

A INTERVENÇÃO DE TERCEIROS E O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL: ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA FUNÇÃO DE *CUSTOS VULNERABILIS*

THE THIRD-PARTY INTERVENTION AND THE NEW CIVIL PROCEDURE CODE: PERFORMANCE OF THE PUBLIC DEFENDER IN THE FUNCTION OF VULNERABILIS COSTS

Valmir Caliman Matos

(Especialista em Direito Público, Faculdade de Ensino Superior de Linhares; Advogado)

calimanmatos.adv@gmail.com

RESUMO

A presente pesquisa tem por escopo aferir os impactos da admissibilidade jurisprudencial da intervenção processual da Defensoria Pública na função de *custos vulnerabilis*, de modo similar ao que ocorre no âmbito de atuação do Ministério Público, o qual intervém para cumprir sua missão institucional de fiscal da ordem jurídica (*custos iuris*). Explora a evolução histórica do acesso à justiça e sua relevância para a tutela coletiva de direitos que envolva jurisdicionados hipossuficientes. Analisa obras que debateram esse novel instituto jurídico, assim como precedentes judiciais que enfrentaram a inédita tese institucional, aprimorada e incorporada ao direito pátrio pelo Defensor Público do Estado do Amazonas Maurilio Casas Maia. O estudo acerca do fenômeno do guardião dos vulneráveis é identificado como essencial ao cumprimento das funções atribuídas pela Constituição Federal à Defensoria Pública. Rememora o surgimento do cargo de Defensor Público, com origem em ramo do Ministério Público, e pontua conquistas históricas pela autonomia da instituição. Confronta dispositivos constitucionais e legais a fim de compreender a fundamentação que serve de lastro ao instituto. A abordagem, com enfoque no instituto processual da intervenção de terceiros, colima desvelar a natureza jurídica da intervenção defensorial como guardiã ou fiscal dos vulneráveis, bem como seus parâmetros e efeitos no ordenamento jurídico brasileiro por meio das pesquisas bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Acesso à justiça. Tutela coletiva de direitos. Intervenção de terceiros. Defensoria Pública.

ABSTRACT

The present research aims to investigate the admissibility of the Public Defender's procedural intervention in the function of *vulnerabilis* costs, similar to what occurs in the scope of action of the Public Ministry, which intervenes to fulfill its institutional mission as fiscal of the legal order (*custos iuris*). Justifies the study of the phenomenon of the guardian of the vulnerable as essential to the fulfillment of the functions assigned by the Federal Constitution to the Public Defender's Office. Describes the emergence of the Public Defender position with origins in the Public Ministry branch and its historical achievements for the autonomy of the institution. Analyzes recent works that debated this novel legal institute, as well as judicial precedents that faced the unprecedented institutional thesis, improved and incorporated into national law by the Public Defender of the State of Amazonas Maurilio Casas Maia. Confronts constitutional and legal provisions in order to analyze the legal basis that serves as a backing for the institute. The approach, focusing on the procedural institute of third party intervention of Civil Procedural Law, aims to reveal the legal nature of the defense intervention as guardian or fiscal of the vulnerable, as well as its parameters and effects in the Brazilian legal system. Explores contemporary aspects of access to justice and its relevance to the collective protection of rights that involve underprivileged jurisdictions.

Keywords: Access to justice. Collective protection of rights. Third-party intervention. Public defense.

Data de submissão: 01/09/2022

Data de aceitação: 19/05/2023

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. ACESSO À JUSTIÇA. 2. INTERVENÇÃO DE TERCEIROS: COMPATIBILIDADE DO *CUSTOS VULNERABILIS*. 3. INSTITUTO *CUSTOS VULNERABILIS* E A JURISPRUDÊNCIA SOBRE O TEMA NO STJ. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

INTRODUÇÃO

A atuação institucional da Defensoria Pública, nos moldes em que é atualmente reconhecida, foi constitucionalmente prevista com o advento da Constituição Federal de 1988 (Constituição, art. 134, *caput*). Embora,

aparentemente, o leque de atribuições dessa instituição esteja exaustivamente descrito no texto constitucional e no da Lei Complementar n. 80/94, popularmente conhecida como Lei Orgânica da Defensoria Pública, discute-se acerca da amplitude da intervenção defensorial no cumprimento de suas missões institucionais.

Nesse contexto, surgiu, no cenário brasileiro, em 2014, a tese de atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*, guardião dos vulneráveis, ou fiscal dos vulneráveis, da lavra de Maurilio Casas Maia.¹ A tese parece provir do direito latino-americano, que teria inspirado a confecção das Regras de Brasília sobre o acesso à Justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade.²

O cerne da discussão proposta pelo aludido autor repousa sobre a possibilidade de intervenção da Defensoria Pública em nome próprio em prol dos vulneráveis sociais, ampliando significativamente o alcance do conceito de vulnerabilidade até então aplicado. Essa tese, relativamente recente, objetiva, em sua aplicação ao sistema processual civil vigente, complementar ou suplementar a atuação do procurador constituído pelas partes vulneráveis. Nessa espécie de intervenção processual, a instituição tem por escopo velar pela incolumidade dos direitos fundamentais de indivíduo ou de determinada coletividade, sobretudo no que atine ao valor-fonte da dignidade da pessoa humana, o qual, para alguns, deve inspirar todo o ordenamento constitucional vigente no país.³

O objeto de estudo é aqui explorado a fim de investigar esse fenômeno processual e determinar os impactos de sua aplicação pelo Superior Tribunal de Justiça aos jurisdicionados. O presente trabalho aborda ainda a evolução jurisprudencial do tema, com ênfase no Superior Tribunal de Justiça (STJ). Como metodologia, utiliza-se raciocínio dedutivo a partir de princípios, leis ou teorias consideradas verdadeiras e indiscutíveis, a fim de predizer a ocorrência de casos particulares.⁴

¹ MAIA, M. C. **Custos vulnerabilis constitucional**: o Estado Defensor entre o REsp 1.192.577-RS e a PEC 4/2014, 2014.

² MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA. **Defensa Pública**: garantía de acceso a la justicia, 2008, p. 13-34.

³ RIVABEM, F. S. **A dignidade da pessoa humana como valor-fonte do sistema constitucional brasileiro**, 2005.

⁴ PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico, 2013.

No tópico inicial, são fixadas, sinteticamente, algumas premissas relativas ao acesso à justiça e sua estreita relação com a consagração da Defensoria Pública na atual ordem constitucional na tutela dos direitos de vulneráveis. Por seu turno, a segunda parte trata do instituto processual da intervenção de terceiros, gênero com que o fenômeno *custos vulnerabilis* se identificaria como uma de suas espécies.

No terceiro item, atinge-se o cerne da questão investigada, qual seja, a intervenção defensorial na função de *custos vulnerabilis*. Em última análise, busca-se compreender os efeitos sociais das decisões tomadas pelo Superior Tribunal de Justiça ao enfrentar a questão no julgamento de precedentes de grande repercussão social.

Ao fim, são expostas análises conclusivas a respeito do objeto da pesquisa, com a finalidade de verificar a compatibilidade do instituto processual com a ordem jurídica vigente e os efeitos práticos de sua incorporação.

1. ACESSO À JUSTIÇA

A noção de acesso à justiça, pilar do sistema processual, confunde-se com a própria evolução do Estado e a sua gradativa afirmação impositiva ante os indivíduos, os quais outrora reservavam a si próprios a resolução dos conflitos de interesse que eventualmente surgiam.⁵

Superado o modelo estatal absolutista, o advento do Estado Liberal, de modo geral, trouxe contornos meramente formais à função jurisdicional, embora tenha sido incumbido da fundamental missão de romper com o antigo regime. Com vistas à consecução desse objetivo, a lei foi elevada ao mais alto patamar, com o desiderato de substituir as práticas jurídicas autoritárias adotadas pelo regime monárquico.⁶

Considerando a intensificação da complexidade social, a característica que o *laissez-faire* moldou na tutela jurisdicional dos Estados liberais se apresentou como insuficiente aos jurisdicionados. Nessa trilha, alguns autores observam que:

⁵ CINTRA, A. C. A.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R. *Teoria geral do processo*, 2005.

⁶ MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C.; MITIDIERO, D. *Curso de processo civil: teoria do processo civil*, 2020.

O problema da “efetividade” do direito de ação, ainda que já fosse percebido no início do século XX, tornou-se mais nítido quando da consagração constitucional dos chamados “novos direitos”, ocasião em que a imprescindibilidade de um real acesso à justiça se tornou ainda mais evidente.⁷

Em face desse cenário carente de mudanças, surgiram as denominadas ondas renovatórias de acesso à justiça, as quais apregoavam tendências aparentemente cronológicas, a partir de 1965, nos países ocidentais, no sentido de conferir novos instrumentos aos ordenamentos jurídicos com o fim de tornar o acesso à justiça mais efetivo e igualitário.⁸

Em suma, o primeiro esforço nesse sentido, também chamada de primeira onda, traduz-se na assistência judiciária para os pobres. A partir dela, foi possível observar a instituição de três modelos: o *judicare*, o *salaried staff* e o misto. O primeiro deles, encampado pelos ordenamentos jurídicos da Áustria, Inglaterra, Holanda, França e Alemanha Ocidental, visava a outorga de representação adequada aos litigantes de baixa renda mediante a remuneração de advogados particulares pelo Estado.⁹

Um segundo momento reformador no panorama do acesso à justiça diz respeito à representação dos direitos coletivos *lato sensu*, que se desenvolveu mais rapidamente nos Estados Unidos, com o intento de dissociar o processo civil de uma visão meramente individualista, possivelmente herança das conquistas jurídicas obtidas à época do Estado Liberal. O panorama tradicional do direito processual, às voltas com a composição entre duas partes com interesses individuais, não abrangia a tutela dos direitos difusos, por exemplo.¹⁰

Apesar da inegável contribuição das ondas renovatórias anteriores, ainda há, segundo as referências no tema, uma terceira onda para aprimorar o acesso à justiça nos Estados ocidentais. Essa categoria, doutrinariamente reconhecida como o enfoque do acesso à Justiça, colima fomentar a solução extrajudicial de conflitos e conferir mais efetividade às normas que

⁷ MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C.; MITIDIERO, D. **Curso de processo civil: teoria do processo civil**, 2020, p. 278.

⁸ CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**, 1988.

⁹ *Ibidem*, p. 35-49.

¹⁰ *Ibidem*, p. 49-50.

estabelecem prerrogativas e deveres às relações jurídicas de direito material, ou direito substantivo, por meio da alteração de procedimentos e sua adequação aos diversos tipos de litígios.

Assim, construiu-se justificativa para essa corrente sem negar o mérito das duas primeiras ondas. Todavia, aponta a insuficiência daquelas para a prevenção de lides e pontua o baixo número de possibilidades de composição, o que afetaria diretamente o grau de satisfação dos jurisdicionados com as soluções impostas.¹¹

Depois de promover uma releitura da obra clássica de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, há até quem proponha, com viés progressista, a existência de uma quarta onda renovatória, consubstanciada na expansão do conceito de necessitado, que poderia abarcar, casuisticamente, o acesso de operadores do direito à justiça, orientando-se pelo enfoque na promoção dos direitos humanos e na autodeterminação das minorias.¹²

Trazendo à baila o cerne do debate, o instituto *custos vulnerabilis* deriva de uma reinterpretação do conceito de hipossuficiência. Conforme se desenvolveu acerca do tema, a concepção de necessitado teria sofrido alteração histórica em sua abrangência. Sobre as produções a respeito do assunto:

Quando se pensa em assistência judiciária, logo se pensa na assistência aos necessitados, aos economicamente fracos, aos “*minus habentes*”. É este, sem dúvida, o primeiro aspecto da assistência judiciária: o mais premente, talvez, mas não o único.

Isso porque existem os que são necessitados no plano econômico, mas também existem os necessitados do ponto de vista organizacional. Ou seja, todos aqueles que são socialmente vulneráveis: os consumidores, os usuários de serviços públicos, os usuários de planos de saúde, os que queiram implementar ou contestar políticas públicas, como as atinentes à saúde, à moradia, ao saneamento básico, ao meio ambiente *etc.*¹³

A corrente inovadora, responsável por elastecer o conceito de necessitado, vulnerável, ou hipossuficiente, à qual a processualista se filiou, aparentemente

¹¹ CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**, 1988, p. 67-73.

¹² ECONOMIDES, K. **Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”**: epistemologia *versus* metodologia, 1999.

¹³ GRINOVER, A. P. **Legitimidade da Defensoria Pública para ação civil pública**, 2008, p. 305-306.

culminou na reforma promovida pelo Poder Constituinte Derivado Reformador, que, por meio da Emenda Constitucional n. 80, de 4 de junho de 2014, promoveu alteração no texto constitucional atribuindo formato e funções mais robustos à Defensoria Pública na orientação e tutela dos direitos dos necessitados (Constituição, art. 134, *caput*).¹⁴ Nota-se que o constituinte não se refere ao público-alvo da instituição tendo em conta apenas a insuficiência econômica, e sim autorizando a assistência jurídica a diversos grupos em situação equivalente à hipossuficiência organizacional.

Mais recentemente, um marco para efetivação do acesso à justiça consistiu na aprovação das Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade, também denominadas “100 regras de Brasília”, durante encontro da Cúpula Judicial Ibero-Americana, realizado em Brasília, como uma declaração de garantia efetiva aos direitos humanos.¹⁵

Em 2022, como produto da Pesquisa Nacional da Defensoria Pública naquele ano, obtiveram-se dados relevantes acerca do acesso à justiça nos núcleos localizados em todas as unidades federativas. Na ocasião, o ideal analisado foi repartido em três pilares fundamentais, quais sejam: a educação em direitos, o conhecimento da população sobre os serviços prestados pela Defensoria Pública e a prevenção de conflitos e desjudicialização de demandas.¹⁶

Durante a pesquisa, foi constatado que 18 das 28 unidades da Defensoria Pública no Brasil apontaram possuir setor específico voltado à orientação jurídica e à informação da população.

2. INTERVENÇÃO DE TERCEIROS: COMPATIBILIDADE DO *CUSTOS VULNERABILIS*

Compreender o conceito de terceiro perpassa, em última análise, pela própria definição de “parte” em uma relação jurídica processual. Segundo

¹⁴ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.

¹⁵ ANADEP. *Regras de Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade*, 2008.

¹⁶ BRASIL. *Pesquisa Nacional da Defensoria Pública*, 2022.

Liebman, todos aqueles que não são partes são considerados, em relação àquele processo, terceiros.¹⁷

Hodiernamente, as modalidades mais comuns e topograficamente reunidas pelo legislador no Código de Processo Civil consistem em: assistência (simples e litisconsorcial), denunciação da lide, chamamento ao processo, incidente de desconsideração da personalidade jurídica e o *amicus curiae*.

Não obstante as espécies de intervenção de terceiros elencadas sob aquele título, há consenso a respeito da existência de outras modalidades difusas pela codificação processual que autorizariam terceiros juridicamente interessados a intervirem em uma relação jurídica processual. A título exemplificativo, citam-se os embargos de terceiro e o recurso de terceiro prejudicado.¹⁸

Por outra via, cogitam-se outras formas de intervenção de terceiros por imperativo constitucional, as quais possuiriam lastro expresso no Código de Processo Civil. Esse seria o contexto que envolve a intervenção do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica, bem como a da Defensoria Pública na tutela dos direitos de pessoas em situação de hipossuficiência.¹⁹

Preconiza-se que a partir da Constituição Federal de 1988 o Ministério assumiu protagonismo em demandas judiciais carregadas de interesse público ou social, deixando de ser apenas interveniente em demandas alheias. O pesquisador cita, além da Norma Fundamental, a Recomendação n. 16/2010 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), cujo conteúdo teria posteriormente inspirado a disciplina institucional materializada no Código de Processo Civil, em 2015.²⁰

¹⁷ Apud: DINAMARCO, C. R. **Instituições de Direito Processual Civil**, v. II, 2009, p. 380.

¹⁸ Nessa trilha: RANGEL, M. A. S. S. **As intervenções de terceiros no Novo Código de Processo Civil**, 2016, p. 110.

¹⁹ **Art. 178/CPC/15** – “O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como **fiscal da ordem jurídica** nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam [...]” **Art. 565, §2º/CPC/15** – “O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a **Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça.**” BRASIL. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015**, 2015a.

²⁰ AMORIM, H. M. de. **O Ministério Público e a unidade do ordenamento jurídico**: o Ministério Público em 2º grau e a formação, aplicação e superação de precedentes no Código de Processo Civil de 2015, 2017.

Em observação relevante para o panorama traçado neste estudo, aponta-se que:

Tanto o Código de Processo Civil de 1973 (art. 83) como o Código de Processo Civil de 2015 (art. 179) autorizam o *Parquet* a praticar, mesmo que na qualidade de interveniente *custos legis*, atos processuais equivalentes aos das partes: pode requerer a produção de provas, solicitar “as medidas processuais cabíveis”, manifestar-se no decorrer de toda a relação processual (inclusive e não apenas por via de parecer), assim como recorrer contra decisões que entenda lesivas aos interesses por ele judicialmente representados.²¹

Por outra via, há entre os processualistas quem defenda a existência de uma nova forma de intervenção institucional, essa por parte da Defensoria Pública. Trata-se da atividade na qualidade de *custos vulnerabilis*, de modo semelhante ao que se dá com o Ministério Público no exercício de sua missão institucional de *custos iuris*, de sorte a assegurar, em processos judiciais individuais e coletivos, tutela adequada aos interesses atribuídos àquela instituição, bem como na promoção dos direitos humanos.²²

Seguindo essa linha de raciocínio, o legislador estabeleceu, cumpre salientar, alguns gatilhos normativos relativos a essa modalidade de intervenção nos artigos 554, § 1º, e 565, § 2º, do Código de Processo Civil.²³

O primeiro dispositivo mencionado versa sobre a intimação da Defensoria Pública nas ações possessórias com grande número de pessoas integrando o polo passivo nas quais existam pessoas em situação de hipossuficiência econômica. Tratar-se-ia, nesse caso, de intervenção de terceiros *suis generis*, com fulcro constitucional e institucional, na qual a instituição atuaria em prol da amplificação do contraditório dos interesses comunitários para efetivar direitos de posse, moradia ou habitação de comunidade necessitada. Em relação ao termo “hipossuficiência econômica”, a leitura mais idônea do

²¹ VENTURI, E. **A voz e a vez do interesse público em juízo:** (re)tomando a sério a intervenção *custos legis* do Ministério Público no novo processo civil brasileiro, 2015, p. 119.

²² BUENO, C. S. **Curso sistematizado de direito processual civil:** teoria geral do direito processual civil, 2018, p. 218.

²³ MAIA, M. C. **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, 2016.

dispositivo, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, dar-se-ia a partir da compreensão do adjetivo como atribuição mínima compulsória da Defensoria Pública, de sorte a aproximar o dispositivo de uma norma de caráter exemplificativo.²⁴

No segundo caso, a intimação institucional é realizada, ainda no contexto de ação possessória multitudinária, para participar da audiência de mediação quando houver parte beneficiária de gratuidade da justiça. Não obstante a doutrina institucional divergir e apontar certa atecnia do legislador, por confundir os conceitos de gratuidade da justiça e de assistência judiciária gratuita²⁵, considera-se que o defensor público poderia se manter inerte – constatando não haver desequilíbrio processual que justifique sua atuação –, atuar como assistente simples da parte – caso identifique na parte necessitada alto grau de vulnerabilidade (*vide* art. 4º, XI, da LC 80/94) – ou mesmo como representante postulatório, se porventura o causídico abandonar o patrocínio processual dos interesses do necessitado que não possua condições financeiras de constituir novo patrono, ressalvada a avaliação discricionária do defensor público acerca da análise de hipossuficiência.

Em relação a ambas as espécies de intervenção institucional da Defensoria Pública reconhecidas pelo legislador, a participação defensorial é curial devido à existência de interesses dissidentes dentro da própria coletividade, fator que exige maior atenção do membro ao atuar em demandas congêneres.²⁶

Por conseguinte, além das categorias já catalogadas expressamente pelo legislador em título próprio do Código de Processo Civil, é possível a defesa de outras atuações interventivas, derivadas de dispositivos esparsos ao longo da referida norma, ou cujo fundamento de validade se extrai da legislação federal que regula as instituições, como seria o caso da LC 75/93 e da LC 80/94.

²⁴ MAIA, M. C. **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, 2016.

²⁵ Assim se posicionam: SILVA, F. R. A.; ESTEVES, D. **A nova disciplina da legitimação extraordinária da Defensoria Pública no Novo Código de Processo Civil**, 2015, p. 337.

²⁶ MAIA, op. cit., p. 1281.

3. INSTITUTO *CUSTOS VULNERABILIS* E A JURISPRUDÊNCIA SOBRE O TEMA NO STJ

O *custos vulnerabilis*, instituto processual que constitui o cerne da presente pesquisa, já foi concebido por parte da doutrina institucional como intervenção norteadada pelo interesse constitucional-legal da Defensoria Pública e, nos casos não expressos no texto constitucional, pelo padrão da intervenção de terceiros, em defesa dos interesses dos vulneráveis e da própria instituição.²⁷ E o fundamento para a equiparação entre as espécies de intervenção institucional remonta à edição da Lei n. 216, de 9 de janeiro de 1948, a qual dispunha sobre a composição do Ministério Público do Distrito Federal (extinto Estado da Guanabara), cujo território atual pertence ao município do Rio de Janeiro. A norma citada atribuía o atendimento judiciário dos juridicamente necessitados à carreira inicial do Ministério Público, que, à época, foi designada de “Defensor Público”.²⁸

No entanto, a norma considerada responsável por criar, isoladamente, o cargo de defensor público consiste na Lei Estadual n. 2.188, de 21 de julho de 1954, do Estado do Rio de Janeiro. Segundo essa lei, seis cargos de provimento efetivo eram criados na estrutura da Procuradoria-Geral de Justiça, cuja indicação se atribuía ao Poder Executivo.²⁹

A aceitabilidade dessa modalidade interventiva tem se acentuado entre a doutrina institucional, chegando a ser reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça, a despeito de ainda haver alguma confusão entre a intervenção em comento e aquela na qualidade de *amicus curiae* em algumas decisões de admissão da instituição nos feitos.

O STJ, em 2018, encampou a tese pela primeira vez, ocasião na qual a Segunda Turma se deparou com disputa acerca da posse sobre terreno rural. Na oportunidade, suscitou-se a hipossuficiência dos réus e a situação de risco de seis idosos, justificando-se a intervenção institucional com fulcro nos princípios do contraditório e da ampla defesa.³⁰

²⁷ GONÇALVES FILHO, E. S.; ROCHA, J. B.; MAIA, M. C. *Custos vulnerabilis*: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis, 2020, p. 80.

²⁸ ESTEVES, D.; SILVA, F. R. A. *Princípios institucionais da Defensoria Pública*, 2018.

²⁹ MAIA, M. C. *O modelo constitucional de assistência jurídica (Defensoria Pública) e o sistema federativo*: Defensorias municipais? O caso da ADPF 279, 2018, p. 131.

³⁰ BRASIL. *AgInt no REsp 1729246/AM*, 2018.

Em apreço à função institucional da Defensoria Pública na defesa dos interesses individuais e coletivos dos idosos, o acórdão colaciona:

PROCESSUAL CIVIL. INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DA DEFENSORIA PÚBLICA. NECESSIDADE. REVISÃO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

[...]

3. Em que pese a inaplicabilidade do dispositivo ao feito, trazemos à reflexão importante questão envolvendo a normativa prevista no artigo 554, § 1º, CPC/2015, em que se exige a atuação da Defensoria Pública em casos como o presente: “§ 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”. Conclusão inafastável é que esse dispositivo busca concretizar a dignidade da pessoa humana, democratizando o processo, ao permitir a intervenção defensorial. O artigo almeja garantir e efetivar os princípios do contraditório e da ampla defesa de forma efetiva. **4. Importante destacar que a possibilidade de defesa dos vulneráveis, utilizando-se de meios judiciais e extrajudiciais, está prevista no art. 4º, XI, da LC 80/1994: “Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: (...) 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”.** 5. A própria recorrente reconhece que não foi apresentada contestação, no caso, o que por si só comprova o prejuízo advindo da ausência de atuação da Defensoria Pública [...].³¹

A despeito de a fundamentação do acórdão ter se lastreado no artigo 4º, XI, da Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994, a hipótese de invocação simultânea do artigo 554, § 1º, do Código de Processo Civil por

³¹ BRASIL. AgInt no REsp 1729246/AM, 2018.

analogia se afiguraria plenamente possível, dada a existência de coletividade vulnerável no polo passivo da demanda.

Importa ressaltar algumas peculiaridades entre as formas de intervenção, vez que o *custos vulnerabilis* permite ampla admissibilidade de recurso interposto pela Defensoria Pública. Lado outro, o *amicus curiae* é marcado justamente pela legitimidade recursal restrita, nos moldes do artigo 138, §§ 1º e 3º, do Código de Processo Civil e do Enunciado n. 391 do Fórum Permanente de Processualistas Civis.³²

Em 2019, em decisão paradigmática, o STJ admitiu expressamente a intervenção da Defensoria Pública da União como *custos vulnerabilis* nos autos de recurso especial repetitivo em que se discutia a obrigação de fornecimento de medicamento não registrado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária por parte das operadoras de planos de saúde.³³ Naquele caso, o ministro relator preconizou que **a instituição atua sem as restrições impostas ao *amicus curiae*, com vistas à ampliação do contraditório em prol dos consumidores vulneráveis.** Nas palavras do ministro:

No caso, foi facultada à DPU a sua atuação nos autos como *amicus curiae*, tendo ela apresentado sua manifestação (e-STJ, fls. 834/848) e realizado sustentação oral (e-STJ, fls. 958/959). Contudo, a DPU postulou a sua intervenção, na hipótese, como *custos vulnerabilis*, ou seja, na condição de “guardião dos vulneráveis”, o que lhe possibilitaria interpor todo e qualquer recurso. Defendeu, em suma, a sua legitimidade para intervir em demandas que possam surtir efeitos nas esferas das pessoas ou grupos de necessitados, mesmo em casos nos quais não há vulnerabilidade econômica, mas sim vulnerabilidade social, técnica, informacional, jurídica. Ao meu sentir, e sem esgotar o tema, acredito que, neste caso, a DPU pode, sim, atuar como *custos vulnerabilis*, razão pela qual submeto o tema a esta eg. Segunda Seção, pelos seguintes fundamentos [...].³⁴

Do exame das considerações contidas no voto, nota-se a necessidade de estabelecer alguns critérios para a distinção entre ambos os institutos, haja vista o possível prejuízo à defesa dos interesses de vulneráveis caso se aplique

³² BRASIL. V Encontro do Fórum Permanente de Processualistas Civis, 2015.

³³ BRASIL. EDcl no REsp 1712163/SP, 2019.

³⁴ Ibidem.

tratamento idêntico às modalidades interventivas, que se fundamentam em dispositivos distintos.

Mais recentemente, o Tribunal da Cidadania julgou o REsp 1.809.486/SP sob o rito dos recursos repetitivos, fixando-se a tese de que:

Nos contratos de plano de saúde não é abusiva a cláusula de coparticipação expressamente ajustada e informada ao consumidor, à razão máxima de 50% (cinquenta por cento) do valor das despesas, nos casos de internação superior a 30 (trinta) dias por ano, decorrente de transtornos psiquiátricos, preservada a manutenção do equilíbrio financeiro.³⁵

Nos autos, a Defensoria Pública da União foi novamente admitida na condição de *custos vulnerabilis* e deduziu tese defensiva aos direitos dos consumidores, em tese, polo vulnerável na relação processual examinada.

Não obstante os precedentes já mencionados, cumpre salientar que o debate ainda não se encontra pacificado no âmbito da Corte. Mais recentemente, identificaram-se precedentes de inadmissibilidade da tese, o que impediu a Defensoria Pública de contribuir para o convencimento motivado em casos envolvendo os interesses de vulneráveis.

Nos autos em que se discutia pedido de medida protetiva de acolhimento institucional de menores, a Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso requereu admissão no feito na condição de *custos vulnerabilis*, contudo, o requerimento restou negado. Na ocasião, prevaleceu o entendimento de que a atuação protetiva dos menores incumbia ao Ministério Público, não sendo caso de curadoria especial e não sendo necessária a intervenção institucional em favor da parte. Nesse sentido:

AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. MENOR DE IDADE. MEDIDA PROTETIVA DE ACOLHIMENTO PROVISÓRIO. NOMEAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA COMO CUSTOS VULNERABILIS. SÚMULA N. 83/STJ. DESNECESSIDADE DA INTERVENÇÃO. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA N. 7/STJ. 1. O Ministério Público é o órgão que se incumbe da

³⁵ BRASIL. Tema 1032 – REsp 1.809.486/SP, 2020.

defesa dos menores, atuando em caráter protetivo, tornando despicienda a participação de outro órgão, no caso a Defensoria Pública, com a mesma finalidade, nos procedimentos previstos no ECA. 2. A atuação da Defensoria Pública como curadora especial deve se dar somente quando chamada ao feito pelo Juízo em processos em que a criança ou adolescente seja parte na relação processual e desde que, em harmonia com o princípio da intervenção mínima, haja necessidade para tanto [...].³⁶

Em contexto semelhante e no mesmo ano, produziu-se o seguinte entendimento pela inadmissibilidade, fundado no Enunciado n. 83 da Súmula de Jurisprudência Dominante da Corte:

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO DE MEDIDA PROTETIVA. CONCLUSÃO NO SENTIDO DA DESNECESSIDADE DE INCLUSÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA LIDE NA CONDIÇÃO DE *CUSTOS VULNERABILIS*. INTERESSES DO MENOR RESGUARDADOS. SÚMULAS 7 E 83/STJ. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. **1. Apreciando o contexto fático-probatório dos autos, a segunda instância concluiu não ser necessária a inclusão da Defensoria Pública, ora insurgente, na lide na condição de *custos vulnerabilis*. Isso porque não havia a necessidade de defesa do adolescente pelo órgão, que estaria em pleno acompanhamento e devidamente assistido, sendo, portanto, prescindível a assistência pretendida.** Essas ponderações foram fundadas na apreciação fático-probatória, a atrair o texto da Súmula 7/STJ, que incide sobre ambas as alíneas do permissivo constitucional. No mais, não destoam da jurisprudência desta Corte Superior - Súmula 83/STJ. 2. Consoante orientação do Superior Tribunal de Justiça, “a atuação da Defensoria Pública como curadora especial no que se refere ao Estatuto da Criança e do Adolescente deve se dar somente quando chamada ao feito pelo Juiz da Vara da Infância e Juventude em processos em que a criança ou adolescente seja parte na relação processual, e desde que vislumbrada tal necessidade, sob pena de violação princípio da intervenção mínima previsto no art. 100, inc. VII, do

³⁶ BRASIL. AgInt no AREsp 1953508/MS, 2022.

ECA” (AgInt no AREsp 1.819.420/MS, Rel. Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 22/11/2021, DJe 2/12/2021). 3. Agravo interno desprovido.³⁷

Portanto, embora a admissão da intervenção da instituição como *custos vulnerabilis* tenha contribuído para o contraditório e o acesso à justiça de coletividades em alguns casos, a condição de vulnerabilidade de menores não tem sido suficiente, por si só, para o reconhecimento do interesse jurídico da Defensoria Pública como protetora dos vulneráveis sob a óptica do Superior Tribunal de Justiça.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por objetivo proceder à análise da intervenção da Defensoria Pública como guardião dos vulneráveis, esses entendidos em conceito amplo, tendo-se em conta critérios fático, social, etário, de gênero, circunstancial, dependência química, entre outros.

O acesso à justiça, elemento fundamental do direito processual, é mais bem concretizado a partir da possibilidade de intervenção de terceiros fundada em interesses institucionais legalmente justificados, como ocorre com o Ministério Público e a Defensoria Pública.

A partir do estudo das variáveis que envolvem a temática, foi possível compreender a natureza jurídica do instituto *custos vulnerabilis* como modalidade de intervenção de terceiro implícita em dispositivos do Código de Processo Civil, a sua admissibilidade perante o ordenamento jurídico brasileiro e aplicação vacilante por parte do Superior Tribunal de Justiça.

Tal forma de intervenção se assemelha àquela função atribuída ao Ministério Público, responsável por velar pela validade do ordenamento jurídico como fiscal da ordem jurídica, também designado *custos iuris*.

A legitimidade da Defensoria Pública interveniente como *custos vulnerabilis*, conquistada no âmbito coletivo da tutela de direitos, não deve se dar de modo irrestrito, apenas fundada em critério isolado, sem se perquirir a

³⁷ BRASIL. AgInt no AREsp 2033871/MS, 2022.

pertinência da vulnerabilidade avaliada diante da atuação dos demais agentes processuais.

A jurisprudência firmada pelo Superior Tribunal de Justiça até o momento carece de solidez suficiente para se apontar a seleção dos critérios que norteiam a aplicação da tese do guardião dos vulneráveis. A evolução jurisprudencial demandará tempo e mais casos paradigmáticos para traçar contornos mais bem definidos da extensão e dos efeitos da admissibilidade do instituto.

REFERÊNCIAS

AMORIM, H. M. de. **O Ministério Público e a unidade do ordenamento jurídico: o Ministério Público em 2º grau e a formação, aplicação e superação de precedentes no Código de Processo Civil de 2015**. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Espírito Santo, 2017.

ARAÚJO, J. A. de. O litígio coletivo da posse dos artigos 554 e 565 do Novo CPC e a natureza da atuação da Defensoria Pública. In: SOUSA, J. A. G. de. (Coord.). **Defensoria Pública**. Salvador: Juspodivm, 2015.

BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 8 set. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 mai. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 14 set. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 80, de 12 de março de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 jan. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 8 set. 2020.

BRASIL. **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2022**. Brasília: DPU, 2022. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/pesquisa-nacional-da-defensoria-publica-2022-eBook.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1953508/MS. Relatora: Ministra Maria Isabel Galotti, Quarta Turma, julgado em 28 nov. 2022. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 2 dez. 2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202102617863&dt_publicacao=02/12/2022. Acesso em: 9 abr. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 2033871/MS. Relatora: Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 6 jun. 2022. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 8 jun. 2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202103925529&dt_publicacao=08/06/2022. Acesso em: 12 abr. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial 1729246/AM. Relator: Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 04 set. 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 20 nov. 2018. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201800482089&dt_publicacao=20/11/2018. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Recurso Especial 1712163/SP. Relator: Min. Moura Ribeiro, Segunda Seção, julgado em 25 set. 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 27 set. 2019. Disponível em: <https://portaljustica.com.br/acordao/2375751>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1809486/SP. Relator: Min. Marco Buzzi, Segunda Seção, julgado em 09 dez. 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 16 dez. 2020. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1206286296/recurso-especial-resp-1809486-sp-2019-0106488-1/inteiro-teor-1206286304>. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRAZ, N. P. T. Atuação *custos vulnerabilis* da defensoria pública: aspectos normativos e jurisprudenciais. **Revista da Defensoria Pública da União**, n. 16, p. 111-132, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/466/298>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BUENO, C. S. **Curso sistematizado de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CINTRA, A. C. A.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R. **Teoria geral do processo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

CONFERÊNCIA JUDICIAL IBERO-AMERICANA, 14, 2008, Brasília. **Regras de Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade**. Brasília: ANADEP, 2008. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>. Acesso em: 25 out. 2020.

DIÁRIO PROCESSUAL. **V Encontro do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis**. Enunciados aprovados em Vitória. mai. 2015. Disponível em: <https://>

diarioprocessualonline.files.wordpress.com/2020/05/enunciados-forum-permanente-processualistas-civis-fppc-2020-atualizado.pdf. Acesso em: 14 abr. 2022.

DINAMARCO, C. R. **Instituições de Direito Processual Civil**. Vol. II, 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

DUARTE, R. P. **Garantia de acesso à justiça**: os direitos processuais fundamentais. Coimbra: Coimbra, 2007.

ECONOMIDES, K. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia. In: PANDOLFI, D. (et al.) (Org.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. Disponível em: http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/39.pdf. Acesso em: 4 abr. 2021.

ESTEVES, D.; SILVA, F. R. A. A nova disciplina da legitimação extraordinária da Defensoria Pública no Novo Código de Processo Civil. In: SOUSA, J. A. G. de (Coord.). **Defensoria Pública**. Salvador: Juspodivm, 2015.

ESTEVES, D.; SILVA, F. R. A. **Princípios institucionais da Defensoria Pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

GONÇALVES FILHO, E. S.; ROCHA, J. B.; MAIA, M. C. **Custos vulnerabilis**: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis. Belo Horizonte: CEI, 2020.

GRINOVER, A. P. Legitimidade da Defensoria Pública para ação civil pública. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 165, p. 299-317, 2008.

MAIA, M. C. *Custos Vulnerabilis* constitucional: o Estado Defensor entre o REsp nº 1.192.577-RS e a PEC nº 4/14. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, ano XVIII, n. 417, p. 55-57, jun. 2014.

MAIA, M. C. A intervenção de terceiro da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias: uma resenha sobre o § 1º do art. 554 do NCPC e o *custos vulnerabilis*. In: SÃO PAULO (Estado). Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, EDEPE, v. 4, p. 92-101, 2016. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalPeriodicos/TodosOsPeriodicos/cadernos_defensoria_publica_esp/Cad-Def-Pub-SP_n.25_1.pdf. Acesso em: 15 out. 2020.

MAIA, M. C. 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: **Novo CPC doutrina selecionada**. Vol. 1: Parte geral. Salvador: Juspodivm, p. 1253-1292, 2016.

MAIA, M. C. O modelo constitucional de assistência jurídica (Defensoria Pública) e o sistema federativo: Defensorias municipais? o caso da ADPF 279. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 987, p. 127-158, 2018.

MAIA, M. C. Defensoria Pública enquanto *custos vulnerabilis*: tese e avanço jurisprudencial em 2020. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 1025, p. 355-364, 2021.

MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C.; MITIDIERO, D. **Curso de processo civil**: teoria do processo civil. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C.; MITIDIERO, D. **Curso de processo civil**: tutela dos direitos mediante procedimento comum. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA. **Defensa Pública**: garantía de acceso a la justicia. Buenos Aires: Defensoría General de la Nación, 2008. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26687.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2020.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RANGEL, M. A. S. S. As intervenções de terceiros no Novo Código de Processo Civil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 257, p. 109-124, 2016.

RIVABEM, F. S. A dignidade da pessoa humana como valor-fonte do sistema constitucional brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 43, n. 0, 2005. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/7004/4982>. Acesso em: 10 jun. 2021.

ROCHA, J. B.; GONÇALVES FILHO, E. S. STF admite legitimidade da Defensoria para intervir como *custos vulnerabilis*. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-04/legitimidade-defensoria-intervir-custos-vulnerabilis>. Acesso em: 2 dez. 2022.

SANTOS, D. C. L. S. **Defensoria Pública e tutela coletiva**: a atuação da Defensoria Pública na defesa de direitos coletivos no cenário pós-Emenda Constitucional nº. 80/2014 - uma nova perspectiva. Dissertação (Mestrado em Proteção dos Direitos Fundamentais) – Faculdade de Direito, Universidade de Itaúna, Minas Gerais, 2014.

VENTURI, E. A voz e a vez do interesse público em juízo: (re)tomando a sério a intervenção custos legis do Ministério Público no novo processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 246, p. 113-145, 2015.