

XIV CONGRESSO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS

RIO DE JANEIRO – 2019

## **CONCURSO DE TESES**

**FORMAS DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA EXTRAJUDICIAL E JUDICIAL DA  
DEFENSORIA PÚBLICA EM RELAÇÃO A LITIGIOSIDADE REPETITIVA**

CINTIA REGINA GUEDES  
DEFENSORA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## **FORMAS DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA EXTRAJUDICIAL E JUDICIAL DA DEFENSORIA PÚBLICA EM RELAÇÃO A LITIGIOSIDADE REPETITIVA**

### **SUMÁRIO**

1- INTRODUÇÃO: OS LITÍGIOS REPETITIVOS, O DESEQUILÍBRIO DE FORÇAS ENTRE O LITIGANTE HABITUAL E O EVENTUAL E A NECESSIDADE DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DA DEFENSORIA PÚBLICA 2. PRIMEIRO EIXO: ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL ESTRATÉGICA NOS LITÍGIOS REPETITIVOS 3. SEGUNDO EIXO - ATUAÇÃO JUDICIAL ESTRATÉGICA NOS LITÍGIOS REPETITIVOS 4. CONCLUSÃO. 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### **1.INTRODUÇÃO: OS LITÍGIOS REPETITIVOS, O DESEQUILÍBRIO DE FORÇAS ENTRE O LITIGANTE HABITUAL E O EVENTUAL E A NECESSIDADE DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DA DEFENSORIA PÚBLICA**

A Defensoria Pública, enquanto instituição voltada à tutela dos direitos dos vulneráveis, atua em múltiplas áreas, sendo certo que em todas elas vislumbra-se a possibilidade de atuação defensorial estratégica. O objetivo do presente trabalho é sugerir algumas formas de atuação estratégica que possam ser utilizadas para enfrentar o grave problema da litigiosidade repetitiva. Com a expressão “litigiosidade repetitiva”, nesse trabalho, pretendemos tratar dos milhares de conflitos de interesses que chegam à Defensoria Pública envolvendo lesões ou ameaças a direitos de natureza semelhante, e que, em sua maioria, costumam dar origem à propositura de demandas individuais repetitivas ou seriais, que possuem muitas vezes os mesmos réus e têm em seu bojo questões de fato ou de direito idênticas.

Nos últimos anos, o número de pessoas que buscam a Defensoria Pública vem crescendo de forma avassaladora.<sup>1</sup> Para lidar com o volume crescente de trabalho, e tentar alcançar o

---

<sup>1</sup> Isso se deve a vários fatores, entre os quais se pode destacar a apropriação de informações básicas acerca de seus direitos por parte das classes baixa e média baixa da população (em especial em razão da difusão do uso da internet móvel e das redes sociais), a massificação do consumo (e dos litígios dele decorrentes), a incapacidade das pessoas conseguirem um diálogo resolutivo para seus conflitos (e a excessiva dependência da população por uma solução estatal dos litígios), a ineficiência da prestação dos serviços públicos para a população e o empobrecimento econômico generalizado.

objetivo constitucional de ser “expressão e instrumento do regime democrático”, contribuindo para uma mudança tempestiva e efetiva na vida dos que a procuram, a Defensoria Pública precisa construir suas próprias estratégias para racionalizar sua forma de trabalhar, buscando atuar cada vez mais de forma coordenada, inteligente e estratégica, de modo a aumentar a eficiência de seu trabalho, garantindo sempre soluções tempestivas e de resultados úteis aos seus assistidos.

A atuação nos litígios repetitivos, além do desafio quantitativo antes exposto, traz também um desafio qualitativo: as demandas de massa contêm em si um grande desequilíbrio entre as partes em conflito, pois habitualmente têm em um dos polos um mesmo litigante (o Poder Público, as instituições financeiras, as concessionárias de serviços públicos, etc...) e de outro o cidadão/consumidor/contribuinte.<sup>2</sup> Os litigantes repetitivos, pelo fato de possuírem uma enorme base de processos repetidos, possuem uma série de vantagens processuais que permitem o uso estratégico do seu acervo em detrimento dos litigantes eventuais.<sup>3</sup> Esses últimos, quando representados por advogados autônomos, não têm formas de evitar ou equilibrar essa relação. Mas a Defensoria Pública, enquanto instituição responsável pelo atendimento de enorme quantidade de pessoas com litígios semelhantes, possui condições de desenvolver formas

---

<sup>2</sup> Nas conhecida expressão de Marc Galanter, nessas demandas tem-se de um lado os *repeat player* (ou seja, os litigantes repetitivos, constituídos por pessoas jurídicas que são partes em um grande número de demandas semelhantes, e que, por isso mesmo, se tornam grandes litigantes) e do outro os *one-shotters* (os litigantes eventuais, aqueles que são partes não frequentes em processos judiciais). GALANTER, Marc. **Why the “haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change**. Publicação original: Volume 9:1 Law and Society Review, 1974. Disponível em: <https://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/whythehavescomeoutahead-33.pdf>, acesso em 27/05/2019.

<sup>3</sup> “Tal qual apontado, a respeito das figuras subjetivas dos processos repetitivos, Marc Galanter esclarece que: (i) o grande litigante tem melhores condições para jogar o jogo do Judiciário do que o litigante eventual; e (ii) o grande litigante tem uma série de vantagens no processo litigioso em comparação aos litigantes ocasionais, as quais, segundo Maria Cecília Asperti<sup>38</sup>, podem ser delineadas da seguinte maneira<sup>39</sup>: acúmulo de inteligência e *expertise* para atuar preventivamente, estruturando melhor suas operações e contratos; facilidade de acesso a especialistas e possibilidade de realizar economias em larga escala; maior chance de engajamento em relações informais que podem auxiliar na desburocratização de procedimentos altamente burocráticos; objetivo de manter uma boa reputação como maneira de reafirmar sua posição no processo de negociação; maior possibilidade em assumir riscos e possibilidade de assumir riscos pensados. Quanto maior for o risco do litigante eventual, mais fragilizado esse tende a estar mais enfraquecido; possibilidade de abdicar de ganhos imediatos em favor de uma estratégia macro; e possibilidade de atuar massivamente para mudar os precedentes judiciais buscando um resultado mais vantajoso em casos futuros.” (RAVAGNANI, Giovani dos Santos e RODRIGUES, Marceley Ferreira. **Seleção do caso piloto nos recursos repetitivos, litigância repetitiva e o grande litigante**. Revista de Processo, vol. 291, maio de 2019. Versão eletrônica. p. 6/7).

estratégicas de agir e de atuar que possam compensar esse desequilíbrio, usando o volume de atendimentos a seu favor, tanto através do empoderamento da instituição para a negociação extrajudicial quanto para buscar formas eficientes de defesa dos direitos que, embora individuais, possam ter alguma forma de tratamento coletivo.

## PRIMEIRO EIXO - ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL ESTRATÉGICA NOS LITIGIOS REPETITIVOS

Antes de pensar na atuação nas demandas repetitivas já judicializadas, cabe à Defensoria Pública, também em relação às lides repetitivas individuais, buscar soluções não adjudicadas para seus assistidos. O atual sistema de resolução de disputas é compreendido como um sistema multiportas, em que para cada tipo de litígio é possível identificar o melhor método para buscar sua resolução, podendo esse método ser de heterocomposição (como a judicialização ou a arbitragem) ou de autocomposição, que tanto pode contar com a ajuda de um terceiro (como a conciliação e a mediação) como ser desenvolvido apenas pelas próprias partes e seus advogados e defensores (como a negociação direta).

A composição extrajudicial do conflito de interesses constitui função institucional que deve ser priorizada pelos defensores, nos termos do disposto no art. 4º inciso II da LC 80/94,<sup>4</sup> sendo essa também uma das apostas que buscam conter a crise qualitativa da própria justiça tanto por parte da atual legislação sobre conflitos civis<sup>5</sup> quanto por parte do Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça.<sup>6</sup>

Em relação à litigiosidade repetitiva, cabe à Defensoria buscar formas de cumprir sua função institucional, de compor extrajudicialmente os conflitos de massa, com eficiência e

---

<sup>4</sup> Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:

II – promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos. (grifou-se)

<sup>5</sup> Incluindo a Lei 13.105/15 (CPC) e a Lei 13.140/15 (Lei de Mediação).

<sup>6</sup> Vide resolução 125/2010 do CNJ.

racionalidade, atuando de forma estratégica em relação aos litigantes habituais, de molde a propiciar a solução que dê maior nível de satisfação aos usuários de seus serviços, tanto em termos de celeridade quanto de qualidade do resultado final. Para tanto, cabe ao defensor público, diante de cada litígio recebido, assumir o ônus de identificar qual o melhor método para a busca de sua resolução ou tratamento, de molde a orientar o seu assistido sobre qual “porta” escolher, tanto entre as soluções adjudicadas quanto entre as várias possibilidades de composição não judiciais. A assunção do protagonismo na escolha entre os vários métodos e o acerto nessa opção fortalecem a atuação da Defensoria Pública, à medida que aumentam a chance de satisfação do usuário do serviço e impedem que ele seja cooptado pelo sistema para caminhos que seriam mais vantajosos ao seu adversário e não a ele.

Entendemos que para os conflitos repetitivos de que tratamos nesse texto, por sua natureza, geralmente os métodos autocompositivos mais adequados serão a conciliação e a negociação direta, e a atuação estratégica deve levar em conta exatamente a multiplicidade dos conflitos ou o fato de terem origem comum, que permite que mesmo a composição extrajudicial possa ser objeto de um tratamento coletivo, usando-se o grande acervo, a legitimidade e a representatividade da Defensoria para equilibrar os termos dessa composição.

Para os litígios individuais oriundos de causas similares ou que tenham pretensões semelhantes (como as demandas de consumo, demandas fazendárias - especialmente de saúde pública- demandas relativas à prestação de serviços públicos, etc), uma possível estratégia de atuação consiste no desenvolvimento de plataformas eletrônicas (que podem ficar hospedadas no sítio eletrônico da Defensoria ou em sítio eletrônico criado para isso) desenhadas especialmente para a resolução consensual de determinados tipos de litígios.<sup>7</sup> Em que pese já existir uma plataforma governamental genérica para solução extrajudicial de conflitos de

---

<sup>7</sup> Hoje vem se tornando cada vez mais comum o desenvolvimento de sistemas próprios de resolução de disputas (system resolution claims), criados para a solução de casos semelhantes, envolvendo um litigante único em um dos polos, e uma multiplicidade de litigantes eventuais no polo contrário.

consumo,<sup>8</sup> pode-se ir além e desenvolver, no âmbito das Defensorias, sistemas eletrônicos específicos para resolver conflitos para cada área temática escolhida como prioridade pelos defensores públicos, como por exemplo para as demandas de saúde pública, demandas de regularização de imóveis construídos e/ou financiados por cooperativas habitacionais ou pelo Sistema Financeiro de Habitação, conflitos com as operadoras de planos de saúde, com as concessionárias de serviços essenciais (água, energia, gás natural), etc.

Esses sistemas devem ser desenvolvidos pela própria Defensoria, e contar com a participação dos grandes litigantes para a composição extrajudicial. Além dos benefícios inerentes a qualquer composição não judicial, a concentração de litígios em um mesmo ambiente virtual desenvolvido pela própria Defensoria traz uma grande vantagem estratégica em relação aquelas plataformas já existentes: a Defensoria tem a possibilidade de negociar previamente com as empresas e instituições que participarão da plataforma, e conseguir que essas concordem com a inserção de propostas melhores que as feitas usualmente em audiências ou acordos individuais, haja vista que a Defensoria, em razão do número de atendimentos realizados e de sua credibilidade como instituição, possui condições de negociar em base diferentes e com maior poder de barganha que o seu usuário, enquanto litigante eventual e individual, teria.

Sabe-se que grandes empresas já vêm investindo em plataformas semelhantes, que são criadas e alimentadas com dados por elas selecionados, o que coloca o usuário em situação de clara desvantagem, tanto por estar desassistido no momento da conciliação on line, quanto por não possuir informações jurídicas acerca da questão litigiosa que o permita decidir, de forma clara e consciente, sobre a vantagem ou não da conciliação. No caso das plataformas criadas e administradas pela Defensoria, ainda que em parceria com os demais litigantes temáticos, há a garantia de que as propostas que serão apresentada ao usuário do serviço por parte do sistema

---

<sup>8</sup> O “consumidor.gov”, do qual o núcleo de defesa do consumidor da Defensoria do Rio de Janeiro é um dos órgãos gestores, e que pode ser usado como ponto de partida para o desenvolvimento das plataformas defensoriais.

são justas, haja vista que são customizadas pela Defensoria, que, portanto, atua tanto na elaboração (desenho) da plataforma, quanto no seu gerenciamento e na fiscalização dos seus resultados.

Outra grande vantagem de a plataforma ser criada e das composições ocorrerem no ambiente virtual administrado pela Defensoria é o armazenamento de uma enorme base de dados de conflitos e soluções que poderá ser usada tanto no desenvolvimento de suas próprias soluções de inteligência artificial quanto como para embasar argumentos jurídicos em litígios estratégicos perante o judiciário.

Outra solução possível (e que pode ser usada em concomitância com a plataforma eletrônica) para a solução extrajudicial é a organização de núcleos ou centros de conciliação na Defensoria em que os interessados possam, presencialmente, buscar a conciliação com um representante do outro acordante. Esses núcleos ou centros devem ter também um desenho próprio de resolução de litígio, podendo ser estabelecido que cada tipo de demanda seja tratada em um local diverso (diferenciando litígios de saúde e de consumo, por exemplo), e, a depender da procura, que cada matéria tenha um determinado dia da semana previamente estabelecido apenas para acordos daquele tema.

A criação e gestão dos núcleos de conciliação presenciais por parte da Defensoria possui uma série de vantagens. Em primeiro lugar, o estabelecimento de centros de conciliação permite que os defensores estabeleçam previamente, em conjunto com a parte contrária, parâmetros objetivos de negociação para casos semelhantes (como, por exemplo, valores mínimos de indenização em lides de consumo, descontos pré estabelecidos e parcelamento padrão para devedores hipossuficientes em débito de serviços essenciais, etc...), usando, também, o maior poder de barganha decorrente do quantitativo de processos já referido. Essa vantagem permite que o usuário do serviço da Defensoria possa obter resultados globalmente muito mais efetivos e satisfatórios que qualquer outra solução pudesse lhe apresentar.

Outra vantagem é que a escolha dos casos que serão dirigidos à conciliação passa a ser do defensor público, que tem a possibilidade de encaminhar para a composição aqueles que teriam menores chances de êxito caso fossem levados ao Judiciário, e de optar pela demanda judicial naqueles casos com maiores chances de vitória e de formação de precedentes e/ou de jurisprudência favorável, atuando, portanto, estrategicamente, não só no caso concreto, mas também de molde a beneficiar todos os titulares de demandas similares. Uma terceira vantagem é que, com o prévio estabelecimento das cláusulas a serem negociadas pelas partes em parâmetros considerados justos pelo defensor, esse não precisa estar presente em todas as etapas da conciliação realizada no núcleo, podendo, com isso, supervisionar um número maior de acordos ao mesmo tempo, sem que haja o risco de celebração de acordos iníquos em razão do dolo de aproveitamento de uma das partes, havendo um efetivo ganho na quantidade de assistidos atendidos, na celeridade, na qualidade da solução e na racionalização do trabalho. Além disso, o defensor torna-se dono de sua própria agenda de atendimentos, não se submetendo à agenda de conciliações do judiciário, e o usuário do serviço não corre o risco de submeter-se a conciliações judiciais contra grandes empresas ou o poder público sem assistência jurídica (como muitas vezes ocorre, em razão do número insuficiente de defensores nos órgãos judiciais), gerando grande prejuízo ao hipossuficiente, em razão da assimetria de informações. A realização da conciliação na Defensoria permite, ainda, o investimento no preparo específico dos conciliadores para lidar com população mais carente, que possui menor compreensão dos fatos e nível educacional mais baixo que aquelas que frequentam o judiciário.

Em suma, com a realização dos acordos individuais de forma concentrada na Defensoria, essa apresenta-se, cada vez mais, como protagonista das soluções alcançadas e do resultado atingido, deslocando o centro das soluções dos conflitos do judiciário para a instituição, e valorizando os defensores e os usuários do seu serviço.

Uma terceira forma de atuação estratégica extrajudicial pode ser apontada para os litígios individuais que são oriundos de uma causa comum, como ocorre com aqueles derivados

de grandes acidentes causados pelas concessionárias de serviços públicos (incluindo os transportes), por produtos defeituosos colocados no mercado, por desastres ambientais ou até mesmo pela implementação inadequada de políticas públicas, e que, por possuírem grande complexidade, dificilmente serão resolvidos no Judiciário de forma adequada e em tempo razoável. Para o tratamento coletivo desses tipos de danos, uma outra forma de atuação estratégica pode ser a negociação direta entre o defensor e o representante da parte contrária para o estabelecimento de um procedimento customizado e simplificado para a responsabilidade do causador do dano.

Esse sistema pode ser estabelecido de várias formas, a serem definidas a partir da complexidade do litígio e da quantidade e diversidade de vítimas envolvidas: pode se dar apenas com a celebração de um TAC (Termo de Ajustamento de Conduta)<sup>9</sup> entre a Defensoria e o(s) causador(es) do dano, prevendo os parâmetros objetivos de indenização (em termos de valores e prazos de pagamento) e a forma de identificação dos beneficiários, de modo que cada interessado apenas precise se habilitar para receber o que lhe for de direito; em casos de média complexidade, pode se dar com a celebração de um TAC com as mesmas cláusulas do anterior, seguido da instauração de uma câmara de conciliação integrada por representantes da Defensoria, do causador do dano e dos prejudicados, a quem caberá a análise da documentação comprobatória da legitimidade das vítimas e da extensão do dano individual;<sup>10</sup> pode, ainda, em casos de grande complexidade, implicar na criação de entidades específicas (as chamadas *claim resolution facilities* ou simplesmente *facilities*) para organizar e centralizar tanto as decisões acerca dos beneficiários e das soluções previamente definidas (geralmente indenizações)

---

<sup>9</sup> Com fundamento no disposto no art. 5º, §6º da Lei 7347/85 (LACP).

<sup>10</sup> Importante destacar que diversas Defensorias Públicas já vêm atuando dessa forma em casos de grandes acidentes com repercussões sobre dezenas, centenas ou milhares de vítimas. Pode-se citar, a título de exemplo, a atuação da Defensoria de São Paulo na câmara de conciliação extrajudicial formada para a indenização das vítimas do acidente aéreo da TAM e no caso dos danos causados pela obra do metrô daquela cidade, a atuação constante da Defensoria do Rio de Janeiro em vários acidentes de consumo (como desastres em ônibus e barcas, explosões de gás, derramamento de óleo pela Petrobrás, etc) e a atuação extrajudicial da Defensoria de Minas Gerais no desastre da barragem de Brumadinho.

quanto para efetivamente executar essas soluções (com o pagamento de valores e cumprimento de obrigações acessórias).<sup>11</sup>

É importante o fomento a uma atuação estratégica da Defensoria Pública, solucionando uma enorme gama de litígios de forma célere e eficiente, pois essa atuação exitosa passará a repercutir positivamente tanto na mídia quanto em todo o meio jurídico, provocando o seu reconhecimento como um dos *players* necessários na negociação de questões de capilarização nacional. Hoje há grande dificuldade em obter esse reconhecimento, tanto em razão da inexistência de um órgão nacional que represente o interesse de todas as defensorias, quanto em razão da (ainda) pouca atuação estratégica, o que muitas vezes causa prejuízo aos hipossuficientes em razão de sua exclusão de determinados acordos.<sup>12</sup>

## SEGUNDO EIXO – ATUAÇÃO JUDICIAL ESTRATÉGICA NOS LITÍGIOS REPETITIVOS

Nas hipóteses em que a solução extrajudicial não seja possível, cabe ao defensor público buscar a melhor forma de atuar estrategicamente nas demandas repetitivas judicializadas. Nessa seara, vários caminhos são possíveis para uma atuação mais eficiente, racional e de melhores resultados, sendo necessário despertar a consciência dos defensores acerca da potencialidade do uso de instrumentos que, ao darem tratamento de massa aos conflitos individuais, possam trazer eficiência sistêmica à atuação de toda a instituição, inclusive diminuindo o labor de todos

---

<sup>11</sup> Trata-se de sistema usado há vários anos no direito norte-americano, e que implica na criação de uma entidade, custeada pelo causador do dano, mas com administração neutra, integrada de forma paritária por todos os interessados, que assume a responsabilidade de gerir e executar os acordos individuais, em parâmetros e condições previamente estabelecidas. Esse sistema começa a ser usado no Brasil, podendo-se citar como exemplos a Fundação Renova (criada para a reparação dos danos causados pela barragem de Mariana, da Vale do Rio Doce), a plataforma para conciliação e pagamento dos credores da empresa OI/TELEMAR em sua recuperação judicial ([www.credoroi.com.br](http://www.credoroi.com.br)) e a plataforma para celebração de acordos relativos aos expurgos inflacionários ([www.expurgosdapoupanca.com.br](http://www.expurgosdapoupanca.com.br)).

<sup>12</sup> A título de exemplo pode-se citar a grande dificuldade para inclusão dos milhares de assistidos das Defensorias Públicas na plataforma eletrônica criada para composição dos processos relacionados aos expurgos inflacionários decorrentes dos planos econômicos dos anos 80 e 90, assim como na plataforma de negociação criada pelo plano de recuperação judicial das empresas do grupo Oi/Telemar.

e aumentando o êxito das demandas individuais. Importante, para tanto, estreitar a comunicação e a cooperação entre todos os órgãos da Defensoria, migrando de uma atuação individual em “ilhas” isoladas, para a compreensão da Defensoria enquanto um corpo orgânico que trabalha em conjunto e de forma estratégica para a obtenção de soluções que a todos beneficiam.

Um ponto importante para uma atuação estratégica em relação às demandas repetitivas se origina do aproveitamento da capilaridade da Defensoria Pública no atendimento individual das demandas dos seus assistidos para a identificação das macro lides, sendo essencial que cada defensor, em seu órgão de atuação, possa identificar e prospectar os conflitos repetitivos ou potencialmente repetitivos, a fim de que possam ter um tratamento diferenciado e estratégico por parte da instituição.

Outro passo relevante consiste na identificação da melhor forma de atuar em cada caso. A nova legislação processual disponibiliza diversos instrumentos para atuação de forma concentrada ou coletiva em demandas repetitivas ou especialmente relevantes, sendo certo que a opção por esse tipo de atuação deve ser precedida não apenas da análise da necessária pertinência temática com as funções institucionais da Defensoria Pública, como também da necessidade de atuação não individual e, principalmente, da existência de chances reais de êxito em uma atuação concentrada ou coletivizada. Nesse sentido, antes de se iniciar uma ação de natureza coletiva ou um incidente que possa gerar reflexos em uma multiplicidade de processos, há que se examinar, com muita responsabilidade, todos os fatores que possam influenciar no resultado final do julgamento, de molde a não piorar a situação dos usuários do serviço. Assim, devem ser considerados não apenas o posicionamento das decisões judiciais já existentes (a fim de se verificar a tendência dos tribunais de julgar de forma favorável ou não a demanda em questão) mas também fatores extra jurídicos, como a capacidade de interferência da imprensa, a eventual pressão da opinião pública, a existência de lobby de grandes empresas, a interferência do interesse fazendário sobre os julgadores, etc....

Após o reconhecimento expresso da legitimidade da Defensoria para a propositura de ação civil pública<sup>13</sup> e das alterações promovidas na LC 80/94 pela LC 132/09,<sup>14</sup> assegurando à Defensoria Pública a propositura de *qualquer ação* que seja adequada à tutela dos direitos difusos, coletivos e *individuais homogêneos*, a legislação vem concedendo legitimidade à instituição para iniciar uma série de ações e instrumentos de natureza coletiva. No presente trabalho buscaremos apenas exemplificar algumas das possibilidades de atuação estratégica da Defensoria, usando de instrumentos disponíveis na legislação.

Em relação ao microssistema de ações coletivas, existem outras fronteiras a serem desbravadas com tanta força quanto têm sido o terreno das ações civis públicas. Um dos institutos ao qual não se tem dado muita importância é o mandado de injunção coletivo. Há hipóteses em que o defensor se encontra diante de demandas por um determinado direito que não é implementado em razão da inércia legislativa. A título de exemplo, pode-se citar a existência de grande número de demandas buscando o reconhecimento judicial do direito à aposentadoria especial em razão da insalubridade dos cargos ocupados por servidores públicos de baixa renda, que vêm sendo julgadas improcedentes em razão da ausência de legislação municipal ou estadual regulamentando a insalubridade.

Nesses casos, vislumbrando-se que há grande número de assistidos com o mesmo problema, uma solução possível pode ser a propositura de um mandado de injunção coletivo, haja vista que a atual legislação permite que, constatada a mora na edição do ato regulamentar e não sendo sanada, o juízo já possa estabelecer as condições para o efetivo exercício do direito por parte de todos os jurisdicionados que estejam na situação jurídica descrita na inicial,

---

<sup>13</sup> A partir da introdução do inciso II no art. 5º da Lei 7347/85 pela Lei 11.448/2007, cuja constitucionalidade foi confirmada pelo STF ao julgar a ADI n.º 3943, relatora ministra Carmem Lucia, julgada em 07/05/2015.

<sup>14</sup> Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:

VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes;

X – promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela; (grifou-se).

concretizando e efetivando, com isso, o direito dos vulneráveis.<sup>15</sup> O importante é destacar que a Defensoria Pública tem legitimidade ativa para a impetração coletiva, em razão do disposto no art. 12 da Lei 13.300/2016, desde que vinculada à defesa dos direitos “dos necessitados”.<sup>16</sup>

O uso do Habeas Corpus coletivo é outro instrumento que permite uma atuação estratégica das Defensorias Públicas. Embora haja ainda resistência por parte dos tribunais à admissibilidade da impetração do HC coletivo,<sup>17</sup> após a conhecida decisão proferida pelo STF no HC 143.641/SP,<sup>18</sup> que concedeu a ordem para permitir a prisão domiciliar a todas as presas grávidas e mães de crianças, a sua impetração ganhou respaldo jurídico da Suprema Corte. O HC coletivo, se bem utilizado, pode ser um caminho mais célere, eficiente e econômico (se comparado com a impetração de centenas de HCs individuais), para a defesa dos direitos fundamentais de grupos de pessoas marginalizadas, minorias ou em situação de extrema vulnerabilidade em razão do cerceamento de suas liberdades ambulatoriais.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Destaca-se que o STJ vem reiteradamente confirmando que “a competência para processar e julgar mandado de injunção firma-se não em razão do assunto a ser discutido ou regulamentado, mas, sim, da autoridade responsável pela edição da norma<sup>15</sup>, sendo certo que, se a norma a ser editada é de atribuição de autoridade estadual ou municipal, não havendo previsão de competência específica dos tribunais superiores na Constituição Federal, a competência para a injunção será dos juízes de direito ou do Tribunal de Justiça, consoante disponha a Constituição de cada Estado e as normas regulamentares de competência interna dos tribunais locais. A título de exemplo, pode-se citar a decisão proferida no conflito de competência 39.437/RS, terceira seção, relator ministro Paulo Medina, julgado em 11 de maio de 2005.

<sup>16</sup> Neste ponto, entendemos que a melhor interpretação a ser dada ao dispositivo é aquela já agasalhada pelo Superior Tribunal de Justiça quanto à legitimidade ativa da Defensoria Pública para a propositura da ação civil pública, qual seja, a de que a legitimidade não se impõe apenas para aquelas demandas em que todos os beneficiários sejam hipossuficientes, mas sim para todas aquelas que tenham, entre os beneficiados, parcela de hipossuficientes. Ou seja, bastaria “um juízo abstrato, em tese, acerca da extensão subjetiva da prestação jurisdicional, isto é, da sua capacidade de favorecer, mesmo que não exclusivamente, os mais carentes, os hipossuficientes, os desamparados, os hipervulneráveis” para justificar a legitimidade ativa da Defensoria Pública. (AgInt no REsp 1573481 / PE, segunda turma, relator ministro Herman Benjamin, julgado em 24/04/2016).

<sup>17</sup> Vide por exemplo o julgamento do HC 148.459/DF, que postulava a transferência dos presos há mais de 720 dias em prisões federais para prisões estaduais, e que não foi conhecido, entre outros motivos, em razão da “necessidade em habeas corpus da indicação específica de cada constrangimento ilegal que implique coação ou iminência direta de coação à liberdade de ir e vir (...)”. STF, AI no HC 148459/DF, 2ª turma, relator ministro Alexandre de Moraes, julgado em 22.02.2019.

<sup>18</sup> STF, 2ª turma, relator ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 20/02/2018.

<sup>19</sup> Outro exemplo de atuação estratégica conjunta diferenciada perante o Supremo Tribunal Federal pode ser verificada no pedido de extensão da decisão proferida no Habeas Corpus coletivo impetrado pela Defensoria Pública do Espírito Santo, em prol dos adolescentes que cumpriam medida socioeducativa em unidades superlotadas, feito pelas Defensorias Públicas do Rio de Janeiro, Bahia, Ceará e Pernambuco e acolhido pelo relator, ministro Edson Fachin (HC 143.988/ES, relator min. Edson Fachin, decisão monocrática proferida em 22/05/2019). Outro exemplo a ser citado é a atuação das Defensorias da União e dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo na audiência pública que precedeu o julgamento do STF acerca da descriminalização do aborto (ADPF 442), ocorrida entre julho e agosto de 2018.

Saindo da possibilidade de atuação em ações coletivas, outros instrumentos legais podem ser usados pelos defensores públicos de forma estratégica, e com intuito de obter resposta concentrada para problemas de varejo. Uma possibilidade raras vezes usada é a propositura de representação de inconstitucionalidade de lei estadual e municipal que contrarie a Constituição, sendo certo que em alguns estados da federação o Defensor Público Geral possui legitimidade para a propositura dessa representação,<sup>20</sup> e, mesmo naqueles em que não há essa prerrogativa, pode-se provocar outro legitimado a fazê-lo. O efetivo uso desse instrumento pode constituir-se em meio mais estratégico de atuação naqueles conflitos em que o reconhecimento de um direito esteja sendo impedido por uma norma municipal ou estadual que possa ser considerada contrária à Constituição do Estado, o que costuma acontecer, a título de exemplo, tanto com a edição de legislação que restrinja o exercício das liberdades públicas e aos direitos fundamentais, quanto com normas que imponham exações tributárias indevidas, onerando os contribuintes mais vulneráveis.<sup>21</sup>

Pode-se pensar, também, em formas de atuação estratégica a partir de processos individuais já instaurados e que tratem das mesmas questões de fato ou de direito. Uma das formas de atuação processual em demandas repetitivas pode ser o requerimento de reunião de demandas para julgamento conjunto (previsto no art. 69, II, do CPC) ou a centralização de processos repetitivos (art. 69, §º, VI, do CPC), que constituem soluções possíveis, previstas na nova codificação processual, para o melhor gerenciamento e administração de litígios semelhantes, especialmente quando possuem uma questão de fato comum. A título de exemplo,

---

<sup>20</sup> Algumas Constituições Estaduais já possuem essa previsão. Nesse sentido, as Constituição do Estado do Rio de Janeiro (Art. 162), de Minas Gerais (art. 118), Rio Grande do Sul (art. 95), Mato Grosso (art. 124), Alagoas (art. 134), Ceará (art. 127) e Pará (art. 162). Há uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC 31/2017, já aprovada pelo Senado Federal) para incluir o Defensor Público Geral Federal no rol dos legitimados para propositura de ação direta de inconstitucionalidade (ADI) e ação declaratória de constitucionalidade (ADC), o que tende a facilitar a inclusão do defensor público geral estadual nas demais constituições estaduais, face ao princípio da simetria.

<sup>21</sup> Por exemplo, diante de uma norma tributária municipal que tenha provocado a elevação de alíquota de IPTU para propriedades de pequeno valor, ou a cobrança da taxa de lixo de forma inconstitucional, ao invés de propor centenas de demandas individuais questionando a cobrança, pode ser mais eficaz a propositura de uma representação de inconstitucionalidade da referida lei, com pedido de suspensão liminar de seus efeitos. Cumpre destacar que, em matéria tributária, esse pode ser um caminho bastante útil, principalmente em razão da vedação legal à propositura de ação civil pública em matéria tributária, contida no art. 1º, parágrafo único da Lei 7347/85.

quando se tem muitas demandas individuais, decorrentes de uma mesma causa de pedir, que necessitem de prova pericial complexa e custosa (como acidentes de consumo ou danos decorrentes de desastres ambientais), se não foi proposta ação coletiva, a agregação informal das demandas individuais, apenas para a produção da prova pericial, pode facilitar em muito a solução em larga escala. A simples atuação coordenada dos defensores responsáveis por processos semelhantes (inclusive quando tramitam em regiões ou estados diferentes) já constitui vantagem estratégica, em razão da ampla possibilidade de troca de informações, experiências, provas e decisões favoráveis entre eles.<sup>22</sup> A possibilidade de agregação de litígios diferentes para colheita de prova conjunta ou para julgamento conjunto, mesmo dependendo de decisão judicial, constitui mecanismo com potencial de obter decisões estrategicamente ainda melhores, especialmente se acompanhadas da atuação conjunta de diversos defensores com experiências e origens diversas.

Da mesma forma, é necessário fomentar a atuação estratégica das Defensorias Públicas nos incidentes de resolução de demandas repetitivas (IRDR) e de assunção de competência (IAC) que tramitam nos tribunais de justiça e regionais federais e nos recursos repetitivos em trâmite nos tribunais superiores, haja vista que se destinam a criar teses jurídicas que serão vinculantes a todos os demais juízes e tribunais, e, por conseguinte, irão definir boa parte dos litígios individuais dos usuários da Defensoria Pública.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Os advogados americanos, especialmente nas demandas que envolvem muitos consumidores, há muito perceberam as vantagens de trabalhar em redes colaborativas, haja vista que somente assim conseguem reunir esforços e dinheiro para enfrentar os grandes litigantes, com a reunião do maior número de informações sobre os fatos da causa, possibilidade de escolha dos melhores casos para serem levados aos tribunais (e gerar os precedentes), produção de memoriais mais abrangentes, produção de laudos de *experts*, encomenda de pareceres, ocupação de espaço favorável na mídia, etc. BONE, Robert G. **Personal and impersonal litigative forms: reconceiving the history of adjudicative representation.** Boston University Law Review, vol. 70, 1990, p. 213 e ss; BONE, Robert G. **Procedure, participation and rights.** Boston Law Review, vol. 90, 2010, p. 1011 e ss. Cumpre destacar que a doutrina norte-americana aponta como desvantagens da formação de redes de advogados a disputa interna pela liderança do grupo, que vai implicar na obtenção de maior número de clientes, e, conseqüentemente, maior lucratividade aos participantes, assim como o caráter naturalmente individualista e competitivo dos advogados. Essa é uma desvantagem que não deve existir entre defensores, ante o fato de serem remunerados pelo Estado, não havendo busca pelo maior número de clientes.

<sup>23</sup> Impõe-se seja observado, ainda, que a atuação estratégica em demandas repetitivas tanto pode ter por objeto a defesa dos interesses dos vulneráveis quanto a defesa de prerrogativas institucionais, sendo certo que os mesmos instrumentos já citados podem ser usados também para obtenção de decisões vinculantes acerca das prerrogativas defensoriais. A título de exemplo, a deflagração de um IRDR para assegurar a validade e a correta interpretação

O incremento do sistema de formação concentrada de teses jurídicas, julgadas a partir de causas-piloto (que ocorre na maior parte dos casos de julgamentos de recursos repetitivos e de IRDR),<sup>24</sup> solução adotada pelo legislador brasileiro para formação de jurisprudência vinculante,<sup>25</sup> constitui-se em mais uma forma de se beneficiar o litigante habitual em prejuízo do litigante eventual,<sup>26</sup> haja vista que, com a concentração dos debates para fixação da tese em um único julgamento, o litigante habitual (que já é parte no processo escolhido) tem ampla possibilidade de se manifestar e atuar estrategicamente,<sup>27</sup> ao passo que o litigante eventual terá seu processo suspenso na instância de origem e não terá qualquer possibilidade real de se manifestar no julgamento paradigma. Toda a esperança de defesa dos argumentos do litigante eventual fica depositada naquele cujo processo for escolhido como causa-piloto (e que, na maior

---

da norma contida no art. 186 §1º do CPC, que assegura ao defensor a prerrogativa de requerer a intimação pessoal de seu assistido, em razão da existência de vários julgados considerando inconstitucional a norma em questão. Também a admissão e atuação das Defensorias Públicas no Recurso Extraordinário 1140005/RJ, em que se discute a possibilidade ou não de condenação da fazenda estadual ou federal ao pagamento de honorários de sucumbência à Defensoria Pública estadual ou federal, pendente de julgamento.

<sup>24</sup> A maior parte da doutrina sustenta que tanto os julgamentos de recursos repetitivos perante os tribunais superiores quanto o julgamento do IRDR constituem exemplos de aplicação da técnica de causa-piloto (pois o tribunal julga não apenas a tese jurídica em abstrato, mas também o caso concreto do qual se originou o recurso ou o incidente), e não da técnica de causa modelo, que somente poderia ocorrer nas hipóteses de desistência do processo afetado, quando, então, seria julgada apenas a tese jurídica, sem nenhum caso concreto a ser definido no mesmo julgamento.

<sup>25</sup> Evitamos utilizar o termo “precedente”, que vem sendo usado por boa parte da doutrina processual, por considerar que esse remete ao sistema de precedentes do *comon law*, que pouco tem a ver com o sistema brasileiro, em que as decisões vinculantes são proferidas em julgamentos concentrados com esse fim, ao passo que o verdadeiro precedente do sistema do *comon law* nasce de decisões de casos concretos cuja *ratio decidendi* passa a ser seguida por outros juízes em função de seu acerto, e não da hierarquia do órgão que a proferiu.

<sup>26</sup> Importante destacar que há outras soluções possíveis para o gerenciamento das demandas repetitivas que, ao contrário do que ocorre com os julgamentos por amostragem, favorecem o litigante eventual e não o habitual. A título de exemplo, poderia ter sido adotado modelo semelhante ao existente nos EUA, no que toca à extensão da coisa julgada formada sobre questões processuais e questões de fato aos demais processos que tratam da mesma questão, assim como o fortalecimento das ações coletivas. Sobre o primeiro ponto, vide: MARINONI, Luiz Guilherme. **A dificuldade em ver que a coisa julgada pode ser invocada por terceiros**. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos e outros (org.) *Processo Civil Contemporâneo: homenagem aos 80 anos do professor Humberto Theodoro Junior*. São Paulo: Forense, 2018. p. 446/465.

<sup>27</sup> “Em adição, o grande litigante, munido de sua base de dados, poderá escolher os casos que mais lhe favorecem e apresentá-los aos magistrados competentes para selecionar os recursos que serão julgados em sede de repetitivos. Na maior parte das vezes, o advogado escolhido para representar o grande litigante é um advogado renomado, respeitado e com bom trânsito nas instâncias superiores, o que pode favorecer no acolhimento das pretensões do grande litigante. Ademais, os grandes litigantes, nas instâncias superiores, fazem um trabalho corpo a corpo com os Ministros responsáveis por (i) selecionar os casos pilotos; e (ii) julgar os recursos repetitivos, entregando memoriais pessoalmente, despachando com todos os julgadores em seus respectivos gabinetes, fazendo sustentações orais, contratando pareceres técnicos, trazendo dados técnicos específicos etc.” RAVAGNANI, Giovanni dos Santos e RODRIGUES, Marcely Ferreira. **Seleção do caso piloto nos recursos repetitivos, litigância repetitiva e o grande litigante**. *Revista de Processo*, vol. 291, maio de 2019. Versão eletrônica. p. 13.

parte das vezes, sequer tem interesse ou condições de apresentar uma boa manifestação no julgamento paradigma ou de comparecer até a capital federal para despacho com os ministros ou para a sustentação oral) ou em eventuais *amici curiae* que representem seus interesses.

Em relação aos julgamentos de casos repetitivos e de IAC, portanto, o primeiro passo relevante de atuação estratégica diz respeito à escolha do processo piloto. Como se sabe, o legislador processual não definiu critério legal ou parâmetros para a escolha do processo piloto, deixando tal tarefa à liberdade do julgador. Cabe à Defensoria Pública, contudo, naqueles casos em que patrocina muitas causas semelhantes, utilizar-se dessa vantagem para também influenciar a escolha do processo piloto, seja deflagrando diretamente o IRDR e o IAC nos tribunais locais, seja levando o maior número de processos bem instruídos aos tribunais superiores,<sup>28</sup> aumentando a chance de que seus processos sejam os escolhidos como paradigmas, e de que os argumentos dos hipossuficientes sejam levados em conta na fixação da tese jurídica. Ademais, os autores do IRDR e do IAC e as partes do processo piloto têm o direito de realizar a sustentação oral na sessão de julgamento, assim como de apresentar memoriais, arrazoados e informações favoráveis à sua tese jurídica, o que também contribui para influenciar os ministros na decisão da *vexata quaestio*.<sup>29</sup>

Além da influência na escolha da causa piloto, cabe à Defensoria Pública atuar também como *amicus curiae* (ou, eventualmente, como *custos vulnerabilis*)<sup>30</sup> nos julgamentos que se destinem à formação de teses jurídicas vinculantes (incluindo as ações de controle concentrado

---

<sup>28</sup> Para tanto, é necessário muitas vezes realizar uma análise estratégica antes da interposição dos recursos, escolhendo aqueles cuja narrativa fática seja favorável, que estão bem instruídos e com o maior leque de argumentação, sendo, portanto, propícios a gerar decisões favoráveis,

<sup>29</sup> À guisa de exemplo, no julgamento paradigmático que definiu as condições para o fornecimento de medicamentos não constantes das listas do SUS por parte do poder público aos vulneráveis, o recurso especial escolhido como paradigma era patrocinado pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, o que permitiu que a instituição apresentasse memoriais, recursos, despachos com ministros e fizesse a sustentação oral na sessão de julgamento. Vide: REsp 1657156/RJ, primeira seção, relator ministro Benedito Gonçalves, julgado em 25/04/2018.

<sup>30</sup> Termo difundido por Maurílio Casas Maia, defensor público do Amazonas, e que pode ser encontrado em diversos textos acadêmicos defensoriais. Vide, a título de exemplo: MAIA, Maurílio Casas. **Custos Vulnerabilis Constitucional: o Estado Defensor entre o REsp 1.192.577-RS e a PEC 4/14**. Revista Jurídica Consulex. Brasília, junho de 2014. p. 55 e ss. BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de direito processual civil**. Volume único. 4ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2018. P. 226 e ss.

de constitucionalidade perante o STF),<sup>31</sup> sempre que a decisão a ser tomada puder influenciar, total ou parcialmente, os interesses dos vulneráveis que são tutelados pela instituição.<sup>32</sup>

Em relação à intervenção estratégica como *amicus curiae* ou *custos vulnerabilis* nos julgamentos dos recursos repetitivos nos tribunais superiores, temos percebido que o panorama ainda é bastante indefinido tanto no STF quanto no STJ, que não possuem critérios muito claros ou passíveis de questionamentos para a admissão ou não da intervenção defensorial, o que nos obriga a pensar ainda mais estrategicamente.

No Supremo Tribunal Federal, há uma tendência maior de se admitir a intervenção da Defensoria, já tendo sido admitida como *amicus* sob vários fundamentos: para “garantir a paridade de armas entre os interesses representados”,<sup>33</sup> em razão do reconhecimento da representatividade da Defensoria para a apresentação de razões e argumentos por parte da defesa criminal,<sup>34</sup> e em matéria cível, em benefício da pluralidade argumentativa, porque “a admissão de vários interessados não implicará em prejuízo para o julgamento; ao contrário, será proporcionado o melhor esclarecimento das implicações da matéria”.<sup>35</sup>

Já a atuação perante o Superior Tribunal de Justiça vem enfrentando maiores dificuldades, haja vista a existência de diversas decisões da Corte sucessivamente negando a admissão das Defensorias Públicas estaduais como *amici curiae* nos julgamentos

---

<sup>31</sup> Importante destacar que a lei orgânica da Defensoria Pública prevê, como função institucional, atuar em todos os graus de jurisdição, estendendo, portanto, a defesa dos vulneráveis até os tribunais superiores.

LC 80/94: Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:

I – prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus; (grifou-se).

<sup>32</sup> Sobre o assunto, vide a tese vencedora do XIII CONADEP, realizado em 2017: GUEDES, Cintia. **O incidente de resolução de demandas repetitivas e o papel da Defensoria Pública como porta voz dos direitos dos litigantes individuais na formação da tese jurídica vinculante.** Disponível em: [https://www.anadep.org.br/wtksite/Livro\\_Congresso\\_2017\\_alterado.pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/Livro_Congresso_2017_alterado.pdf), acesso em 15/06/2019.

<sup>33</sup> RE 565900, relator ministro Roberto Barroso, julgado em 28/04/2016, publicado no DJE 02/05/2016, que discute consequências da presunção de inocência. Destaca-se que foi admitida a intervenção pedida pela DPU, mesmo após a inclusão em pauta, tendo a decisão levado em conta que já haviam sido admitidos dois *amici curiae* defendendo a tese do recorrente e nenhum pela do recorrido.

<sup>34</sup> RE 593818/SC, relator ministro Roberto Barroso, decisão de 05/06/2018, DJE de 13/06/2018. Nesse caso, a admissão somente ocorreu em juízo de retratação, sendo deferida a intervenção de várias Defensorias Estaduais reunidas no GAETS (grupo de atuação estratégica nos tribunais superiores) e da DPU.

<sup>35</sup> RE 566.471/RN, tribunal pleno, relator ministro Marco Aurélio Mello. Nesse julgamento, que trata do dever e das condições para o fornecimento de medicamentos de alto custo pelo poder público, foram admitidas a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e a DPU, com apresentação de memoriais por escrito e realização da sustentação oral na sessão de julgamento, ainda não concluído na data da finalização desse artigo.

uniformizadores da jurisprudência, principalmente por dois argumentos: o primeiro, por entenderem vários ministros que somente podem participar dos julgamentos no STJ “entidades de abrangência nacional”,<sup>36</sup> por simetria ao fato de tratar-se de um tribunal com jurisdição nacional, o que vem impedindo a participação das Defensorias Públicas Estaduais, ainda quando o pedido se dá através do GAETS. O segundo argumento é no sentido de não admitir a participação das Defensorias Estaduais, ainda que reunidas em manifestação única, quando já foi admitida a participação da DPU, ignorando o tribunal que as instituições, especialmente na área cível, muitas vezes atuam em matérias absolutamente diversas.<sup>37</sup>

Diante da jurisprudência cada vez mais restritiva e menos democrática do STJ, torna-se necessário construir outras formas de participar e influenciar esses julgamentos, evitando-se que o público da Defensoria não possa ser ouvido nos julgamentos que definem os rumos de seus processos. Uma das possibilidades de facilitar a atuação perante o STJ é a elaboração e desenvolvimento de protocolos institucionais de cooperação entre todas as Defensorias, a serem gestados no âmbito do CONDEGE, e que permitam a atuação coordenada e uniforme das Defensorias nos processos de maior repercussão, e que exijam a atuação conjunta. A reunião dos argumentos, informações e dados de diversas Defensorias em petição única permite a elaboração do *brief* ou memorial com maiores dados estatísticos, uma visão nacional do problema, informações e argumentos jurídicos e não jurídicos, assim como meios de melhor demonstrar o impacto da decisão sobre os jurisdicionados mais vulneráveis. A atuação coordenada, como um só corpo jurídico, também permite a escolha de casos mais

---

<sup>36</sup> Vide as decisões do ministro Benedito Gonçalves, relator do RECURSO ESPECIAL Nº 1.657.156/RJ, proferidas em 2017.

<sup>37</sup> A título de exemplo, no recurso especial n. 1.568.244-RJ, julgado pelo rito dos repetitivos, foi indeferido o pedido conjunto formulado por 15 Defensorias Estaduais, ao argumento de que já havia a participação de uma Defensoria Pública (a DPU) nos autos, sendo desnecessária qualquer outra participação defensorial, ignorando-se que, no tema em análise (reajuste de planos de saúde aos 59 anos), a grande expertise é das defensorias estaduais, tanto que o pedido de admissão já apresentava os memoriais (em peça única) contendo diversas informações relevantes, dados estatísticos e outros elementos que seriam bastante úteis ao julgamento. Importa destacar que no momento da decisão já haviam sido admitidos, como *amici curiae*, três entidades representativas dos interesses das operadoras de planos de saúde (Federação Nacional de Saúde Suplementar, UNIDAS - União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde e UNIMED DO BRASIL- Confederação Nacional das Cooperativas MED). REsp 1.568.244/RJ, decisão monocrática do relator, ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, de 18/10/2016.

representativos para servirem de modelo, o despacho pessoal com maior número de ministros, o melhor uso do tempo reservado à sustentação oral etc. O GAETS já é um embrião desse modelo, mas não reúne todas as Defensorias, o que limita a sua atuação.

Além disso, necessário sempre reforçar a argumentação de que, quando se está diante de um julgamento apto a formar uma tese jurídica vinculante, os tribunais, ao decidirem os pedidos de intervenção formulados pela Defensoria Pública, devem considerar a representatividade da instituição na defesa dos vulneráveis e a necessidade de diminuição da assimetria de forças entre os interesses contrapostos, ampliando o contraditório e a participação dos interesses dos vulneráveis. Nessa função, não se pode fechar os olhos à realidade já existente, especialmente nos tribunais superiores, onde os *amici curiae* já atuam com bastante desembaraço na defesa de interesses de grupos organizados, razão pela qual se faz necessária maior transparência na identificação dos interesses que financiam a intervenção dos *amici curiae*, assim como na imposição de paridade e equilíbrio na seleção daqueles que serão admitidos ou convidados para atuar em cada julgamento, com a Defensoria sendo o órgão que prioritariamente deve ser admitido a atuar na representação dos interesses dos vulneráveis.<sup>38</sup>

## CONCLUSÃO

Em conclusão, pretendemos mostrar a importância de uma atuação estratégica defensorial, a ser estimulada e desenvolvida no âmbito de cada Defensoria, sugerindo exemplos de atuação capazes de lidar com alguns dos maiores desafios que atingem os defensores, na esperança de que sirvam como inspiração para que cada instituição possa desenvolver suas próprias estratégias de atuação, considerando as suas peculiaridades, as características de seus

---

<sup>38</sup> Por ocasião da realização da 1ª Jornada de Processo Civil pelo Conselho da Justiça Federal, em setembro de 2017, foi apresentada uma proposta de enunciado que prevê exatamente o que ora se defende, e que acabou sendo aprovada tanto na comissão temática de recursos quanto na sessão plenária final, com a mesma redação proposta: Enunciado n.º 82: “Quando houver pluralidade de pedidos de admissão de *amicus curiae*, o relator deve observar, como critério para definição daqueles que serão admitidos, o equilíbrio na representatividade dos diversos interesses jurídicos contrapostos no litígio, velando, assim, pelo respeito à amplitude do contraditório, paridade de tratamento e isonomia entre todos os potencialmente atingidos pela decisão”.

usuários, a maior ou menor cobertura do território por parte dos defensores existentes e outros fatores a serem considerados por cada Defensoria ao buscar seus próprios modelos de atuação estratégica.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONE, Robert G. **Personal and impersonal litigative forms: reconceiving the history of adjudicative representation.** Boston University Law Review, vol. 70, 1990, p. 213 e ss.

BONE, Robert G. **Procedure, participation and rights.** Boston Law Review, vol. 90, 2010, p. 1011 e ss.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de direito processual civil.** Volume único. 4ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2018.

GALANTER, Marc. **Why the “haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change.** Publicação original: Volume 9:1 Law and Society Review, 1974. Disponível em: <https://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/whythehavescomeoutahead-33.pdf>, acesso em 27/05/2019.

GUEDES, Cintia. **O incidente de resolução de demandas repetitivas e o papel da Defensoria Pública como porta voz dos direitos dos litigantes individuais na formação da tese jurídica vinculante.** Disponível em: [https://www.anadep.org.br/wtksite/Livro\\_Congresso\\_2017\\_alterado.pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/Livro_Congresso_2017_alterado.pdf), acesso em 15/06/2019.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos e outros (org.) **Processo Civil Contemporâneo: homenagem aos 80 anos do professor Humberto Theodoro Junior.** São Paulo: Forense, 2018.

MAIA, Maurílio Casas. **Custos Vulnerabilis Constitucional: o Estado Defensor entre o REsp 1192577-RS e a PEC 4/14.** Revista Jurídica Consulex. Brasília, junho de 2014. p. 55 e ss.

RAVAGNANI, Giovani dos Santos e RODRIGUES, Marceley Ferreira. **Seleção do caso piloto nos recursos repetitivos, litigância repetitiva e o grande litigante.** Revista de Processo, vol. 291, maio de 2019. Versão eletrônica.

SILVA, Franklyn Roger Alves (org.) **CPC/2015: perspectiva da Defensoria Pública.** Juspodium, Salvador: 2016.