

**CUSTOS VULNERABILIS: ANÁLISE EMPÍRICA  
DA ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO  
NAS AÇÕES POSSESSÓRIAS**

*CUSTOS VULNERABILIS: EMPIRICAL ANALYSIS OF THE WORK  
OF THE UNION PUBLIC DEFENDER'S OFFICE  
IN POSSESSION ACTIONS*

*Wilza Carla Folchini Barreiros*

*(Mestre em Ciência Jurídica/ Univali. Defensora Pública Federal)*

*wilza.barreiros@dpu.def.br*

**RESUMO**

O objetivo científico deste artigo consiste em analisar a atuação da Defensoria Pública da União como *custos vulnerabilis* nas ações possessórias multitudinárias, para tal se realizou pesquisa empírica da atuação perante a Justiça Federal da 4ª Região. A intervenção como *custos vulnerabilis* ocorre em nome próprio, em favor dos seus interesses institucionais, qual seja, a defesa dos vulneráveis. A necessidade de espécie interventiva própria nos conflitos fundiários ocorre por diversas peculiaridades, tais como fatores socioeconômicos dos envolvidos e obstáculos enfrentados pelas partes no âmbito do Poder Judiciário. Partindo da análise de dados da Justiça Federal da 4ª Região, constatou-se que a atuação como *custos vulnerabilis* ainda está aquém do devido. Como suposição para a não atuação, apontou-se: desconhecimento do instituto do *custos vulnerabilis* e da figura do Defensor Regional de Direitos Humanos (cargo responsável pela atuação coletiva, com abrangência em todo o território do Estado). O ofício de Defensor Regional de Direitos Humanos deveria ampliar a abrangência territorial da Defensoria Pública da União, o que efetivamente não ocorreu na 4ª Região. No que concerne à metodologia, foi aplicada pesquisa bibliográfica no primeiro item e seus subitens, os demais estão alicerçados em bases de dados.

**Palavras-chave:** *Custos vulnerabilis*. Ações possessórias. Conflitos fundiários. Defensoria Pública da União. Justiça Federal da 4ª Região.

## ABSTRACT

The scientific objective of this article is to analyze the role of the Federal Public Defender's Office as *custos vulnerabilis* in multitudinous possessory actions. To this end, empirical research was carried out on its work before the Federal Court of the 4th Region. The intervention as *custos vulnerabilis* occurs in its own name, in favor of its institutional interests, namely the defense of the vulnerable. The need for its own kind of intervention in land conflicts arises because of various peculiarities, such as the socio-economic factors of those involved and the obstacles faced by the parties within the Judiciary. Based on an analysis of data from the Federal Court of the 4th Region, it was found that action as *custos vulnerabilis* still falls short of what is owed. As assumption for non-action, it was pointed out: lack of knowledge of the institute of *custos vulnerabilis* and of the figure of the Regional Human Rights Defender (a position responsible for collective action, covering the entire territory of the state). The position of Regional Human Rights Defender should broaden the territorial scope of the Federal Public Defender's Office, which has not actually happened in the 4th Region. With regard to methodology, it is worth summarizing that bibliographical research was applied in item one and its sub-items, the others are based on databases.

**Keywords:** *Custos vulnerabilis*. Possessory actions. Land conflicts. Federal Public Defender's Office. Federal Court of the 4th Region.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. CUSTOS VULNERABILIS: NOVA POSIÇÃO PROCESSUAL DA DEFENSORIA PÚBLICA. 1.1 Intervenção *custos vulnerabilis* nas ações possessórias. 1.2 Necessitados nas ações possessórias multitudinárias. 1.3 A intervenção do artigo 565, §2º, do CPC. 2. ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO NA JUSTIÇA FEDERAL DA 4ª REGIÃO. 2.1 Metodologia aplicada. 2.2 Defensoria Pública da União na Justiça Federal da 4ª Região. 2.3 Atuação como *custos vulnerabilis* nas ações possessórias. 3. AMPLIAÇÃO DE ATENDIMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Data de submissão: 02/10/2024

Data de aceitação: 24/01/2025

## INTRODUÇÃO

O objetivo do artigo consiste em analisar a atuação da Defensoria Pública da União como *custos vulnerabilis* nas ações possessórias multitudinárias, realizando pesquisa empírica da atuação perante a Justiça Federal da 4ª Região. Para tanto, parte-se do seguinte problema: qual a dimensão da atuação da Defensoria Pública da União nas ações possessórias coletivas no âmbito da Justiça Federal da 4ª Região? A partir da análise de ações possessórias, a intenção é investigar a posição processual que costumeiramente a Defensoria Pública da União vem tomando, o quantitativo de atuações e se houve uma ampliação da base territorial de atuação.

Os dados explorados foram obtidos no banco de dados do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF/4ª), utilizando-se ainda, para aprofundar as informações, o sistema de processo eletrônico da Justiça Federal da 4ª Região (e-proc) e o sistema da Defensoria Pública da União (SIS-DPU).

O recorte da pesquisa consiste em ações tramitando perante a primeira instância da Justiça Federal dos três estados da região Sul, ajuizadas entre 24 de julho de 2019 e 24 de julho de 2023, da classe processual Ação de Reintegração/Manutenção e Interdito proibitório, cujo assunto e subassuntos no sistema e-proc pudessem ter relação com o tema moradia. O TRF/4ª encaminhou uma lista com 1.739 ações possessórias, na qual foram apuradas 61 demandas judiciais com características que levavam à atuação da Defensoria Pública da União como *custos vulnerabilis*, sendo que em algumas delas já atuava como interveniente, em outras estava em posição processual diversa ou não atuava.

Vale salientar as dificuldades na extração de dados, vez que a lista fornecida pelo TRF/4ª não apontava quem eram os réus, situação de vulnerabilidade desses e se o caso envolvia conflito fundiário, o que demandou a busca de informações de todas as 1.739 ações judiciais no sistema de consulta do processo eletrônico da Justiça Federal da 4ª Região e, eventualmente, no sistema da Defensoria Pública da União.

Por fim, registra-se que, nas diversas fases da pesquisa, foram acionadas as técnicas do referente, da categoria, do conceito operacional e da pesquisa bibliográfica e empírica.

## 1. *CUSTOS VULNERABILIS* - NOVA POSIÇÃO PROCESSUAL DA DEFENSORIA PÚBLICA

A expressão *custos vulnerabilis*<sup>1</sup> foi cunhada pelo Defensor Público do Estado do Amazonas Maurílio Casas Maia, no ano de 2014, em artigo que levantava a questão da atuação da Defensoria Pública na esfera coletiva em defesa de vulneráveis em sentido amplo<sup>2</sup>, opondo-se ao entendimento lançado pelo STJ naquele momento de que atuação coletiva só estaria legitimada exclusivamente em defesa de grupos hipossuficientes econômicos. Posteriormente, ao discorrer sobre o primeiro emprego da expressão *custos vulnerabilis*, Maurílio esclareceria que “A expressão *Custos Vulnerabilis* foi criada a partir de uma necessidade argumentativa concreta de enfraquecer visões preconceituosas sobre a legitimidade institucional da Defensoria Pública”<sup>3</sup>.

Nessa linha, o doutrinador que criou a expressão conceitua *custos vulnerabilis* como a intervenção de exclusividade da Defensoria Pública, de lastro constitucional e legal, em que atua em nome própria buscando “efetivar seus interesses públicos finalísticos, primários, em prol da efetividade de sua missão constitucional em favor dos vulneráveis”<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> A terminologia *custos vulnerabilis* também é designada na doutrina “*custos plebis*”. ROLIM, J. de M. N. A atuação da Defensoria Pública como custos vulnerabilis em ações possessórias multitudinárias. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, v. 1, 2016, p. 45-66. CARVALHO, S. N. A Defensoria Pública nos litígios coletivos de posse: propostas para a busca de um modelo procedimental mais garantista. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, v. 1, 2016, p. 105. Designa-se ainda *guardião* ou *fiscal dos vulneráveis*. Aqui utilizaremos a nomenclatura latina *custos vulnerabilis*, visto que consagrada na doutrina e na jurisprudência, conforme se verá nas citações que serão trazidas ao longo deste texto. Maurílio Casas Maia explica as razões da utilização do termo: “[...] tem-se propagado e utilizado a primeira expressão (*custos vulnerabilis*) por mais se aproximar da amplitude da missão constitucional da Defensoria Pública, enquanto a segunda (*custos plebis*) foi indicada na modalidade de assistência *ad coadjuvandum* e a terceira (*amicus communitas*) mais se aproxima da concepção de legitimidade extraordinária.” MAIA, M. C. A intervenção de terceiro da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias: uma resenha sobre o § 1º do art. 554 do NCP e o *custos vulnerabilis*. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, v. 1, 2016, p. 96.

<sup>2</sup> No artigo o autor considera que, independentemente da situação econômica, os “consumidores são constitucionalmente necessitados e titulares de proteção estatal, daí porque a Defensoria Pública se amolda tão bem à tutela desse grupo de vulneráveis”. 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**, n. 417, 1º jun. 2014, p. 55.

<sup>3</sup> MAIA, M. C. Introdução (breve) ao *custos vulnerabilis*. In: MAIA, M. C. (org.). **(Re)Pensando custos vulnerabilis e a Defensoria Pública**: por uma defesa emancipatória dos vulneráveis, 2021, p. 37.

<sup>4</sup> MAIA, M. C. Custos vulnerabilis no processo penal. In: SILVA, F. R. A. (org.). **O processo penal contemporâneo e a perspectiva da Defensoria Pública**, 2020, p. 131.

Assim, a missão institucional da Defensoria Pública é a defesa dos vulneráveis, ampliando o acesso à justiça, essencial para o Estado Democrático de Direito. Acesso à justiça que somente será efetivo se as partes possuírem paridade de armas no bojo do processo e suas vozes tiverem o condão de influir na decisão judicial. “O acesso à ordem jurídica justa supõe, ainda, um corpo adequado de juízes com sensibilidade bastante para captar não somente a realidade social vigente, como também as transformações sociais”<sup>5</sup>, e a Defensoria Pública é instituição capaz de fazer essa conexão, trazendo aos autos a realidade dos excluídos. Desse modo, a atuação como *custos vulnerabilis* tem o objetivo de ampliar a voz dos vulneráveis, ao ocupar posição processual ativa, permitindo levar ao decisor as peculiaridades, necessidades e visões do grupo vulnerabilizado.

No âmbito normativo, a intervenção como *custos vulnerabilis* pode ser identificada em diversos dispositivos legais. São exemplos a Lei de Execução Penal (artigo 81-A); o Estatuto da Criança e do Adolescente, em causas envolvendo interesse de crianças e adolescentes (artigo 114); e o Código de Processo Civil, ao prever a atuação da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinária (artigo 554, §1º), na possibilidade de interposição de Incidente de Demandas Repetitivas (artigo 977, III) e de Incidente de Assunção de Competência (artigo 947, §1º) e na possibilidade de proposição, revogação ou revisão de súmulas vinculantes (artigo 3º, VI, Lei n. 11.417/2006)<sup>6</sup>.

Por fim, o doutrinador que trouxe à luz a intervenção *custos vulnerabilis* informa que se trata de uma nova posição processual com paridade de armas e poderes idênticos aos da intervenção *custos iuris*, com natureza jurídica similar, porém adaptada à missão constitucional da Defensoria Pública de defesa dos vulnerabilizados<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> WATANABE, K. **Acesso à ordem jurídica justa**, 2019, p. 9.

<sup>6</sup> 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. 79-84.

<sup>7</sup> MAIA, M. C. Custos vulnerabilis: pontos essenciais para a compreensão da atuação interventiva em prol dos vulneráveis da Defensoria Pública. *In*: AKERMAN, W.; MAIA, M. C. **Novo perfil de atuação da Defensoria Pública**: [re]descobrir a missão constitucional, 2023.

## 1.1 Intervenção *custos vulnerabilis* nas ações possessórias

No procedimento especial das ações possessórias, o Código de Processo Civil prevê expressamente a necessidade de intimação da Defensoria Pública nas ações multitudinárias, conforme expresso no Artigo 554, § 1º<sup>8</sup>. Pela redação é possível aferir que não se trata de intimação na qualidade de representante da parte, caso em que o artigo seria mesmo despidendo, ou como curador especial, já que não há atrelamento da intimação da Defensoria Pública com a citação por edital dos réus. A intimação ocorrerá, segundo o dispositivo legal, sempre que figure no polo passivo grande número de pessoas hipossuficientes. Assim, trata-se de espécie interventiva da Defensoria Pública diversa da tradicional, que apresenta certa similaridade com a representação do Ministério Público, sendo postos no mesmo patamar, na medida em que a representação se dará em nome da própria instituição.

Assentando que a participação prevista no artigo 554, § 1º, do CPC ocorre na qualidade de *custos vulnerabilis*, Sabrina Nassar de Carvalho – ao ressaltar a importância que a instituição conquistou na sociedade nos últimos anos e a relevância da contribuição nos conflitos fundiários – afirma que a intervenção se dá “de modo a permitir um equilíbrio maior entre as partes no processo e, ainda, diante da possibilidade atual de formação de precedentes judiciais vinculantes em nosso sistema”<sup>9</sup>. Portanto, a atuação como interveniente, que se dá em nome próprio em defesa de interesses institucionais, ou seja, defesa do direito dos vulnerabilizados, ocorre com o fito de democratizar o processo. A atuação ocorre nos casos em que a decisão judicial pode ter repercussão direta ou pode formar precedentes de interesse dos vulnerabilizados.

Inúmeras são as justificativas para a intervenção da Defensoria Pública nas ações possessórias. A primeira delas diz respeito à própria sub-representação dos envolvidos, isso diante da possibilidade de que o autor não indique o réu na petição inicial (artigo 319, § 3º, do CPC), da citação por edital no caso de não encontrar o ocupante (artigo 554, § 1º, do CPC) ou ainda

---

<sup>8</sup> “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.”

<sup>9</sup> CARVALHO, S. N. de. **Direito de defesa nos conflitos fundiários**, 2019, p. 316.

da ausência de vínculo do morador com o representante da ocupação ou movimento social. Pesquisa realizada pelo CNJ sobre ações possessórias aponta que a própria forma como são qualificadas da parte gera preocupação quanto ao acesso à justiça:

Há ainda um segundo conjunto de preocupações vinculado ao próprio acesso à Justiça. Na medida em que a coletividade é designada de diferentes maneiras pelo autor da ação, não há garantia de que (i) a descrição corresponde à situação fática, (ii) aqueles imputados pelo esbulho ou pela turbação estão cientes de que figuram no polo passivo e, portanto, tampouco há garantia de que (iii) os interesses coletivos estarão adequadamente representados no processo, com consequências para os princípios do contraditório e da ampla defesa (COSTA, FRANCISCO, 2015)<sup>10</sup>.

A mesma pesquisa identifica que “Mais de 20% das ações classificadas como coletivas têm partes indeterminadas. Um pouco mais de 5% possuem partes organizadas no polo passivo, ou seja, há referência a movimentos, grupos e associações”<sup>11</sup>. A pesquisa aponta ainda um desconhecimento “acerca do conflito gerador das ações possessórias em análise que ignora inclusive onde se localizam os imóveis em litígio”<sup>12</sup>, bem como uma dificuldade maior de negociação quando os imóveis são públicos.

Portanto, esse déficit de representação por si só já demonstra a necessidade da atuação da Defensoria Pública para diminuir as vulnerabilidades e trazê-las a conhecimento do julgador. Isso potencializa o contraditório, que é mais do que o direito de conhecer e participar das decisões; é, principalmente, ter o potencial de influir efetivamente nelas.

Para além disso, as ações possessórias multitudinárias representam muito mais que um conflito entre partes, são o reflexo das desigualdades sociais impostas por uma sociedade que perpetua a distinção entre classes por meio da segregação social no espaço. Assim, essencial que os envolvidos sejam ouvidos de forma ampla, que o julgador olhe de modo democrático para

<sup>10</sup> INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA; INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil, 2021, p. 26.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 84-85.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 84.

além da norma, aliás, que o Poder Judiciário interprete a norma de acordo com os princípios constitucionais, tirando a viseira civilista que utiliza ao julgar os conflitos fundiários. Cabe à Defensoria Pública, na qualidade de *custos vulnerabilis*, “potencializar e qualificar a defesa de direitos das pessoas mais vulneráveis, trazendo à baila demandas outrora invisíveis para os olhos da maioria da sociedade”<sup>13</sup>.

Portanto, a atuação tem como suporte a própria função da instituição, atuando em nome próprio na defesa de uma gama de vulneráveis, que, como visto, sofrem uma série de obstáculos defensivos, cuja forma de compensação é a atuação da Defensoria Pública. Nesses conflitos, a Defensoria tem a função de trazer à baila a funcionalidade da propriedade e o direito à moradia digna como essencial à sobrevivência, bem como humanizar os réus, afastando o estigma de “invasores” para que as decisões partam de uma análise do amplo contexto social envolvido.

Nos dizeres de Alan Ferreira, o papel desempenhado pela Defensoria Pública nas possessórias, para além de fiscalizar o cumprimento da legislação processual, com a observância das garantias processuais, é buscar soluções garantidoras de direitos humanos, “de modo a caracterizar a remoção forçada como a medida judicial não-preferencial e, ainda que esta ocorra, seja o direito (processual e material) um importante limite à violência estatal”<sup>14</sup>.

É de se dizer que o STF reconheceu que a espécie interventiva nas ações possessórias se dá na condição de *custos vulnerabilis* tanto na Medida Cautelar na Reclamação 54.011<sup>15</sup> como em recente decisão de lavra do Ministro Barroso na ADPF 709<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> RESSUREIÇÃO, L. A legitimidade democrática da atuação como *custos vulnerabilis* pela Defensoria Pública. In: MAIA, M. C. (org.). **(Re)pensando custos vulnerabilis e Defensoria Pública**: por uma defesa emancipatória dos vulneráveis, 2021, p. 156.

<sup>14</sup> FERREIRA, A. R. Repercussões processuais do microsistema protetivo das pessoas situadas em assentamentos informais: vulnerabilidade, necessidade e acesso à justiça (comentários ao CPC-2015). **Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, v. 1, n. 1, 2019, p. 112.

<sup>15</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar na Reclamação n.º 54.011. **Diário da Justiça eletrônico** (DJe), 29 jun. 2022.

<sup>16</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Embargos de Declaração na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 709. Decisão Monocrática. **Diário da Justiça eletrônico** (DJe), 16 out. 2023.

Assim sendo, tanto a doutrina como o Judiciário firmam cada vez mais o entendimento de que a participação prevista no artigo 554 do CPC ocorre na qualidade de *custos vulnerabilis*.

## 1.2 Necessitados nas ações possessórias multitudinárias

O parágrafo primeiro do artigo 554 do CPC dispõe que, na ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, a Defensoria Pública deve ser intimada se a ação envolver pessoas em situação de vulnerabilidade econômica. A celeuma doutrinária concerne à limitação feita pelo legislador quanto à atuação apenas diante de vulnerabilidade econômica, uma vez que a instituição não está mais adstrita apenas à vulnerabilidade econômica, alcançando vulnerabilidades diversas.

Para Roger Franklyn e Diogo Esteves, a hipossuficiência nos conflitos possessórios não pode ser vista apenas no aspecto econômico, tem de ser observada a vulnerabilidade organizacional, diante da dificuldade de grupos vulnerabilizados se organizarem para obter assistência jurídica e exercer a defesa da posse<sup>17</sup>. No mesmo sentido, Maurílio Casa Maia compreende que a hipossuficiência econômica apontada no artigo 554, §1º, do CPC consiste em uma atribuição mínima compulsória da Defensoria Pública, uma espécie exemplificativa diante do caráter de direito social e coletivo das ações possessórias multitudinárias. O dispositivo mencionado, portanto, deve necessariamente ser lido em consonância com a Constituição Federal e a interpretação dada pelo STF na ADI 3943<sup>18</sup>, que não delimitou a atuação da instituição apenas às hipóteses de carência econômica. Propõe o autor uma interpretação conforme a Constituição da norma processual<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> SILVA, F. R. A.; ESTEVES, D. A nova disciplina da legitimação extraordinária da Defensoria Pública no Novo Código de Processo Civil. In: DIDIER JR., F. (org.). **Defensoria Pública**, 2015.

<sup>18</sup> Na referida ADI 3943, o STF entendeu que a legitimidade da Defensoria Pública para propositura de demanda coletiva não está restrita a comprovação de hipossuficiência econômica dos beneficiados. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.943. **Diário da Justiça eletrônico** (DJe), 6 ago. 2015.

<sup>19</sup> MAIA, M. C. A intervenção de terceiro da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias do NCPC: colisão de interesses (art. 4º-A, LC n. 80/1994) e posições processuais dinâmicas. In: DIDIER JR., F. (org.). **Coleção Novo CPC: doutrina selecionada**, 2016.

Pimentel assevera que o dispositivo do CPC é inconstitucional, mas pondera que o STF, na ADI 3.943, e o STJ, no EREsp n. 1.192.577, “não chegaram à conclusão de que lei restritiva das hipóteses de intervenção seria inconstitucional”<sup>20</sup>, visto que não há restrição de atuação na Lei da ACP quanto aos hipossuficientes econômicos, razão pela qual a lei deve ser interpretada conforme a Constituição Federal. Assim, a situação julgada pelo STF é oposta à das ações possessórias multitudinárias, em que há restrição expressa, não havendo, por conseguinte, violação ao entendimento da Suprema Corte.

O citado autor afirma que o artigo 134 da CR é norma de eficácia limitada de princípio institutivo, cabendo a lei ordinária estabelecer a atuação jurisdicional da instituição. As limitações estabelecidas em lei ordinária só se justificariam se observados os princípios constitucionais que amparam a própria criação da Defensoria Pública. Nessa linha, não há para o autor justificativa para a diferenciação nas ações possessórias, a única razão seria a celeridade processual, que não pode ser usada em detrimento do contraditório, da ampla defesa e da isonomia. O fim visado pela norma – celeridade – é desproporcional aos direitos violados<sup>21</sup>.

Dessa feita, para Pimental, a restrição do artigo 554, §1º, do CPC é desproporcional e, por conseguinte, inconstitucional. Porém, entende que não é caso de interpretação conforme a Constituição Federal, por ausência de equivocidade normativa, mas sim de declaração parcial de nulidade com redução de texto que permita a supressão da expressão “econômica” do dispositivo<sup>22</sup>.

Por sua vez, diante da relevância da atribuição nos conflitos fundiários, Carvalho compreende que a instituição deve atuar em todos os casos que envolvam conflitos fundiários, em razão da presumida hipossuficiência processual da coletividade ré<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> PIMENTEL, R. A. da G. A atuação da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias – uma análise da posição processual do órgão defensorial na hipótese do art. 554, §1º, do novo Código de Processo Civil. In: MAIA, M. C. **Defensoria Pública, Democracia e Processo**, 2020, p. 176.

<sup>21</sup> *Ibidem*, 2020.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> CARVALHO, S. N. de. **Direito de defesa nos conflitos fundiários**, 2019, p. 361.

Passadore sustenta que a análise do dispositivo processual deve passar por uma filtragem constitucional, visto que a Constituição Federal ampliou a atuação da instituição para abranger hipóteses que vão além da hipossuficiência econômica. O mesmo autor cita que essa tese restou reconhecida pela Defensoria Pública do Estado da Bahia no Enunciado 13<sup>24</sup>.

Posteriormente, o Conselho Nacional de Defensoras e Defensores Públicos Gerais (CONDEGE) aprovou o Enunciado n.º 5, com teor similar, o qual entende, em nome da autonomia institucional, que é exclusiva atribuição da Defensoria Pública a aferição da vulnerabilidade da parte, portanto, deve ser intimada em todas as ações possessórias coletivas<sup>25</sup>.

Entendendo ainda que a atuação não se limita aos hipossuficientes econômicos, Gabriela Wanderley da Nóbrega Farias de Barros, que aduz que o dispositivo processual demanda uma interpretação teleológica-finalista de acordo com a Constituição Federal, que ampliou a esfera de atuação da Defensoria Pública como agente de defesa dos direitos humanos<sup>26</sup>.

### 1.3 A intervenção do artigo 565, §2º, do CPC

Além da intervenção *custos vulnerabilis* do artigo 554, §1º, do CPC, há ainda outra menção à atuação da Defensoria Pública no rito das ações possessórias no artigo 565, §2º, do CPC, que determina a intimação da Defensoria Pública nas audiências de mediação em ações de posse velha: “O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de

---

<sup>24</sup> PASSADORE, B. A Defensoria Pública enquanto *custos vulnerabilis*. In: MAIA, M. C. **Defensoria Pública, Democracia e Processo**, 2020, p. 127.

<sup>25</sup> CONDEGE. Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais. Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias. **Enunciado 05**, c.2024.

<sup>26</sup> BARROS, G. W. da N. F. de. O Estado-Defensor e os litígios possessórios multitudinários: reflexões sobre atuação da Defensoria Pública no contexto do art. 554, §1º do CPC. **Revista da Defensoria Pública da União**, n. 17, 2022, p. 69-86.

gratuidade da justiça.”<sup>27</sup> A questão aqui consiste em saber se trata de espécie distinta da figura do *custos vulnerabilis*.

Roger Franklyn e Diogo Esteves criticam a atecnicidade do dispositivo legal ao mencionar “a gratuidade da justiça”, quando o que justifica a atuação da Defensoria Pública é a assistência jurídica. No mais, afirmam que a intimação do artigo 565, §2º, do CPC é apenas um reforço ao artigo 186, §1º, do CPC, não se tratando de modalidade autônoma de legitimação<sup>28</sup>.

No entanto, discordando dos doutrinadores mencionados, Maia aponta para figura diversa da do *custos vulnerabilis* e traz como razão fática o constante abandono do patrocínio de comunidades carentes por seus procuradores, o que justificaria uma atuação da Defensoria Pública, que teria o condão de abrandar a vulnerabilidade técnico-informativa do cidadão. Aliás, para o autor, a atuação é necessária mesmo quando há participação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*, isso em caso em que haja colisão de interesses<sup>29</sup>.

Ao diferenciar as figuras, Maia aponta hipóteses distintas de atuação no caso do artigo 565, §2º, do CPC: I) na hipótese de abandono de patrocínio pelo causídico, a Defensoria Pública, verificada a hipossuficiência econômica, já que se trata de atuação individual, assumirá a função de representante postulatório; II) possuindo a parte advogado constituído, a Defensoria Pública poderá não atuar, em caso de não verificar traços de desequilíbrio processual ou vulnerabilidade, ou, ainda, poderá assumir o papel de assistente simples, se a parte concordar, para restabelecer o reequilíbrio do embate contra a comunidade ou o poder público<sup>30</sup>.

Sabrina Carvalho entende que a natureza jurídica dos artigos 554, §1º, e 565, §2º, do CPC é de atuação como *custos vulnerabilis*, sendo que esse último

<sup>27</sup> BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Artigo 565, §2º. **Diário Oficial da União**, 17 mar. 2015, p. 1.

<sup>28</sup> SILVA, F. R. A.; ESTEVES, D. A Nova disciplina da legitimação extraordinária da Defensoria Pública no Novo Código de Processo Civil. In: DIDIER JR., F. (org.). **Defensoria Pública**, 2015.

<sup>29</sup> MAIA, M. C. A intervenção de terceiro da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias do NCPC: colisão de interesses (art. 4º-A, LC n. 80/1994) e posições processuais dinâmicas. In: DIDIER JR., F. (org.). **Coleção Novo CPC: doutrina selecionada**, 2016.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

dispositivo apenas reforça a necessidade de presença da Defensoria Pública na audiência de mediação. A imposição de atuação da Defensoria Pública quando a parte não possui procurador fere por completo a autonomia do cidadão. Afirma a autora ainda que a participação da Defensoria Pública na audiência de mediação quando não teve prévio contato com as partes não é garantia de acesso à justiça e capacidade postulatória, podendo representar simples validação de decisões judiciais, sem nenhuma garantia de efetivação do contraditório<sup>31</sup>.

Além do mais, a Defensoria Pública não pode ficar à mercê do abandono do causídico. Diante do pequeno quantitativo de Defensores Públicos e das inúmeras demandas, a espera no banco de fórum pelo comparecimento do patrono constituído da parte transforma a instituição em advogado dativo a serviço do Judiciário, além de não representar garantia de efetivo reequilíbrio das partes.

Todavia, esse dispositivo legal ganhou novos contornos a partir da decisão do STF, na ADPF 828, que determinou a criação nos Tribunais de Comissão de Mediação de Conflitos Fundiários, servindo como reforço a confirmar a primordial importância da presença da Defensoria Pública nas comissões.

## **2. ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO NA JUSTIÇA FEDERAL DA 4ª REGIÃO<sup>32</sup>**

### **2.1 Metodologia aplicada**

Esta pesquisa, visando dimensionar a atuação da Defensoria Pública da União na qualidade de *custos vulnerabilis* nas ações possessórias em trâmite perante a Justiça Federal da 4ª Região, analisou um quantitativo de 1.739 ações possessórias, ajuizadas de 24 de julho de 2019 até 24 de julho de 2023. A escolha desse lapso temporal teve a intenção de aferir se as demandas ajuizadas anteriormente à pandemia tiveram tratamento diverso

<sup>31</sup> CARVALHO, S. N. de. **Direito de defesa nos conflitos fundiários**, 2019, p. 313-315.

<sup>32</sup> O resultado completo da pesquisa encontra-se no livro: BARREIROS, W. C. F. **Intervenção custos vulnerabilis**: análise da atuação nas ações possessórias, 2024.

das posteriores à decisão proferida na ADPF 828, em que se determinou a criação de comitês para resolução de conflitos fundiários no âmbito dos Tribunais Federais. O que desde já se adianta é que não foi notada distinção de tratamento após a decisão do STF.

A partir desse quadro de ações, por meio de consulta no sistema de processo judicial eletrônico da Justiça Federal da 4ª Região (e-proc) e no sistema de informações simultâneas da Defensoria Pública da União (SIS-DPU), foi feita seleção das ações possessórias multitudinárias que envolviam o tema moradia, buscando características que mostrassem a vulnerabilidade das partes (tais como local do conflito, grupos envolvidos, menção em decisões judiciais), a atuação da Defensoria Pública da União, sua posição processual no feito e se havia sede da instituição na subseção judiciária da demanda.

## **2.2 Defensoria Pública da União na Justiça Federal da 4ª Região**

A Justiça Federal da 4ª Região conta com 62 subseções judiciárias federais, sendo 25 do Rio Grande do Sul, 17 em Santa Catarina e 20 no Paraná. No estado do Rio Grande do Sul há apenas 7 unidades da Defensoria Pública da União (Bagé, Canoas, Pelotas, Porto Alegre, Rio Grande, Santa Maria e Uruguaiana); Paraná conta com apenas 5 unidades (Cascavel, Curitiba, Foz do Iguaçu, Londrina e Umuarama); Santa Catarina possui apenas 3 unidades da Defensoria Pública da União (Criciúma, Florianópolis e Joinville). Portanto, a Defensoria Pública da União está presente em apenas 24,19% das subseções judiciárias da Justiça Federal da 4ª Região.

Em uma tentativa de minorar a exclusão de milhares do sistema de justiça, foi criada no âmbito da Defensoria Pública da União a figura do Defensor Regional de Direitos Humanos, cuja atribuição é a proteção dos direitos humanos da população e a tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos de grupos integrados por indivíduos vulneráveis. Segundo a Pesquisa Nacional da Defensoria Pública<sup>33</sup>, no total, 164.860.544 pessoas são potencialmente beneficiadas pela atuação dos(as) Defensores(as) Regionais de Direitos Humanos, representando 81,2% da população do país.

---

<sup>33</sup> ESTEVES, D. et al. **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2023**, 2023.

Os três estados do Sul contam com Defensor Regional de Direitos Humanos, sendo que no Rio Grande do Sul há titular desde agosto de 2016 (Portaria DPGF 488/2016), no Paraná desde julho de 2017 (Portaria GABDPGF DPGU n.º 777/2017), e o estado de Santa Catarina proveu a função de Defensor Regional de Direitos Humanos em agosto de 2016 (Portaria n.º 502, de 10 de agosto de 2016), todavia, a função ficou vaga de 31 de janeiro de 2020 até 11 de janeiro de 2023<sup>34</sup>.

Apesar da pouca capilaridade da Defensoria Pública da União, o ofício de Defensor Regional de Direitos Humanos é fator decisivo para proporcionar à população vulnerabilizada defesa nos conflitos fundiários que tramitam perante a Justiça Federal, isso porque a função abrange a atuação em tutela coletiva em todo o território do estado, sendo, em geral, o Defensor Público responsável pela atuação como *custos vulnerabilis*.

### **2.3 Atuação como *custos vulnerabilis* nas ações possessórias**

Foram levantadas 61 demandas judiciais com características que levavam à atuação da Defensoria Pública da União como *custos vulnerabilis* no âmbito da Justiça Federal da 4ª Região. Dessas, a Defensoria Pública da União atuou em 27 delas, ou seja, o equivalente a 44,26% das ações possessórias multitudinárias apuradas no período. Salienta-se que essa atuação se deu em diversas posições processuais.

Ainda, apesar de a atuação representar apenas 27 ações judiciais, é de se salientar que alcançou centenas de pessoas, conforme se vê no quadro apresentado, o que denota a relevância da atuação nas ações possessórias multitudinárias.

---

<sup>34</sup> DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Portaria GABDPGF DPGU n.º 1365, de 13 de dezembro de 2022. **Boletim eletrônico interno da DPU** - BEIDPU, 11 jan. 2023.

<b>Autos judiciais</b>	<b>Atuação</b>	<b>N.º de famílias</b>	<b>N.º de pessoas</b>	<b>Informação fornecida por</b>	<b>Subseção Judiciária</b>
50009512220224047102	curador especial	10		Autor	Santa Maria
50015237220224047103	curador especial	Indefinido		Autor	Uruguaiana
50044927820224047000	<i>Custos vulnerabilis</i>	3 <sup>35</sup>		Autor	Curitiba
50383743620194047000	<i>Custos vulnerabilis</i>		15	Líder	Curitiba
50370827420234047000	<i>Custos vulnerabilis</i>	10	23	Autor	Curitiba
50119106620194047002	<i>Custos vulnerabilis</i>	100		Autor	Foz do Iguaçu
50111196320204047002	<i>Custos vulnerabilis</i>	75		Autor	Foz do Iguaçu
50084618020224047201	<i>Custos vulnerabilis</i>		6	Autor	Joinville
50000036820234047127	<i>Custos vulnerabilis</i>		39	OFJU <sup>36</sup>	Palmeira das Missões
50033735520224047009	<i>Custos vulnerabilis</i>		50	DPU	Ponta Grossa
50062162720214047009	<i>Custos vulnerabilis</i>	Indefinido		Autor	Ponta Grossa
50095547720194047009	<i>Custos vulnerabilis</i>	100		OFJU	Ponta Grossa
50440934820234047100	<i>Custos vulnerabilis</i>	80		Autor	Porto Alegre
50441368720204047100	<i>Custos vulnerabilis</i>	Indefinido		Autor	Porto Alegre
50103395220224047100	<i>Custos vulnerabilis</i>		50	Autor	Porto Alegre
50567947520224047100	<i>Custos vulnerabilis</i>		30	DPU	Porto Alegre
50269966920224047100	<i>Custos vulnerabilis</i>		15	DPU	Porto Alegre
50019141420194047109	representante proc.	9		Autor	Bagé
50042795420224047200	representante proc.	Indefinido		Autor	Florianópolis
50040772620214047002	representante proc.	Indefinido		Autor	Foz do Iguaçu

continua

<sup>35</sup> O imóvel, além de residência, desde 1982 é local de um templo religioso de matriz africana, denominado “Cabana Pai Tomé e Mãe Rosário”.

<sup>36</sup> OFJU – Oficial de Justiça

50038962520214047002	representante proc.	Indefinido		Autor	Foz do Iguaçu
50039230820214047002	representante proc.	Indefinido		Autor	Foz do Iguaçu
50040478820214047002	representante proc.	Indefinido		Autor	Foz do Iguaçu
50236214820224047201	representante proc.	Indefinido		Autor	Joinville
50015372120204047008	representante proc.		15	Autor	Paranaguá
50050694120224047102	representante proc.	5		Autor	Santa Maria
50211553020214047100	representante proc e amicus curiae	Indefinido		Autor	Porto Alegre

Quadro 1: Ações possessórias que contaram com a atuação da DPU / Justiça Federal da 4ª Região (de 24/07/2019 a 24/07/2023)

Foi identificada atuação em 11 das 62 subseções judiciárias federais, em sua maioria em locais com sede da Defensoria Pública da União, tais como Foz do Iguaçu, Porto Alegre, Curitiba e Joinville. Das 27 ações possessórias em que a Defensoria Pública da União atua, em sua maior parte a atuação se dá na qualidade de *custos vulnerabilis*, representando o percentual de 55,56% delas (15 ações); em 33,33% a Defensoria Pública da União atua como representante processual das partes envolvidas na demanda.

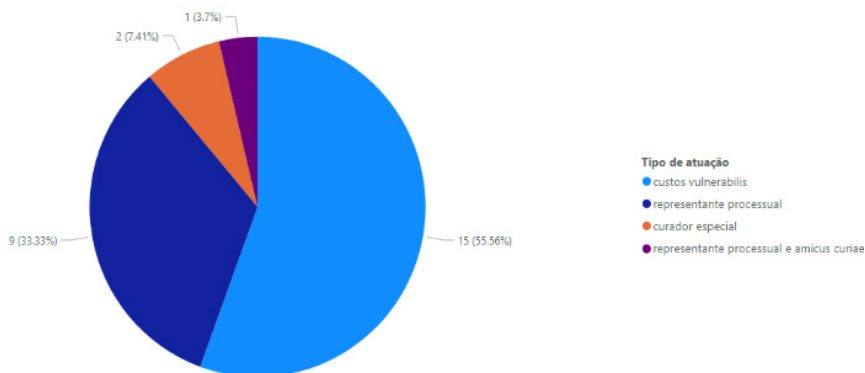


Gráfico 1: Posição processual da Defensoria Pública da União nas demandas com atuação perante a Justiça Federal da 4ª Região (de 24/07/2019 a 24/07/2023)

Atua em 4 ações na Subseção Judiciária de Porto Alegre, 3 em Curitiba, 3 em Ponta Grossa, 2 em Foz do Iguaçu, 1 em Joinville e Palmeira das Missões, todas como interveniente *custos vulnerabilis*. Registra-se que apenas Ponta Grossa e Palmeira das Missões não têm unidade da Defensoria Pública da União.

Em 23 Subseções Judiciárias da 4ª Região foram identificadas potenciais ações possessórias multitudinárias passíveis de atuação da Defensoria Pública da União como *custos vulnerabilis*, as quais a instituição não participa do processo judicial.

## Contagem de Atuação DPU

POR SUBSEÇÃO

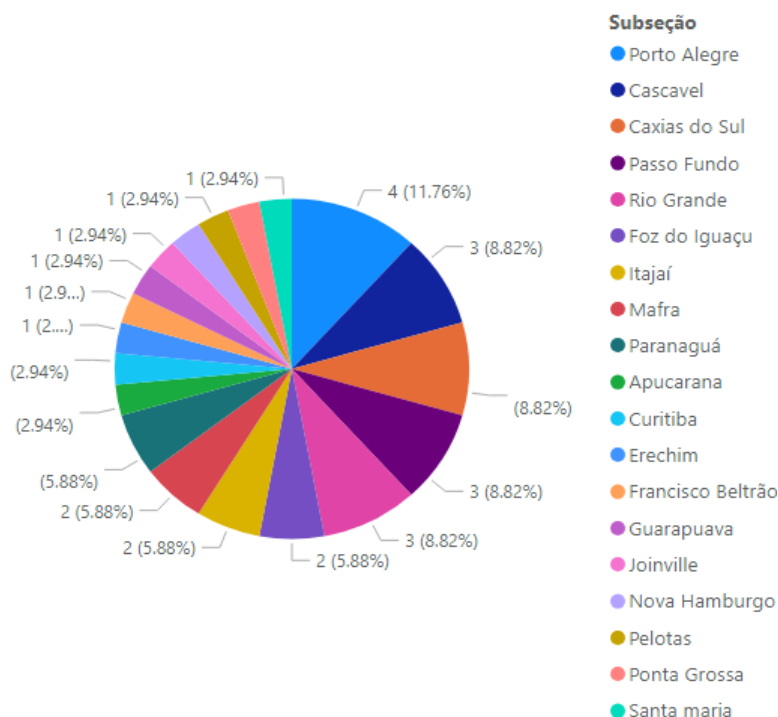


Gráfico 2: Quantitativo de ações possessórias multitudinárias envolvendo vulneráveis sem atuação da Defensoria Pública da União nas Subseções Judiciárias da Justiça Federal da 4ª Região (de 24/07/2019 a 24/07/2023)

Quando o Juízo dá conhecimento à instituição da existência de ação possessória multitudinária, seja intimando ou oficiando, o faz reconhecendo a atuação como *custos vulnerabilis*, e apenas em 37,50% dos casos entendeu que a atuação se dava como representante da parte ou curador especial, isso ante a ausência de procurador. Assim, das 15 ações com atuação como *custos vulnerabilis*, 10 delas foram instadas pelo Poder Judiciário, 7 na Seção Judiciária do Paraná e 3 na Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, neste caso todas na Subseção de Porto Alegre. Nessas ações instadas pelo Poder Judiciário, nem sempre há a menção do termo *custos vulnerabilis* ou a citação do artigo correto, em alguns casos subentende-se da decisão que se trata de atuação para defesa do grupo vulnerabilizado, vez que há representação processual dos réus.

O reconhecimento pelo próprio juízo da necessidade de intimação da instituição para atuar como *custos vulnerabilis* em apenas dez entre 61 ações judiciais, sendo que a menção ao artigo 554, §1º, do CPC e a utilização da expressão *custos vulnerabilis* aparecem duas vezes, talvez demonstre o próprio desconhecimento do Poder Judiciário do dispositivo legal que determina a intimação da instituição no caso de ações possessórias multitudinárias com possíveis partes vulnerabilizadas, e quiçá a intimação do Ministério Público esteja ocorrendo a partir da leitura do artigo 178, III, do CPC.

É de se dizer que não se está aqui advogando que o juízo deva determinar atuação da instituição como *custos vulnerabilis*, mas sim que dar conhecimento da existência da demanda para que a Defensoria Pública possa avaliar a pertinência da atuação. De outra forma não se terá conhecimento da existência de ação envolvendo vulnerabilizados, o que fará letra morta da norma processual.

Por outro lado, a total ausência de intimação da Defensoria Pública da União para atuar em 34 ações possessórias multitudinárias, sendo que alguma delas tramitando perante subseções com sede de unidade da Defensoria Pública da União, pode representar o próprio desconhecimento do instituto do *custos vulnerabilis* nas ações possessórias, conforme mencionado anteriormente, mas também o desconhecimento da existência do Defensor Regional de Direitos Humanos com atuação de abrangência estadual, bem como a ausência de reconhecimento das funções da própria Defensoria Pública na defesa da vulnerabilidade, vez que em 49 ações judiciais o Ministério Público Federal é intimado a participar do processo.

Outra hipótese que não se pode deixar de levantar é a ambiguidade quanto ao termo “grande número de pessoas” do artigo 554, §1º, do CPC, que poderia representar fator de não encaminhamento dos autos à Defensoria Pública da União para conhecimento do feito. Todavia, essa hipótese pode ser afastada quando se nota o alto número de atuações do Ministério Público (49), sendo que em 13 ações em que esse ente não atua, a Defensoria Pública da União acompanha o feito como *custos vulnerabilis*, curador especial e representante da parte. Mesmo havendo dúvida quanto ao significado de “grande número de pessoas”, a vulnerabilidade processual deveria ser constantemente mitigada, bastando a existência de grupo com alguma vulnerabilidade para justificar a aplicação do instituto.

No mais, essa ausência de reconhecimento da atuação da Defensoria Pública da União é antagônica ao entendimento que começa a despontar no âmbito do Conselho de Justiça Federal, que na III Jornada de Direito Processual Civil, do ano de 2023, aprovou enunciado que reconhece que “A Defensoria Pública pode ser admitida como *custos vulnerabilis* sempre que do julgamento puder resultar formação de precedente com impacto potencial no direito de pessoas necessitadas”.

No momento em que Tribunais Superiores e Conselho da Justiça Federal reconhecem a atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*, a questão é saber o que deve ser feito para a Primeira Instância levar ao conhecimento da Defensoria Pública a instauração de ações possessórias multitudinárias.

### 3. AMPLIAÇÃO DE ATENDIMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Nos três estados da região Sul a Defensoria Pública da União conta com Defensor Regional de Direitos Humanos (DRDH), cuja atribuição é atuar em defesa de grupos vulnerabilizados<sup>37</sup>, entre outras funções. Esse ofício visa ampliar a atuação territorial da Defensoria Pública da União nas tutelas coletivas, portanto, a intenção é que ultrapasse o limite geográfico da presença da instituição, que é de apenas 24,19% das Subseções Judiciárias da 4ª Região.

De um lado, é possível ver que, com a atuação nas ações possessórias coletivas, a Defensoria Pública da União chegou a locais onde não possui sede, como Ponta Grossa<sup>38</sup>, Palmeira das Missões<sup>39</sup> e Paranaguá<sup>40</sup>. De outro, deixou de atuar em Subseções Judiciárias em que possui unidade, duas delas inclusive capitais de estado.

<sup>37</sup> DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Conselho Superior. Resolução CSDPU nº. 183, de 02 de julho de 2021. **Boletim eletrônico interno da DPU** - BEIDPU, 6 jul. 2021.

<sup>38</sup> Processos 50033735520224047009; 50062162720214047009 e 50095547720194047009.

<sup>39</sup> Processo 50000036820234047127.

<sup>40</sup> Processo 50015372120204047008.

Contagem de Atuação DPU  
POR SUBSEÇÃO

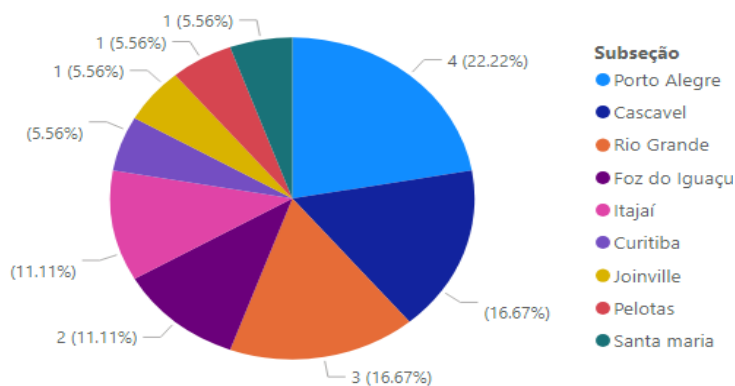


Gráfico 3: Percentual de ações possessórias multitudinárias com atuação da Defensoria Pública da União nas Subseções Judiciárias da Justiça Federal da 4ª Região (de 24/07/2019 a 24/07/2023)

A tutela coletiva não atrai a atribuição do DRDH automaticamente, é possível que o Defensor natural decida continuar atuando no feito, o que aconteceu em casos pesquisados. Especificamente na atuação como *custos vulnerabilis*, dos 15 casos, apenas em Joinville e em Foz do Iguaçu a atuação permaneceu com o titular do ofício, nas demais localidades ficou a cargo do DRDH.

A presença de DRDH em locais com sede da Defensoria Pública da União pode facilitar a atuação da instituição nas diversas posições processuais a que é chamada a atuar no processo. O ideal é que, se as partes não tiverem procurador ou forem citadas por edital, a instituição atue como representante da parte e curador especial, enquanto o papel de *custos vulnerabilis* é exercido por outro membro da instituição. Não se admite que um mesmo Defensor atue em posições processuais diversas, pois desfiguraria o próprio instituto do *custos vulnerabilis*, que é a minoração da

vulnerabilidade, sem se ater, na maioria das vezes, a casos específicos e às vezes conflitantes entre réus.

Em sua grande maioria, as partes buscam a atuação da instituição para as representar processualmente nos autos judiciais, isso ocorreu em 8 situações. A busca da instituição para atuar na qualidade de *custos vulnerabilis* pelas partes do processo ocorreu em 3 ações judiciais, nos municípios de Porto Alegre e de Joinville. O que deixa transparecer que essa forma de atuação ainda não é conhecida de associações de moradores, líderes comunitários, indígenas, quilombolas, advogados populares e, quando acontece, está restrita a locais em que a Defensoria Pública da União já atua, ou seja, já é conhecida da comunidade.

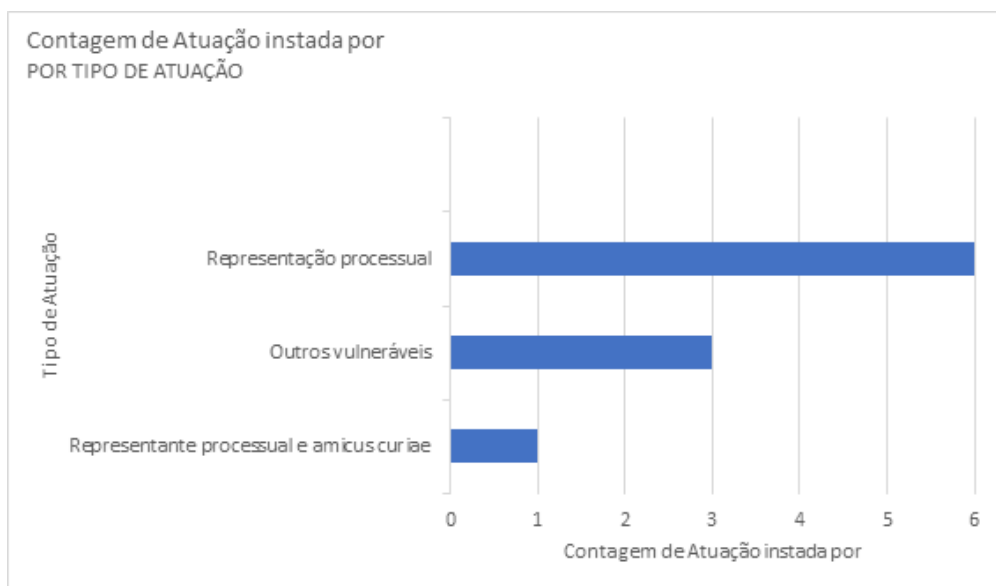


Gráfico 4: Quantitativo por tipologia de representações processuais desempenhadas pela Defensoria Pública da União a partir da solicitação das partes em ações possessórias multitudinárias tramitando perante as Subseções Judiciárias da Justiça Federal da 4ª Região – não estão incluídos casos encaminhados pelas DPEs e MPF (de 24/07/2019 a 24/07/2023)

Vê-se que na maior parte dos casos a instituição optou por representar processualmente a parte, isso em razão de algumas Subseções Judiciárias não terem sede da Defensoria Pública da União, portanto, impossível a atuação como *custos vulnerabilis*, visto que, à exceção dos DRDHs, os

demais Defensores Públicos Federais têm sua atribuição adstrita à Subseção Judiciária de sua lotação. Portanto, a atuação apenas como representante da parte, sem se valer do artigo 554, §1º, do CPC, dá-se muito em função do diminuto quadro da Defensoria Pública da União. Assim, a opção recai sobre a tutela coletiva a cargo do DRDH, e os demais ofícios, em geral, atuam em demandas individuais.

Não se pode esquecer que há muitos processos em que a parte está representada processualmente por advogado ou advogado popular e a instituição não foi instada a atuar. Portanto, há uma demanda grande de atuação a ser suprida pela Defensoria Pública da União, que só terá conhecimento se o juízo aplicar o que determina o artigo 554, §1º, do CPC.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos conflitos fundiários os vulnerabilizados enfrentam inúmeros obstáculos para acessar a justiça, tanto para alcançar os meios de defesa como para se fazerem ouvir dentro dos autos judiciais. Daí a importância de uma defesa qualificada nos conflitos fundiários, permitindo que a parte vulnerável tenha efetivo acesso à justiça, e não apenas no aspecto formal. Assim é que a atuação como *custos vulnerabilis* visa democratizar a ação possessória, buscando diminuir e trazer as vulnerabilidades a conhecimento do julgador, potencializando o contraditório. Não se pode ignorar também a importância da formação de precedentes, o que exige uma atuação qualificada.

Logo, a atuação como *custos vulnerabilis* tem como suporte a própria função da instituição, atuando em nome próprio na defesa de uma gama de vulneráveis, que sofrem uma série de obstáculos defensivos, cuja forma de compensação é a atuação da Defensoria Pública. Nesse sentido, a diminuta atuação da entidade como *custos vulnerabilis* demonstra que medidas devem ser tomadas para garantir o cumprimento do artigo 554, §1º, do CPC.

A efetivação do *custos vulnerabilis* no âmbito da Justiça Federal da 4ª Região passa pela divulgação do ofício do DRDH, tanto para o Judiciário como para a sociedade civil organizada, bem como pela necessidade de se trazer luz ao artigo 554, §1º, do CPC. É de se dizer que a atuação

como *custos vulnerabilis* nas ações possessórias é determinação legal, ao contrário de outros casos de *custos vulnerabilis* não previstos em lei, em que reconhecimento da necessidade de atuação depende muito do trabalho desempenhado pela Defensoria Pública na efetivação de suas funções constitucionais.

Poderia ser uma solução o reconhecimento por meio do CNJ da necessidade de expedir recomendação orientando a aplicação do dispositivo legal, como o fez quando recomendou “a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e a utilização da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), bem como a necessidade de controle de convencionalidade das leis internas”<sup>41</sup>, ou quando orientou a aplicação do artigo 1.584, §2º, do Código Civil<sup>42</sup>.

As orientações do CNJ não servem apenas de divulgação ao sistema de justiça, mas alcançam ainda a sociedade civil, sobretudo no caso em questão, em que vários movimentos sociais que lutam pela defesa do direito à moradia acompanham os atos administrativos do Poder Judiciário, a exemplo do que ocorreu quanto à consulta de criação de Comissões de soluções fundiárias<sup>43</sup>. Portanto, a atuação do CNJ tem dupla função: jogar luzes tanto aos integrantes do sistema de justiça como à sociedade civil.

Não se pode esquecer ainda que muitas ações são ajuizadas de forma individual, mas teriam potencial de serem qualificadas como coletivas, o que afasta a intimação da instituição para atuar como *custos vulnerabilis*.

Enfim, é imprescindível que se pense em medidas para efetivar a atuação da Defensoria Pública da União como *custos vulnerabilis*. A normalização do descumprimento do dispositivo legal que determina a intimação da instituição em ações possessórias fere o direito de acesso à justiça em um dos seus elementos essenciais, ou seja, macula a igualdade material entre as partes.

---

<sup>41</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação n. 123, de 7 de jan. de 2022. **Diário da Justiça eletrônico** (DJe), 11 jan. 2022, p. 5-6.

<sup>42</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação n. 25, de 22 de ago. de 2016. **Diário da Justiça eletrônico** (DJe), 25 ago. 2016, p. 26-28.

<sup>43</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Consulta Pública. **Protocolo de Reintegração Digna de Posse**, c.2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/consultas-publicas/protocolo-de-reintegracao-digna-de-posse/>.

## REFERÊNCIAS

BARREIROS, W. C. F. *Intervenção Custos vulnerabilis: análise da atuação nas ações possessórias*. Belo Horizonte; São Paulo: D'Plácido, 2024.

BARROS, G. W. da N. F. de. O Estado-Defensor e os litígios possessórios multitudinários: reflexões sobre atuação da Defensoria Pública no contexto do art. 554, §1º do CPC. **Revista da Defensoria Pública da União**, Brasília, n. 17, p. 69-86, 2022. Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/535>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 mar. 2015, p. 1. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13105&ano=2015&ato=c61QTS65UNVpWTc75>. Acesso em: 21 jul. 2023.

CARVALHO, S. N. A Defensoria Pública nos litígios coletivos de posse: propostas para a busca de um modelo procedimental mais garantista. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 1, 2016.

CARVALHO, S. N. **Direito de defesa nos conflitos fundiários**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

CONDEGE. Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais. Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias. **Enunciado 05**. c.2024. Disponível em: <https://www.condege.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Enunciados-Condege.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça. Recomendação n.º 25, de 22 de ago. de 2016. **Diário da Justiça eletrônico (DJe)**, Brasília, n. 149/2016, 25 ago. 2016, p. 26-28.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Presidente do Conselho Nacional de Justiça. Recomendação n.º 123, de 7 de jan. de 2022. **Diário da Justiça eletrônico (DJe)**, Brasília, n. 7/2022, 11 jan. 2022, p. 5-6.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Consulta Pública. **Protocolo de Reintegração Digna de Posse**. c.2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/consultas-publicas/protocolo-de-reintegracao-digna-de-posse/>. Acesso em: 2024.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Conselho Superior da Defensoria Pública da União. Resolução CSDPU n.º 183, de 02 de julho de 2021. **Boletim eletrônico interno da DPU – BEIDPU**, Brasília, n. 129, 6 jul. 2021.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Portaria GABDPGF DPGU n.º 1365, de 13 de dezembro de 2022**. *Dispõe sobre o exercício do encargo de Defensora Regional de Direitos Humanos do Estado de Santa Catarina*. **Boletim eletrônico interno da DPU – BEIDPU**, Brasília, n. 8/2023, 11 jan. 2023.

ESTEVES, D.; AZEVEDO, J. C. de; GONÇALVES FILHO, E. S.; JIOMEKE, L. A.; KASSUGA, E.; LIMA, M. E. de; MATOS, O. I. de; MENDONÇA, H. G. de;

MENEGUZZO, C. B. F.; SADEK, M. T.; SILVA, F. R. A.; SILVA, N. M.; TRAVASSOS, G. S.; WATANABE, K. **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2023**. Brasília: DPU, 2023.

FERREIRA, A. R. Repercussões processuais do microsistema protetivo das pessoas situadas em assentamentos informais: vulnerabilidade, necessidade e acesso à justiça (comentários ao CPC-2015). **Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 112, 2019.

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.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA; INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil. Brasília: CNJ, 2021.

MAIA, M. C. *Custos vulnerabilis* constitucional: o Estado Defensor entre o REsp n.º 1.192.577-RS e a PEC n.º 4/14. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, n. 417, 1º 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*. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 1, 2016.

MAIA, M. C. A intervenção de terceiro da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias do NCPC: colisão de interesses (art. 4º-A, LC n. 80/1994) e posições processuais dinâmicas. *In*: DIDIER JR., F. (org.). **Coleção Novo CPC**: doutrina selecionada. Parte Geral. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. MAIA, M. C. *Custos vulnerabilis* no Processo Penal. *In*: SILVA, F. R. A. (org.). **O Processo Penal contemporâneo e a perspectiva da Defensoria Pública**. Belo Horizonte: CEI, 2020.

MAIA, M. C. Introdução (breve) ao *custos vulnerabilis*. *In*: MAIA, M. C. (org.). **(Re) Pensando custos vulnerabilis e a Defensoria Pública**: por uma defesa emancipatória dos vulneráveis. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Balnch, 2021.

MAIA, M. C. *Custos vulnerabilis*: pontos essenciais para a compreensão da atuação interventiva em prol dos vulneráveis da Defensoria Pública. *In*: AKERMAN, W.; MAIA, M. C. **Novo perfil de atuação da Defensoria Pública**: [re]descobrimo a missão constitucional. Brasília: Sobredireito, 2023.

PASSADORE, B. A Defensoria Pública enquanto *custos vulnerabilis*. *In*: MAIA, M. C. **Defensoria Pública, Democracia e Processo**. 2. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

PIMENTEL, R. A. da G. A atuação da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias – uma análise da posição processual do órgão defensorial na hipótese do art. 554, §1º do novo Código de Processo Civil. *In*: MAIA, M. C. **Defensoria Pública, Democracia e Processo**. 2. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

RESSUREIÇÃO, L. A legitimidade democrática da atuação como *custos vulnerabilis* pela Defensoria Pública. In: MAIA, M. C. (org.). **(Re)pensando custos vulnerabilis e Defensoria Pública**: por uma defesa emancipatória dos vulneráveis. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.

ROLIM, J. de M. N. A atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* em ações possessórias multitudinárias. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 1, 2016.

SILVA, F. R. A.; ESTEVES, D. A nova disciplina da legitimação extraordinária da Defensoria Pública no Novo Código de Processo Civil. In: DIDIER JR., F. (org.). **Defensoria Pública**. Coleção Repercussões do novo CPC. Salvador: JusPodvm, 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.943. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. Interessado: Congresso Nacional. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 7 mai. 2015. **Diário da Justiça eletrônico** (DJe), Brasília, n. 154, 6 ago. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2548440>. Acesso em: 25 jan. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar na Reclamação n.º 54.011. Reclamante: Cecília do Nascimento Santos e outros(as). Reclamado: Juiz de Direito da 1ª Vara Judicial da Comarca de Cajamar. Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, 26 jun. 2022. **Diário da Justiça eletrônico** (DJe), Brasília, 29 jun. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352139656&ext=.pdf>. Acesso em: 23 out. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Embargos de Declaração na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 709. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e outros. Interessado: União Federal e outros. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 16 out. 2023. **Diário da Justiça eletrônico** (DJe), Brasília, 16 out. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361963923&ext=.pdf>. Acesso em: 23 out. 2023.

WATANABE, K. **Acesso à ordem jurídica justa** (conceito atualizado de acesso à justiça). Processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.