para o exercício do poder”. A tarefa seria, assim, distinta da do *custos legis* (“defensor da lei”):

Ao defender por legitimidade extraordinária a comunidade, a Defensoria Pública não falará somente por seu interesse institucional e muito menos falará pela Lei – tal imprescindível missão foi reservada ao Ministério Público. O Estado Defensor falará, na verdade, pelos *necessitados de inclusão discursiva*.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> Daniel GERHARD; Maurilio Casas MAIA. O Defensor-Hermes e *amicus communitas*: a representação democrática dos necessitados de inclusão discursiva. *Seleções Jurídicas*, 15 ago. 2015, p. 23-26.

<sup>138</sup> MAIA, Algumas dimensões da missão do Estado defensor, *op. cit.*.

<sup>139</sup> GERHARD; MAIA, O Defensor-Hermes e *amicus communitas*, *op. cit.*.

Parece, assim, que referidos autores estão se referindo a uma dimensão extra-jurídica, ou efetivamente política, da Defensoria Pública, o que dificilmente se poderia caracterizar como uma atribuição funcional sua. Ademais, ao afastar peremptoriamente a Defensoria Pública da função de *custos legis*, ao argumento singelo de que tal função já seria a do Ministério Público (mas, ora, a Defensoria tem diversas funções concorrentes com a daquele Público Ministério!), esquecem-se de que é a própria lei que assim determinou, ao estabelecer que é função institucional da Defensoria Pública “promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico” (LC 80/1994, art. 4º, III).

Assim, seria equivocado entender que a Defensoria não realiza a defesa abstrata do ordenamento, apenas porque pode eventualmente, sem que isso constitua uma sua atribuição funcional, apoiar faticamente, não como instituição, mas por meio das pessoas que também são seus órgãos, as legítimas demandas existenciais das comunidades carentes com que lidam quotidianamente.

Talvez seja possível manter pertinência na noção de *amicus communitatis*, que é moldada na de *amicus curiae*, para designar aquelas situações em que a Defensoria não age como parte no processo, nem representa uma parte, mas em que atua manifestando-se a partir de seu arcabouço técnico, de seus estudos, etc., em processos, à semelhança do que faz o *amicus curiae*.

Há talvez um mero embrião disso quando se fala na atribuição de “convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas as suas funções institucionais” (LC 80/1994, art. 4º, XII). Evidentemente o trabalho de pesquisa desenvolvido na instituição, voltado a mais bem conhecer as realidades fáticas de que se aproxima em sua lide cotidiana, pode ser voltado aos mais amplos propósitos.

Desse ponto de vista, como *custos communitatis*, a Defensoria Pública não exerceria função meramente política, mas de incremento do debate pela prestação de informações técnicas, resultado de pesquisas e compilações de dados que, por certo, mesmo quando não defenda no processo nenhum interesse, não sendo parte nem representante de parte, a Defensoria Pública pode e – por que não? – deve levar ao conhecimento das instâncias decisórias, já nos Tribunais, mas também em outros Poderes para mais bem realizar aquelas que não são suas atribuições funcionais, mas sem dúvida constituem seus objetivos, a saber: “a afirmação do Estado Democrático de Direito” (LC 80/1994, art. 3º-A, II) e “a prevalência e efetividade dos direitos humanos” (LC 80/1994, art. 3º-A, III), especialmente, mas não exclusivamente, entre aqueles previstos na LC 80/1994, com a redação que lhe foi dada pela LC 132/2009.

### **3.3.3. CUSTOS LIBERTATIS**

A atuação da Defensoria Pública como *custos libertatis* corresponde a hipótese específica de vulnerabilidade. No caso, trata-se daqueles casos em que, nos termos do art. 72 do CPC/2015, a parte é incapaz, não tem representante legal ou se seus interesses conflitam com os de seu representante (inc. I), também quando se trata de réu preso revel ou aquele réu que foi citado por edital ou com hora certa (inc. II). Nesses casos, a Defensoria Pública age como curadora especial (CPC/2015, art. 72, par. único).

A lei de regência da Defensoria prevê uma série de atribuições funcionais aos defensores que atuam nessa capacidade, prevendo-a genericamente (LC 80/1994, art. 4º, XVI), mas também para questões específicas, como acompanhar o inquérito policial (LC 80/1994, art. 4º, XIV) e, embora indiretamente, já que pode ser resultado dessa específica

atribuição, no que concerne à sua atuação em estabelecimentos policiais, penitenciários e de internação de adolescentes (LC 80/1994, art. 4º, XVII).

Note-se, apenas, que, segundo vozes abalizadas, andou mal o legislador do CPC/2015, ao determinar que o juiz *nomeará* curador especial (CPC/2015, art. 72, *caput*); afinal não é o juiz que nomeia, pois a Defensoria é curadora especial por investidura legal, bastando ao juiz comunicar a existência de uma das hipóteses que reclamam curadoria especial, sem que tenha ele próprio nenhum poder de investir o defensor na referida função. Assim, de acordo com Diogo Esteves e Franklyn Roger Alves Silva:

Restando identificada no processo a ocorrência de situação que reclame a presença da curadoria, não se mostra necessário que o juiz profira decisão nomeando a Defensoria Pública como curadora especial; a nomeação nesse caso é despicienda e descabida. Como a investidura decorre expressamente de lei, deverá o magistrado simplesmente determinar a abertura de vista para que o defensor público tome ciência da ocorrência de hipótese legal de atuação institucional e passe a exercer a função de curador especial, nos termos do artigo 72, parágrafo único, do CPC/2015 c/c artigo 4º, XVI da LC 80/1994.<sup>140</sup>

Ao longo desta breve exploração das atribuições funcionais da Defensoria Pública, valemo-nos, conforme indicado, das expressões *custos vulnerabilis*, *custos plebis*, *custos communitatis* e *custos libertatis* menos

---

<sup>140</sup> Diogo ESTEVES; Franklyn Roger Alves SILVA. A curadoria especial no Novo Código de Processo Civil. In: José Augusto Garcia (org.). *Repercussões do novo CPC: Defensoria Pública*. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 120-163, aqui p. 131.

como amarras terminológicas e mais como formas expressivas para buscar cernir a complexificação crescente das tarefas atribuídas à Defensoria Pública em um processo expansivo que vai se desdobrando logo depois da promulgação da Constituição de 1988 e, como procuramos mostrar, já estava em germe na própria Constituição, uma vez que se suprimiu a figura da Defensoria do Povo, cujas atribuições foram em parte sendo redirecionadas à Defensoria Pública ao longo dos anos seguintes.

O que importa, assim, é que, ao lado de sua função tradicional como representante da parte hipossuficiente, não só individual, mas cada vez mais também no caso de processos coletivos, a Defensoria foi assumindo funções em que atua, justamente desde que começa a ser vista como peça importantíssima na engrenagem do direitos coletivos *lato sensu*, como parte principal, tutelando interesses dos hipossuficientes (*custos plebis* ou *custos vulnerabilis stricto sensu*).

Eventualmente, pode atuar como terceiro em caráter técnico (sentido que preferimos atribuir à expressão *custos communitatis*) e, por determinação legal, atua sempre que surge uma das hipóteses de curadoria especial (*custos libertatis*).

#### **3.3.4. NOVAMENTE, A NOÇÃO DE CUSTOS VULNERABILIS (STRICTO SENSU)**

Conforme indicamos acima (itens 3.2 e 3.3.1), a noção de *custos vulnerabilis* pode ser entendida em sentido amplo (*custos vulnerabilis lato sensu*), para designar todo um plexo de atuações da Defensoria em prol dos vulneráveis, e mesmo ainda bastante amplamente para designar todo um conjunto de atuações que vêm se agregando à tradicional representação da parte individual em juízo, como um emblema das ingentes transformações institucionais já bastante apontadas ao longo deste trabalho.

Ela pode, contudo, como também já insistimos, ser entendida em sentido estrito (*custos vulnerabilis stricto sensu*), quando se identifica à noção de *custos vulnerabilis*. É, como já indicamos, o sentido que parece vir reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça. Afinal, em decisão relativamente recente, o Superior Tribunal de Justiça<sup>141</sup> não só acolheu a Defensoria Pública da União como ente interventivo no processo, como destacou a definição do que seria a intervenção como *custos vulnerabilis*. Trata-se de texto já citado acima (item 3.3.1), mas que deve ser retomado aqui para que possamos enunciar cabalmente o sentido em que vem entendido o *custos vulnerabilis* na sequência desta investigação.

Confira-se:

Salienta-se preliminarmente que, no caso, foi facultada à Defensoria Pública da União a sua atuação nos autos como *amicus curiae*. Contudo, a DPU postulou a sua intervenção como *custos vulnerabilis*, ou seja, na condição de “guardião dos vulneráveis”, o que lhe possibilitaria interpor todo e qualquer recurso. O art. 1.038, I, do Novo Código de Processo Civil, estabelece que o relator poderá solicitar ou admitir manifestação de pessoas, órgãos ou entidades com interesse na controvérsia, considerando a relevância da matéria e consoante dispuser o regimento interno. A Defensoria Pública, nos termos do art. 134 da CF/88, é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação

---

<sup>141</sup> Informativo nº 0657. Publicação: 25 de outubro de 2019. SEGUNDA SEÇÃO. EDcl no REsp 1.712.163-SP, Rel. Min. Moura Ribeiro, Segunda Seção, por unanimidade, julgado em 25/09/2019, DJe 27/09/2019.

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. Segundo a doutrina, *custos vulnerabilis representa uma forma interventiva da Defensoria Pública em nome próprio e em prol de seu interesse institucional (constitucional e legal), atuação essa subjetivamente vinculada aos interesses dos vulneráveis e objetivamente aos direitos humanos, representando a busca democrática do progresso jurídico-social das categorias mais vulneráveis no curso processual e no cenário jurídico-político*. A doutrina pondera ainda, “que a Defensoria Pública, com fundamento no art. 134 da CF/88, e no seu intento de assegurar a promoção dos direitos humanos e a defesa [...] de forma integral, deve, sempre que o interesse jurídico justificar a oitiva do seu posicionamento institucional, atuar nos feitos que discutem direitos e/ou interesses, tanto individuais quanto coletivos, para que sua opinião institucional seja considerada, construindo assim uma decisão jurídica mais democrática”. Assim, tendo em conta que a tese proposta no 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 Defensoria Pública da União está legitimada para atuar como *custos vulnerabilis*.



(EDcl no REsp 1.712.163-SP, Rel. Min. Moura Ribeiro, Segunda Seção, por unanimidade, julgado em 25/09/2019, DJe 27/09/2019, grifos nossos.)

Não só o reconhecimento de uma forma específica de atuação da Defensoria Pública é aqui de relevo, mas a explicitação dos contornos centrais dessa forma de atuação, que destacamos em itálico – em linha com proposta doutrinária de Maurílio Casas Maia,<sup>142</sup> jurista citado nas aspas da citação, de quem o julgado é neste ponto devedor – evidencia a consolidação, para o próprio funcionamento do processo, de um plexo de posições jurídicas processuais da Defensoria Pública associada a uma modalidade de intervenção no processo, a que se associam os predicados em tela.

Trata-se, especificamente daquele ponto nuclear mirado pelo julgado: “forma interventiva [...] em nome próprio e em prol de seu interesse institucional [...], atuação essa subjetivamente vinculada aos interesses dos vulneráveis e objetivamente aos direitos humanos”.

Como já vimos, trata-se de predicados que parte das manifestações sobre o tema aproximou da noção de *custos plebis*. Contudo, em face da posição do Superior Tribunal de Justiça e de expressiva parte da doutrina, será assim conveniente identificar a noção de *custos plebis* à de *custos vulnerabilis stricto sensu* (doravante, meramente *custos vulnerabilis*), sem prejuízo da manutenção da especificidade das noções de *custos communitatis* e de *custos libertatis* para designar as hipóteses mais precisas de que tratamos acima (itens 3.3.2 e 3.3.3).

Em diversas contribuições para um melhor esquadramento do problema que estamos a enfrentar, Maia destaca aspectos dessa modalidade

---

<sup>142</sup> Maurílio Casas MAIA. Legitimidades institucionais no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) no Direito do Consumidor: Ministério Público e Defensoria Pública: similitudes & distinções, ordem & progresso. *Revista dos Tribunais*, n. 986, p. 27-61, dez. 2017, aqui p. 45).

interventiva da Defensoria Pública, assinalada por se dar em nome próprio e em prol de seu interesse institucional (constitucional e legal), mas sempre com vistas à proteção dos interesses dos vulneráveis.

Para mais bem entender em que consistiria essa definição, parece lapidar o seguinte trecho de Cássio Scarpinella Bueno<sup>143</sup>:

A expressão “custos vulnerabilis”, cujo emprego vem sendo defendido pela própria Defensoria Pública, é pertinente para descrever o entendimento aqui robustecido. Seu emprego e difusão têm a especial vantagem de colocar lado a lado – como deve ser em se tratando de funções essenciais à administração da justiça – esta modalidade interventiva a cargo da Defensoria Pública e a tradicional do Ministério Público. O ‘fiscal dos vulneráveis’, para empregar a locução no vernáculo, ou, o que parece ser mais correto diante do que corretamente vem sendo compreendido sobre a legitimidade ativa da Defensoria Pública no âmbito do ‘direito processual coletivo’, o ‘fiscal dos direitos vulneráveis’, deve atuar, destarte, sempre que os direitos e/ou interesses dos processos (ainda que individuais) justifiquem a oitiva (e a correlata consideração) do posicionamento institucional da Defensoria Pública, inclusive, mas não apenas, nos processos formadores ou modificadores dos indexadores jurisprudenciais, tão enaltecidos pelo

---

<sup>143</sup> BUENO, *Curso sistematizado de direito processual civil*: vol. 1, *op. cit.*, p. 219.

Código de Processo Civil. Trata-se de fator de legitimação decisória indispensável e que não pode ser negada a qualquer título.<sup>144</sup>

Isto é, em determinadas modalidades de processos coletivos, a Defensoria Pública participa em nome próprio (não como representante da parte), para defender direito alheio, que coincide com seu interesse institucional. Nesse sentido, a função do *custos vulnerabilis* (sempre *stricto sensu*) se identifica com o problema da legitimação extraordinária de que tratamos com algum vagar acima (item 2.2.3.1). É esse o núcleo da problemática do *custos vulnerabilis*.

Seguimos ainda a esclarecedora exposição de Scarpinella Bueno:

[...] com base na missão institucional que lhe é reservada desde o modelo constitucional, é irrecusável a compreensão de que a Defensoria Pública deve atuar, em processos jurisdicionais individuais e coletivos, também na qualidade de *custos vulnerabilis*, promovendo a tutela jurisdicional adequada dos interesses que lhe são confiados, desde o modelo constitucional, similarmente ao que se dá com o Ministério Público quanto ao exercício de sua função de *custos legis*, ou, como pertinentemente prefere o Código de Processo Civil, fiscal da ordem jurídica.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 218.

<sup>145</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 218.

É precisamente nesse ponto, que, como já anunciamos (itens 2.2.4.2 e 3.1), o *custos vulnerabilis* se aproxima do *amicus curiae*, relação que será da maior pertinência para a definição de seus poderes e limites de atuação, conforme se verá adiante (item 3.4.1), quando se verá, no entanto, que será preciso atenção para não esvaziar essa relevante função. Veja-se o quanto sobre isso refere Scarpinella Bueno:

Importa, [...], dar destaque ao papel que, desde o art. 134 da Constituição Federal, é atribuído à Defensoria Pública e que não se esgota na sua atuação individualizada em prol dos necessitados, nem tampouco como autora, o que se dá, no contexto que aqui importa destacar, no âmbito do chamado “processo coletivo”. É fundamental entender que ela também pode desempenhar outro papel em prol de suas finalidades institucionais, até como forma de perseguir, inclusive perante o Estado-juiz, a “promoção dos direitos humanos e a defesa [...] de forma integral”. Sua atuação como interveniente para que, nesta qualidade, sua opinião institucional possa ser levada em conta na construção de uma decisão mais democrática, é irrecusável. O veículo para que se concretize mais esse mister é, à falta de regras próprias, o previsto pelo art. 138 do Código de Processo Civil para o *amicus curiae*, tomando-se de empréstimo, diante das prerrogativas existentes no plano legislativo para a Defensoria Pública, o quanto estabelecido para o Ministério Público nos arts. 178 e 179 do mesmo Código, que disciplinam a atuação

daquela instituição na qualidade de fiscal da ordem jurídica.<sup>146</sup>

Pensamos que fica assim esquadrihada a função do *custos vulnerabilis* (que, indicamos já, passa a ser entendido *stricto sensu* a partir deste item), como uma forma de atuação no processo, trazido para dentro da lide por meio de um incidente interventivo, em que a Defensoria Pública é um legitimado extraordinário, vale dizer, defende direito alheio (ou direito próprio com fundamento em interesse alheio) em nome próprio, especificamente os direitos coletivos *lato sensu* dos vulneráveis.

Caberá agora entender mais no detalhe quais são as posições jurídicas processuais que o ordenamento reserva a essa forma de atuação da Defensoria, tarefa que, conforme se verá, não é fácil, em razão do estado lacunar e insuficiente dos textos normativos de que dispomos.

### **3.4. A POSIÇÃO JURÍDICA DA DEFENSORIA PÚBLICA EM SUA ATUAÇÃO COMO *CUSTOS VULNERABILIS***

Chegados a este ponto do trabalho, está assentado que o papel de *custos vulnerabilis* (sempre *stricto sensu*) que aqui importa compreender equivale ao que, em alguns setores, por vezes se denomina *custos plebis*, vale dizer, uma atuação:

- (1) interventiva, isto é, cronologicamente posterior à instauração dos polos originários da ação, mas que resulta na condição parte;
- (2) fundamentada na legitimidade extraordinária que, em geral, como em todo caso de legitimidade extraordinária, corresponde à defesa de

---

<sup>146</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 218.

direito alheio em nome próprio e, em particular, está associada aos direitos dos vulneráveis;

(3) dependente de direitos não individualmente considerados, como no processo civil tradicional, mas coletivos *lato sensu*, isto é, difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos;

(4) enfim, associada, se não identificada, à da figura do *amicus curiae* entendido como “parte imparcial” cujos direitos alheios que defende em nome próprio são direitos institucionais, vale dizer, que emanam como teleologia da própria constituição daquela parte (no caso, do órgão).

Essa modalidade de intervenção, como vimos anteriormente também, aponta para uma maior democratização do processo, em uma vasta gama de transformações por que a instituição da Defensoria Pública vem passando desde a sua programação no texto constitucional, em sua redação primitiva.

Se a Defensoria Pública tem como pilar institucional a salvaguarda dos vulneráveis (o que a torna um *custos vulnerabilis lato sensu*), implicando sua participação, ao menos em potencial, quando verificada a hipossuficiência estrutural de uma das partes envolvidas, essa participação ganha feições particulares e menos transigíveis quando se passa a ter em mira a complexidade dos direitos coletivos, que, por implicarem a possibilidade de prejuízo de quem não necessariamente se fez ouvir plenamente (ou de todo) no processo.

Com esse desenho de participação processual, cujos detalhes teremos de examinar a seguir, não representa nada senão o consectário da missão institucional da Defensoria Pública, que deve tutelar, em juízo e extrajudicialmente, os interesses de grupos e de pessoas vulneráveis, a fim de assegurar o acesso à ordem jurídica justa.

Vejamos então, o problema central das posições jurídicas ativas e passivas da Defensoria Pública quando atua no processo em tal qualidade.

### 3.4.1. PODERES E LIMITES DE ATUAÇÃO

Como ficou evidenciado pelas considerações precedentes, é possível compreender a atuação da Defensoria sob a noção de *custos vulnerabilis* entendida *stricto sensu*, vale dizer, atuando como parte principal para a tutela de direitos e interesses coletivos (o que por vezes vem também referido como sua atuação na qualidade de *custos plebis*), como curadora especial (*custos libertatis*) e enfim mesmo como terceiro em caráter técnico (como *custos communitatis*), incluindo-se aí a defesa da ordem jurídica, sob o ponto de vista de suas missões constitucionais e legais.

Também já se viu que, no amplo escopo dessas atuações, é possível entender que a Defensoria Pública, por meio de sua atuação específica, participa ativamente na defesa da ordem social, permitindo, especialmente na relação entre o cidadão e o Poder Judiciário, que se realize plenamente a defesa da ordem social. No caso específico de sua atuação como *custos vulnerabilis stricto sensu*, a Defensoria Pública atua como uma forma especial de *amicus curiae*, segundo já assentamos (ver, acima, itens 2.2.4.2 e 3.1).

Como bem apontava Cassio Scarpinella Bueno em estudo fundamental que teve papel de destaque na consagração ampla da figura do *amicus* no art. 138 do diploma processual de 2015, seguindo-se à sua previsão em diplomas relativos a ritos especiais, o *amicus curiae* é figura “que se faz necessária para que vozes sem boca, ao menos no plano do direito processual, possam ser ouvidas, devidamente *representadas*, em prol do aprimoramento e aprofundamento da *qualidade* da cognição jurisdicional”.<sup>147</sup>

---

<sup>147</sup> Cassio Scarpinella BUENO. *Amicus curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 467, grifos do autor.

Mais especificamente, trata-se de um terceiro que “intervém no processo por convocação judicial ou por livre iniciativa para fornecer ao juízo elementos reputados como importantes, úteis, quiçá indispensáveis, para o julgamento da causa”.<sup>148</sup>

É nesse sentido, e a partir desse núcleo funcional, consagrado no *caput* do art. 138 do CPC/2015, que se torna possível definir um conjunto de funções próprias ao *amicus curiae*. Trata-se, em nosso sentir, de caminho profícuo para uma primeira aproximação para com a declinação das posições jurídicas que a Defensoria Pública assume, na qualidade de *custos vulnerabilis*, em sua atuação judicial.

#### **3.4.1.1. PODERES INSTRUTÓRIOS E RECURSAIS E O JUIZ ARTESÃO DO PROCESSO**

Em síntese monográfica, Sulla propôs tratar-se especificamente, com a intervenção do *amicus curiae*, de promoção da função de aperfeiçoamento da decisão, da função democrática, de inclusão ou de pluralização dos debates, da função informacional, da função de barômetro social, da função de influenciar e da função de *lobbying*.<sup>149</sup>

Do ponto de vista da definição do papel da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis lato sensu* – em que se incluem, vale dizer, as definições de *custos vulnerabilis stricto sensu*, ou *custos plebis, communitatis e libertatis* –, é imperativo ressaltar aquilo que Sulla denomina função democrática, de inclusão ou de pluralização dos debates.

Mais especificamente, tratar-se-ia de fazer as vezes “de um representante de interesses, os quais, dispersos pela sociedade, podem não

---

<sup>148</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 143.

<sup>149</sup> SULLA, *Amicus curiae tridimensional, op. cit.*, p. 117-153.



ser devidamente considerados no processo, daí consistir numa forma democrática de manifestação”.<sup>150</sup>

Contijo e Silva descrevem essa função mais amplamente nos seguintes termos:

O *amicus curiae* possui o papel de conferir a democratização da interpretação constitucional, na medida em que cidadãos, grupos, órgãos estatais, sistema público e mídia orientam de forma consciente a compreensão e a exteriorização de um sentido de uma norma, porque é impensável uma interpretação da Constituição sem esses atores ativos, pois aquele que vive no contexto regulado por uma norma é, ao mesmo tempo, ele mesmo resultante e formador da sociedade aberta, sendo um intérprete dessa norma, muito mais ativo do que se supõe no processo hermenêutico, em virtude de os critérios de interpretação constitucional serem mais abertos quanto mais pluralista for a sociedade.<sup>151</sup>

Recorrendo, assim, à noção fundamental da “sociedade aberta dos intérpretes da constituição”, formulada pelo constitucionalista alemão Peter Häberle,<sup>152</sup> os autores propõem enxergar o *amicus curiae* como “o canal da

---

<sup>150</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 126.

<sup>151</sup> André Pires CONTIJO; Christine Oliveira Peter da SILVA. O papel do *amicus curiae* no Estado Constitucional: mecanismo de acesso da transdisciplinaridade no processo de tomada de decisão constitucional. *Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza – CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de junho de 2010*, p. 84-99, aqui p. 91. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3299.pdf> > Acesso em: 28 ago. 2021.

<sup>152</sup> Peter HÄBERLE. *A sociedade aberta dos intérpretes da constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

comunicação – entre o ‘ambiente’ sociedade civil organizada (sociedade aberta de intérpretes) e o ‘sistema social’ STF [mas, devemos hoje dizer, com a generalização da figura do *amicus curiae*, que se trata do Poder Judiciário como um todo] – e, ao mesmo tempo, a garantia institucional que os cidadãos possuem para levar seu ponto de vista ao processo de tomada de decisão”.<sup>153</sup>

Nesse sentido, trata-se evidentemente de função que se desempenha de forma tanto o mais urgente quanto mais provável é que, sem a intervenção do *amicus curiae*, setores da sociedade civil possam ter de sofrer os efeitos de decisões de cujo processo decisório se encontraram alijadas.

É nesse ponto nevrálgico que se alinha a atuação da Defensoria Pública, como *custos vulnerabilis stricto sensu*, pela amplidão dos efeitos das decisões que atinem a direitos coletivos latamente considerados, com sua atuação processual na qualidade de *amicus curiae*.

Ora, em que pesem a concisão da disciplina normativa geral do *amicus curiae*, no art. 138 do CPC/2015 e a ausência de determinação legal específica relativa aos contornos particulares de que deve se revestir a atuação da Defensoria Pública quando investida desse papel, é precisamente em tal *ratio agendi* que se devem localizar as bases para a construção dogmática que delimite esse preciso campo de atuação, vale dizer, os poderes e os limites da atuação da Defensoria Pública no papel de *amicus curiae*.

Note-se, antes do mais, que o art. 138, § 2º do CPC/2015 confere um poder prévio ao juiz, para, como espécie de artesão do processo, delimitar os poderes do *amicus curiae*; com efeito, “caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do *amicus curiae*”. Naturalmente, diante dessa flexibilidade procedimental, que era parte fundamental da concepção originária do CPC/2015, o que cabe questionar

---

<sup>153</sup> CONTIJO, SILVA, O papel do *amicus curiae* no Estado constitucional, *op. cit.*, p. 87.

especificamente é a amplitude com que o juiz pode moldar tais poderes (e, em negativo, impor-lhe limitações).

Diante dessas considerações, socorremo-nos aqui da útil síntese, não dirigida especificamente à Defensoria Pública, desenhada por Sulla, que considera os seguintes poderes do *amicus curiae*, com base na doutrina: apresentação de memoriais, sustentação oral e instrução processual – na verdade, todos esses atos instrutórios – além de muito polêmicos poderes recursais.<sup>154</sup>

Com relação aos poderes instrutórios do *amicus curiae*, amplamente admitidos no processo constitucional, não se levantam maiores dúvidas, conforme bem assenta Gustavo Binebojm, para quem “o *amicus curiae* [...], não havendo se iniciado, ainda, o julgamento final da causa, poderá ele requerer as providências instrutórias que lhe parecerem relevantes para o deslinde da questão constitucional”.<sup>155</sup>

Já no que tange aos poderes recursais, o panorama é bastante mais complexo, sendo irrecorrível, segundo o *caput* do art. 138 do CPC/2015, a decisão que admite ou inadmite o requerimento de intervenção do *amicus*, ressalvada, no entanto, a oposição de embargos de declaração, nos termos do § 1º do mesmo dispositivo legal e a decisão que julga o incidente de resolução de demandas repetitivas, nos termos de seu § 3º.

Tratar-se-ia, portanto, de severa limitação à atuação do *amicus*, pois ele poderia intervir no processo fundamentalmente apenas para incrementar o material sobre o qual se debruça a cognição judicial, mas em hipótese alguma contrapor-se à apreciação do juiz, situação que o limita a uma espécie de auxiliar do juízo e que, a nosso sentir, não corresponde à complexidade de sua atuação no processo judicial, em que, conforme indicamos, o *amicus* leva

---

<sup>154</sup> SULLA, *Amicus curiae tridimensional*, op. cit., p. 227-254.

<sup>155</sup> Gustavo BINEMBOJM. A dimensão do *amicus curiae* no processo constitucional brasileiro: requisitos, poderes processuais e aplicabilidade no âmbito estadual. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, n. 26, 2011, p. 1-24, aqui p. 21.

à cognição judicial interesses individuais e coletivos, sobretudo no caso da intervenção da Defensoria Pública, que merecem uma tutela de maior amplitude.

Com efeito, ao tornar-se parte do processo, os interesses que fundamentam a participação do *amicus curiae* no caso particular da Defensoria como *custos vulnerabilis* não equivalem meramente aos do juízo, pois já vimos que a Defensoria é, nesses casos, uma “parte imparcial” em sentido específico, vale dizer, polo processual – em uma relação multipolar – que não se identifica necessariamente com algum dos demais polos, isto é, com nenhuma das demais partes, mas que tem por premissa a tutela de direitos, ainda que, no limite, difusos, de um certo espectro de cidadãos, os vulneráveis.

Nessa posição, é evidente que à Defensoria não basta ser ouvida, como seria o caso de um perito judicial ou de uma testemunha técnica, mas é preciso que a voz do *amicus*, notadamente quando sua voz representa interesses muito mais amplos, tenha todas as possibilidades de produzir os efeitos consonantes com os valores tutelados pelo ordenamento e de cuja guarda o ordenamento lhe incumbiu.

Permitimo-nos, neste ponto, avançar uma proposta de interpretação. Uma vez que se busque compreender a *ratio legis* especialmente do art. 138, § 3º, vale dizer, a razão pela qual o *amicus curiae* pode recorrer da decisão que julga o incidente de resolução de demandas repetitivas, não se sustenta a irrecorribilidade das decisões judiciais relativas a pleitos da Defensoria Pública em sua atuação *qua amicus curiae*, e notadamente quando atua como *custos plebis*.

É que a previsão daquele dispositivo está fundamentada na natureza do IRDR, que é a amplitude dos efeitos daquela decisão sobre uma coletividade de contornos possivelmente indefiníveis *a priori*. Nesse tipo de incidente, que pode, por expressa previsão legal, ser instaurado a pedido da

Defensoria Pública (CPC/2015, art. 977, III), a resolução da controvérsia sobre uma mesma questão de direito (chamando à baila a faceta de *custos legis* da atuação da Defensoria, razão pela qual a legitimidade é compartilhada com o Ministério Público) é vista como essencial à garantia da isonomia e da segurança jurídica (CPC/2015, art. 976, II).

Ora, a atuação da Defensoria Pública como *amicus curiae*, seja imediatamente, seja mediatamente, protege interesse da coletividade, com contornos intangíveis *a priori*, isto é, sua atuação, naquela qualidade, em outros procedimentos que não o IRDR tem por fundamento as mesmas excelsas razões de fazer chegar ao juízo a consideração de relevante interesse social daqueles que não têm voz para vocalizarem seus interesses de outro modo.

Destarte, em presença da mesma *ratio*, parece-nos que a conclusão só pode ser a mesma, vale dizer, a de que, no caso da Defensoria Pública, é preciso reconhecer o poder recursal para além das hipóteses limitativas do art. 138 do CPC/2015.

Bastante interessante, nesse sentido, a posição de Welder Queiroz dos Santos, para quem:

Se a decisão recorrida de alguma forma, direta ou indireta, disser respeito ao patrimônio jurídico do *amicus*, ele possuirá legitimidade recursal. Em outras palavras, eles têm legitimidade recursal toda vez que a decisão jurisdicional, por qualquer motivo, causar-lhes, individualmente, prejuízo próprio e concreto.<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> Welder Queiroz dos SANTOS. A hora e a vez do *amicus curiae*: o projeto do novo Código de Processo Civil brasileiro. In: Fredie DIDIER JR; Antonio Adonias Aguiar (ed.). *O projeto do Novo Código de Processo Civil: estudos em homenagem ao professor José Joaquim Calmon de Passos*. Salvador: JusPodivm, 2012, p. 683-734, aqui p. 720.

Ora, na medida em que a Defensoria Pública, atuando como *amicus curiae*, age como mediadora de uma série de interesses que, seja como representante formal (*custos vulnerabilis lato sensu* em sua atuação tradicional), seja em nome próprio, mas no interesse da coletividade (*custos vulnerabilis stricto sensu*), atingem o patrimônio jurídico dos indivíduos e coletividades cuja relação com o juízo a ela incumbe mediar, não pode haver outra conclusão senão a de que detém amplo poder recursal, que não deve ser *a priori* limitado, sendo antes uma limitação ao poder artesanal do juiz no moldar os seus poderes, nos termos do art. 138, §2º, do CPC/2015.

Por fim, diante do exposto, à questão de saber se o juiz tem o dever de apreciar os argumentos do *amicus curiae*, a resposta deve ser amplamente positiva. É o quanto afirmado por Gustavo Binembojm, ainda que pensando nas hipóteses específicas de consagração legislativa do *amicus curiae* anteriores ao advento do CPC/2015.

Com efeito, para o administrativista, admitida a intervenção do *amicus*, o juízo “passará formalmente a ter o dever de apreciar e dar a devida consideração às interpretações constitucionais [e legais, uma vez espraiado o instituto para além do âmbito restrito do processo constitucional] que emanam dos diversos setores da sociedade”.<sup>157</sup>

Os poderes instrutórios e recursais da Defensoria Pública em sua atuação como *custos vulnerabilis stricto sensu* configuram, como fica evidente, posições jurídicas ativas, pelas quais elas têm o poder de fazer com que o Estado juiz deva facultar sua atividade instrutória, nos termos do que faculta às outras partes e, além disso, pelas razões expostas, apreciar os seus recursos.

---

<sup>157</sup> BINEMBOJM, A dimensão do *amicus curiae* no processo constitucional brasileiro, *op. cit.*, p. 4.

Já com relação às situações jurídicas passivas da Defensoria, a situação é diversa; com efeito, por ser legitimada extraordinária, as típicas situações jurídicas passivas do processo não se lhe aplicam; não é ela mesma, como *custos vulnerabilis*, sujeito passivo de uma pretensão de direito material, de modo que não se reconvém contra ela, não se interpõe recurso contra ela, e assim por diante. Ademais, com relação às posições jurídicas passivas estritamente processuais, também se mostram de difícil aplicação, como a possibilidade de que venha a prestar depoimento de parte, etc.

#### **3.4.1.2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE OUTROS COMPONENTES DE SUAS POSIÇÕES JURÍDICAS**

Para além dos poderes instrutórios e recursais de que se tratou no item anterior, seria possível especificar mais alguns pontos do regime de participação da Defensoria Pública no processo na qualidade de *custos vulnerabilis*, sempre de forma cautelosa, em face do silêncio dos textos normativos.

Assim sendo, um ponto relevante a destacar é o momento de sua intervenção, que deve ser a primeira oportunidade em que for verificada a presença de pessoas ou grupos vulneráveis no processo que se amolde àquela modalidade de atuação.

Afinal, toda preclusão, total ou parcial, para os atos que, em um processo como aqueles que se têm em mira, possam gerar prejuízo mediato ou imediato a grupos vulneráveis contraria a própria finalidade de tal intervenção, que é de resguardar direitos cujos contornos podem nem sequer ser bem conhecidos antes da intervenção da Defensoria Pública, que trará um aporte cognitivo essencial para o desenlace processual.

Destarte, não se pode senão concluir que a existência de atos processuais que impliquem preclusões antes da intimação da Defensoria Pública ficam inquinados de nulidade, devendo-se, em tais casos, desfazer-se as preclusões, reabrindo prazos e desobstruindo, assim, o terreno para a essencial participação do *custos vulnerabilis*.

É o modelo da ação possessória com litisconsórcio passivo multitudinário, de que trataremos adiante (item 3.5.2), na qual, para Silva e Lamy, “[a] intimação a que alude o dispositivo deverá ocorrer depois da realização do ato citatório, pois somente nesse momento terá sido constatada a existência de hipossuficientes”.<sup>158</sup>

Ao mesmo tempo, naturalmente, tal intimação deverá se dar *incontinenti* após o ato citatório, pois uma das primeiras possibilidades de intervenção da Defensoria Pública será justamente a de apontar eventual incorreção ou insuficiência na constituição do polo passivo.

Evidentemente, a constatação da necessidade de participação desde logo da Defensoria Pública aponta para o fato de que ela atua, nos processos coletivos *lato sensu* em que haja interesse de vulneráveis, não de forma opcional, de modo que o juiz é obrigado a chamar a Defensoria ao processo ou atender ao pedido de alguma das partes para que o faça.

Com isso, conclui-se ainda que a principal posição jurídica ativa da Defensoria Pública é seu direito a ser parte em um tal processo; ao mesmo tempo, esse direito constitui também um dever, pois não se poderia furtar a tal participação, pelo que a situação é necessariamente ativa e passiva a um só tempo, como em geral na conhecida figura dos deveres-poderes, ou, na terminologia de Giuseppe Lumia, *potestà*, traduzidos em português por “poderes funcionais” por Alcides Tomasetti Jr.

---

<sup>158</sup> Ricardo Alexandre da SILVA; Eduardo LAMY. *Comentários ao Código de Processo Civil*: volume IX, arts. 539 ao 673. São Paulo: RT, 2016, p. 213.



Com efeito, na lição daquele autor:

[O]s poderes funcionais [...] implicam uma outra e diversa categoria de posição jurídica subjetiva ativa complexa. O conceito de poder funcional decorre da conjunção entre um poder formativo e um dever comportamental. Realmente, nos poderes funcionais, determinadas posições jurídicas são atribuídas a um sujeito para a satisfação de interesses que não são estritamente seus, como, por exemplo, ocorre com o poder funcional conferido ao pai sobre os filhos menores; *com os poderes funcionais atribuídos aos órgãos públicos no interesse da coletividade*; com os poderes funcionais que caracterizam a atuação dos órgãos das pessoas jurídicas etc. As pessoas investidas nesses poderes não são livres de exercitá-los, ou não, de modo que a perseguição daqueles interesses não fica confiada ao mero arbítrio do titular de uma faculdade, mas à prudente discricionariedade vinculada do sujeito investido numa posição jurídica ativa, que ele tem o dever de exercitar, no sentido de modificar a situação jurídica do sujeito passivo.<sup>159</sup>

Note-se que se trata justamente do caso, destacado na citação, de órgãos públicos (tais como a Defensoria) que atuam em prol da coletividade (no caso, de um segmento dela, os vulneráveis), em tudo se amoldando essa

---

<sup>159</sup> Giuseppe LUMIA. *Lineamenti di teoria e ideologia del diritto*. 3.ed. Milano: Giuffrè, 1981, p. 102-123. Tradução inédita de Alcides Tomasetti, Jr. (mimeo), p. 15-16, grifos nossos.

descrição ao poder-dever da Defensoria de tomar parte nos processos coletivos que envolvam interesse, ou direito, de vulneráveis, apenas se podendo justificar sua não-participação caso não se trate de processo coletivo *stricto sensu* ou não haja direito de vulnerável envolvido.

Mais ainda, prossegue Lumia:

[A]quele que é investido num poder funcional é titular de posição cujo exercício discricionário vinculado vem posto, para ele, como um dever comportamental, *que tem de ser atuado, a benefício do interesse de outrem*, sob pena de destituição ou de alguma outra sanção imposta ao titular do poder funcional.<sup>160</sup>

Embora pensado para o direito material, a descrição se amolda com perfeição à situação processual da legitimação extraordinária de que aqui cuidamos.

Em suma, fica possível assim estabelecer que a atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* é um seu poder-dever, e que essa participação, justamente porque imprescindível, deve se dar desde logo, assim que se constitua o polo passivo, vale dizer, imediatamente após a expedição do ato citatório, quando se constate a presença de vulnerável em processo coletivo *lato sensu*.

Conforme se viu, fizemos breve menção às ações possessórias com litisconsórcio passivo multitudinário, ponto a que retornaremos (item 3.5.2). Desde logo, contudo, imposta apontar que o tratamento de caso específico de procedimento especial como aquele guarda um valor paradigmático, pelo qual ele não deve ser tomado como exceção, mas sim como uma situação típica,

---

<sup>160</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 16, grifos nossos.

das diversas que pode haver, em que a Defensoria Pública deverá intervir como *custo vulnerabilis*. Afinal, uma vez que são as razões da intervenção que importam, é evidente que sempre que elas estiverem presentes, deverá haver a mesma solução, sob risco de quebra de isonomia, tratando diversamente situações iguais no ponto que importa para a atuação do órgão.

Seria, evidentemente, impossível listar todas as diversas situações que podem configurar uma situação dessa natureza, mas, apenas a título exemplificativo, remetemos a alguns enunciados recentes do I Colóquio Amazonense da Advocacia e Defensoria Pública, de dezembro de 2019, que desenham alguns pontos.

Naquele Colóquio, grupo de trabalho se dedicou especificamente a sumular entendimentos sobre a intervenção da Defensoria Pública no processo como *custos vulnerabilis*. Veja-se, por exemplo, o Enunciado 11, que cuida das demandas repetitivas em seara tributária:

ENUNCIADO 11 — Nas demandas repetitivas tributárias, considerando-se a vulnerabilidade do contribuinte face ao Estado Tributador, que legisla, aplica a norma e julga, a intervenção *custos vulnerabilis* é cabível em prol do contribuinte.

O campo é evidentemente vastíssimo, e apenas a depuração jurisprudencial que deverá se seguir nos próximos anos permitirá ter plena dimensão dos contornos exatos das situações típicas que ensejam a intervenção, a exemplo daquela consagrada já em lei, de que cuidaremos na sequência.

De todo modo, antes de terminarmos este item, pensamos que, sem nenhuma pretensão que não o esclarecimento do quanto discutido neste tópico, obtendo das considerações que precedem uma visão sinóptica, seria

possível enunciar, na forma de uma proposta legislativa a ser acrescentada no título do CPC/2015 relativo à Defensoria Pública o seguinte enunciado de artigo:

Art. \*\*. A Defensoria Pública será intimada para, no prazo de 15 (quinze) dias, intervir no processo, sob pena de nulidade, em nome próprio, mas em defesa dos interesses que fundamentam sua existência institucional, nas hipóteses previstas em Lei e na Constituição Federal, bem como nos processos que envolvam:

I – interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos de pessoas ou grupos vulneráveis;

II – coletividade de pessoas vulneráveis, identificadas ou não, sem representação processual;

III – violação de direitos humanos.

§ 1º A Defensoria Pública poderá produzir provas, requerer as medidas processuais pertinentes à sua atuação e recorrer de todas as decisões.

Evidentemente, o inciso III desborda dos problemas até aqui enfrentados, mas pensamos que, em face da teleologia do desenvolvimento institucional da Defensoria Pública de que cuidamos no item 2.1, *supra*, é sentido mais amplo da tutela de que vamos tratando especificamente nestas considerações.

### **3.5. A CONTRIBUIÇÃO DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS MULTITUDINÁRIAS PARA A DEFINIÇÃO DAS POSIÇÕES JURÍDICAS DO *CUSTOS VULNERABILIS***

Conforme já anunciamos no item precedente, passaremos agora a considerar o caso das ações possessórias multitudinárias, ou, mais especificamente, das ações possessórias com litisconsórcio passivo multitudinário, cuja inovadora previsão no CPC/2015 ajuda a melhor desenhar os contornos da atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*, na medida em que constitui caso concreto de previsão legislativa dessa hipótese.

Como também já explanado, trata-se, contudo, de caso elucidativo não devido à sua especificidade, mas justamente porque traz consigo a consequência necessária de que os casos semelhantes sejam tratados de forma igual, o que, no presente contexto, quer dizer que os casos em que os direitos de vulneráveis possam ser afetados de modo que as amarras do processo individualista de cariz tradicional não deem conta da tutela adequada são merecedores da atuação da Defensoria como *custos vulnerabilis*.

Para tratar desse problema, nesses termos e com esses limites, ocupamo-nos primeiramente, e de forma breve, por ser assunto amiúde explorado, do problema da função social da posse, que expõe diretriz essencial para que se compreenda a dimensão coletiva dos conflitos que se têm agora em vista, para, na sequência, tecer algumas considerações sobre as relevantíssimas inovações legislativas do CPC/2015.

### 3.5.1. PRELIMINARMENTE: DA FUNÇÃO SOCIAL DA POSSE

O CPC/2015 é herdeiro muito próximo das codificações anteriores no que respeita ao desenho das ações possessórias; contudo, ele revela, em diversos pontos, estar preocupado com assegurar a função social da posse, em consonância com o mandamento constitucional.

Conforme leciona Edson Fachin, em obra hoje clássica sobre o tema, se por muito tempo, teve-se a posse por mero conteúdo parcial da propriedade, isto é, um dos elementos do domínio, a própria noção de função social da propriedade, que tem estatura constitucional (CF/1988, art 5º, inc. XXIII; art. 170, III), e isso desde a CF/1934, art. 113, n. 17, cuidou de redimensionar as percepções e, em uma inesperada viragem de perspectiva, colocar a própria posse no centro do problema:

À medida que a posse qualificada instaura nova situação jurídica, observa-se que a posse, portanto, não é somente o conteúdo do direito de propriedade, mas sim, e principalmente, *sua causa e sua necessidade*. Causa porque é sua força geradora. Necessidade porque exige sua manutenção sob pena de recair sobre aquele bem a força aquisitiva. Como se vê, vislumbra-se um patamar diferenciado de tratamento entre o instituto da posse e a propriedade, tomando relevo a questão na usucapião, particularmente aquele incidente em imóvel rural onde se evidencia, com maior clareza, a função social do fenômeno da posse.<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> Luiz Edson FACHIN. *A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, p. 13.

Afinal, conforme esse autor, “a função social é mais evidente na posse e muito menos evidente na propriedade, que mesmo sem uso, pode se manter como tal”.<sup>162</sup> Miguel Reale chegara bastante próximo a essa ideia, falando em “natureza social da posse”<sup>163</sup> e citando a redução do prazo da usucapião como um exemplo, com lastro nos arts. 1238 e 1239 do CC/2002. Arrimando-se justamente nesses artigos e em outros do CC/2002, Cambi e Galduróz afirmam que “a proteção da função social da posse é um princípio implícito contido no Código Civil, que decorre da exegese dos artigos 1.228, par. 4º e 5º, w 1.238 e 1.242, parágrafos únicos, bem como decorre do fato da posse ser um meio para o cumprimento da função social da propriedade reconhecida na Constituição Federal (art. 5º, inc. XXIII)”.<sup>164</sup>

Mas o que mais propriamente se pode entender por função social da posse? Como se sabe, a ideia de função social tem ampla ressonância no direito brasileiro, de modo que se encontram normas sobre a função social do contrato (CC/2002, art. 421), a função social da empresa (Lei nº 11.101, art. 47), entre muitas outras.

É assim que, não apenas, “tanto da Constituição Federal quanto do Código Civil é possível extrair o princípio da proteção da função social da posse”,<sup>165</sup> mas efetivamente de todo o sistema jurídico, que vai infundido de um mandamento de solidariedade que como que abre as diferentes relações e posições jurídicas para que, porosamente, comuniquem-se com o seu entorno e, dessa relação, retirem parte de sua legitimidade.

---

<sup>162</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 19.

<sup>163</sup> Miguel REALE. Visão geral do novo Código Civil. *Revista da EMERJ: Anais dos Seminários EMERJ debate o Novo Código Civil*, 2002, p. 38-44, aqui p. 41.

<sup>164</sup> Eduardo CAMBI; Eduardo de Lima GALDURÓZ. Função social da posse e ações possessórias (releitura do artigo 927, inc. I, do CPC-1973 e perspectiva de interpretação para o artigo 561, inc. I, do NCPC). In: Lucas Buril de MACÉDO; Ravi PEIXOTO; Alexandre FREIRE (org.). *Procedimentos especiais, tutela provisória e direito provisório*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 393-411, aqui p. 401.

<sup>165</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 394.

Ajuda, contudo, para construir o conceito específico da função social da posse, passar rapidamente pela noção já aludida de função social da propriedade, que tem uma dupla faceta, negativa (consistente em condutas omissivas que visam a não turbar a existência dos demais indivíduos), e positiva (consistente na imposição de condutas comissivas com o fito de contribuir ativamente com o todo social).

Consoante esclarece Eugênio Facchini Neto, trata-se de ir muito além da proibição dos antigos atos emulativos, que caracterizariam as principais imposições sobre o direito de propriedade na tradição que se mirava no direito romano. Segundo esse especialista:

A função social, vista pelo seu prisma negativo, como o conjunto dos limites, estaria voltada a comprimir os poderes proprietários, os quais, sem os limites, ficariam íntegros e livres. Em um sistema inspirado na solidariedade política, econômica e social e ao pleno desenvolvimento da pessoa, o conteúdo da função social, porém, assume também uma função positiva, no sentido de que a disciplina das formas de propriedade e as suas interpretações deveriam ser atuadas para garantir e para promover os valores sobre os quais se funda o ordenamento, dentre os quais a dignidade de cada cidadão e o desenvolvimento de todas as potencialidades inerentes à sua personalidade.<sup>166</sup>

O núcleo da noção de função social da propriedade seria, para Facchini, que “o exercício do direito de propriedade deve ser compatibilizado com interesses não proprietários: há que se respeitar o meio ambiente, há que

---

<sup>166</sup> Eugênio FACCHINI NETO. A função social da propriedade como direito fundamental. In: CANOTILHO et al. (coord.), *Comentários à Constituição do Brasil, op. cit.*, p. 316.



se tornar produtivo o imóvel rural, visando a produção de alimentos e a criação de riquezas, há que se proteger os trabalhadores rurais, etc”.<sup>167</sup> Podemos, assim, tentar enunciar uma definição da função social da posse, embora a tarefa seja extremamente complexa.

Arruda Alvim a define a partir de uma visão que nos parece estreita porque se baseia na noção da posse como “parte”, ou “elemento” do direito de propriedade, contrariamente à postura, que entendemos mais produtiva, que vem redimensionando o lugar da posse relativamente ao instituto da propriedade, conforme referido acima. Aquele notável processualista, com efeito, afirma:

Parece-nos que, ao falar em função social da posse, está implicada uma disputa de espaço – desenvolvida no curso do tempo – com relação ao direito de propriedade. Ou seja, ao falar-se em função social da propriedade, não é incomum significar-se o prestígio de uma situação possessória, em detrimento de uma situação de domínio, pois em parte essa é uma faceta – das muitas outras – da função social da propriedade. Mas esse ‘prestígio da situação possessória’ somente pode ser corretamente entendido se abrigado debaixo da disciplina do direito positivo, ou seja, se subposta ao ‘prestígio normativo’ do direito de propriedade. A função social da posse deve ser entendida em conformidade com a lei. E – adiante-se –, mais ainda, a função social da posse, em *ultima ratio*, desempenha uma função auxiliar da função social da propriedade; deve

---

<sup>167</sup> Eugênio FACCHINI NETO. Art. 170, III. In: CANOTILHO et al. (coord.), *Comentários à Constituição do Brasil, op. cit.*, p. 1798-1801, aqui p. 1800.

desembocar na função social da propriedade, em conformidade com a lei, v.g., quando ocorre na usucapião a troca de proprietários, por razões particularmente valorizadas pelo legislador (art. 1.238, parágrafo único, e art. 1.242, parágrafo único).<sup>168</sup>

Parece muito mais frutífera a definição de Marcus Eduardo de Carvalho Dantas, da função social da propriedade como função social da posse exercida pelo proprietário.<sup>169</sup> Isso porque, como bem nota o autor, “o proprietário materializa sua condição através da posse e, conseqüentemente, dará corpo à função social que tem que cumprir por meio de um exercício da posse que corresponda às exigências em cada caso existentes”.<sup>170</sup>

Isso quer dizer que é no exercício ativo da posse que se manifesta a função social da propriedade, de modo que a função social da posse diz o mesmo que a função social da propriedade, mas, ao falar dela, faz-se abstração da posição de *dominus* do possuidor, já que pode ou não exercer função social seja o proprietário seja aquele que possui a outra título.

Infelizmente, contudo, para o que nos importa particularmente neste passo de nosso trabalho, segundo apontam corretamente Cambi e Galduróz, a partir de análise jurisprudencial, “a questão da função social da propriedade e da posse não é objeto de discussão nas ações possessórias, concebidas como instrumento de manutenção da paz social, ameaçada por invasões a propriedades privadas”.<sup>171</sup>

---

<sup>168</sup> ARRUDA ALVIM; Thereza ARRUDA ALVIM; Alexandre Laizo CLÁPIS, (coord.). *Comentários ao Código Civil brasileiro*: tomo IX, volume 1, livro introdutório ao direito das coisas e o direito civil. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 275.

<sup>169</sup> Marcus Eduardo de Carvalho DANTAS. Da função social da propriedade à função social da posse exercida pelo proprietário: uma proposta de releitura do princípio constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, n. 205, 2015, p. 23-38, aqui p. 33.

<sup>170</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 34.

<sup>171</sup> CAMBI; GALDURÓZ, Função social da posse, *op. cit.*, p. 402.

Evidentemente, descabe aqui um exame aprofundado do problema da jurisprudência, o que envolveria, para ser corretamente esquadrihado, uma análise empírica aprofundada a partir de um *corpus* bem delimitado e de uma metodologia de pesquisa adequada. Não é, no entanto, esse o propósito desta pesquisa, em que a discussão está agora em sede propedêutica.

Pretendemos antes dar concretude à ideia de função social da posse, para o que o exame de alguns argumentos pode se mostrar útil. É nesse contexto que merece destaque o REsp 1.148.631, que discutiu o conceito de “melhor posse” e com isso achegou-se ao conceito de função social da posse. Ficou referido julgado assim ementado:

RECURSO ESPECIAL - AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE - ANTERIORIDADE NA AQUISIÇÃO DOS DIREITOS POSSESSÓRIOS, PRECEDÊNCIA NO USO E OCUPAÇÃO DO BEM, PROVIDÊNCIAS CONSISTENTES NA LIMPEZA E MANUTENÇÃO DA COISA POSSUÍDA - CONSTITUIÇÃO DE DIREITO POSSESSÓRIO - RECONHECIMENTO DA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS.

1. Discussão voltada a definir o conceito de 'melhor posse', à luz do Código Civil de 2002.

(...)

É preciso compreender justo título segundo os princípios da socialidade, da eticidade e da operabilidade, diretrizes estabelecidas pelo Novo Código Civil. Assim, perfilhando-se entendimento da doutrina contemporânea, justo título não pode ser considerado,

preponderantemente, sinônimo de instrumento, mas de causa hábil para constituição da posse.

[...]

*A função social da posse deve complementar o exame da 'melhor posse' para fins de utilização dos interditos possessórios. Quer dizer, alia-se a outros elementos, tais como a antiguidade e a qualidade do título, não podendo ser analisada dissociada de tais critérios, estabelecidos pelo legislador de 2002, a teor do art. 1.201, parágrafo único, do Código Civil, conferindo-se, inclusive, ao portador do justo título a presunção de boa-fé.*

*É importante deixar assente que a própria função social da posse, como valor e critério jurídico-normativo, não tem caráter absoluto, sob pena deste Tribunal, caso coteje de modo preponderante apenas um dos fatores ou requisitos integrados no instituto jurídico, gerar insegurança jurídica no trato de tema por demais relevante, em que o legislador ordinário e o próprio constituinte não pretenderam regradar com cláusulas amplamente abertas.*

*4. É preciso considerar o critério da função social da posse, complementado a outros parâmetros, como a antiguidade e a qualidade do título, a existência real da relação material com a coisa, sua intensidade, tendo como norte hermenêutico a definição do art. 1.201, parágrafo único, do Código Civil.*

[...]

(REsp 1148631/DF, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Rel. p/ Acórdão Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, julgado em 15/08/2013, DJe 04/04/2014, destacamos)

Embora transpareça na ementa a relativização da função social da posse em face de outros critérios de definição da melhor posse, como o justo título, a questão foi intensamente debatida, e, mais que isso, estabeleceu-se que a função social da posse é um desses critérios pertinentes, no seio das ações possessórias.

Mais ousada ainda era a perspectiva do Min. Luís Felipe Salomão, relator originário. Em seu voto, esse magistrado, referindo-se à diretriz da socialidade no CC/2002, deixa clara a profunda infusão dessa diretriz na posse, a construí-la como inerentemente ligada à sua função social. Extraí-se um trecho da argumentação:

Nessa ordem de ideias, entendo que para a definição do que seja "melhor posse" é necessário seja levado em conta o atendimento de sua função social, tendo como escopo a atual codificação e seu espírito de cláusulas gerais e conceitos indeterminados, em alinhamento com a Carta da República, que trouxe como pilar a dignidade da pessoa humana, assegurando a tutela à moradia, ao trabalho, ao aproveitamento do solo e ao mínimo existencial; sendo a posse, por isso, uma extensão dos bens da personalidade. Deveras, à luz do texto constitucional e da inteligência do novo Código Civil, a função social é base normativa para a solução dos conflitos atinentes à posse, dando-se efetividade ao bem

comum, com escopo nos princípios da igualdade e dignidade da pessoa humana. [...] Com efeito, a posse deve ser analisada de forma autônoma e independente em relação à propriedade, como fenômeno de relevante densidade social, em que se verifica o poder fático de ingerência socioeconômica sobre determinado bem da vida e de acordo com os valores sociais nela impregnados, devendo expressar o aproveitamento concreto e efetivo do bem para o alcance de interesse existencial, tendo como vetor de ponderação a dignidade da pessoa humana, sendo o acesso à posse um instrumento de redução de desigualdades sociais e justiça distributiva. *Nessa seara, a concepção acerca da 'melhor posse' não mais se funda apenas no justo título, mas sim na da posse que esteja cumprindo adequadamente sua função social* (destacamos).

Pela contraposição entre a ementa e o voto do relator originário, vê-se que se caminha em terreno de fato polêmico, o que fica ainda mais claro quando se atenta para posições que julgam não que a função social da posse é pouco respeitada na jurisprudência, mas que há, antes, um abuso de sua aplicação. Adotando, assim, visão crítica sobre o que entenderiam ser abusos no recurso ao argumento da função social da posse, Silva e Lamy denunciam o que, em seu entender, seriam abusos:

Não se nega que o interesse do legítimo possuidor deve ser tutelado frente ao do proprietário [...] O que não se admite é a simplista solução de invocar a função social da posse a fim de permitir o esbulho do legítimo

possuidor proprietário. A argumentação sobre a função social da posse trilha esse caminho sinuoso e não raras vezes parece admitir como objetivo a superação da “propriedade burguesa”.<sup>172</sup>

Sem dúvida o problema da função social da posse é de primeira importância para o correto dimensionamento das pretensões veiculadas nas ações possessórias. Afinal, especialmente no caso de reintegrações de posse, muitas vezes de imóveis rurais ou urbanos improdutivos e que não cumprem a sua função social, a importância da função social da posse, como meio de garantir a dignidade e o exercício da cidadania, deverá compor o juízo relativamente à concessão ou não concessão da ordem, assim como conduzir o procedimento, com a necessária ponderação de liminares que podem acabar atendendo a interesses iníquos e frustrando a função social da posse.

### **3.5.2. AS PREVISÕES DOS ARTIGOS 554, §1º E 565, §2º E A AÇÃO POSSESSÓRIA**

No caso das ações possessórias, um rápido exame dos dispositivos do CPC/1973 em contraste com o CPC/2015 basta para verificar ponto central da inovação representada pelo advento do CPC/2015. Veja-se, com destaque em itálico para os pontos de inovação do CPC/2015:

<b>CPC/1973</b>	<b>CPC/2015</b>
DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS	DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS
Seção I	Seção I

---

<sup>172</sup> SILVA; LAMY; *Comentários ao Código de Processo Civil*: volume IX, *op. cit.*, p. 183.

Das Disposições Gerais	Disposições Gerais
<p>Art. 920. A propositura de uma ação possessória em vez de outra não obstará a que o juiz conheça do pedido e outorgue a proteção legal correspondente àquela, cujos requisitos estejam provados.</p>	<p>Art. 554. A propositura de uma ação possessória em vez de outra não obstará a que o juiz conheça do pedido e outorgue a proteção legal correspondente àquela cujos pressupostos estejam provados.</p> <p><b>§ 1º No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública.</b></p> <p><b>§ 2º Para fim da citação pessoal prevista no § 1º, o oficial de justiça procurará os ocupantes no local por uma vez, citando-se por edital os que não forem encontrados.</b></p> <p><b>§ 3º O juiz deverá determinar que se dê ampla publicidade da existência da ação prevista no § 1º e dos respectivos prazos processuais, podendo, para tanto, valer-se de anúncios em jornal ou rádio locais, da publicação de cartazes na região do conflito e de outros meios.</b></p>
<p>Art. 921. É lícito ao autor cumular ao pedido possessório o de:</p> <p>I - condenação em perdas e danos;</p> <p>II - cominação de pena para caso de nova turbação ou esbulho;</p>	<p>Art. 555. É lícito ao autor cumular ao pedido possessório o de:</p> <p>I - condenação em perdas e danos;</p> <p>II - indenização dos frutos.</p>



<p>III - desfazimento de construção ou plantação feita em detrimento de sua posse.</p>	<p>Parágrafo único. Pode o autor requerer, ainda, <i>imposição de medida necessária e adequada</i> para:</p> <p>I - evitar nova turbação ou esbulho;</p> <p>II - <i>cumprir-se a tutela provisória ou final.</i></p>
<p>Art. 922. É lícito ao réu, na contestação, alegando que foi o ofendido em sua posse, demandar a proteção possessória e a indenização pelos prejuízos resultantes da turbação ou do esbulho cometido pelo autor.</p>	<p>Art. 556. É lícito ao réu, na contestação, alegando que foi o ofendido em sua posse, demandar a proteção possessória e a indenização pelos prejuízos resultantes da turbação ou do esbulho cometido pelo autor.</p>
<p>Art. 923. Na pendência do processo possessório, é defeso, assim ao autor como ao réu, intentar a ação de reconhecimento do domínio.</p>	<p>Art. 557. Na pendência de ação possessória é vedado, tanto ao autor quanto ao réu, propor ação de reconhecimento do domínio, exceto se a pretensão for deduzida em face de terceira pessoa.</p> <p><i>Parágrafo único. Não obsta à manutenção ou à reintegração de posse a alegação de propriedade ou de outro direito sobre a coisa.</i></p>
<p>Art. 924. Regem o procedimento de manutenção e de reintegração de posse as normas da seção seguinte, quando intentado dentro de ano e dia da turbação ou do esbulho; passado esse prazo, será ordinário, não perdendo, contudo, o caráter possessório.</p>	<p>Art. 558. Regem o procedimento de manutenção e de reintegração de posse as normas da Seção II deste Capítulo quando a ação for proposta dentro de ano e dia da turbação ou do esbulho afirmado na petição inicial.</p> <p>Parágrafo único. Passado o prazo referido no caput, será comum o procedimento, não perdendo, contudo, o caráter possessório.</p>
<p>Art. 925. Se o réu provar, em qualquer tempo, que o autor provisoriamente mantido ou reintegrado na posse carece de idoneidade financeira para, no caso de decair da ação, responder por perdas e</p>	<p>Art. 559. Se o réu provar, em qualquer tempo, que o autor provisoriamente mantido ou reintegrado na posse carece de idoneidade financeira para, no caso de sucumbência, responder por perdas e</p>

danos, o juiz assinar-lhe-á o prazo de 5 (cinco) dias para requerer caução sob pena de ser depositada a coisa litigiosa.	danos, o juiz designar-lhe-á o prazo de 5 (cinco) dias para requerer caução, <i>real ou fidejussória</i> , sob pena de ser depositada a coisa litigiosa, <b>ressalvada a impossibilidade da parte economicamente hipossuficiente.</b>
Seção II  Da Manutenção e da Reintegração de Posse	Seção II  Da Manutenção e da Reintegração de Posse
Art. 926. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação e reintegrado no de esbulho.	Art. 560. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação e reintegrado em caso de esbulho.
Art. 927. Incumbe ao autor provar:  I - a sua posse;  II - a turbação ou o esbulho praticado pelo réu;  III - a data da turbação ou do esbulho;  IV - a continuação da posse, embora turbada, na ação de manutenção; a perda da posse, na ação de reintegração.	Art. 561. Incumbe ao autor provar:  I - a sua posse;  II - a turbação ou o esbulho praticado pelo réu;  III - a data da turbação ou do esbulho;  IV - a continuação da posse, embora turbada, na ação de manutenção, ou a perda da posse, na ação de reintegração.
Art. 928. Estando a petição inicial devidamente instruída, o juiz deferirá, sem ouvir o réu, a expedição do mandado liminar de manutenção ou de reintegração; no caso contrário, determinará que o autor justifique previamente o alegado, citando-se o réu para comparecer à audiência que for designada.  Parágrafo único. Contra as pessoas jurídicas de direito público não será deferida a manutenção ou a reintegração liminar sem	Art. 562. Estando a petição inicial devidamente instruída, o juiz deferirá, sem ouvir o réu, a expedição do mandado liminar de manutenção ou de reintegração, caso contrário, determinará que o autor justifique previamente o alegado, citando-se o réu para comparecer à audiência que for designada.  Parágrafo único. Contra as pessoas jurídicas de direito público não será deferida a manutenção ou a reintegração liminar sem

<p>prévia audiência dos respectivos representantes judiciais.</p> <p>Art. 929. Julgada procedente a justificação, o juiz fará logo expedir mandado de manutenção ou de reintegração.</p>	<p>prévia audiência dos respectivos representantes judiciais.</p> <p>Art. 563. Considerada suficiente a justificação, o juiz fará logo expedir mandado de manutenção ou de reintegração.</p>
<p>Art. 930. Concedido ou não o mandado liminar de manutenção ou de reintegração, o autor promoverá, nos 5 (cinco) dias subseqüentes, a citação do réu para contestar a ação.</p> <p>Parágrafo único. Quando for ordenada a justificação prévia (art. 928), o prazo para contestar contar-se-á da intimação do despacho que deferir ou não a medida liminar.</p>	<p>Art. 564. Concedido ou não o mandado liminar de manutenção ou de reintegração, o autor promoverá, nos 5 (cinco) dias subsequentes, a citação do réu para, querendo, contestar a ação no prazo de 15 (quinze) dias.</p> <p>Parágrafo único. Quando for ordenada a justificação prévia, o prazo para contestar será contado da intimação da decisão que deferir ou não a medida liminar.</p>
<p>-</p>	<p><b>Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º.</b></p> <p><b>§ 1º Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao juiz designar audiência de mediação, nos termos dos §§ 2º a 4º deste artigo.</b></p> <p><b>§ 2º O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a</b></p>

	<p><b><i>Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça.</i></b></p> <p><b><i>§ 3º O juiz poderá comparecer à área objeto do litígio quando sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional.</i></b></p> <p><b><i>§ 4º Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório.</i></b></p> <p><b><i>§ 5º Aplica-se o disposto neste artigo ao litígio sobre propriedade de imóvel.</i></b></p>
Art. 931. Aplica-se, quanto ao mais, o procedimento ordinário.	Art. 566. Aplica-se, quanto ao mais, o procedimento comum.
Seção III  Do Interdito Proibitório	Seção III  Do Interdito Proibitório
Art. 932. O possuidor direto ou indireto, que tenha justo receio de ser molestado na posse, poderá impetrar ao juiz que o segure da turbação ou esbulho iminente, mediante mandado proibitório, em que se comine ao réu determinada pena pecuniária, caso transgrida o preceito.	Art. 567. O possuidor direto ou indireto que tenha justo receio de ser molestado na posse poderá requerer ao juiz que o segure da turbação ou esbulho iminente, mediante mandado proibitório em que se comine ao réu determinada pena pecuniária caso transgrida o preceito.
Art. 933. Aplica-se ao interdito proibitório o disposto na seção anterior	Art. 568. Aplica-se ao interdito proibitório o disposto na Seção II deste Capítulo.

Estão marcadas simultaneamente, com negrito e com itálico, as modificações que dizem respeito, associadamente, à presença de partes vulneráveis (ou “hipossuficientes”, na dicção legal) e à previsão de uma modalidade de processo que não vinha contemplada anteriormente, assinalada pela peculiaridade de um “litisconsórcio passivo multitudinário”, na expressão de Antonio Carlos Marcato,<sup>173</sup> uma “modificação sensível”,<sup>174</sup> notadamente na fase postulatória, nota Fabio Caldas de Araújo.

Esses dispositivos convocam diversas ponderações e de fato têm suscitado debate na doutrina, até mesmo em razão do tumultuado processo legislativo.<sup>175</sup> Aqui, no entanto, interessa-nos particularmente entender o nexo entre as situações contempladas pelas novas previsões legislativas e os mandamentos que determinam a participação da Defensoria Pública já para participar do feito desde que haja vulneráveis (a limitação à “hipossuficiência econômica” no art. 554, §1º devendo ser relida à luz das considerações já tecidas acima), já para comparecer à audiência de mediação que deve anteceder a concessão de liminar em caso de ações possessórias de força velha (art. 565, *caput* e § 2º, também aqui com redação infausta por associar essa intervenção à hipótese de parte beneficiária da justiça gratuita).

À margem, comente-se que o CPC/2015 toma indícios (situação econômica, benefício da gratuidade) como determinantes para a intervenção, quando, naturalmente, à luz de tudo quanto já dito, é a materialidade da vulnerabilidade o que efetivamente importa. Faltou ao legislador atentar mais de perto a toda a evolução doutrinária e mesmo legislativa que impactou no conceito de vulnerabilidade (cf., acima, itens 2.1.1, 2.1.2 e 2.1.3).

Isso posto, pode-se dizer que o problema de que nasce a novel previsão legal é o do reconhecimento de que há, no caso das ações

---

<sup>173</sup> Antonio Carlos MARCATO. *Procedimentos especiais*. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 119-120.

<sup>174</sup> ARAÚJO, *Curso de processo civil*: tomo I, *op. cit.*, p. 155.

<sup>175</sup> Conforme rememoram: WAMBIER, TALAMINI, *Curso avançado de processo civil*: volume 4, *op. cit.*, p. 87.

possessórias com litisconsórcio passivo multitudinário, potencialmente um número indeterminado, e quiçá mesmo indeterminável, de pessoas que possam ser prejudicadas pela decisão, de modo que sua representação, ainda que se garantisse a presença, com advogado constituído, de todas as pessoas identificadas, não é bastante para evitar prejuízo aos vulneráveis.

Veja-se o quanto afirma Araújo, com foco específico no problema da eficácia da sentença, que é, no entanto, apenas o último e mais definitivo ato produtor de eficácia que pode interferir na esfera jurídica de vulneráveis não necessariamente partícipes no processo:

A previsão quanto à citação dos ocupantes por mandado e por edital dos ausentes procura resolver um problema de extensão dos efeitos da coisa julgada nas ações possessórias. Afinal, como fazer valer a sentença perante os réus que não foram encontrados? Por outro lado, sabe-se que as ocupações acabam aumentando e se modificando durante o transcurso do processo possessório. A única forma de não inviabilizar a pretensão possessória é estabelecer o procedimento por edital daqueles que não foram encontrados.<sup>176</sup>

Pensamos que uma breve consideração dessa situação, que tem a excepcionalidade de se ter decantado em previsão legislativa, é caminho apto para retomar e refinar algo do quanto até aqui restou dito. A base fundamental das previsões legislativas destacadas nos arts. 554 e 565 do CPC/2015 repousa no conflito estrutural que existe nos casos de ações possessórias multitudinárias. Tais conflitos exigem a tutela por meio de um processo

---

<sup>176</sup> ARAÚJO, *Curso de processo civil*: tomo I, *op. cit.*, p. 155.

estrutural,<sup>177</sup> diante da complexidade de questões e direitos fundamentais tutelados.

Na definição proposta por Edilson Vitorelli, processo estrutural “é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”.<sup>178</sup>

Trata-se, pois, da face procedimental, visando à sua solução, de uma situação de conflito que vem reconhecida como um conflito de dimensão estrutural.

Pensamos que Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira tenham caracterizado a contento e pormenorizadamente o gênero de situação de que se está cuidando:

O processo estrutural se caracteriza por: (i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada; (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade,

---

<sup>177</sup> O processo estrutural é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal. O melhor caminho para chegar à definição de processo estrutural é a adoção de um raciocínio tipológico: o processo estrutural apresenta certas características típicas, mas, para que seja definido como processo estrutural, não há necessidade de que todas essas características estejam presentes. (Fredie DIDIER JR.; Hermes ZANETI JR.; Rafael Alexandria de OLIVEIRA. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, n. 303, p. 45-81, maio 2020.).

<sup>178</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, n. 284, p. 333-369, out. 2018.

mediante decisão de implementação escalonada; (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (v) e pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (art. 190, CPC (LGL\2015\1656)).<sup>179</sup>

Trata-se do que esses autores entendem ser as características essenciais do processo estrutural, de que devemos destacar a noção de uma “situação de desconformidade estruturada”, ponto em que caberia talvez pontuar em que sentido a noção de “estrutura” e suas correlatas (“estrutural”, “estruturado”) vêm tomadas aqui. Pensamos que a resposta adequada é aquela que identifica determinado sentido sociológico no uso do termo.

Apenas como forma de situar o problema, podemos remeter a uma acepção dicionarizada do termo “estrutura”: “24. SOC. o conjunto das relações e interrelações sociais de uma cultura, como costumes, família, ordem jurídica etc.”.<sup>180</sup>

---

<sup>179</sup> DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro, *op. cit.*.

<sup>180</sup> Antônio HOUAISS; Mauro de Salles VILLAR; Francisco Manoel de Mello FRACO. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*: Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 1267.



A exemplificação é mais útil talvez do que o suporte da definição, remetendo-nos para todo o campo da sociologia construcionista, de que colhemos, em um de seus máximos expoentes, o seguinte trecho denso, mas que pensamos, mesmo assim, ser suficientemente elucidativo para nossos propósitos:

A estrutura, como conjunto de regras e recursos recursivamente organizados, está fora do tempo e do espaço, exceto em suas exemplificações e coordenação como traços mnêmicos, e é marcada por uma “ausência do sujeito”. Os sistemas sociais em que a estrutura está recursivamente implicada, pelo contrário, compreendem as atividades localizadas de agentes humanos, reproduzidas através do tempo e do espaço.<sup>181</sup>

Em outros termos, a “estrutura” remete a dimensão da experiência em que a organização da vida social independe da presença de agentes humanos concretos e determinados, com todas as suas coordenadas especificadoras, tais quais o tempo e o espaço da ação concreta. É o domínio precisamente de uma coletividade já despregada de sua acidência individual, identificada com as categorias de agentes, mais que com os agentes eles mesmos.

Assim, no processo estrutural, a “desconformidade estruturada” de que falam Didier Jr., Zanetti Jr. e Oliveira pode ser tomada por uma situação cuja desconformidade subsiste para além dos indivíduos que eventualmente

---

<sup>181</sup> Anthony GIDDENS. *A constituição da sociedade*. Trad. Álvaro Cabral. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 29.

venham a ocupar posições que são as daquelas categorias em que contextualmente se subsomem.

Dessa definição essencial e nuclear do processo estrutural, decorrem características frequentes, assim apontadas por aqueles autores:

O processo estrutural também apresenta algumas características típicas, mas não essenciais: a multipolaridade, a coletividade e a complexidade. Essas características serão analisadas mais adiante. O objetivo imediato do processo estrutural é alcançar o estado ideal de coisas – um sistema educacional livre de segregação, um sistema prisional em que sejam asseguradas a dignidade do preso e a possibilidade de ressocialização, um sistema de saúde universal e isonômico, e, também, por exemplo, a preservação da empresa recuperanda. Nesses casos, busca-se remover o estado de desconformidade, promovendo uma transição para o estado de conformidade.

Elementos sempre presentes: ausência/omissão do Estado em promover políticas públicas suficientes de moradia e habitação que supram a necessidade e as modernas questões de deslocamento, trabalho, integração e moradia que atingem, principalmente, os grandes centros urbanos.<sup>182</sup>

---

<sup>182</sup> DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro, *op. cit.*

Ora, esse modo de configuração “estrutural”, no sentido que acima se estabeleceu para esse termo, é precisamente o que se configura no caso dos litígios possessórios multitudinários, ou, como os nomeiam Gouveia Filho e Costa Filho, perspicazmente atentos a essa dimensão, “transindividuais”.<sup>183</sup> Afinal, “[s]abe-se que, nas áreas em litígio coletivo pela posse há enorme oscilação no número de ocupantes, o que evidentemente inviabiliza a citação de todos”.<sup>184</sup> Mais que isso, a citação dos ocupantes efetivos no momento da citação certamente não dá conta do conjunto de direitos e interesses que se organizam em torno dessas experiências de vida e dos conflitos que delas podem surgir.

Essa forma de estruturação das relações sociais e da conflitividade a ela associada, que dá azo a um processo estrutural, é evidentemente o que moveu o legislador a disciplinar explicitamente uma forma de processo diferenciada, em que está prevista desde logo, por ser situação típica, a presença da Defensoria Pública, cuja forma de atuação não é ulteriormente disciplinada, contudo, infelizmente, o que teria permitido menos dúvidas sobre a disciplina das posições jurídicas processuais desse órgão, que, no entanto, pelas razões já aduzidas, são aquelas delineadas acima, item 3.4.

Na outra previsão atinente à Defensoria Pública para o mesmo problema dos litígios possessórios transindividuais, contudo, a premência da previsão pela qual a Defensoria Pública deve participar do processo é sinalizada por sua intimação necessária (à diferença de outros órgãos, art. 565, § 4º) para a audiência de mediação para concessão de liminar em ação possessória de força velha (art. 565, *caput* e § 2º).

Esse dispositivo foi resultado de grande polêmica legislativa, conforme ensinam Silva e Lamy:

---

<sup>183</sup> Roberto P. Campos GOUVEIA FILHO; Venceslau Tavares COSTA FILHO. Comentário aos artigos 554 a 568. In: Lenio Luiz STRECK *et al.* (org.). *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 794-815, aqui p. 799.

<sup>184</sup> SILVA; LAMY, *Comentários ao Código de Processo Civil*: volume IX, *op. cit.*, p. 212.

É preciso delimitar o alcance do art. 565. Inicialmente havia sido concebido para obrigar a realização de audiência de conciliação antes da concessão de liminares de reintegração e manutenção na posse. O instituto procurava favorecer os movimentos sociais alinhados com o grupo ocupante do poder, no governo federal, à época de discussão e aprovação do código. A proposição encontrou forte resistência na base parlamentar vinculada ao agronegócio. O embate de forças no parlamento resultou em dispositivo em descompasso com seus objetivos originais.<sup>185</sup>

O próprio grau de conflitividade no processo legislativo é suficiente para acenar para a dimensão do problema, seja nas áreas rurais, mas também, sem dúvida, no espaço urbano nacional. Quanto ao ponto da mudança relativamente à previsão originária, como bem feriram Gouveia Filho e Costa Filho, evidentemente nada obsta a que, também na ação de força nova, o juiz designe audiência de conciliação ou mediação, com supedâneo no § 3º do art. 3º do CPC/2015,<sup>186</sup> o que permite recuperar o desígnio original do dispositivo.

Evidentemente, o escopo da previsão de participação da Defensoria Pública segundo o art. 565 do CPC/2015 é mais limitado do que aquele previsto no art. 554; afinal, naquele se trata de acompanhar um único ato processual, ao passo que, neste, trata-se de acompanhar o conjunto do procedimento. Evidente está, contudo, que a intimação para o ato do art. 565 evidencia o quanto já se disse sobre a necessidade de que a Defensoria

---

<sup>185</sup> IDEM, *Ibidem*, p. 286.

<sup>186</sup> GOUVEIA FILHO; COSTA FILHO, Comentário aos artigos 554 a 568, *op. cit.*, p. 811.

Pública esteja presente desde logo aos atos processuais, ainda em sede anterior à concessão de uma liminar.

Mais amplamente, é possível afirmar, ainda sobre os conflitos possessórios, que, diante do quadro de deficiência da ação estatal, eventual decisão judicial que promova simples reintegração da posse não solucionará o problema. Somente no bojo de um processo em que sejam avaliadas e verificadas todas as relações jurídicas existentes, com a participação de instituições aptas a representar os direitos e a garantir o direito de todos os envolvidos é que se vislumbra possível a efetividade da tutela pretendida.

Importante mesmo a previsão da audiência de mediação, como espaço privilegiado para um incremento de inteligibilidade dos conflitos e de suas efetivas dimensões, em consonância com o que se espera do recurso do processo aos instrumentos desenvolvidos pelos meios alternativos (ou adequados) de solução de conflitos.

Todo esse avanço é, naturalmente, de se louvar, devendo-se acentuar o prestígio legislativo para a atuação da Defensoria Pública no âmbito de processos estruturais que assim se realiza. Com essas previsões, mas inclusive com a previsão da audiência anterior à liminar, incrementam-se as oportunidades de comunicação processual, incitando ainda à resolução consensual, evidentemente preferível, caso não se violem direitos.

Entretanto, essa mesma novidade legislativa levanta uma série de problemas e dificuldades que precisam ser resolvidas em sede doutrinária e jurisprudencial, com vistas, quem sabe, a uma futura intervenção legislativa ulterior, com vistas a trazer clareza aos operadores do direito. Sob a óptica que é a deste trabalho, pode-se pensar em dificuldades já de ordem interna, já de ordem externa à organização da Defensoria Pública.

No que tange às dificuldades internas, merece destaque a dificuldade de organização da atuação institucional diante da ausência de definição

aprofundada do novo instituto, exemplificado no caso das possessórias, mas, como vimos, de muito maior amplitude. A generalidade da dicção legal causa ruído interno na Defensoria quanto à organização interna do trabalho de seus agentes.

Essa questão *interna corporis* ultrapassa os muros institucionais, pois, na ausência de uma definição legal e institucional, não se sabe, por exemplo, a quem se destinar a intimação no caso concreto. A questão pode parecer simples, mas a ausência de destinação da intimação para a divisão institucional adequada, com atribuição para o caso, pode gerar a nulidade do feito, pela própria dificuldade de viabilizar a manifestação tempestiva, de modo a causar uma variedade de prejuízos.

A população vulnerável, destinatária da atuação institucional da Defensoria Pública, também não pode ficar refém dessa ausência de definição de atribuição. Sem ela, não há um destinatário correto para eventuais contatos, cobranças, alinhamento de intenções, as quais, em muitos casos, são essenciais para a boa solução do litígio.

Tudo isso apenas em um momento liminar, vale dizer, de direcionamento do trabalho. Muito mais grave, por evidente, em uma óptica que poderíamos denominar externa, isto é, que ultrapassa a mera organização de trabalho da própria instituição, é o caráter lacônico do texto legislativo, que prevê a participação da Defensoria Pública, mas não declina a forma específica de sua atuação, suas posições processuais, ativas e passivas.

Ainda que, como demonstramos (item 3.4, acima), essas posições possam *grosso modo* ser reconstituídas por meio de uma leitura sistemática e teleológica, trata-se de grande entrave prático a uma atuação eficiente.

Cada tipo de forma de intervenção da Defensoria, como descrito anteriormente, tem sua previsão legal, doutrinária, com as cabíveis limitações de poderes e imposições de deveres. O momento adequado da intervenção,

a que título se destina, os possíveis conflitos e suas soluções, a possibilidade ou não de produção de provas e interposição de recursos, dentre outros são entraves que já começaram a emergir na atuação prática. Esperamos poder contribuir com a solução de alguns desses problemas por meio desta intervenção, mas evidentemente seria necessário que houvesse uma sedimentação das *opinioniones iuris*, em sedes doutrinária, jurisprudencial e mesmo legislativa, para que, em benefício dos próprios jurisdicionados, máxime dos vulneráveis, a atuação da Defensoria Pública se pautasse por um grau mínimo de previsibilidade.

Pois bem, diante nesse contexto apresentado, da problemática destacada, que se vislumbrou a premente necessidade de formulação de uma tese, a fim de fixar e validar a natureza jurídica da intervenção da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias, como exemplo que são da atuação daquele órgão em processos coletivos *lato sensu*, notadamente nos estruturais, em que estejam envolvidos potencialmente direitos de cidadãos vulneráveis.

## 4. CONCLUSÃO

De acordo com o quanto havíamos já anunciado na introdução e conforme se foi especificando a cada passo da argumentação deste trabalho, chegamos ao termo da investigação, que comportou, *grosso modo*, dois momentos fundamentais.

Na Parte I, tratamos dos grandes eixos de atuação da Defensoria, primeiramente por meio de uma investigação dos principais textos normativos que regulam a atividade da Defensoria Pública (item 2.1), a saber, a CF/1988 (item 2.1.1), a LC80/1994 (item 2.1.2) e o CPC/2015 (item 2.1.3), e na sequência por uma especificação daquelas modalidades de atuação (item 2.2): de um lado, judicial – e então, seja como curadora especial, representando alguém em juízo (itens 2.2.1 e 2.2.2), seja em nome próprio (item 2.2.3.1), em virtude de legitimidade ordinária (item 2.2.3.2) ou extraordinária, seja enfim como terceiro interveniente (item 2.2.4); de outro lado, extrajudicial (item 2.2.5).

Conforme insistimos reiteradamente, embora propedêutica e também pensada para favorecer a compreensão do argumento por aqueles que não estejam necessariamente familiarizados com a atuação da Defensoria Pública em seus pormenores, essa Parte do trabalho era também fundamental para a consecução da própria investigação. Afinal, era preciso assentar, diante do problema do *custos vulnerabilis*, tratar-se de que advém por meio de um incidente de intervenção de terceiros, com fundamento na legitimidade extraordinária da Defensoria Pública para atuar em determinado tipo de processos.

Assim, de forma articulada, na Parte II, procedemos a um esclarecimento da noção de *custos vulnerabilis* (itens 3.2 e 3.3.4), defrontando-a com outras expressões que concorrem para definir, nem sempre com total clareza, formas de atuação da Defensoria Pública que decorrem de evoluções institucionais posteriores à Carta de 1988 (itens 3.3.1,



3.3.2 e 3.3.3). Assentado o sentido com que se deve entender o *custos vulnerabilis* e o tipo de processo em que ele atua (itens 3.1 e 3.3.4), passamos a uma tentativa de definição das posições jurídicas processuais, ativas e passivas, que guiam a atuação da Defensoria Pública quando ela atua em um processo como *custos vulnerabilis* (item 3.4.1).

A despeito da laconicidade dos textos legislativos, foi possível reconstruir alguns elementos do regime jurídico dessa atuação, para além de destacar alguns elementos que defluem da positivação normativa de um processo em que tipicamente a Defensoria Pública atua na qualidade de *custos vulnerabilis*, a saber, as ações possessórias de força velha com litisconsórcio passivo multitudinário, nos termos dos arts. 554, § 1º, e 565, § 2º, ambos do CPC/2015 (item 3.5.2), problema relacionado intimamente com a função social da posse (item 3.5.1).

Com isso, evidentemente, não pretendemos esgotar um assunto vasto e que se está desdobrando diante de nossos olhos, conforme as questões concretas vão chegando às cortes e vão chamando a atenção dos doutrinadores. Mesmo assim, pensamos ter logrado avançar em alguns pontos, que passamos a destacar de forma sumulada na sequência, à guisa de conclusão deste trabalho:

1. A Defensoria Pública, órgão autônomo do Poder Executivo, foi prevista pioneiramente pela CF/1988, em seu art. 134, de forma associada à previsão do direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita dos necessitados no art. 5º, LXXIV; no entanto, o art. 134 sofreu uma série de alterações por meio da EC80/2014 (e já antes pelas EC45/2004 e EC74/2013), que assinalam uma compreensão muito vigorosa da instituição, voltada à concretização de valores e objetivos fundamentais para o Estado brasileiro, notadamente a promoção dos direitos humanos e a defesa, judicial e extrajudicial de direitos individuais e coletivos (cf. item 2.1.1).

2. Muitos desses elementos foram antecipados pela LC80/1994, que decorre de comando constitucional expresso, nos termos do art. 134, par. único, da redação originária da CF/1988, lei que também sofreu notável elaboração anterior, especialmente pela LC132/2009, sempre no sentido de uma ampliação das funções institucionais da Defensoria Pública, trazendo-a mais e mais ao centro do aparato institucional por meio do qual o Estado brasileiro persegue a consecução de seus principais objetivos e confere concretude a uma ampla gama de direitos fundamentais (cf. item 2.1.2).

3. Mais recentemente, por meio da promulgação do CPC/2015, previu-se pela primeira vez um título especificamente dedicado à Defensoria Pública (arts. 185 a 187), ainda reflexo da centralidade da instituição; ainda que o conteúdo fundamental das previsões retome o quanto já consagrado em legislação de nível hierárquico superior, vale dizer, na Constituição da República, a presença dessas previsões normativas no CPC/2015 é em si mesma indicativa de que é na extensão toda do ordenamento que se deve refletir o direcionamento dado pela Carta Magna à atuação da Defensoria, o que insere toda uma teleologia nos atos processuais concretos a ser desempenhados pela Defensoria Pública (cf. item 2.1.3).

4. A despeito de diversas tentativas de sistematização para o leque de atribuições funcionais da Defensoria Pública (em forte movimento de ampliação nos últimos decênios), é possível, com supedâneo nos textos normativos tais quais resultaram das reformas de que se tratou, destacar a atuação judiciária de um lado e a extrajudicial de outro: (a) no primeiro grupo, há um conjunto de atividades que constituem assistência judiciária *stricto sensu* (atuação como representante da parte em juízo, item 2.2.1), e outro conjunto de atividades que propusemos denominar assistência judiciária *lato sensu* (notadamente quando a Defensoria entra em juízo em causa própria, pois defende atividade-meio para a prestação jurisdicional que é uma de suas missões institucionais) (cf. item 2.2.2); (b) no segundo grupo, encontra-se a atuação da Defensoria em função de seu escopo de atuação extrajudicial,

com todo um feixe de atividades (orientação jurídica, item 2.4.1; solução consensual de conflitos, item 2.4.2; promoção dos direitos humanos, item 2.4.3).

5. Dentre todas essas modalidades de atuação, estaremos aquela forma de atuação judiciária em que a Defensoria atua como parte principal, mas fundamentada em legitimidade extraordinária, vale dizer, atuando em nome próprio, mas em prol de interesse de terceiros; trata-se de ponto central na segunda onda de renovação do acesso à justiça, na terminologia de Cappelletti e Garth, pois cuida da defesa dos direitos transindividuais, ou metaindividuais, ou ainda coletivos *lato sensu*, e é assim como legitimado extraordinário que a Defensoria Pública atua em defesa de direitos ou interesses difusos e coletivos, movimento que se refletiu em toda uma atividade legislativa, em que se destaca a Lei 11448/2007, que passou a prever a legitimidade da Defensoria Pública para promover a ação civil pública, alterando o art. 5º, II, da Lei 7347/1985 (cf. item 2.2.3.1).

6. Em diversos processos, contudo, em que estão em questão direitos difusos e coletivos, sem que promova ela mesma a ação, a Defensoria Pública pode ser chamada, desde que haja direito de vulneráveis em jogo, a participar do processo, por meio de um incidente de intervenção de terceiros (a partir do qual ela passa a ser parte principal, como legitimada extraordinária também); nesse caso, a Defensoria Pública atua em razão de um “interesse institucional”, e é por isso mesmo que sua atuação pode ser associada à do *amicus curiae*, entendido como interveniente em processos em que estão envolvidos direitos difusos ou coletivos que atua justamente em função desse interesse (cf. item 2.2.4).

7. A incorporação da figura do *amicus curiae* no processo civil brasileiro, que decorre de uma compreensão de que a especialidade procedimental não é um inimigo, mas um trunfo da jurisdição, capaz de fazer a prestação jurisdicional se aproximar da diversidade do tecido social, notadamente das desigualdades de toda ordem que configuram uma

pluralidade de direitos e titulares de direitos (cf. item 3.1); ora, a legitimação extraordinária da Defensoria para, atuando em nome próprio, promover os direitos dos necessitados, segundo seu próprio interesse institucional, torna-a, quando isso ocorra, uma modalidade de *amicus curiae*, associação essencial para entender as posições jurídicas processuais que são próprias da Defensoria quando atua nessa qualidade (cf., ainda, item 3.4.1.1).

8. Há uma confusão terminológica em torno de várias figuras, referidas por meio de expressões latinas (*custos vulnerabilis*, *custos plebis*, *custos communitatis*, *custos libertatis*, cf. itens 3.3.1, 3.3.2 e 3.3.4), que vêm se associando às novas funções institucionais atribuídas à Defensoria Pública (cf. itens 3.2 e 3.3); para dirimir dificuldades conceituais, propomos pensar, de um lado, em *custos vulnerabilis* em sentido lato para referir o conjunto de atividades da Defensoria Pública, como “guardiã dos vulneráveis”, abarcando todos os demais conceitos, e, de outro lado, em *custos vulnerabilis* em sentido estrito – aquele que nos interessa na investigação –, a saber, uma forma de atuação no processo, em que a Defensoria é trazida para dentro da lide por meio de um incidente interventivo, como um legitimado extraordinário, vale dizer, defendendo direito alheio (ou direito próprio com fundamento em interesse alheio) em nome próprio, especificamente os direitos coletivos *lato sensu* dos vulneráveis (cf. item 3.3.4), o que por vezes é o sentido que se atribui também à expressão *custos plebis* (cf. item 3.3.1).

9. Mais especificamente, definimos o *custos vulnerabilis stricto sensu* como papel da Defensoria Pública em que aquele órgão desempenha uma atuação assinalada pelos seguintes predicados: (a) interventiva, isto é, cronologicamente posterior à instauração dos polos originários da ação, mas que resulta na condição parte; (b) fundamentada na legitimidade extraordinária que, em geral, como em todo caso de legitimidade extraordinária, corresponde à defesa de direito alheio em nome próprio e, em particular, está associada aos direitos dos vulneráveis; (c) dependente de direitos não individualmente considerados, como no processo civil tradicional,

mas coletivos *lato sensu*, isto é, difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos; (d) enfim, associada, se não identificada, à da figura do *amicus curiae* entendido como “parte imparcial” cujos direitos alheios que defende em nome próprio são direitos institucionais, vale dizer, que emanam como teleologia da própria constituição daquela parte (no caso, do órgão) (cf. item 3.3.4 e 3.4).

10. Esquadrinhado assim o terreno preciso de atuação da Defensoria Pública nessa específica modalidade de sua atuação, passamos a considerar quais são as específicas posições jurídicas processuais, ativas e passivas, que a Defensoria assume no processo como *custos vulnerabilis* (cf. item 3.4): a partir de uma exploração inicial, que aproveita a compreensão relativa à atuação do *amicus curiae*, propusemos que o *custos vulnerabilis* tem, entre suas posições jurídicas ativas, poderes não apenas instrutórios, mas também recursais, o que fundamentamos em uma interpretação da razão pela qual o *amicus curiae* pode recorrer em sede de IRDR (CPC/2015, art. 138, § 3º), a saber, a amplitude dos efeitos daquela decisão sobre uma coletividade de contornos possivelmente indefiníveis *a priori* (cf. item 3.4.1.1).

11. Avançamos para afirmar que, constituindo um dever-poder da Defensoria a sua atuação como *custos vulnerabilis* naqueles processos em que há direitos coletivos *lato sensu* de necessitados em jogo, a correspectiva posição jurídica processual passiva do órgão é o dever de atuar em tais processos, ou de apontar as razões pelas quais não deve atuar no feito, que só podem ser a inexistência de algum dos componentes que desenham a sua competência na espécie (cf. item 3.4.1.2); a essencialidade dessa participação se reflete ainda no poder-dever de participar do feito desde cedo, tão logo haja a triangulação da relação processual, com a expedição da citação (cf. item 3.4.1.2).

12. Propusemos, ainda como caminho para a compreensão de um regime jurídico, que um caminho relevante para suprir as extremamente danosas lacunas legislativas para a regulação da atuação da Defensoria

Pública como *custos vulnerabilis* é a tomada em consideração de situações típicas, identificadas já na jurisprudência ou em reflexões como a formulação de enunciados, que ajudam a oferecer balizas para os casos concretos em que essa atuação deva ocorrer (cf. item 3.4.1.2).

13. Justamente em decorrência dessa postura, identificamos enfim um caso muito relevante, em que o legislador quebrou o silêncio e previu explicitamente a presença da Defensoria Pública, ainda que lacônico tenha permanecido na explicitação de suas posições jurídicas processuais, a saber o caso das ações possessórias com litisconsórcio passivo multitudinário (cf. item 3.5), cuja relevância está fundamentada em um problema estrutural, a saber, o da função social da posse, que torna os interesses envolvidos nesse tipo de processo extremamente complexos (cf. item 3.5.1), configurando-se o que se tem chamado de “processos estruturais”, que recorrendo a uma noção sociológica de “estrutura”, propusemos conceber como processos em que se está diante de situações em que estão em jogo dimensões da vida social independentes da presença de agentes humanos concretos e determinados, domínio de uma coletividade já despregada de sua acidência individual (cf. item 3.5.2).

14. Embora pouquíssimo desenvolvida, a disciplina legislativa que impõe a intimação da Defensoria em tais processos (art. 554, § 1º, do CPC/2015) e, em caso de ações possessórias de força velha, sua intimação para participar de audiência prévia de mediação anteriormente à apreciação de pedido de liminar (art. 565, § 2º, do CPC/2015), permite, ainda assim, afirmar com clareza já o nexo entre a figura do *custos vulnerabilis* e os processos que possam ser legitimamente alcunhados “estruturais”, nos termos que propusemos, e a fundamentalidade da participação da Defensoria Pública desde os primeiros atos processuais, a reforçar a compreensão de que a não-participação dessa instituição em processos dessa classe é potencial fonte de gravíssimo prejuízo, a atrair a nulidade dos atos processuais realizados sem que a Defensoria Pública tenha podido atuar

quando, estando presente no processo, ela teria podido exercitar alguma de suas posições jurídicas processuais ativas.

Esses são, em síntese singela, os resultados a que nos conduziu esta pesquisa, que, esperamos, possa contribuir para facilitar a prestação devida pelo Estado aos necessitados, aproximando a sociedade da realização das elevadas injunções lançadas pela Constituição Federal.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Cleber Francisco; GONZÁLEZ, Pedro. *Defensoria Pública no século XXI: novos horizontes e desafios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

ARAÚJO, Fabio Caldas de. *Curso de processo civil: tomo I, parte geral*. São Paulo: Malheiros, 2016.

\_\_\_\_\_. *Curso de processo civil: tomo III, procedimentos especiais*. São Paulo: Malheiros, 2018.

ARRUDA ALVIM. *Manual de direito processual civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. 17.ed. São Paulo: RT, 2017.

\_\_\_\_\_; Thereza ARRUDA ALVIM; Alexandre Laizo CLÁPIS, (coord.). *Comentários ao Código Civil brasileiro: tomo IX, volume 1, livro introdutório ao direito das coisas e ao direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. *Atas de Comissões. III. Comissão da Organização dos poderes e sistema de governo*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

ASSIS, Araken de. *Processo civil brasileiro: volume II, tomo I, parte geral, institutos fundamentais*. São Paulo: RT, 2015.

AZEVEDO, Júlio Camargo. *Manual de prática cível para Defensoria Pública*. 2.ed. Belo Horizonte: Editora CEI, 2019.

\_\_\_\_\_. A atuação da Defensoria Pública em favor dos vulneráveis: proposta de um perfil institucional à luz da função promocional dos direitos humanos. In: *XIII Congresso Nacional de Defensores Públicos: teses e práticas exitosas*, Santa Catarina, 2017. p. 95-103.

BAPTISTA DA SILVA, Ovídio A. *Comentários ao Código de Processo Civil: volume 13, arts. 890 a 981*. São Paulo: RT, 2000.



- BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Comentários ao Código de Processo Civil*: volume III, arts. 119 a 187, da intervenção de terceiros até da defensoria pública. São Paulo: Saraiva, 2019.
- BENEDUZI, Renato. *Comentários ao Código de Processo Civil*: volume II, artigos 70 ao 187. São Paulo: RT, 2016.
- BINEMBOJM, Gustavo. A dimensão do *amicus curiae* no processo constitucional brasileiro: requisitos, poderes processuais e aplicabilidade no âmbito estadual. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, n. 26, 2011, p. 1-24.
- BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Funções essenciais à justiça: jurisdição e cidadania na Constituição federal de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, n. 138, 1998, p. 127-138.
- BUENO, Cassio Scarpinella. *Amicus curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- \_\_\_\_\_. *Curso sistematizado de direito processual civil: volume 1, teoria geral do direito processual civil, parte geral do Código de Processo Civil*. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- \_\_\_\_\_. *Projetos de Novo Código de Processo Civil comparados e anotados*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- CALMON DE PASSOS, José Joaquim. *Teoria geral dos procedimentos especiais*. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; DIDIER JR, Fredie. (coord.). *Procedimentos especiais cíveis: legislação extravagante*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 1-10.
- CAMBI, Eduardo; Eduardo de Lima GALDURÓZ. Função social da posse e ações possessórias (releitura do artigo 927, inc. I, do CPC-1973 e perspectiva de interpretação para o artigo 561, inc. I, do NCPC). In: Lucas Buriel de MACÊDO; Ravi PEIXOTO; Alexandre FREIRE (org.).

*Procedimentos especiais, tutela provisória e direito provisório*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 393-411.

CAMBI, Eduardo; Priscila Sutil de OLIVEIRA. Autonomia e independência funcional da Defensoria Pública. In: Fredie DIDIER JR. *et al.* (coord.). *Novo CPC: doutrina selecionada*, 1, parte geral. 2.ed. Salvador, Juspodivm, 2016, p. 1021-1042.

CAPPELLETTI, Mauro. Garth. Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editora, 2015.

CAVALCANTE, Bruno Braga. *A atuação defensorial como custos vulnerabilis no processo penal*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-22/tribuna-defensoria-atuacao-defensorial-custos-vulnerabilis-processo-penal>). Acesso em: 14 jan.2020.

CINTRA, Lia Carolina Batista. *Intervenção de terceiro por ordem do juiz: a intervenção iussu iudicis no processo civil*. São Paulo: RT, 2017.

CONTIJO André Pires; Christine Oliveira Peter da SILVA. O papel do *amicus curiae* no Estado Constitucional: mecanismo de acesso da transdisciplinaridade no processo de tomada de decisão constitucional. *Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza – CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de junho de 2010*, p. 84-99, aqui p. 91. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3299.pdf> > Acesso em: 28 ago. 2021.

COUTO E SILVA, Clóvis do. *Comentários ao Código de Processo Civil*: volume XI, tomo I, arts. 890 a 1045.

DANTAS, Marcus Eduardo de Carvalho. Da função social da propriedade à função social da posse exercida pelo proprietário: uma proposta de releitura do princípio constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, n. 205, p. 23-38, 2015.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Recomendação NECDH nº 1 e nº 2. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=5291>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. Art. 134. In: In: J. J. Gomes CANOTILHO et al. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina/IDP, 2014, p. 1553-1560.

\_\_\_\_\_. OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Benefício da justiça gratuita*. 6.ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: volume 4, processo coletivo*. 10.ed. Salvador: Juspodivm, 2016

\_\_\_\_\_ ; \_\_\_\_\_ ; Rafael Alexandria de OLIVEIRA. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, n. 303, p. 45-81, maio 2020.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil: volume 1*. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

\_\_\_\_\_. *Instituições de direito processual civil: volume II*. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

\_\_\_\_\_. *Intervenção de terceiros*. São Paulo: Malheiros, 1997.

\_\_\_\_\_. *Liticonsórcio*. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_ ; Bruno Vasconcelos Carrilho LOPES. *Teoria geral do novo processo civil*. São Paulo: Malheiros, 2016

ESTEVES, Diogo. A curadoria especial no Novo Código de Processo Civil. In: GARCIA, José Augusto (org.). *Repercussões do novo CPC: Defensoria Pública*. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 120-163.

\_\_\_\_\_ ; SILVA, Franklyn Roger Alves. Princípios institucionais da Defensoria Pública. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

FACCHINI NETO, Eugênio. Art. 170, III. In: J. J. Gomes CANOTILHO et al. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina/IDP, 2014, p. 1798-1801.

\_\_\_\_\_. A função social da propriedade como direito fundamental. In: J. J. Gomes CANOTILHO et al. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina/IDP, 2014, p. 314-317.

GERHARD, Daniel; MAIA, Maurilio Casas. O Defensor-Hermes e *amicus communitas*: a representação democrática dos necessitados de inclusão discursiva. *Seleções Jurídicas*, 15 ago. 2015, p. 23-26.

GIDDENS, Anthony. *A constituição da sociedade*. Trad. Álvaro Cabral. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. *Defensoria pública e a tutela coletiva de direitos: teoria e prática*. 2. ed. Salvador: Editora Juspodvim. 2020.

\_\_\_\_\_. STF admite legitimidade da defensoria para intervir como custos vulnerabilis. *Revista Consultor Jurídico*, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-04/legitimidade-defensoria-intervir-custos-vulnerabilis>. Acesso em: 14 jan. 2020.

GONZÁLES, Pedro. O Defensor-Hermes e a sociologia das ausências e a sociologia das emergências. In: Maurilio Casas MAIA (org.). *Defensoria pública, democracia e processo*. Florianópolis: Empório do Direito, 2017, p. 63-80.

- \_\_\_\_\_. A definição constitucional da defensoria pública como expressão e instrumento do regime democrático: para além de sua função simbólica. In: Cleber Francisco ALVES; Pedro GONZÁLEZ. *Defensoria pública no século XXI: novos horizontes e desafios*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2017, p. 1-64.
- GOUVEIA FILHO, Roberto P. Campos; Venceslau Tavares COSTA FILHO. Comentário aos artigos 554 a 568. In: Lenio Luiz STRECK *et al.* (org.). *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 794-815.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. Os métodos consensuais de solução de conflitos no Novo CPC. In: Ada Pellegrini GRINOVER *et al.* *O Novo Código de Processo Civil: questões controvertidas*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 1-21.
- HÄBERLE, Peter. *A sociedade aberta dos intérpretes da constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.
- HOUAISS, Antônio; Mauro de Salles VILLAR; Francisco Manoel de Mello FRACO. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*: Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- LACERDA, Galeno. Mandados e sentenças liminares. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, n. 14, 1971, p. 7-27.
- LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. *Comentários ao Código de Processo Civil: volume II, das partes e dos procuradores, arts. 70 a 118*. São Paulo: Saraiva, 2017.
- LUMIA, Giuseppe. *Lineamenti di teoria e ideologia del diritto*. 3.ed. Milano: Giuffrè, 1981, p. 102-123. Tradução inédita de Alcides Tomasetti, Jr. (mimeo).

MAIA, Maurílio Casas. Custos vulnerabilis constitucional: O Estado defensor entre o REsp 1.192.577/RS e a PEC 4/14. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, p. 55-57, 1º jun. 2014.

\_\_\_\_\_. A Defensoria Pública enquanto institucionalização constitucional da defesa dos vulneráveis frente à Ordem Jurídica e aos poderes públicos. In: André L. COSTA-CORRÊA; Solange Almeida Holanda SILVIO. *Sociedade e Estado: do direito de defesa às garantias fundamentais do cidadão frente ao Estado*. Porto Alegre: Paixão Editores, 2017, p. 145-166.

\_\_\_\_\_. Defensoria Pública enquanto órgão constitucional de acesso à Justiça e aos Direitos Humanos nas cinco ondas renovatórias. In: Ricardo GLASENAPP; Renata PINTO (org.). *Propostas para uma nova nação: o futuro do Brasil em perspectivas*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p. 49-65.

\_\_\_\_\_. A Defensoria Pública no novo Código de Processo Civil (NCPC): primeira Análise. *Revista de Processo*, n. 265, p. 301-341, mar. 2017.

\_\_\_\_\_. O diálogo das fontes e a legitimidade nas ações coletivas para a defesa de grupos vulneráveis: o caso da coletividade idosa e da Defensoria Pública no STJ (AgInt no AREsp 1220572/SP, j. 18.03.2019). *Revista de Direito do Consumidor*, n. 123, p. 359-379, maio-jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Expressão e instrumento do regime democrático? *Communitas, vulnerabilis et plebis*, algumas dimensões do Estado defensor. *Empório do Direito*, 29 ago. 2015. Disponível em: < <https://emporiiododireito.com.br/leitura/expressao-e-instrumento-do-regime-democratico-communitas-vulnerabilis-et-plebis-algumas-dimensoes-da-missao-do-estado-defensor>> Acesso em: 05 de abril de 2020.

\_\_\_\_\_. A intervenção de terceiro da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias do NCPD: colisão de interesses (art. 4º-A, V, LC n. 80/1994) e posições processuais dinâmicas. In: Fredie DIDIER JR. et al. *Parte Geral*. 2.ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 1253-1289.

\_\_\_\_\_. A legitimidade coletiva da Defensoria Pública para a tutela de segmentos sociais vulneráveis. In: Cláudia Lima MARQUES; Beate GSELL (org.). *Novas tendências de Direito do Consumidor*. Rede Alemanha-Brasil de Pesquisas em Direito do Consumidor. São Paulo: RT, 2015, p. 431-459.

\_\_\_\_\_. Legitimidades institucionais no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) no Direito do Consumidor: Ministério Público e Defensoria Pública: similitudes & distinções, ordem & progresso. *Revista dos Tribunais*, n. 986, p. 27-61, dez. 2017

\_\_\_\_\_. Luigi Ferrajoli e o Estado defensor enquanto magistratura postulante e custos vulnerabilis. *Consulex revista jurídica*, 2014. Acesso em: 14. jan.2021.

MARCATO, Antonio Carlos. *Procedimentos especiais*. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MARINONI, Luiz Guilherme; Sérgio Cruz ARENHART; Daniel MITIDIERO. *Curso de Processo Civil*: volume 3, tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados. 6.ed. São Paulo: RT, 2021.

MORAES, Sílvio Roberto Mello. *Princípios institucionais da Defensoria Pública*: Lei Complementar n. 80, de 12.01.1994 anotada. São Paulo: RT, 1995.

MOREIRA ALVES, José Carlos. *Posse: estudo dogmático*. Volume II, tomo I. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

NERY JÚNIOR, Nelson. Interditos possessórios. *Revista de processo*, n. 52, 1988, p. 170-182.

OLIVEIRA, Patrícia Elias Cozzolino de. Comentário aos artigos 185 a 187. In: Cassio Scarpinella BUENO. *Comentários ao Código de Processo Civil*: volume 1, arts. 1º a 317, parte geral. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 725-736.

OMMATI, José Emilio Medauar. *Uma teoria dos direitos fundamentais*. 4. ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2017.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1 de 1969*: tomo V, arts. 153, §2º - 159. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

\_\_\_\_\_. *Tratado das ações*, tomo I, *op. cit.*, p. 133-135 e 211; Francisco Cavalcanti PONTES DE MIRANDA. *Tratado das ações*: tomo VI, ações mandamentais. São Paulo: RT, 1976.

\_\_\_\_\_. *Tratado das ações*: tomo VI, ações mandamentais. São Paulo: RT, 1976.

\_\_\_\_\_. *Tratado de direito privado*: tomo X. Atualizado por Luiz Edson Fachin. São Paulo: RT, 2012.

RAGAZZI, José Luiz; Renato Tavares da SILVA. A defensoria pública como instrumento de promoção dos direitos humanos: uma leitura inicial da EC 80/2014. *Revista de direito constitucional e internacional*, n. 88, p. 197-206, jul./set. 2014.

REALE, Miguel. Visão geral do novo Código Civil. *Revista da EMERJ: Anais dos Seminários EMERJ debate o Novo Código Civil*, 2002, p. 38-44.

RIBAS, Antonio Joaquim. *Da posse e das ações possessórias segundo o direito patrio comparado com o direito romano e canonico*. Rio de Janeiro: Laemmert, 1883.



ROCHA, Jorge Bheron. *Tribuna da defensoria: A Defensoria como custos vulnerabilis e a advocacia privada*. *Consultor Jurídico*: Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-23/tribuna-defensoria-defensoria-custos-vulnerabilis-advocacia-privada>. Acesso em: 14 jan. 2021.

\_\_\_\_\_ ; Maurilio Casas MAIA; Edilson Santana GONÇALVES FILHO. *Custos vulnerabilis: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações Político-Jurídicas dos vulneráveis*. Belo Horizonte: Editora CEI, 2020.

SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna; Maurilio Casas MAIA. O garantismo penal, o encarcerado vulnerável e a intervenção da Defensoria Pública na Execução Penal: Custos vulnerabilis? *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, n. 152, p. 173-209, fev. 2019.

SANTOS, Moacyr Amaral. *Ações cominatórias no direito brasileiro: 1º tomo*. 3.ed. São Paulo: Max Limonad, 1962.

SANTOS, Welder Queiroz dos. A hora e a vez do *amicus curiae*: o projeto do novo Código de Processo Civil brasileiro. In: Fredie DIDIER JR; Antonio Adonias Aguiar (ed.). *O projeto do Novo Código de Processo Civil: estudos em homenagem ao professor José Joaquim Calmon de Passos*. Salvador: JusPodivm, 2012, p. 683-734.

SILVA, Franklin Roger Alves; Diogo ESTEVES. *Princípios institucionais da Defensoria Pública*. 3.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro. Editora Forense, 2018.

SILVA, Ricardo Alexandre da; LAMY, Eduardo. *Comentários ao Código de Processo Civil: volume IX, artigos 539 ao 673*. São Paulo: RT, 2016.

SOUSA, José Augusto Garcia de. Art. 185. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. (coord.). *Breves comentários ao novo Código de Processo Civil*. São Paulo: RT, 2015, p. 568-575.

\_\_\_\_\_. A defensoria pública. In: Teresa Arruda Alvim WAMBIER *et al.* (coord.). *Breves comentários ao novo Código de Processo Civil*. São Paulo: RT, 2015, p. 566-584.

\_\_\_\_\_. O destino de Gaia e as funções constitucionais da Defensoria Pública: ainda faz sentido (sobretudo após a edição da LC n. 132/09) a visão individualista a respeito da instituição? *Revista de Direito da Defensoria Pública*, n. 25, 2012, p. 175-244.

SULLA, João Antonio Barbieri. *Amicus curiae tridimensional: análise e perspectivas no Novo Código de Processo Civil*. Curitiba: Juruá, 2018.

TRINDADE, André Karam. Comentário aos artigos 185 a 187. In: Lenio Luiz STRECK *et al.* (org.). *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 283-287

VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

\_\_\_\_\_. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, n. 284, p. 333-369, out. 2018.

\_\_\_\_\_. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: Sérgio Cruz ARENHART; Marco Félix JOBIM (org.). *Processos estruturais*. 3.ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 329-384.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil: volume 1, teoria geral do processo*. 16.ed. São Paulo: RT, 2016.

\_\_\_\_\_ ; \_\_\_\_\_. *Curso avançado de processo civil: volume 4, procedimentos especiais e juizados especiais*. 16<sup>a</sup> ed. São Paulo: RT, 2018.

WATANABE, Kazuo. Comentário ao Título III, Capítulo I. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; NERY JUNIOR, Nelson. *Código de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do Anteprojeto*: volume II, processo coletivo. 10.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 61-124.

ZUFELATO, Camilo. Da legitimidade ativa *ope legis* da Defensoria Pública para o mandado de segurança coletivo: uma análise a partir do microsistema de direito processual coletivo brasileiro e o diálogo das fontes. *Revista de Processo*, n. 203, p. 321-343, jan. 2012.

\_\_\_\_\_. A participação da Defensoria Pública nos processos coletivos de hipossuficientes: da legitimidade ativa à intervenção *ad coadjuvandum*. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 3 (3), 2016, p. 636-657. Acesso em 21 de julho de 2020. <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/119323>.