

**O CONTEÚDO NORMATIVO E OS PODERES DA ATUAÇÃO *CUSTOS  
VULNERABILIS* A PARTIR DA A EXPERIÊNCIA PRÁTICA DO NÚCLEO DE  
HABITAÇÃO E URBANISMO DA DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO**

Rafael Negreiros Dantas de Lima

Allan Ramalho Ferreira

Vanessa Chalegre de Andrade França

Defensores Públicos do Estado de São Paulo

## 1. RESUMO

O novo Código de Processo Civil – Lei Federal nº 13.105/2015 – trouxe a previsão da intervenção obrigatória da Defensoria Pública em conflitos fundiários que envolvam no polo passivo grande número de pessoas. A nova função processual da instituição carece de maior aprofundamento, buscando entender qual sua efetividade e relevância para tais tipos de questões sociais. Além disso, os poderes processuais da intervenção denominada *custos vulnerabilis* e os benefícios para a defesa dos direitos fundamentais do público vulnerável passam a estar em disputa, a partir da construção de decisões judiciais e de soluções pacíficas para os conflitos. Considerando-se tais desafios, apresente-se a presente prática relacionada com as atuações do Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública de São Paulo como *custos vulnerabilis* desde março de 2016 a julho de 2019. O objetivo é verificar de forma empírica quais os resultados obtidos para a população vulnerável, os impactos da inovação para a instituição, para o curso processual, contribuindo para a consolidação da atuação da Defensoria Pública como *custos*

## 2. INTRODUÇÃO

O art. 134, *caput*, da Constituição da República, ao definir a missão institucional da Defensoria Pública, dispõe que lhe incumbe a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados. A Lei Complementar nº 80, de 1994, atrela, ainda, a atuação da instituição à primazia da dignidade, a redução das desigualdades sociais, a afirmação do Estado Democrático de Direito e a prevalência e efetividade dos direitos humanos e a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório (art. 3º, A). Anote-se, também, que a Defensoria Pública é

legítima para promover o ajuizamento de ação civil pública, para a defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos (Lei 80/1994, nos incs. VII e X do art. 4.), inclusive para aqueles relacionados à ordem urbanística (Lei n.º 7.347/1985, arts. 5.º, inc. II).

Nesse sentido, o Código de Processo Civil de 2015, preceitua, no artigo 185, que a Defensoria Pública exercerá a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa de direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita. Outrossim, o diploma processual: (a) no parágrafo 1.º, do art. 554, prevê que, no caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública; (b) no parágrafo 2.º, do art. 565, determina a intimação da Defensoria Pública para comparecimento em audiência de mediação, quando houver parte beneficiária de gratuidade de justiça (*rectius*: parte necessitada ou vulnerável). Referidas disposições ensejam, como consequência imediata, a transformação da lide possessória, que deixa de ser adstrita aos interesses patrimoniais do autor (interesses privados), para alcançar uma outra órbita, com vistas a ponderação destes interesses com os direitos fundamentais dos ocupantes, conectados à preservação de suas dignidades, e a cooperação dos sujeitos processuais na construção de uma solução garantidora de direitos humanos<sup>1</sup>, com o envolvimento dos entes federativos responsáveis pela implementação de políticas públicas (interesse público).

---

<sup>1</sup> Nesse tocante, conferir: Resolução 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, que dispõe sobre as soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por->

Desta forma, o legislador processual determina a intervenção da Defensoria Pública, nos chamados litígios coletivos possessórios, na defesa dos interesses de pessoas em situação de vulnerabilidade, nos mesmos moldes da intervenção do Ministério Público (este como fiscal da lei), porém com atuação voltada à guarda dos interesses e direitos fundamentais daquela população, missão constitucional de nossa instituição. Essa figura processo tem sido chamada pela doutrina como *custos vulnerabilis*<sup>2</sup>. Nesse ponto, há que se ressaltar que a intervenção da Defensoria Pública, prevista no art. 554, §1º, do CPC, é obrigatória, sob pena de nulidade absoluta, inclusive em ações civis públicas promovidas pelo Ministério Público com potencial de remover pessoas em situação de vulnerabilidade urbana, como já decidiu o egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Agravo de Instrumento n.º 2086146-83.2018.8.26.0000, Relator Des. Rubens Rihl).

No estado de São Paulo estas intimações passaram a ser recebidas pelos Defensores Públicos com atuação cível nas comarcas onde há unidades instaladas. Nas demais localizações do estado, o Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo – órgão de execução e de suporte aos membros da instituição em demandas coletivas referentes ao direito à moradia e o direito à cidade – passou a ser o responsável por receber as intimações para atuação como *custos vulnerabilis*.

No intuito de compreender esta nova função institucional, apresenta-se o levantamento da atuação do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo (NE-

---

[terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy\\_of\\_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessoriosruraiseurbanos.pdf](#),

<sup>2</sup> MAIA, Maurílio Casas. A intervenção de terceiro da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias do NCPC: colisão de interesses (art. 4.º-A, V, LC n. 80/1994) e posições processuais dinâmicas. In: DIDIER JR., Fredie. Novo CPC doutrina selecionada. Volume 1. Salvador: Juspodium, 2016, p. 1283) A intervenção da Defensoria Pública nos moldes dos art. 554, §1º, do CPC, deve estar sustentada por esse interesse institucional.

HABURB) da Defensoria Pública de São Paulo, na função de *custos vulnerabilis*, de março de 2016 até julho de 2019. Para tanto, foram pesquisados todos os processos remetidos para o NE-HABURB neste período, avaliando-se o impacto da intervenção da instituição nos processos.

A análise desta prática visa contribuir para a compreensão dos impactos desta nova atribuição processual para a instituição, para o sistema de justiça e, acima de tudo, para a efetivação de direitos humanos da população vulnerável envolvida em litígios possessórios.

### **3. DA INTERVEÇÃO *CUSTOS VULNERABILIS* – ART. 554, §1º E 565, §2º CPC – E SEUS IMPACTOS**

No período de março de 2016 até julho de 2019, houve a remessa para o NE-HABURB de 57 novos litígios, para intervenção na qualidade de *custos vulnerabilis*. Este envio de processos representou, inicialmente, a expansão da atuação do NE-HABURB para 30 novas comarcas<sup>3</sup> onde não havia atividade-fim da instituição em litígios coletivos possessórios.

Este primeiro dado permite aferir que a função de *custos* contribuiu para a interiorização do Núcleo de Habitação e Urbanismo, permitindo que o serviço da Defensoria Pública se tornasse conhecido em cidades onde jamais a instituição esteve presente. O êxito em determinadas ações judiciais, contribuiu para que lideranças sociais locais, tais como líderes comunitários, políticos ou representantes de associações

---

<sup>3</sup> Considerando-se a expansão da atuação com as intimações em novas comarcas, atualmente, o NE-HABURB possui atuação que abrange as seguintes comarcas: Araras, Arujá, Barueri, Bertioga, Botucatu, Cajamar, Campinas, Caraguatatuba, Cotia, Cunha, Embu das Artes, Ferraz de Vasconcelos, Franco da Rocha, Garça, Guarulhos, Hortolândia, Ibitinga, Ibiúna, Igarapava, Itapeçerica da Serra, Itapevi, Itaporanga, Jaguariúna, Lençóis Paulista, Lins, Louveira, Mogi-Guaçu, Penápolis, Peruíbe, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Queluz, Rio Grande da Serra, Salesópolis, São Bernardo do Campo, São José dos Campos, São Paulo, São Pedro, São Sebastião, Sumaré, Suzano, Taboão da Serra, Valinhos, Vargem Grande Paulista, Várzea Paulista, Vinhedo, Rio Grande da Serra.

buscassem o NE-HABURB para a representação direta de seus interesses, consolidando a interação da população com a instituição.

Este processo de expansão territorial resultou na abrangência do Núcleo de Habitação e Urbanismo ao interior do Estado de São Paulo, chegando, atualmente a 40 comarcas e 93 ações judiciais, sejam como *custos* ou como representante direto das partes.

Além do efeito sobre a ampliação do serviço da Defensoria, é necessário avaliar quais os impactos da intervenção nos processos. O primeiro efeito detectado foi o proferimento de acórdãos e decisões monocráticas do Tribunal de Justiça de São Paulo<sup>4</sup> e até mesmo decisão monocrática do Superior Tribunal de Justiça<sup>5</sup> que limitavam os poderes da intervenção *custos vulnerabilis*. Os argumentos recorrentes são os seguintes:

- a) As hipóteses de aplicação do art. 554, §1º, CPC ainda pendem de avaliação pelos Tribunais, isto é, de construção no âmbito decisional;
- b) Ausência de previsão legal de apresentação de recurso pela Defensoria sem ser parte ou representante da parte, com fundamento na interpretação literal do art. 996, CPC<sup>6</sup>;

---

**<sup>4</sup> Acórdãos no TJSP:**

Agravo de Instrumento nº 2144633-17.2016.8.26.000, da 9ª Câmara de Direito Público, Relator: Des:

José Maria Câmara Júnior. Data do Julgamento: 23 de novembro de 2016;

Agravo de Instrumento nº 2056846-13.2017.8.26.000, da 11ª Câmara de Direito Privado, Relator: Des:

Walter Fonseca. Data do Julgamento: 04 de maio de 2017;

Agravo de Instrumento nº 2013333-92.2017.8.26.000, da 38ª Câmara de Direito Privado, Relator: Des:

Spencer Almeida Ferreira. Data do Julgamento: 27 de março de 2017.

**Decisões monocráticas no TJSP:**

Agravo de Instrumento nº 2146436-64.2018.8.26.000, da 16ª Câmara de Direito Privado, Relator: Des: Simões de Vergueiro. Data do Julgamento: 23 de julho de 2018;

Agravo de Instrumento nº 2244053-24.2018.8.26.000, da 23ª Câmara de Direito Privado, Relator: Des: Paulo Roberto Santana. Data do Julgamento: 12 de novembro de 2018.

<sup>5</sup> **Decisão Monocrática no STJ** - Decisão Monocrática do Ministro Luis Felipe Salomão no Pedido de Tutela Provisória nº 1.386-SP (2012/0072732-7). Data do Julgamento: 05 de abril de 2018.

<sup>6</sup> *Art. 996. O recurso pode ser interposto pela parte vencida, pelo terceiro prejudicado e pelo Ministério Público, como parte ou como fiscal da ordem jurídica.*

- c) A função do art. 554, §1º, CPC não seria curatela especial, legitimação em nome próprio para defender interesses de terceiros ou representação processual de parte. Não poderia a instituição ser forçada a litigar em nome próprio, nem deveria defender interesses de pessoas que não conhece. A intervenção não teria poderes recursais, pois o art. 44, XI da LC nº 80/94 permite a Defensoria Pública apenas representar as partes.
- d) Afirmações de que não existiria comprovação nos autos que a ocupação é de população de baixa renda, portanto, haveria ausência de interesse da Defensoria Pública em intervir no feito como assistente litisconsorcial ou mesmo como terceira interessada;
- e) A norma contida no art. 565, §2º, do CPC/2015 determina a intimação da Defensoria Pública para atuar apenas durante mediação entre as partes envolvidas em litígio possessório, se houver o litígio coletivo pela posse de imóvel, o que não se confunde com a outorga de legitimidade para impugnar, em nome próprio, provimento judicial que afeta pessoa por ela não defendida.
- f) Fase de cumprimento de sentença não seria hipótese de aplicação do art. 554, §1º, CPC, pois há trânsito em julgado e o instituto seria apropriado para fase de conhecimento.

A partir da ciência destas decisões, buscou-se aprofundar a pesquisa sobre a intervenção *custos vulnerabilis* para disputar a construção jurisprudencial e acadêmica da inovadora figura processual. No levantamento feito com os 57 litígios,

---

*Parágrafo único. Cumpre ao terceiro demonstrar a possibilidade de a decisão sobre a relação jurídica submetida à apreciação judicial atingir direito de que se afirme titular ou que possa discutir em juízo como substituto processual.*

percebeu-se que em 28% dos casos houve utilização de recurso pelo NE-HABURB<sup>7</sup>, sendo todos acolhidos pelo Tribunal de Justiça, o que ilustra que as primeiras decisões negativas detectadas, não representam necessariamente uma tendência.

Outro elemento importante é que em 55% dos casos quem provocou a intervenção da Defensoria Pública foram os magistrados, em 28% a Defensoria e em outros 17% não foi possível identificar. Este fator demonstra, primeiro, a receptividade pelos julgadores do art. 554, §1º e art. 565, §2º, CPC, segundo ilustra uma possibilidade de reconhecimento e consolidação desta atuação na prática jurídica.

Relevante destacar que o Tribunal de Justiça de São Paulo tem reconhecido o interesse institucional da Defensoria Pública nesses casos, tanto que foi pioneiro ao instalar um espaço institucional para a mediação de conflitos possessórios coletivos (Grupo de Apoio às Ordens Judiciais em Reintegração de Posse – GAORP) para atuação, mediante solicitação do magistrado da causa, em reintegrações de posse de alta complexidade.

Ademais, citam-se decisões emblemáticas na consolidação da função de *custos*, a exemplo do acolhimento da Ação Cautelar nº 4085 perante o Supremo Tribunal Federal e a concessão de medida cautelar de urgência, assim como decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo<sup>8</sup> que reconhece a intervenção *custos vulnerabilis* em ação civil pública que tem como consequência a remoção de moradores.

Em relação ao tempo de duração do processo no momento da intervenção da Defensoria Pública, nota-se que 66% tinham até 1 ano de curso; 19% de 1 a 5 anos; 9% de 5 a 10 anos e; 6% com mais de 10 anos de andamento. Um dado

---

<sup>7</sup> Muitos processos são recentes e não houve oportunidade de interposição de recursos. Assim, a ausência de recursos em muitos dos processos não representa a renúncia de tal faculdade.

<sup>8</sup> Agravo de Instrumento nº 2086146-83.2018.8.26.000, da 1ª Câmara de Direito Público, Relator: Des: Rubens Rihl. Data do Julgamento: 21 de junho de 2018.

complementar a este é que houve casos de processos com quase 20 anos de duração, em que a intervenção da Defensoria Pública permitiu a realização de conciliação frutífera após encaminhamento do caso ao GAORP. Em diversos casos a participação da Defensoria como *custos* forçou o Juízo a citar todas as pessoas ocupantes, as partes a realizarem composição ou a revogação de liminares.

Entretanto, percebe-se que, em regra, nos casos em que não há apresentação de recurso pela Defensoria ou em que estes são negados pelo Tribunal de Justiça a intervenção da instituição pouco contribui para a mudança dos rumos processuais sejam no aspecto formal ou material. Por outra via, em quase todos os casos em que houve provimento dos recursos apresentados pela instituição, o processo caminhou para a via conciliatória e para a consolidação da ocupação ao longo do tempo.

#### **4. CONCLUSÃO**

A partir desta experiência prática, pode-se salientar: **(-a.)** A inovação processual teve como efeito administrativo sobre a Defensoria Pública de São Paulo a interiorização e expansão de seu Núcleo Especializados de Habitação e Urbanismo; **(-b)** a participação como *custos* em comarcas onde não existem Defensoria Pública geram a ciência daquela população dos serviços institucionais, gerando a busca pela representação direta em novas ações processuais; **(-c)** na maioria dos casos, a intervenção da Defensoria Pública é provocada pelo próprio Juízo, demonstrando que os magistrados vem, progressivamente, cumprindo o disposto no art. 554, §1º, CPC; **(-d.)** há decisões judiciais no TJSP e STJ negando o poder recursal do *custos vulnerabilis*, porém não se pode afirmar que é uma tendência; **(-e)** nos processos mais antigos (em tramitação há dez anos ou mais), a intervenção da Defensoria Pública contribuiu para o seu regular andamento (duração razoável do processo) e a obtenção de um tutela jurisdicional efetiva, em

consonância com os direitos fundamentais dos envolvidos; **(-f.)** em inúmeros casos, a Defensoria Pública interpôs recurso, especialmente agravos de instrumento e apelações, e por diversas vezes obteve êxito na reforma de decisões de primeiro grau, sem causar atrasos no processo<sup>9</sup>, mas o maior equilíbrio processual entre as partes, uma vez que diversos acordos pacificadores apenas foram possíveis após vitórias recursais da Defensoria. **(-g)** a possibilidade de a Defensoria Pública manejar recursos gera maiores chances de soluções que garantam os direitos básicos das famílias de boa-fé atingidas por ações possessórias e evita em maior grau a ocorrência de reintegrações violentas. **(-h)** na maior parte das reintegrações de processos antigos, há imóveis em disputa há diversos anos, muitos destinados para Obras Públicas, Habitação de Interesse Social, empreendimentos, de forma que o poder conciliatório da Defensoria Pública contribui para ponderar estes interesses de ordem econômica e social, com o direito à moradia.

## **5. BIBLIOGRAFIA**

MAIA, Maurílio Casas. A intervenção de terceiro da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias do NCPC: colisão de interesses (art. 4.º-A, V, LC n. 80/1994) e posições processuais dinâmicas. In: DIDIER JR., Fredie. Novo CPC doutrina selecionada. Volume 1. Salvador: Juspodium, 2016.

---

<sup>9</sup> AI nº 2081836-05.2016.8.26.0000, 12ª Câmara de Direito Público do TJSP, Julgamento em 31.05.2017 (Cassou a liminar de reintegração de posse); AI nº 2181475-93.2016.8.26.0000, 37ª Câmara de Direito Privado, Julgamento em 11.10.2016 (Suspendeu o cumprimento da ordem de reintegração de posse e remeteu o caso ao Gaorp); AI nº 2068981-57.2017.8.26.0000, 37ª Câmara de Direito Privado, Julgamento em 29.08.2017 (Improvido para manter a liminar de reintegração de posse).