



**UnB**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Modalidade: Doutorado

Linha 1: Movimentos Sociais, Conflitos e Direitos Humanos

Sublinha 2: Acesso à justiça, desigualdade de tratamento e pesquisa empírica

O acesso à justiça para os vulneráveis através da defensoria pública: a perspectiva  
de utilização do IRDR

ANA FLÁVIA BORGES PAULINO

Brasília  
Maio de 2025

ANA FLÁVIA BORGES PAULINO

O acesso à justiça para os vulneráveis através da defensoria pública: a perspectiva  
de utilização do IRDR

Tese apresentada ao Programa de Pós-  
graduação em Direito da Universidade de  
Brasília, como requisito parcial para a obtenção  
do título de Doutora.

Orientadora: Profa. Dra. Debora Bonat

Brasília  
2025

ANA FLÁVIA BORGES PAULINO

O acesso à justiça para os vulneráveis através da defensoria pública: a perspectiva  
de utilização do IRDR

Tese apresentada ao Programa de Pós-  
graduação em Direito da Universidade de  
Brasília, como requisito parcial para a obtenção  
do título de Doutora.

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

Banca Examinadora

---

Profa. Dra. Debora Bonat  
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – FD/UnB (orientadora)

---

Profa. Dra. Fernanda de Carvalho Lage  
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – FD/UnB

---

Profa. Dra. Ana Luisa Tarter Nunes  
Professor convidado – membro externo

---

Profa. Dra. Fernanda Gomes e Souza Borges  
Professor convidado – membro externo

---

Profa. Dra. Cristina Mendes Bertoncini Corrêa  
Professor convidado – membro externo

Agradeço, primeiramente, a Deus pela força sempre constante. Ao meu marido, parceiro de ideais e ideias, pelo apoio durante minha jornada acadêmica. Ao Pedro e a Camila por fazerem da minha vida um mundo mais doce. Aos meus pais que me ensinaram o poder do estudo. À minha orientadora que acreditou na possibilidade do meu sonho. E a todos os autores que me enriqueceram com seus textos e conhecimentos durante esta jornada.

Ai de mim! Dizem que a justiça é lenta, mas não existe nada mais veloz do que a injustiça.

Sófocles

## RESUMO

A tese visa retratar o estado da arte da defensoria pública no que tange à proposição direta do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas - IRDR. O problema que se buscou responder na presente pesquisa foi se a defensoria pública utiliza o IRDR de forma a concretizar o interesse de seus assistidos. Embora se trate de um instituto novo trazido no Código de Processo Civil de 2015, a construção do IRDR se dá através da discussão de possíveis teses a serem fixadas com caráter eminentemente local, colaborando para a formulação de uma decisão vinculante que trate de uma conjuntura analisada por meio da perspectiva daqueles perante os quais poderá ser aplicado. Desta forma, buscando tratar deste instrumento e como se dá, atualmente, a sua utilização pela defensoria pública, realizou-se o estudo da digressão histórica formadora que culminou no reconhecimento constitucional de sua importância, fator de legitimidade importante quando se pretende construir uma decisão de caráter vinculante. Para tanto, adota-se nesta pesquisa um método qualitativo que busca interpretar a realidade da defensoria pública combinado com o quantitativo tendo em vista que se realiza a coletas de dados para conduzir as etapas do processo. Portanto, diante da análise do IRDR como precedente com força nos tribunais locais para a defesa dos assistidos/público-alvo da instituição, traçou-se a utilização do IRDR como instrumento para acesso à justiça. Neste sentido, através dos dados obtidos com a pesquisa, buscou-se aferir quais seriam as possíveis justificativas que contribuem no pouco oferecimento do debate de teses por meio do referido incidente. Com isso, propôs-se a discorrer acerca de problemas estruturais da defensoria pública, apresentando-se exemplos de ampliação do atendimento inicial das defensorias em alguns estados, bem como expôs-se propostas de melhoria no intuito de aperfeiçoar o acesso à justiça que culminariam, de forma direta ou não, a um aumento na proposição de IRDR.

Palavras-chave: acesso – justiça - defensoria pública – precedente - IRDR

## **ABSTRACT**

The thesis aims to portray the state of the art of the public defense office regarding the direct proposition of the Incident of Resolution of Repetitive Demands - IRDR. The problem that this research sought to answer was whether the public defender's office uses the IRDR in order to fulfill the interests of its clients. Although it is a new institute introduced in the 2015 Civil Procedure Code, the construction of the IRDR occurs through the discussion of possible theses to be established with an eminently local character, collaborating in the formulation of a binding decision that deals with a situation analyzed through the perspective of those before whom it may be applied. Thus, seeking to address this instrument and how it is currently used by the public defender's office, a study was carried out on the historical digression that formed it, which culminated in the constitutional recognition of its importance, an important factor of legitimacy when seeking to construct a binding decision. To this end, this research adopts a qualitative method that seeks to interpret the reality of the public defense combined with the quantitative method, considering that data collection is carried out to conduct the stages of the process. Therefore, in view of the analysis of the IRDR as a precedent with force in local courts for the defense of those assisted/target audience of the institution, the use of the IRDR was outlined as an instrument for access to justice. In this sense, through the data obtained from the research, we sought to assess what would be the possible justifications that contribute to the little offer of the debate of theses through the aforementioned incident. With this, we proposed discussing structural problems of the public defender's office, presenting examples of expansion of the initial service of the defender's offices in some states, as well as presenting proposals for improvements in order to improve access to justice that would culminate, directly or not, in an increase in the proposal of IRDR.

Key-words: access – justice – public defender – precedent - IRDR

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Avaliação dos Defensores Públicos Estaduais quanto à estrutura material (física, tecnologia, mobiliário, material) das unidades da Defensoria Pública dos Estados.....	41
Tabela 2 - Orçamentos ordinários aprovados para o Ministério Público e para Defensoria Pública .....	44
Tabela 3 - Comparativo de pessoas de renda inferior a R\$ 497,00 e defensores públicos ..	48
Tabela 4 - Quadro comparativo da atuação da Defensoria Pública .....	94
Tabela 5 - Processos Sobrestados por Espécie .....	101
Tabela 6 - Quantidade de IRDR por Tribunal .....	102
Tabela 7 - Número de IRDR por ramo da Justiça .....	103
Tabela 8 - Quantidade de processos por ramo da justiça. ....	103
Tabela 9 - Percepção dos Defensores Públicos Federais sobre medidas para melhoria do acesso à justiça e do sistema jurídico. ....	105
Tabela 10 - Atuação da Defensoria Pública em IRDR nos Tribunais de Justiça .....	116
Tabela 11 - Atuação da Defensoria Pública em IRDR nos Tribunais Regionais Federais ..	117
Tabela 12 - Informações Recebidas dos Tribunais sobre IRDR .....	118
Tabela 13 - Força de trabalho nas defensorias públicas .....	124
Tabela 14 - Atuação da defensoria na proposição de IRDR.....	126
Tabela 15 - Tabela comparativa da remuneração entre defensores públicos e membros do ministério público. ....	138
Tabela 16 - Tabela comparativa de quantidade entre defensores públicos e membros do ministério público .....	141
Tabela 17 - Tabela comparativa entre o orçamento executado pelas defensorias públicas e o custo de sistemas suplementares de apoio judiciário .....	145

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Comarcas Atendidas pelas defensorias públicas estaduais e do DF .....	39
Gráfico 2 - Seções e Subseções judiciárias federais atendidas pela Defensoria Pública da União .....	39
Gráfico 3 - Avaliação dos Defensores Públicos Estaduais quanto aos gabinetes e espaços para a realização de atendimento ao público. ....	41
Gráfico 4 - Quantidade de atendimentos realizados e ações ajuizadas ou respondidas pelas Defensorias Públicas Estaduais (2009 a 2014) .....	43
Gráfico 5 - Percentual da população com renda abaixo de R\$ 497,00 (US\$ 5,50 ppp/dia) UF - 2021 .....	47
Gráfico 6 - Quantidade de casos novos por ano (2025 até fevereiro).....	61
Gráfico 7 - Quantidade de Precedentes Reconhecidos pelo CNJ. ....	101

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Defensorias Públicas dos Estados, do Distrito Federal e da União. Ano de Criação. .....	29
Figura 2 - Tela inicial do Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios. ....	95
Figura 3 - Página Inicial do Pangea. ....	96
Figura 4 - Página de pesquisa do Pangea.....	97
Figura 5 - Resultado da pesquisa pública no site do PJe.....	121
Figura 6 - Conteúdo do pedido de informação enviado pela autora aos tribunais .....	123
Figura 7 - Website da Defensoria Pública do Estado de Sergipe .....	130
Figura 8 - Divulgação de aplicativo disponibilizado pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.....	131
Figura 9 - Figura 9 - Divulgação do programa pela Defensoria Pública do Distrito Federal	132
Figura 10 - Tela do Chatbot disponibilizado pela Defensoria Pública do Estado do Amazonas.....	132
Figura 11 - Divulgação do número de whatsapp da Defensoria Pública do Estado de Amapá. .....	133

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias  
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
ADIN - Ação Direta de Inconstitucionalidade  
CF – Constituição Federal  
CONAMP – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público  
CR – Constituição da República  
CNJ – Conselho Nacional de Justiça  
CPP – Código de Processo Penal  
DJe – Diário de Justiça Eletrônico  
DPE-RJ – Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro  
DPE-MG – Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais  
DPU – Defensoria Pública da União  
EC – Emenda Constitucional  
EDcl – Embargos de Declaração  
ERESP – Embargos de Divergência em Recurso Especial  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IRDR – Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas  
MP – Ministério Público  
MPU – Ministério Público da União  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
PGR – Procuradoria Geral da República  
PJe – Processo Judicial Eletrônico  
RE – Recurso Extraordinário  
RESP – Recurso Especial  
STF – Supremo Tribunal Federal  
TRF – Tribunal Regional Federal  
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

# Sumário

INTRODUÇÃO .....	10
1. AS DEFENSORIAS .....	14
1.1. Contextualização das defensorias .....	15
1.1.1. Apresentando um contexto histórico: entrelaces formadores entre a Defensoria Pública e o Ministério Público no Brasil a partir do início da República.....	16
1.1.2. A Defensoria Pública pós Constituição Federal de 1988 .....	26
1.1.3. Estrutura.....	38
2. A COMPOSIÇÃO DOS PRECEDENTES NO BRASIL: A PRESENÇA DO IRDR.....	54
2.1. Do conceito de precedente .....	54
2.2. Do precedente no contexto do direito processual brasileiro .....	58
2.3. Common Law.....	62
2.4. Civil Law .....	67
2.5. A utilidade dos precedentes frente a perspectiva de aplicação do IRDR .....	77
2.6. O IRDR: um precedente qualificado em sua conceituação normativa .....	79
2.7. O IRDR como precedente.....	88
2.8. A força do IRDR nos tribunais locais.....	98
2.9 Panorama atual do IRDR .....	101
3. A DEFENSORIA PÚBLICA COMO POSSÍVEL PLAYER ATIVO NA PROPOSIÇÃO DO IRDR .....	105
3.1. Defensoria Pública e proposição do IRDR .....	109
3.1.1. A defensoria pública como proponente.....	111
3.1.2. A defensoria pública como Amicus curiae .....	114
3.2. Panorama de atuação da DP na construção dos precedentes por meio do IRDR.....	116
3.3. O desafio da interação.....	129
3.4. Ponderações acerca da pequena atuação da defensoria pública na formulação do IRDR .....	134
3.4.1. Os óbices.....	134
3.4.2. Amicus curiae é melhor?.....	147
4. CONCLUSÃO .....	150
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	153

## INTRODUÇÃO

Apesar do aumento do debate acerca de uma teoria dos precedentes no ordenamento jurídico brasileiro, esta tese defende a ideia de que o IRDR não se trata de uma cópia de outro instrumento, muito embora há previsão nas próprias razões de motivos do código, de que se tratou de uma inspiração baseada em um modelo alemão.

Mas o fato é que ele passou a fazer parte da tentativa de se criar um sistema de precedentes no Brasil, se caracterizando em ser uma ferramenta nova, promissora mas muito pouco utilizada.

Visualizando o IRDR, então, como um verdadeiro instrumento que pode, através da efetiva participação social, criar teses que detenham legitimidade para serem aplicadas em situações jurídicas futuras, buscou-se utilizar dele para tutelar os direitos dos vulneráveis.

Neste sentido, pontuações foram realizadas a fim de verificar através de qual forma poderia se concretizar o desiderato de construir teses que atendam ao interesse dos menos favorecidos.

Foi neste diapasão que resolveu-se apresentar a defensoria pública como instituição que pode concretizar, através de sua atuação e diante de previsão expressa no Código de Processo Civil de 2015, a efetivação da intenção de tutelar direitos coletivos ou individuais de seus assistidos, mediante a instauração de incidente próprio, podendo acompanhar o trâmite processual para que a participação social se dê em todas as etapas na construção da tese/tema relativos a lides repetitivas, dando maior legitimidade na representação dos interesses a serem tutelados.

O problema então que se buscou responder na presente pesquisa foi: a defensoria pública utiliza o IRDR de forma a concretizar o interesse de seus assistidos?

Para tanto, adota-se nesta pesquisa um método qualitativo que busca interpretar a realidade da defensoria pública combinado com o quantitativo tendo em vista que se realiza a coletas de dados para conduzir as etapas do processo.

Neste sentido, tem-se que o objetivo geral desta pesquisa é, ao verificar a atuação dos defensores públicos na proposição ou não do incidente, poder-se-á delinear propostas de melhoria na prestação dos serviços, tratando o estado da arte da própria instituição como fator que influencia na tomada de decisão quanto à instauração ou não do IRDR.

Para tanto, optou-se por trazer o tema a ser abordado em três capítulos<sup>1</sup>.

No capítulo 1 desta tese, buscou-se trazer as circunstâncias de estruturação da defensoria pública.

Dessa forma, tratou-se da formação da instituição mediante um contexto, que foi delineado a partir de uma construção teórico-histórica frente ao debate de uma sociedade que deu fim legalmente à escravidão sem assegurar a concretização de direitos básicos àqueles que passaram a ser considerados como párias da sociedade, surgindo, então, a necessidade de se reivindicar a garantia daqueles.

Assim, o entrelace na constituição da defensoria pública com o ministério público a partir do início da República foi tratado no intuito de apresentar a diferença de estruturas existentes atualmente na esfera das duas instituições, trazendo também o arcabouço histórico a fim de contextualizar a necessidade de institucionalização dos debates relativos ao acesso à justiça.

Pontuou-se ainda no capítulo os aspectos relativos ao público-alvo das defensorias, trazendo dados estatísticos a fim de os correlacionar com o número escasso de defensores existentes nos quadros das defensorias públicas hoje no Brasil.

Outrossim, destacou-se que, embora o critério da renda familiar seja extremamente importante para que se possa circunscrever, *a priori*, o público-alvo das ações da defensoria, os indivíduos socialmente vulneráveis também podem ser delimitados por outros aspectos, devendo ser consideradas assim as mulheres, as crianças, os transexuais, a comunidade negra, os idosos, os imigrantes, os quilombolas, os indígenas, dentre outras tantas que possam ser localmente reputadas dada a diferença social existente em todo o país.

Com isso, para se expor a importância da instituição, apresentou-se a previsão constitucional de tratá-la como essencial à função jurisdicional do estado, identificando os princípios a ela delimitados.

---

<sup>1</sup> Os emails e pedidos de informações trazidos na pesquisa podem ser acessados no link [https://drive.google.com/drive/folders/1zHO3O2VMqinXqCYMZmIE7ngxmbbWXID3?usp=drive\\_link](https://drive.google.com/drive/folders/1zHO3O2VMqinXqCYMZmIE7ngxmbbWXID3?usp=drive_link)

No que tange ao capítulo 2, foram apresentados os precedentes judiciais.

Primeiro buscou-se construir um conceito de precedente, abordando as decisões vinculantes e os propósitos de sua utilização, abordando a existência de um interesse social na promoção da segurança jurídica na sociedade.

Após, desenvolveu-se a ideia do precedente no contexto do direito processual brasileiro, traçando peculiaridades tanto no que tange ao sistema da common law, como o da civil law, de forma a utilizar a digressão histórica para contextualizar a utilização daqueles atualmente.

Dando prosseguimento à pesquisa, deu-se o debate acerca do IRDR e sua utilidade como precedente qualificado em sua conceituação normativa.

Ato contínuo foi destacada a força do IRDR nos tribunais locais vez que ele pode refletir a intenção concreta de criação de uma tese que realmente atenda aos interesses das camadas que poderão deles utilizar.

Assim, com base na coleta de dados traçou-se um panorama atual de utilização do IRDR no país, destacando-se o sistema de fornecimento de informações do CNJ.

O capítulo 3 vem tratar da potencialidade de discussão ativa das demandas sociais do IRDR tendo a defensoria pública como possível player ativo em sua proposição.

Para tanto, diversas bases de dados foram utilizadas durante os meses de trabalho de escrita da tese, a fim de delinear um contexto real da defensoria pública como proponente.

À vista disso, foi apresentado um panorama de atuação da defensoria pública na construção dos precedentes por meio do IRDR, destacando tanto óbices à sua atuação diante, por exemplo, da pequena quantidade de profissionais, bem como optando-se por traçar a utilização da figura processual do *amicus curiae* para trazer a atuação da defensoria pública também de outra forma.

O estudo se constituiu assim de etapas previamente determinadas, mas, diante do decorrer da pesquisa, algumas novas estratégias tiveram que ser incorporadas diante da dificuldade (e inexistência) de dados coletados pelos próprios entes pesquisados, circunstância que será relatada no decorrer da escrita.

Por fim, concluiu-se que a defensoria pública deve utilizar do IRDR como forma de materializar a discussão dos direitos fundamentais, buscando contribuir em sua efetividade, mas que a realidade atual precisa ser modificada diante de investimentos

e valorização do profissional, para que se possa, de uma forma ativa, contribuir ao acesso à justiça.

## 1. AS DEFENSORIAS

A Defensoria Pública é uma instituição que busca, através da conduta profissional de seus membros, conceder um amplo acesso à justiça, se constituindo como uma ferramenta para concretização de direitos fundamentais no intuito de cumprir sua função social.

Apesar de carecerem ainda de investimento e projeção de políticas públicas específicas para seu contínuo desenvolvimento frente à expressiva demanda dos préstimos destes profissionais que a compõe, esta instituição é constitucionalmente delineada para servir de instrumento para o acesso à justiça e ao Poder Judiciário.

Nada obstante ser recente, a instituição se adapta à nova realidade, tanto legal, quanto no que tange ao perfil de seu público-alvo, para adequar o serviço a ser prestado como uma ativa maneira de proporcionar um acesso à justiça.

Diante desta concepção, há que se destacar que a atuação da Defensoria é constituída por um elemento subjetivo (público atendido) e um elemento objetivo (atuação e orientação jurídica).

Tanto um quanto o outro integram o fim público almejado: efetividade dos direitos fundamentais.

Neste sentido, o estudo desta instituição, perpassará este capítulo pela análise de um breve histórico, não só da Defensoria Pública, mas também do Ministério Público e do entrelace frente ao surgimento dos advogados dativos, para que se visualize, através dos pormenores delineados utilizando-se como parâmetro o potencial surgimento das instituições considerando as mudanças constitucionais brasileiras e a progressiva discussão dos direitos humanos no último século, a fim de enxergar o desenvolvimento daquelas e a diferenciação de tratamento pelo poder público.

Prosseguindo com a pesquisa, será apresentado o estado da arte das Defensorias Públicas no Brasil frente aos relatórios disponíveis para que se possa analisar a estrutura existente e a possibilidade de se ter estas como player atuante na construção da nova cultura de decisões uniformes vinculantes advindas com o Código de Processo Civil de 2015, em especial o Incidente de Resolução de Demanda Repetitiva – IRDR.

A pesquisa então culminará em uma proposta a ser discutida nesta tese utilizando-se das decisões advindas dos IRDR como instrumento de apoio e concretização de direitos a serem buscados através da atuação da Defensoria, considerando esta como principal ente representativo capaz de trazer à baila a discussão de índole coletiva que interesse ao maior número de jurisdicionados.

### 1.1. Contextualização das defensorias

Regras sociais remotas que influenciaram o oriente<sup>2</sup>, trouxeram longínquos debates sobre a questão dos menos favorecidos.

Messitte (1967) desdobra normas antigas de diversas fontes, trazendo o Código de Justiniano como exemplo de concessão aos então indigentes, o privilégio de litigarem gratuitamente.

Mister destacar que apenas conceder o direito de acessar ao poder judiciário de forma gratuita não se trata de garantia de direitos, vez que o trâmite de discussão engloba muito mais do que o direito de petição. No entanto, ao menos se via despontar o primórdio de uma preocupação social com os menos assistidos.

Não se falava em discussão de direitos tal como hoje se tem, mas a construção do direito romano e sua evolução a partir de Justiniano, acabou por influenciar a formação das normas no ocidente, embora, em 726, teve-se a compilação de lei bizantina denominada Ecloga que acabou por influenciar a codificação da lei imperial islâmica.

Percebe-se que a formação das normas oscila entre reinados e ideias que influenciam gerações.

A história jurídica se desenvolveu então, entrelaçando common law e civil law conforme destacar-se-á em tópico específico no decorrer da pesquisa.

Messitte (1967) afirma ainda que a assistência judiciária em si começou a dar os primeiros passos nas Ordenações Filipinas de 1603.

Neste sentido, destaca-se que, na Ordenações Filipinas, no Título I, do Primeiro Livro, ao indicar como deveria ser o *Regedor* da Casa de Suplicação aponta que este

---

<sup>2</sup> Mandamento contido na Lei do Antigo Testamento em Êxodo 23:6: Não perverterás o direito do teu pobre na sua demanda (BÍBLIA, 2008, Êxodo 23, 1-6).

deveria ter paciência e brandura ao ouvir as partes para que as pessoas miseráveis e os pobres encontrem nele “fácil e gracioso acolhimento”<sup>3</sup>.

No entanto, conquanto a construção teórico-histórica trace estes primórdios de preocupação com o suposto oprimido, sabe-se que, em um momento histórico no qual sequer se sabia enumerar quais seriam os direitos relativos às próprias pessoas, quiçá apresentar soluções jurídicas de atendimento aos necessitados seria argumento falacioso.

Nos tempos atuais conseguimos enumerar diversos direitos passíveis de serem reivindicados e, eventualmente, atendidos; o que pode ser considerado grande avanço frente ao cenário datado de séculos anteriores.

Mas, justamente por saber quais seriam as garantias essenciais a serem concedidas ao indivíduo, o estado da arte do acesso ao poder judiciário precisa concretizar os direitos, não só relatar sua existência.

E, com o surgimento de instituições aptas a discutirem essas celeumas, destaca-se a Defensoria Pública, objeto de estudo desta tese.

### **1.1.1. Apresentando um contexto histórico: entrelaces formadores entre a Defensoria Pública e o Ministério Público no Brasil a partir do início da República**

No campo da atuação frente aos hipossuficientes, percebeu-se perante as pesquisas – situação que convalidou o que já se havia notado no campo profissional da pesquisadora – que o Ministério Público e a Defensoria Pública possuem um grande desafio: separar suas competências traçando caminhos diversos e próprios.

Tem se de longa data que o desenvolvimento histórico tanto do Ministério Público quanto da Defensoria Pública passou por diversas fases que podem ser consideradas gradativas da concessão de direitos e garantias, culminando no aperfeiçoamento do auxílio jurídico aos que deles necessitam.

No entanto, mesmo que possuam em sua criação caminhos que se tangenciam – podendo até se dizer que incluindo perspectivas em comum - a estrutura da

---

<sup>3</sup> As Ordenações Filipinas foram transcritas na íntegra e disponibilizadas para consulta em arquivo público. Disponível em: <https://arquivo.pt/wayback/20080312001721/http://www1.ci.uc.pt/ihiti/proj/filipinas/ordenacoes.htm>. Acesso em: 7/3/2025.

Defensoria Pública atualmente encontra-se longe de atingir o contexto da do Ministério Público.

Não se tem na presente pesquisa o objetivo de estudo do Ministério Público como se realiza da Defensoria. Outrossim, optou-se por trazer aquela instituição por fatores que se entendeu importantes para embasar a análise crítica proposta diante da pesquisa relativa às Defensorias Públicas.

Para tanto, ilustra-se que a ideia de apresentar uma entidade capaz de representar juridicamente os necessitados foi uma construção, partindo primeiro do intuito de proteger os que necessitam deste amparo, para só com o passar do tempo e o amadurecimento de debates relativos ao acesso à justiça culminasse na institucionalização deste desejo.

Desta maneira, contribuindo para esta constituição, essenciais passos merecem ser relatados pois, mesmo que pontuais e às vezes até de pequena monta, levantaram a bandeira necessária para que a discussão acerca do oferecimento e garantia de direito aos mais necessitados surgisse em algum momento diante de uma sociedade extremamente permeada de desigualdades sociais e financeiras há tempos.

No entanto, apesar de hoje ter-se destoante diferença entre os membros do Ministério Público e os Defensores Públicos, a formação dos ideais de assistência judiciária no Brasil teve inspiração por parte da advocacia.

Assim, mister apresentar-se o Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros - que, embora sendo uma organização da elite de bacharéis em Direito - instituiu a assistência judiciária em 1870 sob a presidência de Nabuco de Araújo, com o instituto realizando a defesa de réus pobres até o advento do Código Civil de 1916 (BONELLI, 1999).

Este Instituto na verdade foi o primórdio da Ordem dos Advogados do Brasil, perdendo muito seu espaço diante da própria criação da OAB na década de 30<sup>4</sup>, mas aos idos de 1870 gozava de grande prestígio frente ao mundo jurídico existente, tendo Rui Barbosa (que já em 1878 seria Deputado Geral pela Bahia) e Clovis Bevilacqua (que viria a atuar como promotor público) como participantes.

Com isso, ainda que Ommati e Casas Maia (2023) apresentem em pesquisa realizada a interessante informação de que os primeiros cargos (isolados) de

---

<sup>4</sup> A OAB foi criada pelo Decreto n. 19.408/1930.

defensores públicos no Brasil nascem na Procuradoria-Geral de Justiça (PGJ) do antigo Estado do Rio de Janeiro (Lei Estadual nº 2.188, de 21.07.1954), surgindo assim, como instrumento de defesa pública da procuradoria de justiça, estudos afirmam que, junto à forte corrente do abolicionismo, já se destacava o movimento de assistência judiciária (DE SOUSA, 2009<sup>5</sup>).

Assim, em um período histórico que caminhava para a política do café com leite frente a predominância das oligarquias mineira e paulista, assistir ao apontamento da preocupação com os denominados réus pobres idealizado por uma instituição influente devido à sua constituição, já demonstra que a semente do distanciamento da exclusão social jurídica estava plantada.

Traz-se a visão de um momento jurídico, vez que os debates acerca dos problemas sociais existentes já existiam, mesmo que em outras diversas situações, podendo ser citada a própria abolição da escravatura que adveio de forte pressão popular e conturbadas manobras políticas.

Dando seguimento ao avanço das discussões acerca de projetos pontuais que viessem a proteger os mais necessitados, Assis (2019) destaca que em 1890 ocorreu a edição do Decreto nº 1.030 que indicava para a defesa daqueles considerados pobres a figura dos *curadores geraes*<sup>6</sup> ao organizar a justiça do Distrito Federal, tornando-se o primeiro movimento rumo a uma futura regulamentação normativa.

No ano seguinte, com a Constituição de 1891, embora inicie-se a previsão da existência do Ministério Público<sup>7</sup>, silencia-se o texto acerca de sua autonomia, o que afeta diretamente a dominação de sua atuação.

Apresentar o Ministério Público como uma instituição sem autossuficiência e autogestão o fez ser somente mais uma engrenagem na estrutura governamental, inexistente para fins de fiscalizar qualquer ação que pudesse vir a consolidar proteção a direito de minorias.

Cabe destacar que a forma como hoje se encontra o Ministério Público foi uma constituição de diversos fatores ao longo dos anos, principalmente após o advento da

---

<sup>5</sup>Disponível em: <https://www.defensoria.ce.def.br/wp-content/uploads/downloads/2015/02/o-destino-de-gaia-e-as-funes-institucionais-da-defensoria-pblica-jose-augusto-garcia.pdf>. Acesso em 24/6/2024

<sup>6</sup> Art. 175. Os curadores geraes se encarregarão da defesa dos presos pobres, á requisição do presidente do Jury ou da camara criminal.

<sup>7</sup> Importante expor que a figura do promotor público já existia, tendo inclusive sido citado no Código de Processo Criminal de 1832: *Art. 36. Podem ser Promotores os que podem ser Jurados; entre estes serão preferidos os que forem instruidos nas Leis, e serão nomeados pelo Governo na Côrte, e pelo Presidente nas Províncias, por tempo de tres annos, sobre proposta triplice das Camaras Municipaes.*

Constituição Federal de 1988, situação longe de se enquadrar à forma existente no século XIX.

De certa forma essa situação à época acaba por influenciar as perspectivas futuras no que tange ao enquadramento do Ministério Público na própria estrutura de poderes da República. Isso porque na Constituição supracitada já se trazia a tripartição executivo, judiciário e legislativo, e mesmo diante deste fato não se delimitou, com absoluta certeza, a qual pertenceria o MP, tendo em vista que o PGR seria designado pelo Presidente da República dentre os membros do STF, ficando as atribuições a cargo de lei ordinária, ou seja, vinculava-se aos três poderes, sendo sua constituição um verdadeiro concerto tripartite.

Mesmo diante desta inconclusão, interessante destacar que a repartição de competências entre os poderes era constitucionalmente prevista, tendo sido delimitado inclusive no próprio texto que “O cidadão investido em funções de qualquer dos três Poderes federais não poderá exercer as de outro” (art. 79), ou seja, se o MP fosse considerado como pertencente ao poder executivo, não poderia exercer qualquer função perante o poder judiciário, sendo mais um ponto a ser destacado que demonstra que a compreensão do Ministério Público tal qual entende-se hoje não se aplicava à formação buscada naquele momento.

Mas tal quadro se afastaria aos poucos da instauração concebida, vez que mesmo frente a uma elite privilegiada, as questões sociais começam a ter relevância na orientação da opinião pública.

O país passava assim por momentos de grande relevo, tais como o fim da escravidão e a expansão da agricultura, situações que viriam a encetar novas discussões de direitos em prol dos ex escravos, vez que seriam simplesmente abandonados ao conceito de homem livre, mas não lhe estariam garantidos os direitos básicos para uma vida digna a partir de então.

Pode-se dizer que diversos acontecimentos advindos de traços culturais diversos – considerando a chegada de imigrantes e as viagens ao exterior da classe abastada que compunha influente sociedade – culminaram na quebra de paradigmas e na mudança – ainda que discreta – do arcabouço normativo, retirando o Ministério Público de mero espectador dos ditos do chefe do executivo para a composição de um quadro mais atuante e relacional, apesar da Constituição de 1934 prever que o membro do MP poderia ser demitido *ad nutum*.

Assim, já nesta Constituição, o Ministério Público é apresentado como órgão de cooperação das próprias atividades governamentais (Capítulo VI da CR de 1934), trazendo para a participação da escolha da instituição o poder legislativo, tendo em vista que a nomeação do PGR necessitava de aprovação do Senado Federal, cabendo a escolha não mais entre um dos membros do STF e sim dentre cidadãos aptos a tanto, que na questão deveria ter os requisitos preenchidos nos termos estabelecidos para os ministros do STF.

Enquanto isso, esta Constituição da República de 1934 elevou a assistência judiciária gratuita ao status constitucional.

Isso porque, nesta CR têm-se a previsão no item 32, art. 113, de que o Estado concederia aos necessitados assistência judiciária, devendo criar para essa circunstância, órgãos especiais. Daqui poderia se imaginar que a semente da Defensoria Pública já estaria plantada, considerando ainda que por muitos anos, o Ministério Público, ainda não possuiria a atuação institucional que abrangesse a proteção e garantia dos direitos fundamentais dos necessitados.

Na Constituição de 1937, o PGR possuía cargo de livre nomeação e demissão do presidente da República. Frente a tal situação percebe-se a continuação da concentração de poderes nas mãos do executivo que, a despeito de não prever a demissão *ad nutum* do PGR, coloca o seu distanciamento do cargo como mera escolha do chefe do executivo, demonstrando o monopólio do perfil político adotado frente a não intenção de ter os atos que guardam relação com o agir do chefe do poder executivo, questionados.

No entanto, o alcance ideológico da construção de um regime democrático de direito utilizando-se dos meandros das normas constitucionais, mas não se prendendo exclusivamente a elas, demonstrou-se que, verticalmente a Constituição, normas federais começaram a prever a participação do Ministério Público nos atos de jurisdição. Cita-se aqui o código de processo penal de 1941, vez que a lei processual passou a prever casos em que o recurso poderia ser interposto pelo membro do MP.

Ademais, baseando-se em um momento em que o corpo social aparece como fator de discussão mundial diante do fim da segunda guerra, logicamente não haveria como a nova Constituição não tratar do tema da proteção de direitos fundamentais.

Com base nisso, já na Constituição de 1946 tem-se a expressa a ideia de que o poder público concederá assistência judiciária aos necessitados na forma que a lei

estabelecer, não se tratando apenas de uma previsão, vez que logo em seguida a regulamentação deste direito iria ocorrer.

No entanto, apesar de continuar com a previsão da demissão *ad nutum* do PGR, a CR de 1946 apresenta a previsão de que a lei organizará o Ministério Público da União, devendo os membros do MPU, do Distrito Federal e dos territórios ingressarem nos cargos iniciais da carreira mediante concurso, já regulamentando ainda que não poderão ser demitidos se não por sentença ou mediante processo administrativo com ampla defesa.

Nesse ínterim de normas constitucionais - considerando-se que em 1967 haverá nova Constituição - teve-se a sanção da Lei nº 1060 de 1950 que estabeleceu normas para concessão de assistência judiciária aos necessitados conforme a previsão constitucional de 46.

Na referida norma, a responsabilidade da concessão da assistência cabia legalmente aos poderes públicos federal e estadual e a necessidade do interessado que pudesse usufruir do benefício poderia ser declarada pela autoridade policial ou até mesmo pelo prefeito municipal nos termos da Lei nº 6.707/1979.

Nos moldes atuais há que se criticar a expedição de referida declaração pelo titular do poder executivo municipal visto este sequer pertencer à estrutura do poder judiciário mas, a fim de justificar o reconhecimento da mudança perpetrada à época, o Brasil era um país imenso e, embora as cidades pequenas não tivessem sua própria comarca, quiçá defensoria pública estabelecida, com certeza deveria possuir um prefeito, passando este a ser a autoridade competente para análise da questão.

Ademais, a defensoria pública integrava, àquela época, o Poder Executivo, sendo o chefe municipal o prefeito.

No entanto, percebe-se que a efetividade da aplicação de uma norma que trazia ao chefe do poder executivo municipal a possibilidade de determinar quem poderia ou não usufruir da assistência judiciária era duvidosa. Isso em razão de que uma pessoa sem o perfil adequado para realizar a escolha de quem poderia usufruir do benefício da assistência judiciária, certamente encontraria dificuldades na realização de suas funções.

Ademais, em um momento em que o Brasil tinha grande número de analfabetos espalhados em um imenso território, numa coletividade heterogênea, tornava improvável a realização de um estudo social para traçar prováveis perfis para a concessão da benesse.

Assim, conquanto não tendo sido a primeira lei acerca da assistência judiciária (podemos inclusive ver traços do tema no CPC de 1939 e no CPP de 1941), a Lei nº 1060/50, dando continuidade à proteção prevista mesmo com o advento da Constituição Federal de 1988, foi incorporada ao sistema jurídico construído e que passaria a vigor.

Esta norma, regulamentando a norma de eficácia contida disposta no art. 141, § 35 da Constituição Federal de 1946, foi um marco importante no que tange ao acesso ao poder judiciário no Brasil. Isso porque previa, dentre as regras que apresentava para a assistência, alternativas que buscavam suprir eventuais lacunas de defesa do hipossuficiente.

Assim, criando outro caminho diante de onde houvesse a ausência de Defensor Público e de serviço de assistência judiciária organizado e mantido pelo Estado, fez-se necessário o surgimento de uma hipótese subsidiária: a figura do advogado dativo que, em um primeiro momento seria indicado pelo Estado e, acaso se estivesse diante de um local que não detinha as referidas condições, à OAB caberia a indicação.

E aqui cabe destacar que esta disposição acabou por desencadear discussões que, por muito tempo, permeou a própria política de criação de novas defensorias públicas.

Isso porque a temática de existência da defensoria pública se mostra, quanto à hipótese, política social que enfrentou e ainda enfrenta resistência enorme pela OAB.

Outrossim, não se vislumbra situação diferente no que tange à advocacia dativa, devendo mister expor que, nesta hipótese, é importante delinear que ainda se tem a particularidade de que os interesses privados que transpõe a advocacia não se sobreponham ao próprio interesse social a ser atingido (CARVALHO; CORREIA e RODRIGUES, 2020).

Assim, evidencia-se a objeção perpetrada pela Ordem, através do exemplo, de que só no ano de 2015 que foi incluído o art. 30 no Código de Ética e Disciplina da OAB, regulamentando a prática da advocacia *pro bono* para pessoas físicas no Brasil, sem embargo de o exercício dessa iniciativa não seja novo<sup>8</sup>:

Art. 30. No exercício da advocacia pro bono, e ao atuar como defensor nomeado, conveniado ou dativo, o advogado empregará o zelo e a dedicação

---

<sup>8</sup> GOMES (2015) cita como ilustres atuantes da advocacia altruísta à época: Luis Gonzaga Pinto da Gama, Rui Barbosa e Sobral Pinto.

habituais, de forma que a parte por ele assistida se sinta amparada e confie no seu patrocínio.

§ 1º Considera-se advocacia pro bono a prestação gratuita, eventual e voluntária de serviços jurídicos em favor de instituições sociais sem fins econômicos e aos seus assistidos, sempre que os beneficiários não dispuserem de recursos para a contratação de profissional.

§ 2º A advocacia pro bono pode ser exercida em favor de pessoas naturais que, igualmente, não dispuserem de recursos para, sem prejuízo do próprio sustento, contratar advogado.

§ 3º A advocacia pro bono não pode ser utilizada para fins político-partidários ou eleitorais, nem beneficiar instituições que visem a tais objetivos, ou como instrumento de publicidade para captação de clientela.

Percebe-se do artigo acima que, ainda que buscando normatizar a atuação da advocacia *pro bono*, a OAB expressamente coloca que sua prestação deve se dar em caráter eventual e coloca como condição para usufruto da benesse que os beneficiários não possam dispor de recursos para a contratação do profissional.

Outrora se reconheça a relevância social desta regulamentação, ponderando-se a realidade vivenciada no meio jurídico, está-se falando aqui de um país com aproximadamente 1,4 milhão de advogados inscritos no quadro da Ordem<sup>9</sup>, sendo o Brasil o país que apresenta, proporcionalmente, o maior número de advogados para cada habitante.

Com um quadro tão extenso de profissionais, a discussão acerca do cabimento ou não de ampliação da Defensoria diante da possibilidade de utilização dos advogados dativos perante o Poder Judiciário faz-se presente.

Importante registrar que não se vislumbra conflitos na atuação dos institutos, mas cada um possui seus próprios problemas estruturais frente ao desempenho da atividade.

Tem-se que os advogados dativos, exemplificativamente, muita das vezes, possuam o recebimento de honorários estipulados pelo magistrado em valor inferior à média de mercado e a demora para recebê-los, desmotiva o prestador do serviço<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Perfil ADV – 1º Estudo Demográfico da Advocacia Brasileira – 2024. Disponível em: <https://s.oab.org.br/arquivos/2024/04/68f66ec3-1485-42c9-809d-02b938b88f96.pdf>. Acesso em: 17/12/2024

<sup>10</sup> No Informativo de Jurisprudência de n. 12 de 16/9/2024, o CNJ decidiu que: *As tabelas de honorários elaboradas pelas OABs não são de uso obrigatório pelos magistrados. Servem apenas como referência no momento de fixar a remuneração de advogados dativos. Os tribunais têm autonomia para definir a*

No entanto, há que se considerar que se está diante de um quadro que, conforme os dados coletados pela OAB, conta hoje com 4% de desempregados e 26% de profissionais que desempenham outra atividade além da advocacia<sup>11</sup>.

Obviamente tais dados ilustram, mas não justificam, eventuais críticas à criação e ampliação das Defensorias Públicas, demonstram todo um contexto de uma entidade com forte influência no meio jurídico e com grande capacidade de articulação política.

Assim, referida ponderação pode justificar o motivo de se ter começado – e se arrastado - uma criação tímida das Defensorias Públicas, surgindo a primeira no ano de 1954 no Rio de Janeiro, aproveitando os novos tempos trazidos pela lei de assistência judiciária e a necessidade de se preocupar, juridicamente, com o necessitado.

Conforme consta no site<sup>12</sup> da DPE-RJ, a Lei Estadual nº 2.188 de 21 de julho de 1954, criou os 6 primeiros cargos de defensor público, sendo estes pertencentes ao âmbito da Procuradoria Geral de Justiça.

Há que se considerar que a cidade do Rio de Janeiro ainda era, no momento aprazado, a capital do país, razão pela qual pode se justificar ser o advento do primeiro local do país a estruturar uma Defensoria Pública.

Em continuidade, após a própria Lei nº 1.060/50 o Brasil vivenciou um regime ditatorial, tendo-se a situação peculiar de que, mesmo diante deste fato, a Constituição de 1967 mantêm a concessão da assistência judiciária aos necessitados na forma da lei.

Pondera-se sob a questão de que se possuía o entendimento de que a Defensoria Pública alicerçava os direitos fundamentais das pessoas pobres e que, diante de tamanha escassez vivenciada pelo país à época, estas teriam situações mais importantes a discutir juridicamente, tais como a fome ou a falta de moradia, para que despendesse seus recursos com situações que atrapalhassem o regime ditatorial em si.

---

*tabela de honorários, não cabe ao CNJ interferir.* Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5738>. Acesso em 22/1/2025.

<sup>11</sup> Perfil ADV – 1º Estudo Demográfico da Advocacia Brasileira – 2024. Disponível em: <https://s.oab.org.br/arquivos/2024/04/68f66ec3-1485-42c9-809d-02b938b88f96.pdf>. Acesso em: 17/12/2024

<sup>12</sup>Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/Institucional/historia-antigo#:~:text=No%20dia%2024%20de%20junho,do%20respectivo%20Secret%C3%A1rio%20de%20Estado..> Acesso em 17/12/2024.

Ademais, a Defensoria Pública – e os próprios necessitados - não possuía nenhuma representação política de grande relevo que pudesse influenciar os meios oficiais de gestão.

Destaca-se fato também estranhamente ao governo então vigente, que na referida Constituição não se tem a previsão expressa da demissão do PGR, embora nada ainda pode se destacar em relação a autonomia do Ministério Público.

No entanto, há que se considerar quanto a estes pontos que, o Ministério Público tal como hoje o concebemos, uma instituição robusta de livre atuação fiscalizatória, não era a situação vislumbrada em 1967.

Perante este fato, não havia motivação necessária para que as normas constitucionais previssessem qualquer limitação institucional aos membros.

Já no que tange à assistência judiciária aos necessitados, pondera-se que seu afastamento poderia gerar forte descontentamento da população, que já se achava tão desafeiçoada ao regime imposto.

Diante deste cenário, saindo dos anos de chumbo (1968-1974) caminhou-se até o ano de 1976, momento emblemático no Brasil diante da morte de Juscelino Kubitschek e João Goulart, no qual teve-se a instauração da Defensoria Pública de Minas Gerais.

Minas declaradamente sempre foi um Estado vanguardista no que tange à luta pelos direitos e a preocupação com o indivíduo, além de possuir uma Universidade criada em 7 de setembro de 1927 (atualmente denominada UFMG), já contando com a Faculdade de Direito que havia sido criada em Ouro Preto em 1892 e transferida para Belo Horizonte posteriormente.

Pouco tempo depois, sob a presidência de Ernesto Geisel, no ano de 1977, ou seja, logo após a criação da DPE-MG, teve-se a sanção da Lei n. 6.515, de 26 de dezembro de 1977, que legalizava o divórcio no Brasil.

Este fato é passível de destaque pois viria a criar um momento perante o qual a demanda diante dos defensores públicos poderia se elevar, mesmo porque não só o aumento dos casos referentes a separação e divórcio, mas também de prestação de alimentos e guarda dos filhos.

A seguir, somente 6 anos depois da criação da DPE-MG, ou seja, em 1982, ano de eleição estaduais, tivemos a constituição das Defensorias Públicas do Mato Grosso do Sul e do Piauí.

Neste ponto há que se atentar que a criação destas defensorias pode ter se dado por intenções meramente eleitoreiras tendo em vista que as benesses advindas do surgimento das referidas instituições poderiam vir a atingir grande número de eleitores.

Uma colocação merece destaque quanto à Defensoria Pública do Mato Grosso do Sul<sup>13</sup>, demonstrando a interligação entre as defensorias e o ministério público em grande parte de sua existência.

Neste Estado, o Decreto-Lei nº 24/1979 trouxe a assistência judiciária como um órgão do Estado subordinado ao procurador-geral da justiça (art. 160) e, somente com a Lei Estadual nº 343/1982 é que a assistência judiciária teve afastada a referida subordinação, conquanto tenha continuado como vinculada ao Poder Executivo.

Tal situação exemplifica os meandros existentes entre as duas instituições.

Já em 1983 ter-se-á o surgimento da Defensoria Pública no Pará<sup>14</sup>, em 1984 na Paraíba e em 1985 na Bahia<sup>15</sup>.

Em 1987, um ano antes do advento da nova Constituição Federal é que se implantou a Defensoria Pública no Distrito Federal, demonstrando os ares garantistas das normas que já navegavam pela mente do Planalto Central e viriam a se consolidar com o advento da Carta Magna de 1988.

### **1.1.2. A Defensoria Pública pós Constituição Federal de 1988**

Advinda da evolução social almejada pela sociedade, ainda abalada por anos de repressão e ausência de garantia de direitos, a construção da Constituição Federal de 1988 deu-se de forma democrática através de inúmeros debates e contando com estudos de diversos âmbitos.

O acervo de direitos já existentes e garantidos aos brasileiros foram objeto de previsão constitucional, bem como a concretização de instituições que pudessem

---

<sup>13</sup> Informações extraídas de <https://www.defensoria.ms.def.br/pages/quem-somos>. Acesso em 14/1/2025

<sup>14</sup> O site da defensoria pública do estado do Pará traz a seguinte informação: "A Defensoria Pública do Estado do Pará surgiu em 1983 para promover o serviço de assistência judiciária antes realizado pelo Ministério Público do Estado". Disponível em <https://defensoria.pa.def.br/nossa-historia>. Acesso em: 14/1/2025

<sup>15</sup> Criada através da lei nº 4.658/85, de 26 de dezembro de 1985.

colaborar na prestação jurisdicional no intuito de torná-la mais efetiva perante o anseio de acesso à justiça.

A assistência judiciária então, não iria deixar de fazer parte da construção normativa que surgia, e passou a trazer meandros contemporâneos ao direito tanto individual, quanto coletivo.

Cumprido expor que, neste momento, a institucionalização constitucional da assistência judiciária se deu através da criação da defensoria pública, democratizando o acesso à prestação do serviço em prol da satisfação de direitos.

Com efeito, a Carta Cidadã elevava a defensoria pública a instituição essencial à função jurisdicional do Estado<sup>16</sup>.

Isto passa a impactar o patamar a que era conduzida a Defensoria, tendo em vista que passa a se constituir horizontalmente em paridade com as demais instituições essenciais listadas: Ministério Público, Advocacia Pública<sup>17</sup>, Advocacia e Defensoria Pública.

De certo, pode-se pontuar que a criação da defensoria pública com o advento da Constituição Federal de 1988 não se deu automaticamente, conforme se pode depreender da presente pesquisa, vez que há quase quatro décadas de promulgação da Carta Social, a defensoria pública ainda tem que partir em busca de melhorias básicas em sua estrutura, ao invés de direcionar todas as suas energias e capacidade profissional ao acolhimento jurídico das populações carentes.

Importante destacar que o advento da instalação das defensorias públicas não se deu logo após o advento da Constituição Federal de 1988, o que demonstra o viés de descaso estatal frente à proteção judicial de vulneráveis.

A defensoria pública erigida então a instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado - dizeres iniciais também da Lei Complementar Federal nº 80 de 12/1/1994 que organiza a Defensoria Pública da União do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados – encontra ainda muitas dificuldades no percurso.

---

<sup>16</sup> Caldas (2022) traz interessante reflexão ao afirmar que “a Defensoria Pública foi institucionalizada no Brasil em decorrência da internacionalização dos direitos humanos”.

<sup>17</sup> A título de exemplo, pode-se destacar que a Defensoria Pública do Tocantins estava vinculada à Procuradoria Geral do Estado quando iniciou sua atuação em 1989, tendo iniciado sua autonomia institucional somente com o advento da Lei Complementar n. 41/2004. Disponível em: <https://www.defensoria.to.def.br/pagina/defensoria-publica-do-estado-do-tocantins-promovendo-o-acesso-a-justica> Acesso em: 14/1/2025

Após quase 8 anos do advento da Constituição Federal de 1988, somente em 30/3/1995, foi promulgada a Lei nº 9.020 que dispôs sobre a implantação, em caráter emergencial e provisório, da Defensoria Pública da União, concedendo a prerrogativa ao Defensor Público-Geral da União para requisitar – com caráter irrecusável - servidores de órgãos e entidades da Administração Federal<sup>18</sup>.

Tal tratativa não supria a carência de concursos públicos para o cargo, mas já era uma esperança na estruturação da instituição.

Assim, embora fosse concedido este parco apoio à instituição pertencente à União naquele momento, situação diferente foi – e continua sendo – vivenciada pelas defensorias públicas pertencentes aos Estados e ao Distrito Federal.

Com o fim de justificar tal afirmação, mister apresentar a pesquisa nacional da defensoria<sup>19</sup> de 2020 idealizada pelo Condege - Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Gerais, o CNCG - Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais e a DPU - Defensoria Pública da União, foi publicada em livro prefaciado por Bryan Garth e apresentou diversos dados acerca das defensorias públicas nacionais, disponibilizando interessante gráfico acerca do momento em que se deu a criação da instituição em cada Estado<sup>20</sup>.

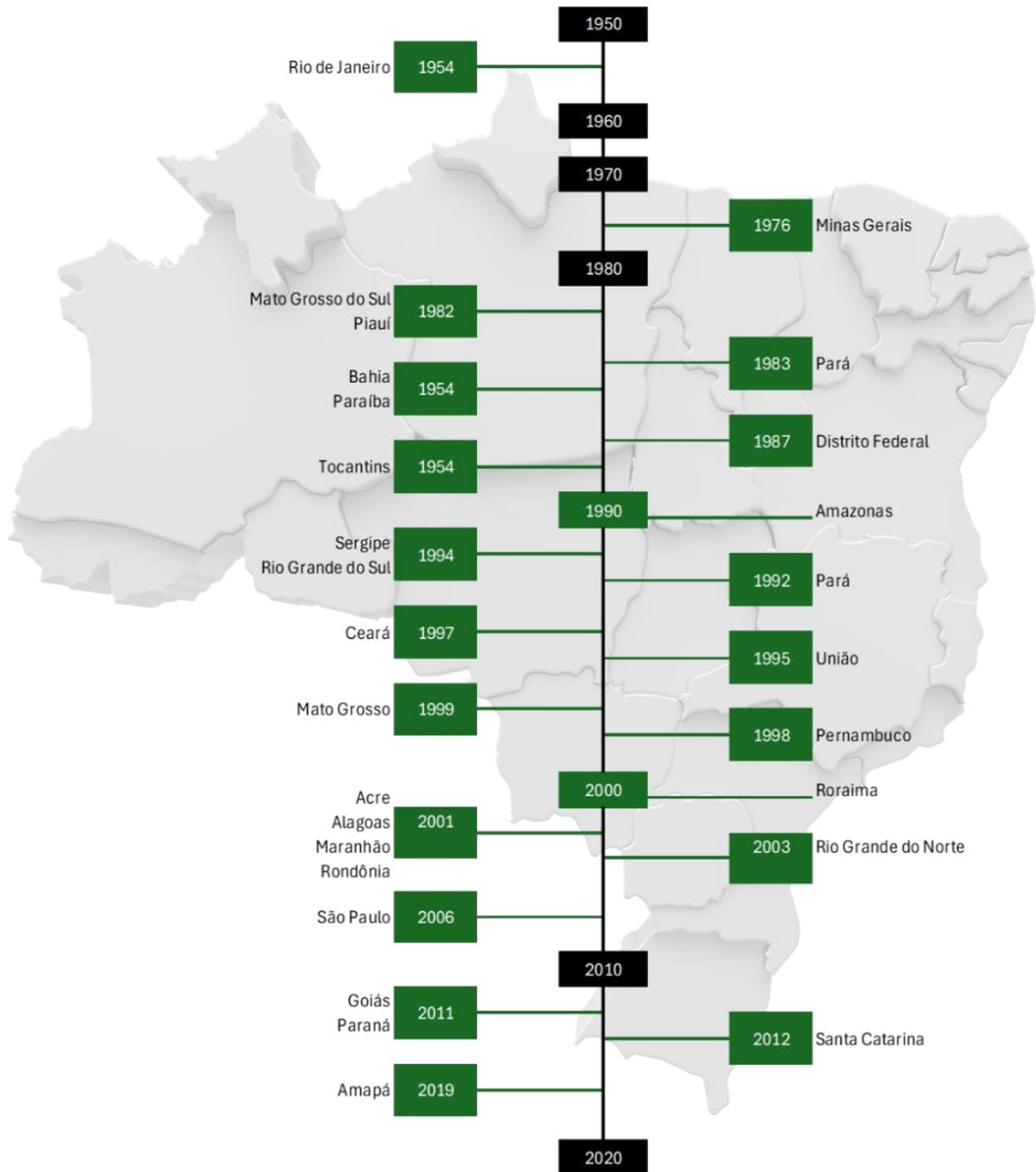
---

<sup>18</sup> Na ADI 6852/DF, tendo como relator o Ministro Edson Fachin, constou expressamente na ementa que “*O poder atribuído às Defensorias Públicas de requisitar de qualquer autoridade pública e de seus agentes, certidões, exames, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e demais providências necessárias ao exercício de suas atribuições, propicia condições materiais para o exercício de seu mister, não havendo falar em violação ao texto constitucional*”.

<sup>19</sup> Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/prefacio/>. Acesso em 10/12/2023.

<sup>20</sup> Este relatório traz interessante informação acerca da atuação legislativa da defensoria pública para defesa dos interesses dos vulneráveis: 71,4% das unidades federativas afirmaram contar com assessoria parlamentar própria para desempenho desta atividade, enquanto apenas 28,6% indicaram a inexistência desta modalidade de apoio institucional.

Figura 1- Defensorias Públicas dos Estados, do Distrito Federal e da União. Ano de Criação.



Fonte: Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (2023).

Nota: Figura reeditada pela autora.

Desta figura pode-se extrair que a criação das defensorias públicas dos Estados e do Distrito Federal se deram em momentos diversos, e inclusive extremamente extemporâneos.

Posto que tenhamos a Defensoria Pública do Estado do Tocantins atuando desde 1989, ou seja, logo após o advento da Constituição Federal, tem-se que apenas

em 2019 foi estruturada a defensoria pública do Estado do Amapá, aproximadamente 3 décadas após o advento da Carta Magna brasileira.

Ademais, percebe-se a lacuna existente quanto à criação de defensorias públicas na época do regime ditatorial vigente no país, momento político que desvalorizava a busca por direitos.

Outrossim, a fim de enfatizar os detalhes da cronologia de criação das defensorias públicas, traz-se informações contidas em outro relatório<sup>21</sup>, denominado Mapa da Defensoria Pública no Brasil, disponível na página do IPEA, e realizado no ano de 2013.

Em São Paulo, por exemplo, antes da criação da instituição, tinha-se uma estrutura controversa para a execução dos serviços da defensoria, tendo em vista que se utilizou de advogados públicos especialmente designados para atuar em uma unidade da Procuradoria Geral do Estado, denominada PAJ – Procuradoria de Assistência Judiciária, o que poderia gerar, em alguns casos, conflito de interesses.

Ademais, a resistência da OAB/SP na criação da Defensoria Pública foi fator colocado em evidência no Mapa.

Considera-se que a OAB pontua que, de certa forma, a Defensoria retira dos advogados possíveis clientes capazes de pagar pela prestação dos serviços advocatícios.

No entanto, desvirtua-se totalmente o propósito de atividade e de existência da própria defensoria pública ao realizar ponderações neste sentido vez que os assistidos pela instituição são pessoas hipossuficientes que, diante da ausência da atuação dessas ficariam desprotegidos perante uma demanda jurídica ou diante da solução de conflitos em que fossem interessados.

Assim, não há que se considerar a potencialidade de futuro clientes nestas circunstâncias.

Do mesmo jeito, optar pelo defensor dativo a fim de garantir o pagamento a um advogado regularmente inscrito na OAB gera demasiado custo ao Estado, além de, muita das vezes, serem esses nomeados *ad hoc*, o que obsta o conhecimento e acompanhamento da lide a ser realizado de forma mais individual.

---

<sup>21</sup>Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/sites/images/downloads/mapa\\_defensoria\\_publica\\_no\\_brasil\\_19\\_03\\_paginas\\_separadas.pdf](https://www.ipea.gov.br/sites/images/downloads/mapa_defensoria_publica_no_brasil_19_03_paginas_separadas.pdf). Acesso em 16/7/2024

No que tange à relatada resistência da OAB à instauração das defensorias públicas, outra circunstância demonstra o descaso frente à criação da instituição a nível estatal, tal como à Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina.

No caso em questão, esta teve que ser fixada por decisão do Supremo Tribunal Federal no ano de 2012 nas Ações Diretas de Inconstitucionalidades 3892 e 4270<sup>22</sup>, que concedeu prazo de tempo à Administração Pública para cumprir a referida determinação.

Conforme exposto no voto do Ministro Joaquim Barbosa quando do julgamento da ADI 4270, o Estado de Santa Catarina é o responsável pelo pagamento dos advogados dativos nomeados para atuar em sua jurisdição.

Ora, até aqui não se vê nenhum diferencial da origem do orçamento.

No entanto, os valores referentes a esses honorários passam a se constituir em verba prevista no orçamento estadual, sendo então liberados em duodécimos. Desses valores, a seccional catarinense da OAB pode separar 10% para ser direcionado diretamente a seus cofres.

Se não ilegalidade, patente a imoralidade do recolhimento de tais valores por parte da OAB.

Pois bem. O advogado dativo para poder atuar tem que estar com a inscrição ativa na respectiva seccional e, para tanto, deve estar com o pagamento da sua OAB em dia, sob pena de não poder advogar.

Assim, não se justifica o recolhimento dos valores referentes ao advogado dativo visto que, todos os profissionais que atuam como tal, já realizaram o devido pagamento à OAB para a liberação da certificação da habilitação.

Ou seja, como se justificar a natureza jurídica deste arranjo a não ser uma hipótese de confisco.

---

<sup>22</sup> No notável voto de relatoria, o Ministro Joaquim Barbosa manifestou-se nos seguintes termos: “O arranjo é o seguinte: o Estado de Santa Catarina é responsável pelo pagamento dos honorários dos advogados dativos que atuam nos processos judiciais em que há declaração da necessidade da assistência judiciária gratuita. Os valores referentes a esses honorários constituem verba prevista no orçamento estadual e são liberados em duodécimos. Desses valores, a seccional catarinense da OAB pode separar 10%. Esse valor que vai para o caixa da OAB consiste, portanto, em um verdadeiro estipêndio mensal pago pelos contribuintes daquele Estado à seção local da Ordem dos Advogados.” E continua: “Ministra Rosa, Vossa Excelência deve ter percebido, pela sustentação do representante do Estado de Santa Catarina, que não há, na verdade, nenhuma vontade política de criar essa Defensoria no Estado. Na verdade, essas normas aqui até impediam - podemos dizer isso - qualquer movimento no sentido de criação dessas defensorias. Nós estamos removendo esse empecilho, mas é fácil fazer uma análise sobre uma possível falta de disposição no Estado de criar, tanto é que esse é o caso mais grave de todos os que nós já examinamos aqui. É um caso em que há um pacto, ainda que não expresso, entre o poder político local e a Ordem dos Advogados”.

Além deste caso em específico, prolongando-se assim as discussões e a resistência encontrada em outras instituições para a instalação e funcionamento das defensorias públicas conforme se discorrem no decorrer desta pesquisa, fez com que o assunto tivesse que ser erigido a status constitucional.

Dessa forma, em 4 de junho de 2014 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 80 que concedeu o prazo de 8 anos para que a União, os Estados e o Distrito Federal passassem a possuir defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, alterando o art. 98 do ADCT<sup>23</sup>.

Ressalte-se que esta emenda já veio com atraso, tanto quanto dada a urgência que se tinha da criação das defensorias e a necessidade da pressão estatal a nível federal para que isso ocorresse, quanto a imprescindibilidade de garantir as prerrogativas carecidas para concretizar a autonomia da instituição.

Além disso, afora só faltar a instalação de uma defensoria pública, qual seja a do Amapá, a referida Emenda alterou ainda o art. 134 da Constituição Federal, apresentando a Defensoria Pública agora como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados.

A norma traz, desse modo, um sentido lógico e racional do sistema que define a Defensoria Pública, garantindo, constitucionalmente, sua estável atuação.

Assim, diante da assunção da Defensoria Pública como detentora deste papel institucional de prestar assistência aos necessitados para além dos litígios judiciais, a Constituição Federal de 1988 concedeu à instituição, legitimidade para postular a defesa dos interesses de determinados grupos, podendo eles serem socialmente articulados ou não, vislumbrando esses então, a possibilidade de angariar o apoio político para fortalecer suas demandas perante os poderes públicos (MORAES e OLIVEIRA, 2013).

Neste ponto cabe trazer à baila a expressão *custos vulnerabilis*, que surgiu a fim de aclarar a identidade institucional do estado defensor brasileiro em correlação com a missão constitucional da defensoria pública e sua atuação interventiva,

---

<sup>23</sup> Segundo a Pesquisa Nacional da Defensoria, “A insuficiência de investimentos orçamentários na Defensoria Pública, associada ao desvio de recursos para o sistema de advocacia dativa, constituem atualmente o maior obstáculo para o adimplemento do art. 98, §1º do ADCT”. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/ebook-pesquisa-sobre-o-sistema-suplementar-de-advocacia-dativa-remunerada-no-Brasil-2024.pdf>. Acesso em 6/3/2025

influenciando atuações cada vez mais emancipatórias para com os vulneráveis (OMMATI e CASAS MAIA, 2023)<sup>24</sup>.

Com isso, perante ares constitucionais, pode-se deduzir que a defensoria pública age a fim de concretizar os direitos passíveis de aplicação buscados por seus assistidos, possuindo uma crescente autonomia em sua atuação, tendo se desvincilhado de qualquer subordinação anteriormente existente, seja no que tange a pertencer aos quadros de procuradorias estaduais ou de ter sua atividade envolvida pelo Ministério Público.

De Sousa (2009) com isso acaba por trazer então a defensoria como um instrumento da própria Constituição, interrelacionando-a a valores fundamentais da nossa ordem jurídica, dentre eles, a dignidade humana, a igualdade substancial e o acesso à justiça.

Tal representação nem poderia ser diferente pois a instituição busca atuar como ferramenta de apoio e sustentação da salvaguarda dos direitos fundamentais, trazendo ao poder judiciário discussões coletivas com ou sem implicações individuais.

Assim, o empenho frente aos contornos de garantia e proteção de direitos passam a constituir a faceta principal da defensoria pública.

Por conseguinte, no que tange aos princípios institucionais da Defensoria Pública, a Lei Complementar Federal nº 80 de 12/1/1994 apresentou em seu artigo 3º: a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Estes princípios passaram a fazer parte da Constituição Federal a partir do advento da Emenda Constitucional nº 80, de 2014.

Ao descrevê-los, cumpre destacar que, como unidade pode-se entender que a Defensoria Pública opera como um todo, sem facção ou fragmento, princípio este que, muitas das vezes se confundem com o da independência funcional, diante de situação por exemplo de um defensor público ajuizar uma ação e, posteriormente trocar de lotação e outro colega vir a continuar com a defesa dos direitos do assistido.

---

<sup>24</sup> Demonstrando a contínua intervenção entre Ministério Público e Defensoria Pública frente à atuação e até na competência, cita-se como exemplo o entendimento do STJ de que “É desnecessária a intervenção da Defensoria Pública Estadual, como *“custos vulnerabilis”*, nas hipóteses em que os interesses de crianças ou adolescentes já estejam sendo protegidos pelo Ministério Público e em processos nos quais eles não são partes. Precedentes. Inafastabilidade da Súmula n.º 568 do STJ.” (AgInt no REsp n. 1.963.345/MS, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 27/5/2024, DJe de 29/5/2024.)

Mister ressaltar, ainda, que o defensor público possui, a princípio, inamovibilidade, situação que acaba por se enquadrar na ideia da unidade institucional (GALLIEZ, 2010).

Outrossim, essa unidade buscada pela defensoria pública pode ter sido inspirada pela proposta pelo Ministério Público no âmbito de suas atribuições, mas com ela não se confunde.

Isso porque a atuação do defensor público investido no cargo em questão, por mais que queira se afastar das atividades da própria advocacia, com elas se confundem em grande parte.

Assim, logicamente não há que se cogitar de, por um defensor público estar usufruindo de licença ou gozando férias, ficaria os direitos da parte assistida desguarnecidos. Destarte, cabe assinalar que, para que ocorra a prestação dos serviços jurídicos por um causídico, este deve desenhar uma estratégia de atuação processual que, teoricamente, não vincularia outro profissional.

Neste diapasão pode-se ter aqui um problema quanto à manutenção de uma linha de defesa durante todo o trâmite da lide, o que poderia prejudicar a parte em algumas hipóteses.

No entanto, não se vislumbra outro modo para se corrigir parcialmente essa dissensão no que tange à forma de atuação a não ser que o defensor público que primeiramente tomou conhecimento da lide deixe arquivado, em notas internas vinculadas aos casos concretos, o que pretendeu com determinado ato ou porque utilizou-se de tal estratégia jurídica.

O problema é que este fato, além de contraproducente tendo em vista que demandará novo tipo de trabalho de um profissional que já se encontra extremamente exacerbado conforme detalhamos nesta tese, irá de encontro com a livre atuação do defensor público que, na hipótese, entende-se que deve possuir as prerrogativas advocatícias referente ao exercer, com liberdade, os atos necessários para a garantia de direitos do assistido.

Já no que tange à garantia à indivisibilidade, Galliez (2010) destaca que a instituição Defensoria Pública é de grande importância perante o judiciário e que ela pertence aos defensores e assistidos e que, uma vez dado início à atuação de um defensor público, a assistência jurídica deve ser prestada até que se atinja o seu objetivo.

De certa forma há que se considerar que a indivisibilidade e a unidade não se subsistem sem a outra, vez que não há como se manter a unidade optando-se por dividir a própria instituição.

Neste aspecto, entende-se que, pelo menos de forma teórica, tem-se que os defensores públicos atuam em nome da instituição e não por si mesmos, não se vinculando aos processos em que atuam vez que agem em nome da própria defensoria pública.

No entanto, conforme discutido acima, na prática diversos outros fatores devem ser ponderados no que tange ao cumprimento incondicional deste princípio, desde, por exemplo, a forma em que se dará a defesa bem como a conduta profissional a seguir.

Mas, como a prestação realizada pela defensoria pública trata-se de um serviço público, é imprescindível que, nesses casos, a assistência jurídica seja considerada como uma obrigação a ser cumprida pelo Estado, e que, para tanto, deve obedecer não só aos princípios institucionais, mas também ao princípio da isonomia e da função social<sup>25</sup> a ser atingida diante do fornecimento do encargo.

Então, diante deste amplo espectro de atuação da defensoria, pode-se afirmar que a defensoria pública é uma instituição democrática que promove inclusões, sejam elas sociais, culturais ou jurídicas em prol da concretização dos direitos humanos (RÉ, 2009).

No entanto, não se pode limitar o olhar a ser voltado à instituição como simples alternativa aos defensores dativos, vez que a defensoria pública apresenta questão social que corrobora a prestação jurisdicional muito além de simples representação processual.

Assim, demonstra-se que a defensoria pública se caracteriza como uma instituição essencial à função jurisdicional conforme apresentado na Constituição Federal de 1988.

Por ser então, substancial a atuação dessa perante os encargos jurídicos a ela atribuídos, há que se considerar que sua serventia não se resume apenas à proteção

---

<sup>25</sup> Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 4º, inciso V, expressão “e jurídicas” e § 6º, da Lei Complementar nº 80/1994, com a redação dada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 132/2009. 3. **Atendimento de pessoas jurídicas pela Defensoria Pública. Possibilidade.** 4. Capacidade postulatória do Defensor Público em razão de nomeação e posse no cargo. Constitucionalidade. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 4636, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 04-11-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-025 DIVULG 09-02-2022 PUBLIC 10-02-2022)

individual de garantias, mas deve se estender a uma salvaguarda geral de direitos, resguardando também a prerrogativa do bem comum frente à coletividade.

Enfim, buscando regulamentar o reconhecimento de sua legitimação coletiva a defensoria pública conseguiu apoio através do STF na ADI 3.943 e pelo STJ no EREsp 1.192.577.

Ressalte-se que se tratou de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, questionando a validade constitucional do art. 5º, II, da Lei nº 7.347/85 alterado pela Lei nº 11.448/07, acrescentando a Defensoria Pública como ente com legitimidade para propor a ação civil pública principal e a cautelar.

No referenciado julgado, o debate consistiu na inclusão taxativa da defesa dos direitos coletivos no rol de incumbências da Defensoria Pública quando do advento da Lei nº 11.445/2007, constitucionalmente materializada pela EC 80/2014, tendo a relatora, a Ministra Carmen Lúcia, destacado que a referida emenda é coerente com as novas tendências e crescentes demandas sociais.

Por certo, esta coletivização dos instrumentos de índole processual<sup>26</sup> inicialmente encontrou resistência prática<sup>27</sup>, em especial do Ministério Público que temia ter suas funções esvaziadas pelo advento da valorização da defensoria pública<sup>28</sup>.

No entanto, referido medo não condiz com a situação a ser vivenciada.

O Ministério Público deve perceber que as suas funções não podem – e não devem – se imiscuir nas competências destinadas à defensoria pública.

Se, a título de exemplo, a defensoria pública não consegue realizar seus atos, não deve o Ministério Público avocá-los para que ocorram, mas sim apoiar a instituição a atingir os meios adequados para que se suceda a prestação do serviço.

Mencionado suporte poderia se dar através da fiscalização dos entes competentes a destinar os recursos públicos às defensorias para que melhorassem

---

<sup>26</sup> Expressão cunhada pelo Ministro Celso de Mello no Recurso Extraordinário n. 163.231/SP.

<sup>27</sup> Em interessante julgado da ADI 4636 o Ministro Relator afirmou que “*A importância da Defensoria Pública para a consolidação da democracia e a realização da justiça social é inegável. Quando do julgamento da ADI 3943, o Ministro Celso de Mello questionou: a quem interessaria enfraquecer a defensoria pública. É inegável, enfraquecer a Defensoria é debilitar parte significativa dos cidadãos brasileiros, tolhendo-os de exercer seus direitos mais básicos.*”

<sup>28</sup> Cita-se como exemplo desta discussão, a ADI 3943 na qual o CONAMP questiona a validade constitucional da lei nº 11.448/2007 que legitimou a defensoria pública para propor a ação principal e cautelar na ação civil pública, alegando que a referida norma poderia causar supostos prejuízos institucionais.

sua infraestrutura, ou, até mesmo, a realização de audiências públicas para que fossem coletadas ideias a serem aplicadas a fim de auxiliar o aprimoramento na prestação do serviço.

Obstinar-se em um corporativismo parcial não soluciona o problema dos assistidos da defensoria pública e nem ao menos garante uma melhoria no acesso à justiça.

Cada instituição é una, e capaz de cumprir suas funções dentro da competência a elas delimitada, carecendo visualizar a necessidade de atuar como parceiras na democratização do acesso ao poder judiciário.

Neste sentido, deve-se considerar que, diante da insuficiência de instrumentos de proteção jurídica às pessoas em situação de vulnerabilidade e considerando a aptidão técnica e a legitimação legal da defensoria pública, concretizou-se esta como sendo a potencial instituição que deveria ser capaz de defender os direitos individuais homogêneos, coletivos e difusos<sup>29</sup>.

Assim, tanto na esfera judicial ou como na resolução alternativa de conflitos, os elementos caracterizadores da concessão de oportunidade de defesa de direitos aos assistidos, pode se dar nas formas individuais ou coletivas.

Neste diapasão, retornando ao voto da Ministra Carmen Lucia na ADIn 3.943, esta justifica a atuação da defensoria pública em processos coletivos pela possibilidade de normalmente nestes serem discutidas lesões mais graves vez que atingem um maior número de indivíduos e à circunstância temporal, considerando que o tempo gasto nestas lides é menor, racionalizando a atuação do Poder Judiciário.

Na verdade, portanto, de acordo com a decisão, o constituinte derivado constitucionalizou, sob o ponto de vista formal, o que já era materialmente constitucional.

De posse deste entendimento, teve-se a criação do Tema 607 STF, tendo como Leading Case o RE 733433, que delimitou a seguinte tese: “A Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura de ação civil pública que vise a promover a tutela

---

<sup>29</sup> Na ADI 2.903/PB, em relatoria do Ministro Celso de Mello, fez parte do voto emocionante trecho que se destaca nesta pesquisa a fim de corroborar com a exaltação merecida às potencialidades da defensoria pública: *A Defensoria Pública, enquanto instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, qualifica-se como instrumento de concretização dos direitos e das liberdades de que são titulares as pessoas carentes e necessitadas. É por essa razão que a Defensoria Pública não pode (e não deve) ser tratada de modo inconsequente pelo Poder Público, pois a proteção jurisdicional de milhões de pessoas – carentes e desassistidas, que sofrem inaceitável processo de exclusão jurídica e social, depende da adequada organização e da efetiva institucionalização desse órgão do Estado.*

judicial de direitos difusos ou coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas”, fechando qualquer discussão neste sentido advinda por meio de provocação jurídica aos tribunais.

Assim, a concepção coletiva de proteção judicial adequa-se à visão constitucional buscada – e agora formalmente implementada - em prol da defensoria pública.

### **1.1.3. Estrutura**

Em relatório intitulado Cartografia da Defensoria Pública no Brasil 2023<sup>30</sup>, tendo como um de seus coordenadores gerais Kazuo Watanabe, é delineado um panorama dessa instituição no país.

Nos dados apresentados, tem-se que o Brasil possui 7.200 defensores públicos em todo o país e que, considerando apenas a população economicamente vulnerável e adotando como critério a renda familiar de até 3 salários-mínimos<sup>31</sup>, tem-se a proporção de 1 defensor público para cada 27.401<sup>32</sup> habitantes, no âmbito das Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal.

Já quando se trata da Defensoria Pública da União, o Brasil apresenta a razão de 1 Defensor(a) Público(a) Federal para cada 299.061 habitantes<sup>33</sup>.

Logicamente, diante do escasso número de profissionais e a imensa região a ser atendida, nem todas as comarcas conseguem ser atendidas pela defensoria pública:

---

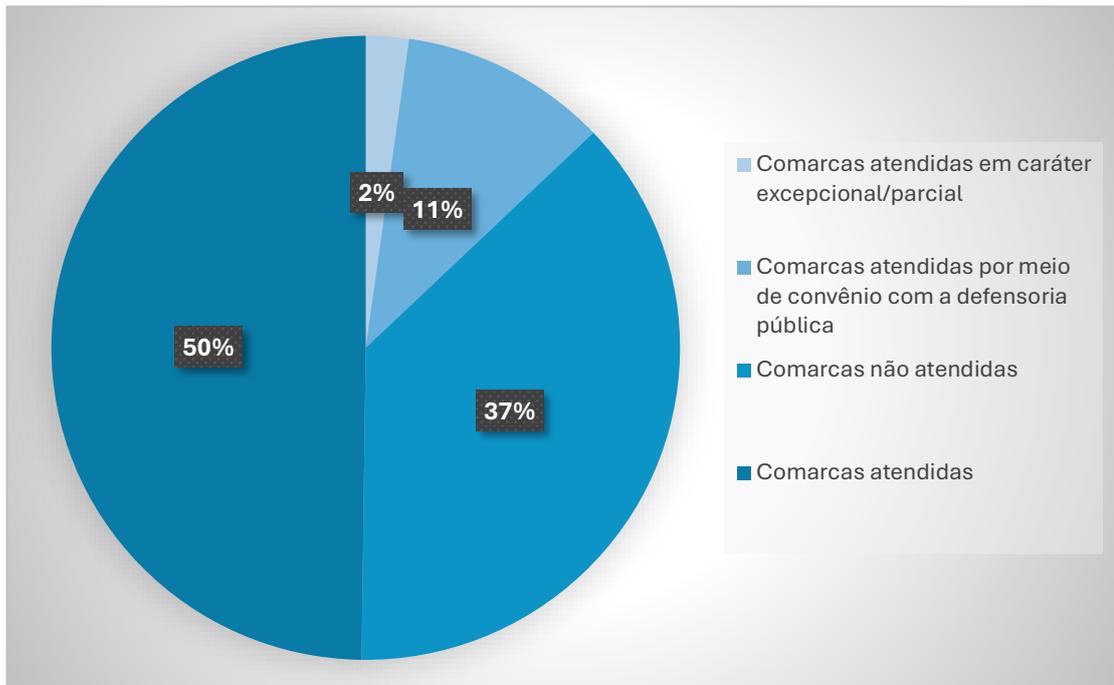
<sup>30</sup> Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/cartografia-da-defensoria-publica%20-no-brasil-2023%20-ebook.pdf>. Acesso em: 17/6/2024

<sup>31</sup> A Cartografia da Defensoria Pública adotou o referencial de renda familiar menor que 3 salários-mínimos para tratar da população economicamente vulnerável. Diante deste fato, adotamos o mesmo critério nestas colocações a fim de manter a fidedignidade dos dados.

<sup>32</sup> Considerando os dados do Censo 2022 divulgados pelo IBGE, o Brasil tem 203.062.512 pessoas.

<sup>33</sup> O relatório destaca que: “No âmbito da Justiça Federal, 119.927.086 habitantes possuem potencial acesso à assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública da União, representando 59,1% da população total. Considerando exclusivamente a população economicamente vulnerável, 103.316.520 habitantes com renda de até 3 salários-mínimos possuem potencial acesso à Defensoria Pública da União.”

Gráfico 1 - Comarcas Atendidas pelas defensorias públicas estaduais e do DF

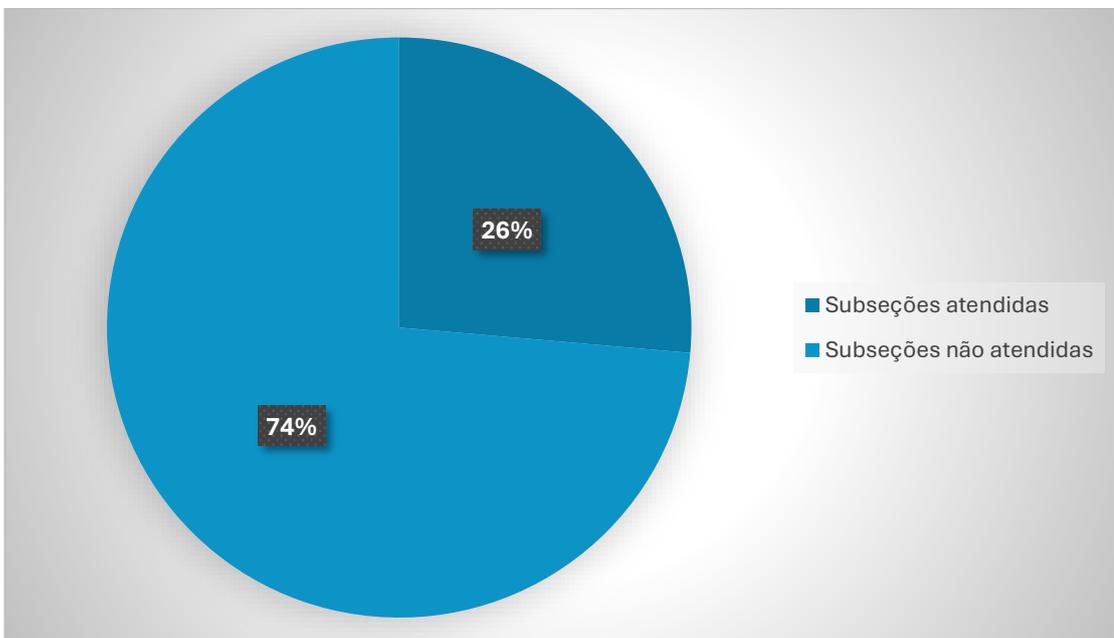


Fonte: Gráfico elaborado pela autora

Nota: Informações constantes do Relatório da Cartografia da Defensoria Pública no Brasil 2023.

No entanto, no que tange apenas a Defensoria Pública da União, não existe atendimento a todas as subseções da Justiça Federal:

Gráfico 2 - Seções e Subseções judiciárias federais atendidas pela Defensoria Pública da União



Fonte: Gráfico elaborado pela autora

Nota: Informações constantes do Relatório da Cartografia da Defensoria Pública no Brasil 2023.

Assim, considerando que o patrocínio processual é uma das formas pelas quais a defensoria pública pode agir para garantia de direitos de seus representados, logicamente, atuar apenas nas lides diante do vasto número de processos existentes e contando, no país todo, com apenas 7.200 defensores públicos frente a uma população carente de aproximadamente 178 milhões de pessoas<sup>34</sup> traz percalços à efetividade da tutela de direitos.

Voltando ao relatório Cartografia da Defensoria Pública no Brasil de 2023, extrai-se ainda que a força de trabalho da defensoria pública no país conta com 36.319 profissionais, considerando dentre estes os defensores(as) públicos(as) (19,8%), servidores(as) (30,3%), residentes (12,0%) e estagiários(as) (37,8%).

Por conseguinte, conforme consta na Cartografia, 71,4% das defensorias públicas possuem programas de residência jurídica, através dos quais bacharéis em Direito podem prestar serviço na instituição sob supervisão adequada.

No entanto, diversas comarcas existentes no país não têm sequer Faculdade de Direito, não possuindo, portanto, profissionais que a elas deveriam estar vinculados, diminuindo ainda mais a possibilidade de atuação dos defensores públicos locais diante da escassez dos profissionais colaboradores.

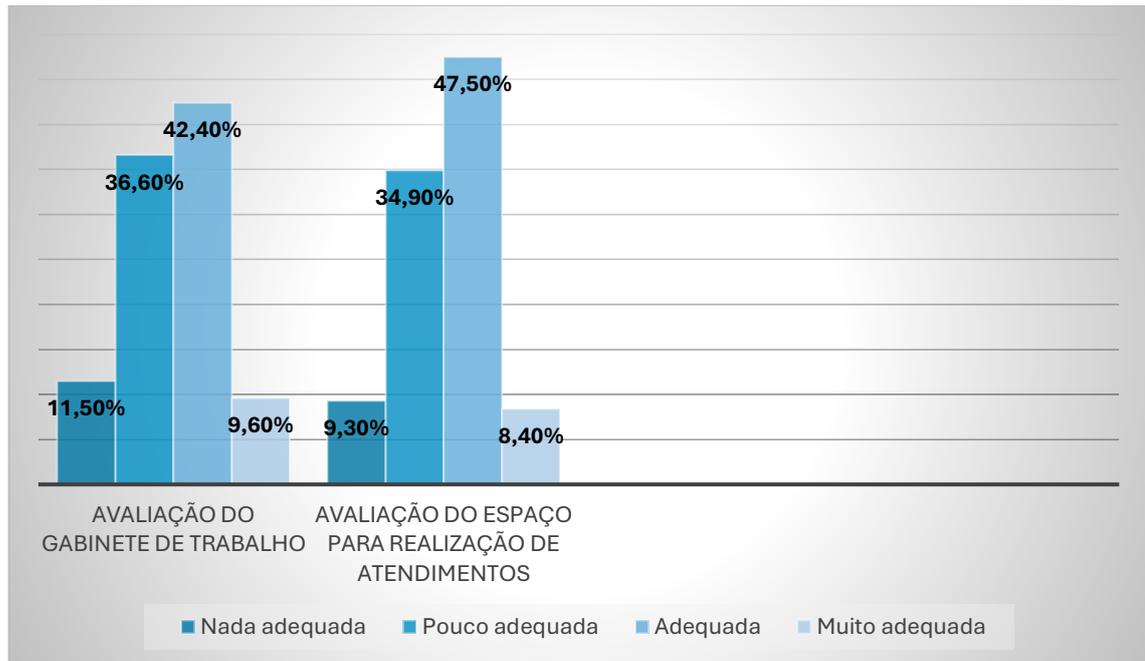
No entanto, além da pouca quantidade de indivíduos qualificados e habilitados para atuar como apoio aos próprios defensores, não se pode olvidar a estrutura precária a que se sujeitam esses para a prática profissional. No relatório intitulado IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil<sup>35</sup>, é apresentada interessante (e triste) avaliação dos defensores públicos estaduais no que tange aos espaços de atendimento ao público:

---

<sup>34</sup> A Cartografia da Defensoria Pública apresentou este número considerando os dados do Censo Demográfico IBGE (2022) com as pessoas que sobrevivem com menos de 3 salários-mínimos por mês projetada do Censo Demográfico 2010, representando cerca de 88% da população total.

<sup>35</sup> Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/iv-diagnostico-da-defensoria-publica-no-brasil.pdf>. Acesso em: 29/3/2025

Gráfico 3 - Avaliação dos Defensores Públicos Estaduais quanto aos gabinetes e espaços para a realização de atendimento ao público.



Fonte: Gráfico elaborado pela autora

Nota: Informações constantes do Relatório da Cartografia da Defensoria Pública no Brasil 2023.

Tabela 1 - Avaliação dos Defensores Públicos Estaduais quanto à estrutura material (física, tecnologia, mobiliário, material) das unidades da Defensoria Pública dos Estados

Item	Muito boa	Boa	Regular	Ruim	Não existe
Infraestrutura Física	8,2%	25,6%	32,7%	29,9%	3,7%
Computador	14,9%	39,0%	32,3%	13,5%	0,3%
Impressora	15,2%	42,5%	29,9%	11,6%	0,8%
Estrutura de rede e acesso à internet	7,8%	32,0%	34,2%	23,0%	2,9%
Sistema informatizado	6,4%	26,3%	29,6%	21,4%	16,4%
Telefone	10,7%	36,7%	29,6%	16,8%	6,1%
Fax	6,5%	24,1%	23,4%	16,2%	29,8%
Mobiliário	10,1%	32,4%	37,3%	19,2%	1,0%

<b>Item</b>	<b>Muito boa</b>	<b>Boa</b>	<b>Regular</b>	<b>Ruim</b>	<b>Não existe</b>
<b>Material de expediente (papel, toner, pastas para armazenamento de arquivos físicos etc)</b>	12,4%	41,1%	33,1%	12,8%	0,6%
<b>Serviços de limpeza (papel higiênico, detergente etc).</b>	11,5%	35,3%	33,6%	15,3%	4,4%

Fonte: Relatório da Cartografia da Defensoria Pública no Brasil 2023.

Deve-se atentar, em especial, não apenas para o nível de qualificação dada à estrutura material e sim, para os índices que tratam de sua ausência.

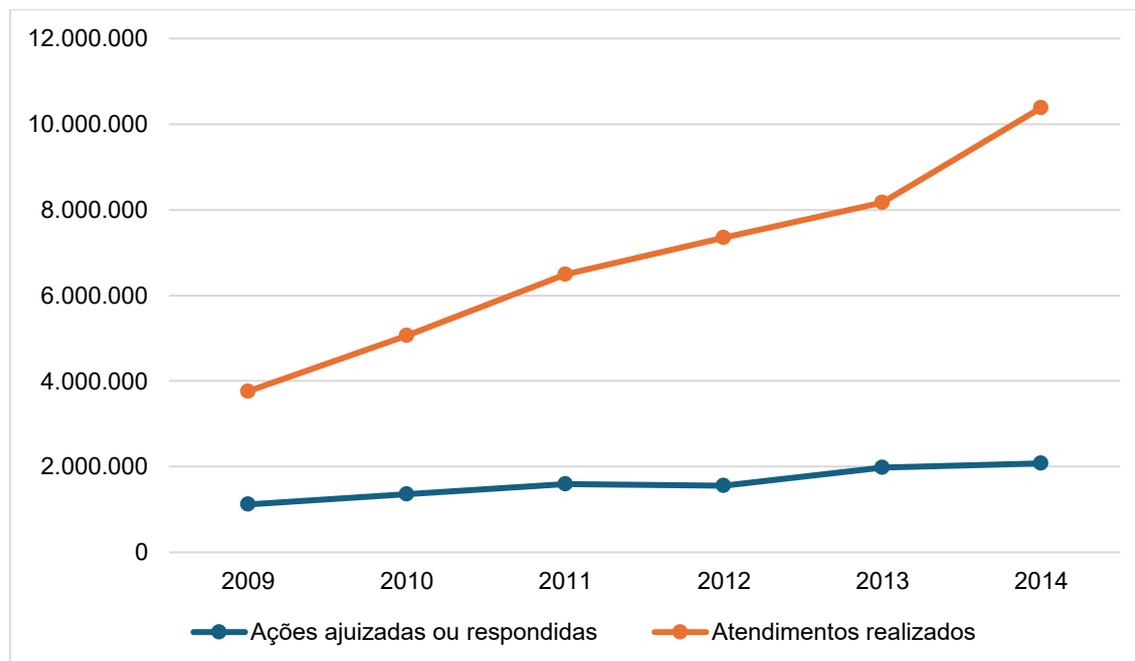
Considerar que 4,4% não detém serviço de limpeza e que 3,7% das defensorias públicas não possuem sequer estrutura física, já demonstra a precariedade de apoio estatal ao serviço prestado<sup>36</sup>.

Além da condição escassa no que tange ao aspecto material da prestação de serviços, quanto à quantidade de atendimentos realizados, há que se destacar o constante aumento da demanda nas defensorias públicas estaduais conforme disposto no relatório que apresentou número que datam dos anos de 2009 a 2014, situação que perdura até os tempos atuais.

---

<sup>36</sup> No relatório de diagnóstico, ao se tratar da Defensoria Pública da União, tem-se que 0,3% declararam que não existe infraestrutura física e que 2,8% não possui serviço de limpeza.

Gráfico 4 - Quantidade de atendimentos realizados e ações ajuizadas ou respondidas pelas Defensorias Públicas Estaduais (2009 a 2014)



Fonte: Relatório da Cartografia da Defensoria Pública no Brasil 2023.

Assim, certamente o investimento público em favor das defensorias públicas se faz urgente mas, no entanto, considerando que o atendimento realizado pela defensoria pública apresenta constante aumento e que o apoio financeiro necessita de uma vontade – e atuação - do poder público, há que se buscar novas formas de se solucionar o problema.

O relatório Pesquisa Nacional da Defensoria Pública<sup>37</sup> demonstra este subfinanciamento da instituição, que ocorre frente ao descaso para com o serviço prestado, bem como a expansão da própria desigualdade social às cadeiras dos profissionais do ente.

O orçamento apresentado, destina no ano de 2.024 as seguintes cifras:

- a) R\$ 761.837.649,00 à Defensoria Pública da União;
- b) R\$ 8.272.535.982,00 ao Ministério Público da União
- c) R\$ 58.997.453.160,00 ao Poder Judiciário

Assim, tem-se que o orçamento destinado à DPU é em torno de 9% do referente ao MPU.

<sup>37</sup>Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/bases-de-dados-da-pesquisa-nacional-da-defensoria-publica/>. Acesso em: 28/1/2025

Quando se trata de montantes a nível estadual, os números também são extremamente discrepantes. Tomemos por exemplo os seguintes orçamentos ordinários dos Estados que possuem maior valor disponível:

*Tabela 2 - Orçamentos ordinários aprovados para o Ministério Público e para Defensoria Pública*

<b>ESTADO</b>	<b>MINISTÉRIO PÚBLICO</b>	<b>DEFENSORIA PÚBLICA</b>
São Paulo	3.091.971.514,00	150.469.601,00
Rio de Janeiro	3.070.660.867,00	1.149.115.225,00
Minas Gerais	3.778.023.123,00	875.068.474,00

Fonte: Pesquisa Nacional da Defensoria Pública

Com isso, atualmente, um ponto a ser destacado é o da descomunal diferença orçamentária frente a instituições que compõe o sistema de justiça, atuando em prol da coletividade.

Dessarte, além do próprio processo de construção da instituição, os entraves vivenciados pela defensoria pública advieram de outros grupos relacionados à prestação jurisdicional – enfatiza-se aqui a advocacia e o ministério público – tendo a instituição que disputar espaços já ocupados na estrutura do poder judiciário.

Destaca-se, neste sentido, o conceito de *vested-interests*, perante o qual tem-se que outras carreiras jurídicas postulavam formas de impedir a criação da Defensoria no intuito de preservar funções e benefícios que vigiam até então (MOREIRA, 2019) e que hoje a embaraçam a fim de não ter essas benesses diminuídas, principalmente no que tange ao orçamento a cada uma destinada.

Moreira (2019) apresenta em sua pesquisa interessante análise referente ao ano de criação da Defensoria Pública Estadual, trazendo em paralelo o valor do IDH por Estado e o Partido no Governo Estadual no momento de criação das defensorias, concluindo que não se tem influência entre esses números e a própria origem das instituições e que a força motriz que alavanca o desenvolvimento institucional está associada à atuação dos defensores públicos.

Este posicionamento parece ser o mais acertado vez que não se logrou verificar a existência de qualquer outro nome ligado à possíveis grandes melhorias para as defensorias.

Os defensores públicos assim, são os interessados diretamente na melhoria constante na instituição, enquanto os assistidos o são em sua forma indireta.

Diante então, da inexpressividade política dos cargos, vez que deles não se extrai vantagem concreta a ser destinada aos componentes do legislativo e nem do executivo, pois não julgam e nem realizam fiscalizações e investigações acerca do mau uso de recursos públicos, fica a defensoria relegada ao segundo plano no que tange aos investimentos estatais.

#### **1.1.4. Do público-alvo**

Para que a defensoria pública cumpra seu desiderato e possa se dimensionar para isto, pelo menos, a princípio, é necessário delimitar quem seriam as pessoas que teriam prioridade em seu atendimento, ou seja, seu público-alvo.

O critério utilizado pela DPU, por exemplo, através das Resoluções do Conselho Superior da DPU de nº 133/2016 (art. 2º) traz que o valor de presunção de necessidade econômica para o fim de assistência jurídica integral e gratuita será de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) por núcleo familiar<sup>38</sup>.

Ademais, o indivíduo que tenha intenção de utilizar-se dos serviços da DPU mas possuem renda acima desse limite, faz-se necessário comprovar a incapacidade de pagar por um advogado, diante do comprometimento do sustento próprio ou da família.

Logicamente sabe-se que o único critério a ser utilizado pela defensoria pública não pode ser o econômico, mas torna-se ele, a princípio, o estatisticamente mensurável, além de atender a uma característica macro de população em estado de vulnerabilidade.

Outros potenciais atendidos, embora não menos importantes, não são, muitas das vezes, conhecidos de forma pública dado o caráter do direito a ser protegido, tais como as crianças e as mulheres vítimas de violência doméstica e as pessoas trans.

---

<sup>38</sup> Destaca-se que o critério para avaliação tem seu valor modificados em cada Estado dada a discricionariedade da própria Defensoria Pública para fixá-lo.

Ademais, há que se sopesar que, muitas das vezes os assistidos podem não ter sequer acesso à defensoria, seja devido à distância ou até mesmo por desconhecimento de sua atuação.

Mister ressaltar que se entende que a referida Cartografia da Defensoria Pública no Brasil 2023 não visou afastar os demais indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade de serem acolhidos pela defensoria pública, mas apenas utilizou-se de marcação para fins de estudo estatístico.

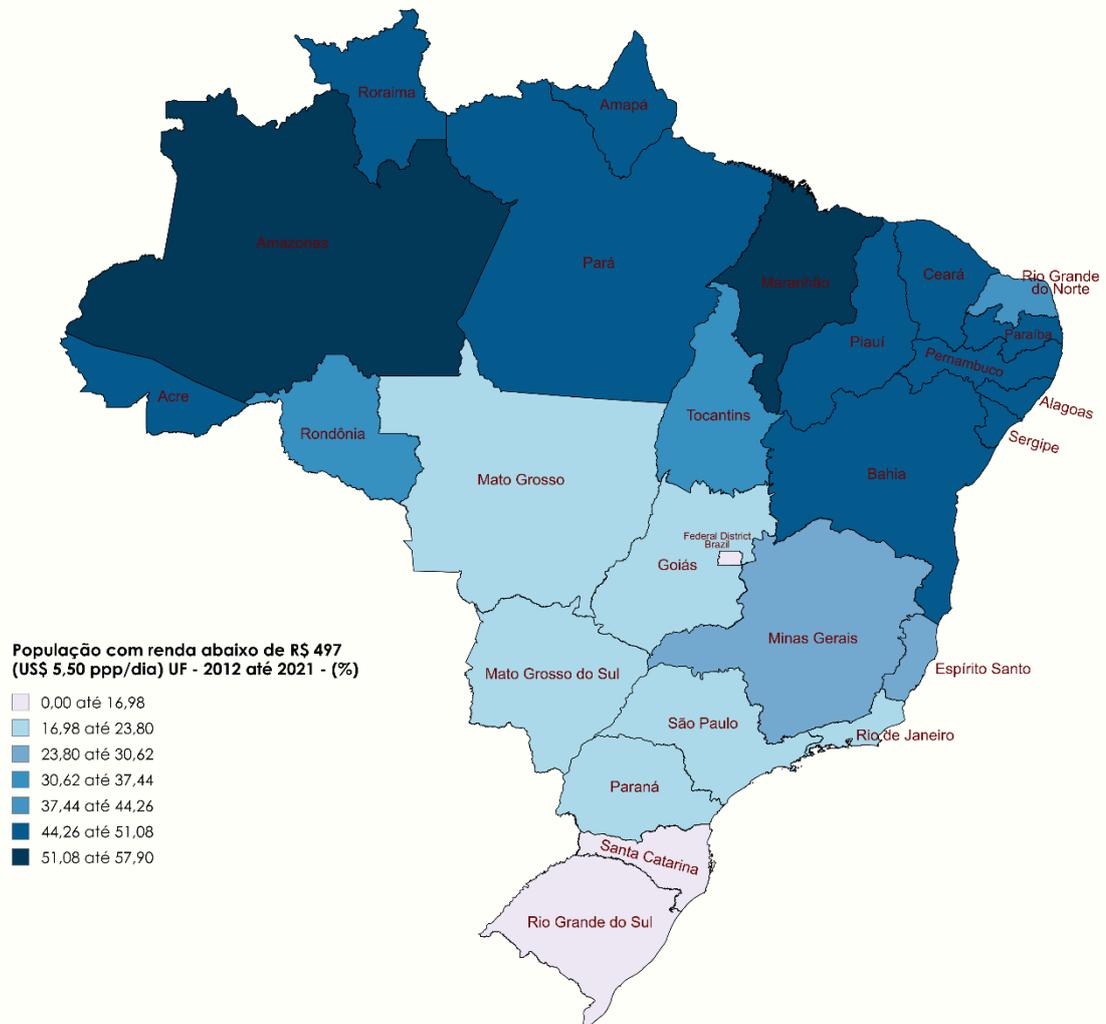
No entanto, nada obstante a Cartografia apresente para fins estatísticos a população com renda de até 3 (três) salários-mínimos como público destinado ao atendimento pelos profissionais, optou-se por trazer também outras referências, que podem ser mais condizentes com a realidade social do país, através da análise do Mapa da Nova Pobreza.

Este relatório apresentado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV<sup>39</sup> retrata, de forma mais ampla, a delimitação da vulnerabilidade, tendo como base estudos realizados com população de renda abaixo de R\$497,00 do ano de 2012 até 2021 por Unidade da Federação.

---

<sup>39</sup> Disponível em: <https://cps.fgv.br/populacao-com-renda-abaixo-de-r-497-2012-ate-2021-uf>. Acesso em: 20/10/2023.

Gráfico 5 - Percentual da população com renda abaixo de R\$ 497,00 (US\$ 5,50 ppp/dia) UF - 2021



Fonte: FGV Social, elaboração própria a partir da PNADC/IBGE.

Nota: Gráfico reeditado pela autora.

Este dado traz panorama diferenciado do que apresentado na pesquisa supracitada retratada pela defensoria pública, pois não adota o critério de renda familiar de até 3 salários-mínimos, ou seja, os considerados como economicamente vulneráveis como público-alvo da proteção a ser dada pela respectiva instituição, e sim retrata o mapa da pobreza, demonstrando que a necessidade de amparo às garantias fundamentais deve ir muito além do que o número anteriormente considerado.

Assim, utilizando os dados de 2021<sup>40</sup>, último ano de atualização da pesquisa da FGV que trata especificamente das pessoas de baixa renda no critério apresentado, tem-se a correlação entre a população com renda abaixo de R\$497,00 por dia e o número de defensores públicos em cada estado (considerando o ano de 2022 conforme apresentado na Cartografia da Defensoria Pública no Brasil 2023):

*Tabela 3 - Comparativo de pessoas de renda inferior a R\$ 497,00 e defensores públicos*

<b>ESTADOS; DF; UNIÃO</b>	<b>Quantidade de pessoas obtidas com a porcentagem com renda abaixo de R\$497,00</b>	<b>Quantidade de defensores públicos estaduais<sup>41</sup></b>	<b>Quantidade de pessoas no estado com renda abaixo de R\$497,00/ quantidade de defensores públicos estaduais</b>
RS	1.472.132	432	3.407
SC	773.135	119	6.496
PR	2.014.004	104	19.365
SP	7.929.051	789	10.049
RJ	3.662.036	776	4.719
ES	1.042.708	162	6.436
MS	577.528	205	2.817
MG	5.186.026	698	7.429
GO	1.588.837	129	12.316
DF	442.279	258	1.714
MT	740.543	193	3.837
TO	507.699	107	4.744
BA	6.690.766	407	16.439
SE	1.064.344	101	10.538
AL	1.575.014	93	16.935

<sup>40</sup> Para justificar o ano de 2021 como o utilizado neste estudo, além de ser o dado mais atual relativo à pesquisa da FGV, é importante ressaltar os dizeres do Mapa da Nova Pobreza: “O contingente de pessoas com renda domiciliar per capita até 497 reais mensais atingiu 62,9 milhões de brasileiros em 2021, cerca de 29,6% da população total do país. Este número em 2021 corresponde 9,6 milhões a mais que 2019, quase um Portugal de novos pobres surgidos ao longo da pandemia. A pobreza nunca esteve tão alta no Brasil quanto em 2021, desde o começo da série histórica em 2012, perfazendo uma década perdida. O ano de 2021 é ponto de máxima pobreza dessas séries anuais para uma variedade de coletas amostrais, conceitos de renda, indicadores e linhas de pobreza testados.” Disponível em: [https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Texto-MapaNovaPobreza\\_Marcelo\\_Neri\\_FGV\\_Social.pdf](https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Texto-MapaNovaPobreza_Marcelo_Neri_FGV_Social.pdf). Acesso em: 20/10/2023.

<sup>41</sup> Resultado obtido através da análise da variável 003\_0.DPT da aba *Relatório Administrativo* da Pesquisa Nacional da Defensoria Pública para o ano de 2022. Disponível para download em <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/bases-de-dados-da-pesquisa-nacional-da-defensoria-publica/>. Acesso em: 20/10/2023.

<b>ESTADOS; DF; UNIÃO</b>	<b>Quantidade de pessoas obtidas com a porcentagem com renda abaixo de R\$497,00</b>	<b>Quantidade de defensores públicos estaduais<sup>41</sup></b>	<b>Quantidade de pessoas no estado com renda abaixo de R\$497,00/ quantidade de defensores públicos estaduais</b>
PE	4.558.063	314	14.516
PB	1.875.166	198	9.470
RN	1.415.411	102	13.876
CE	4.034.505	343	11.762
PI	1.497.620	111	13.492
MA	3.922.813	223	17.591
PA	3.802.407	273	13.928
AP	343.281	47	7.303
RR	293.717	47	6.249
AM	2.026.552	145	13.976
RO	500.391	89	5.622
AC	377.899	56	6.748
UNIÃO	60.106.503	679	88.522

Fonte: Elaborado pela autora.

Percebe-se que a quantidade de pessoas no estado com renda abaixo de R\$497,00 e sua relação com a quantidade de defensores públicos estaduais existentes demonstra que os números de profissionais são escassos.

Não se desconhece os esforços para tentar minimizar a falta de profissionais, tais como a realização de convênios entre universidades, a criação de residências jurídicas e de vagas de estágio, no entanto os números estão longe de se aproximarem do ideal.

MAURER, NINGELISKI e TOPOROSKI (2023) apresentam que a relação defensor por habitante a ser considerada é a do Ministério da Justiça divulgada através do Ofício n.º 287-2011/SRJ-MJ (2011), que propõe que: “[...] deve oscilar na faixa aproximada de um defensor público para cada 10 mil ou, no máximo, 15 mil que possam ser considerados alvo da Defensoria Pública”.

Se considerarmos o número proposto pelo Ministério diante da tabela apresentada, teríamos 4 estados (PR, BA, AL e MA) que ultrapassariam o fator máximo a ser considerado, qual seja, 15 mil pessoas para cada defensor.

Caso se separe o critério para acima de 10 mil pessoas, este número aumenta ainda mais, passando a englobar mais 9 estados (SP, GO, SE, PE, RN, CE, PI, PA, AM).

No entanto, este parâmetro adotado pelo Ministério da Justiça não nos parece condizer com a necessidade real da instituição frente à vasta atuação que possui.

Apontando em números de contencioso e da demanda extrajudicial a cargo de um defensor público, colocar a relação de 1 defensor público para cada 15.000 prováveis assistidos dificulta sobremaneira a atuação profissional.

Para traçarmos um paralelo no que tange ao quantitativo demonstrado, considerar-se á primeiramente, o cargo de juiz bem como dos servidores públicos que atuam no Poder Judiciário a fim de dar andamento na engrenagem processual.

De acordo com o relatório Justiça em Números 2024 produzido pelo CNJ<sup>42</sup>, há no Brasil 18.265 cargos providos de magistrados e 229.588 cargos providos de servidores, com um estoque geral de 83.979.027 processos, o que coloca, em média, 4.597 processos para cada magistrado e 365 processos para cada servidor.

Ora, aos juízes então tem-se uma média de 1/3 a menos de processos possivelmente designados a um defensor público conforme a proposta do Ministério da Justiça, além de poderem contar com o apoio dos servidores públicos formalmente designados para tanto.

Já sob outra perspectiva, ao se consultar o site da OAB, tem-se o total de 1.486.234 advogados com cadastro ativo em todo o Brasil<sup>43</sup>, o que corresponde a espantosa quantidade de 136 habitantes<sup>44</sup> por advogado.

Referido número já criaria o debate acerca da ausência de igualdade ao se considerar a quantidade de defensor público por habitante considerada ideal pelo Ministério da Justiça.

Primeiramente porque, se considerarmos a quantidade de processos em estoque pelo número de habitantes no Brasil disponibilizado pelo Justiça em Números 2024, há que se considerar a existência de 2.41 processos por habitante.

Sendo assim, se adotar-se a proposta trazida pelo Ministério da Justiça (1 defensor público para cada 15.000 habitantes), teríamos a cargo de cada defensor

---

<sup>42</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 20/7/2024

<sup>43</sup> Disponível em: <https://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroadvogados>. Acesso em 20/7/2024.

<sup>44</sup> Considerando os dados do Censo 2022 divulgados pelo IBGE, o Brasil tem 203.062.512 pessoas.

público a quantidade de 36.150 processos para fins estatísticos vez que o número é considerado por habitante.

Ora, tratando-se de advocacia privada considerando os números apresentados pela OAB, tem-se o cálculo de 56.5 processos por advogado, uma diferença de mais de 99% se considerar-se a porcentagem destinada aos defensores para cada habitante considerada ideal pelo Ministério da Justiça.

Outrossim, é fundamental perceber que tratar da defesa dos direitos dos vulneráveis não se restringe apenas ao ingresso em juízo, e que o patrocínio de lides perante o poder judiciário demonstra apenas uma faceta de como pode se dar a discussão de direitos e, conforme demonstram os próprios números do Relatório Justiça em Números 2024 do CNJ, traz consigo o ônus da expressiva litigância no Brasil.

Incumbe-se destacar que não se busca nesta pesquisa tratar especificamente das formas alternativas de atuação da defensoria pública (incluindo aqui ainda as funções atípicas como a curadoria especial), a despeito de previstas na norma e não de menor importância.

Apenas trabalhando com os números apresentados no que tange à relação de defensores públicos no país já demonstra que, a prática de qualquer alternativa para diminuir a atuação frente ao poder judiciário perante o patrocínio de lides é tarefa complexa<sup>45</sup>.

Conforme apresentado no IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil<sup>46</sup>, em 15% das unidades de Defensoria Pública nos Estados não existe a hipótese da prestação de assistência da resolução extrajudicial de conflitos.

Dessarte, defende-se que tentar dirimir os conflitos antes que adentrem aos portais do judiciário poderia então fazer parte de sugestões de medidas aptas a diminuir os processos em trâmite.

---

<sup>45</sup> O IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, afirma em seu relatório que a simples existência da defensoria pública ou a presença de defensores públicos em determinada comarca não garante a sua universalização, vez que o público-alvo também deve ser considerado frente à condição de acesso que eles terão no que tange a estes defensores. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/iv-diagnostico-da-defensoria-publica-no-brasil.pdf>. Acesso em: 26/9/2023

<sup>46</sup> Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/iv-diagnostico-da-defensoria-publica-no-brasil.pdf>. Acesso em: 26/9/2023

Neste diapasão, pode-se destacar que a diminuição da propositura de ações pela defensoria pública auxiliaria não só aos defensores e conseqüentemente aos próprios jurisdicionados, mas ao poder judiciário considerado como instituição una.

Por mais que haja situações alternativas para suprir a carência de defensores públicos através de convênios<sup>47</sup>, contratações de estagiários, cadastramento de profissionais voluntários<sup>4849</sup>, o público a ser atendido no país é imenso e o fortalecimento da defensoria pública como instituição permanente não deve ser colocado em segundo plano.

Além do número de profissionais atuantes, a quantidade de proposição de formas alternativas de solução de conflitos, o treinamento de equipe adequada, o espaço próprio, o orçamento específico, a vontade das partes em se apresentar ao meio alternativo, a existência de direito disponível e a mudança da cultura do litígio podem ser ferramentas de alívio pelas quais a defensoria pública poderia se utilizar para lidar com a grande procura de seus serviços pelas pessoas em situação de vulnerabilidade.

Cumprir destacar que nesta tese adota-se o conceito de pessoas em situação de vulnerabilidade disposto nas Regras de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade<sup>50</sup>, qual seja, os indivíduos que, em razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou ainda por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

---

<sup>47</sup> Os convênios, a princípio, podem se dar com Universidades/faculdades de direito, com a Ordem dos Advogados do Brasil, com entidades civis, prefeituras municipais e organizações privadas conforme disposto no IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/iv-diagnostico-da-defensoria-publica-no-brasil.pdf>. Acesso em 22/6/2024

<sup>48</sup> Como forma de suporte, a defensoria pública do Distrito Federal, a título de exemplo, possui um cadastro que pode ser realizado por advogados para atuarem na defensoria pública de forma voluntária, bastando assinar o termo de interesse e apresentar a documentação requisitada pela instituição.

<sup>49</sup> O CNJ através da edição da Resolução 62 de 2.009 regulamentou os procedimentos relativos ao cadastramento e à estruturação de serviços de assistência jurídica voluntária. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/125>. Acesso em: 22/1/2025.

<sup>50</sup> As *Regras de Brasília* tem como objetivo garantir as condições do acesso à justiça das pessoas que se encontram em condição de vulnerabilidade e que foram discutidas na XIV Conferência Judicial Ibero-americana. Disponível em: [https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/45322/Regras\\_%20Bras%C3%ADlia\\_acesso\\_conferencia.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/45322/Regras_%20Bras%C3%ADlia_acesso_conferencia.pdf). Acesso em 18 jun 2024.

Nestes termos, há que se visualizar que a atuação dos defensores públicos não está condicionada apenas aos economicamente hipossuficientes, sendo também atribuição da instituição considerar como juridicamente vulneráveis, os consumidores, as mulheres em situação de violência doméstica, dentre outros, que podem ser ou não vulneráveis de modo financeiro (MORAES; OLIVEIRA, 2013).

Assim, propõe-se a análise de parâmetros concretos para garantir a personalização e demonstrar a precisão considerando os defensores públicos e outros cargos de grande atuação no poder judiciário, tais como as circunstâncias sociais do local em que reside o assistido e a dificuldade de acesso às defensorias diante da ausência de meios de transporte na região ou a idade do assistido a fim de aferir a urgência de tutela de determinado direito.

Diante destas circunstâncias, considerar-se a uma solução para discussões que atingem o coletivo pode se tornar uma medida atraente para potencializar o número de pessoas atingidas por determinado entendimento judicial.

Por outro prisma, a complexidade das discussões apresentadas ao poder judiciário e a realidade social que abarca as pessoas em situação de vulnerabilidade, demonstram a necessidade da tutela efetiva de seus direitos, sem se afastar da busca pela equidade no reconhecimento desses, situação que se vislumbra melhoria diante da adoção de decisões juridicamente vinculantes para que se produza um entendimento estável e coerente conforme previsão legal processual sem se arredar da participação social no auxílio à construção das decisões.

Para tanto, adota-se nesta pesquisa um método qualitativo combinado com o quantitativo para se apresentar a necessidade de uma valoração qualitativa da prestação jurisdicional, sendo considerada pelo âmbito de atuação da defensoria pública e a potencial utilização dos precedentes – em especial o IRDR – como mais uma proposta (robusta) de alívio frente ao múnus público das defensorias públicas no Brasil.

Diante de tal hipótese, busca-se nesta tese identificar o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas como forma processual de atuação utilizando da representatividade de direitos pela defensoria pública, procurando apresentar a utilização do incidente como verdadeira política pública de aprimoramento da prestação de serviços a impulsionar a realização da ampliação de atendimentos a serem realizados pela defensoria pública por estrategicamente contribuírem para a baixa de acervo processual frente às demandas atendidas pela entidade.

## 2. A COMPOSIÇÃO DOS PRECEDENTES NO BRASIL: A PRESENÇA DO IRDR

### 2.1. Do conceito de precedente

Com a frase “a obediência aos precedentes se dá em virtude de uma tradição enraizada na cultura dos países de *common law*”, Fagundes (2021) expressa o início do estudo da temática dos precedentes no que tange ao seu significado.

Ressalta-se ainda que não é o intuito da pesquisa realizar uma minuciosa digressão histórica da temática dos precedentes, vez que se constituiria em extensa informação que, apesar de importante para aqueles que nela se debruçam, não encontra justificativa diante do escopo desta tese.

Por conseguinte, busca-se pautar a analogia de concepções, e não a fundamentação histórica de surgimento dos precedentes.

No que tange à conceituação do que seria precedente nesta sistemática, cita-se, a princípio, Neil Duxbury, que apresenta em sua obra *The Nature and Authority of Precedent*<sup>51</sup> uma conceituação geral de precedente como um evento passado – no direito é quase sempre uma decisão - que serve como guia para uma ação presente<sup>52</sup>.

Outrossim, o autor apresenta duas facetas em que vislumbra a aplicação dos precedentes, sendo uma a de utilizar-se deles para ser justo, e a outra, menos glamourosa, na qual afirma que poderia ser para uma saída do covarde ou uma desculpa para a inércia.

Na visão de justo pode-se considerar a igualdade na aplicação de entendimentos, uniformizando a adoção de determinado posicionamento para casos concretos.

Já quando se trata da saída do covarde ou do aproveitamento da inércia, tem-se a ideia de um julgador que não possui bravura para que possa enfrentar as consequências de sua decisão, optando por já seguir uma opinião existente, para que possa transferir às escusas dela, as eventuais críticas.

Embora quando se discuta juridicamente busca-se o ideal do precedente para garantir uma decisão uniforme em situações semelhantes, trazer sua aplicação para

---

<sup>51</sup> DUXBURY, Neil. *The nature and authority of precedent*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

<sup>52</sup> Tradução livre da autora da tese.

o mundo real requer também a pontuação de que ele não pode servir, simplesmente, para apresentar uma solução qualquer para um caso concreto.

E é neste prisma que surgem as discussões sobre as maneiras de se tomar as decisões, sendo os precedentes uma destas formas.

Com isso, Duxbury (2008) afirma que para compreender o precedente é necessário verificar como os eventos passados e as ações presentes estão conectados, ou seja, seguir precedentes é uma atividade retrospectiva.

Esta deliberação promove uma unidade do direito a partir do trabalho desenvolvido pelos juízes e tribunais, dando lugar à construção de uma linguagem específica a ser direcionada à sociedade em geral, sendo a decisão judicial compreendida como um fato institucional (MITIDIERO, 2012).

No entanto, mesmo que se pondere acerca da construção jurídica de um precedente, Neil (2008) coloca que essa pode se dar sem o intuito inicial de trazer aquele caso concreto como paradigma para a solução de futuras lides.

Quando se pensa na forma de construção do julgado pelos Tribunais no Brasil, tem-se a particularidade de que, ao buscar delimitar uma tese a ser futuramente aplicada a casos similares, a norma então vigente prevê um trajeto processual a ser seguido, ou seja, quando for o intento do julgador construir um precedente, ele já deve, previamente, possuir a pretensão de fazê-lo.

Atendo-se aos fundamentos apresentados por Duxbury, há que se destacar que podemos - mas não necessariamente precisamos - decidir algo referente a casos futuros.

Neste sentido, pode-se vislumbrar uma faceta de medo acerca da formulação de decisões que podem ser futuramente vinculantes no que tange à possibilidade de que estas engessem o próprio judiciário, diante da restrição de novos entendimentos a serem aplicados a casos concretos.

No entanto a existência dos precedentes, pelo menos em um primeiro momento, não concretiza esse temor.

Para fins desta pesquisa considera-se precedente uma decisão colegiada que fixa uma tese jurídica, não necessariamente unânime, proferida por um tribunal em um caso concreto, que possui efeito vinculativo e deve ser obrigatoriamente aplicada a casos que tratem da mesma matéria, e que tem por intento garantir a equidade e a segurança jurídica.

Com isso, mesmo que se tenha a tese concretamente prevista, não necessita ser ela de caráter permanente.

E aqui tem-se um grande paradoxo do estudo do precedente em si: a decisão vinculante busca trazer segurança jurídica e uma certa imutabilidade, mas e se houver no futuro necessidade de alterá-la?

Nesta hipótese existe a possibilidade de que seja o precedente revisto ante a ocorrência de particularidades que devem ser pontualmente consideradas, tais como mudança na legislação, aperfeiçoamento de técnicas científicas (surgimento do exame de DNA por exemplo) e promulgação de uma nova Constituição.

Já no que tange à própria aplicação nos casos concretos, as particularidades a serem consideradas podem ser resolvidas com a modulação dos efeitos da decisão aplicados em cada hipótese.

No sistema hoje em aplicação no Brasil, a referida possibilidade é acolhida pelos nossos tribunais.

O STF apresenta esta possibilidade, por exemplo, acolhendo embargos de declaração para determinar a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade.<sup>53</sup>

Mister destacar que não se traz o controle de constitucionalidade como precedente diante da apresentação deste exemplo, mas destaca-se a possibilidade ampla que o STF possui hoje de utilizar-se da modulação de efeitos numa decisão.

Já o STJ apresenta em seu entendimento o posicionamento de que “O art. 927, § 3º, do Código de Processo Civil de 2015 estabelece, como regra, a eficácia ex tunc das decisões judiciais, na medida que permite aos Tribunais Superiores, excepcionalmente, a modulação dos efeitos dos seus julgados, na hipótese de alteração da jurisprudência dominante. Segundo entendimento do STJ,

---

<sup>53</sup> ADI 6189 ED

Órgão julgador: Tribunal Pleno  
Relator(a): Min. GILMAR MENDES  
Julgamento: 28/03/2022  
Publicação: 04/04/2022

Embargos de Declaração. 2. Subsídios do Governador e dos Deputados Estaduais do Estado do Paraná. 3. Violação aos arts. 25 e 37, X e XIII, da Constituição Federal. 4. Acórdão que declarou a inconstitucionalidade do conjunto normativo impugnado. 5. Pedido de modulação de efeitos do acórdão embargado. 6. Embargos de Declaração acolhidos para determinar a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei 9868, de modo a conceder o prazo de 12 meses, a contar da data de conclusão deste julgamento, para que a decisão passe a produzir efeitos.

"a modulação de efeitos do art. 927, § 3º, do CPC/15 deve ser utilizada com parcimônia, de forma excepcional e em hipóteses específicas, em que o entendimento superado tiver sido efetivamente capaz de gerar uma expectativa legítima de atuação nos jurisdicionados e, ainda, o exigir o interesse social envolvido" (STJ, REsp 1.721.716/PR, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, DJe de 17/12/2019).<sup>54</sup>

Nestes termos, esse julgado do STJ ilustra bem as características a serem consideradas quando se tratar de modular efeitos de uma decisão vinculante.

Dentre elas ressalta-se o interesse social.

Há que se destacar que um dos principais propósitos de se gerar um precedente é a promoção da segurança jurídica na sociedade.

Neste sentido, a importância de se valorar o interesse social visto que ele acaba por delinear até o próprio caminho a ser trilhado nas decisões judiciais.

Cita-se como exemplo, o exaustivo tema debatido nas cadeiras da faculdade de direito: o conceito de mulher honesta.

A referida apreciação atravessou décadas de mudanças comportamentais e de evolução tanto da legislação que protege o feminino quanto do espaço social pertencente à mulher.

Obviamente, a mulher honesta a ser considerada em 1900 não traz a mesma perspectiva que a do ano 2000, tornando-se necessária a revisão dos dogmas a respeito da conceituação utilizada.

Trazendo este exemplo para a realidade dos precedentes, há que se considerar que, diante de anseios legítimos da sociedade, as decisões vinculantes podem ser novamente objeto de debate, nada obstando que desse surja nova decisão ou até mesmo nenhuma diante da completa revogação do posicionamento anterior.

Assim, com a evolução dos próprios intuitos da sociedade, e considerando os percalços vivenciados pelo poder judiciário no Brasil, tem-se hoje um sistema processual que traz os precedentes como uma forma de busca de estabilidade e uniformidade, aplicável tanto no processo individual quanto no coletivo, com particularidades únicas trazidas pelo legislador.

---

<sup>54</sup> Excerto extraído do REsp n. 1.878.406/RJ, relatora Ministra Assusete Magalhães, Primeira Seção, julgado em 11/5/2022, DJe de 1/8/2022.

## 2.2. Do precedente no contexto do direito processual brasileiro

Diante de sucessivas tentativas de se produzir no Brasil decisões unas com caráter vinculante em todas as esferas do poder judiciário – tais como as próprias súmulas vinculantes – o Código de Processo Civil de 2015 apresentou uma proposta diferenciada para que juízes e tribunais observem os julgados trazidos nos incisos do art. 927<sup>55</sup>.

Assim, no intuito de harmonizar a jurisprudência fornecida pelos tribunais superiores, tornando-a uniforme e mantendo-a estável, íntegra e coerente, foram criadas figuras processuais – e aperfeiçoadas outras – para que se concretize o desiderato.

Neste contexto, além de poder contar com as teses de repercussão geral, e mais recente com a relevância de matérias a ser instituída pelo STJ – esta de caráter constitucional – há que se destacar a criação dos incidentes de resolução de demandas repetitivas (IRDR), objeto de estudo desta tese.

Cumprir expor que essa escolha realizada pelo legislador perpassou pelo caminho anterior que foi construindo, aos poucos, a identidade do sistema brasileiro de decisões vinculantes.

Respectiva intenção parece sempre ter existido ao considerarmos que, no Brasil colônia e imperial, aplicava-se os assentos da Casa de Suplicação.

Os assentos eram fontes de direito em Portugal, datados de 1595, que buscavam trazer segurança jurídica aos jurisdicionados, sendo a Casa de Suplicação, o tribunal, à época, mais elevado hierarquicamente, o sendo até 1832 quando se criou o Supremo Tribunal de Justiça (MELRO, 2023).

Melro (2023) expõe que a decadência dos assentos veio por se tratarem de um verdadeiro ato legislativo, entendimento que acabava por criar discussões de competência entre os poderes.

---

<sup>55</sup> Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II - os enunciados de súmula vinculante;

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados. (...)

Importante pontuar que esta questão de Portugal quanto aos assentos não existiu apenas na Corte Imperial, visto que essa situação enseja discussões contínuas em nosso país até hoje, principalmente no que tange ao ativismo judicial, passando as Cortes a atuar, como verdadeiro legislador, diante de casos não previstos na norma, com entendimento, muita das vezes, criado às margens do ditado por outros poderes.

Os assentos são de significativa consideração ao tratar da construção da teoria dos precedentes no Brasil vez que é por muitos doutrinadores considerado o margo inaugural de uma futura utilização desses, embora Melro (2023) exponha que se diferenciam ante o caráter obrigatório daqueles e o facultativo na prolação dos assentos.

Vale (2019), neste sentido, afirma que somente com o advento da Carta Republicana de 1891 é que os assentos portugueses deixam de ser considerados como referenciais decisórios no Brasil.

Respectivo momento traz a previsão do controle difuso, podendo qualquer juiz realizar análise relativas à própria Constituição, o que acaba por esvaziar o sentido de se valorar apenas os preceitos apresentados por tribunais.

E este posicionamento por si só já traz força à ideia de livre convencimento do magistrado, que virá a ser desenvolvida ao longo das décadas de construção normativa processual no país, que, após a Carta de 1891, perpassa pelo advento das Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967 sem desenvolver novidades aptas a solidificar qualquer ideia relativa a uma decisão de caráter vinculante, ficando até então o magistrado com liberdade – em um conceito amplo a ser considerado – para proferir suas decisões sem se preocupar com prováveis revisões de seus entendimentos perante precedentes de corte superior.

Esta situação começa a se alterar com mais força com o advento da Constituição Federal de 1988, em especial com a Emenda Constitucional n. 3/1993, que passa a prever no parágrafo segundo do artigo 102 que as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo.

Referido inciso viria a ser alterado com o advento da Emenda Constitucional 45/2004 que passa a prever uma ampliação daquele efeito vinculante.

Surge desta emenda, conhecida como “Reforma do Judiciário”, as súmulas vinculantes, que a extensão de seu efeito em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

Quando do surgimento daquelas, tinha-se o intuito de que, a partir das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal que instituíssem a tese da súmula vinculante, a observância obrigatória dos entendimentos da Corte Constitucional seria por elas concretizadas.

No entanto, não foi isso que ocorreu.

Não obstante no início via-se um certo empenho do STF em produzir novos enunciados de súmula vinculante, respectiva atuação foi diminuindo com o passar dos tempos, possuindo hoje apenas 61 asserções<sup>56</sup>, afetando a própria aplicação desses posicionamentos.

Nova tentativa se deu com o advento da repercussão geral que, mesmo que advinda também com a Emenda Constitucional n. 45, teve sua regulamentação somente com a Lei n. 11.418/2006.

Logo em seguida teve-se o advento dos recursos repetitivos no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ) com a Lei n. 11.672/2008.

Inúmeras discussões deram-se a partir de então, pois acreditava-se que estas formas processuais iriam solidificar a aplicação de decisões de caráter homogêneo perante todo o poder judiciário.

Embora não se possa trazer números acerca da aplicação ou não desses entendimentos e sua relação com os processos analisados no país como um todo em todas as suas esferas judiciais, percebe-se que, em questões práticas quanto à diminuição de acervo a ideia não apresentou patente efeito, tendo em vista que, conforme o relatório Justiça em Números disponibilizado todos os anos pelo CNJ, o acervo processual no Brasil tem crescido consideravelmente<sup>57</sup>.

Pode-se extrair da página na qual se tem os dados do respectivo relatório disponível, a fim de exemplificar referida condição, o seguinte gráfico<sup>58</sup>:

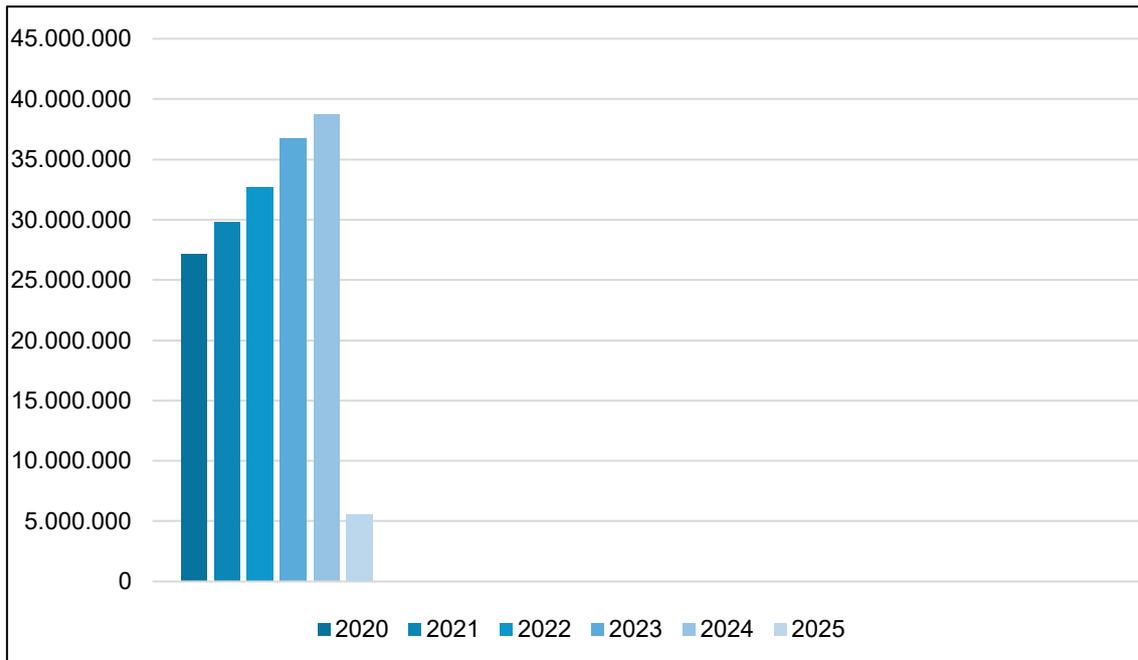
---

<sup>56</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26>. Acesso em 11/2/2025

<sup>57</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em 1/4/2025

<sup>58</sup> Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em 1/4/2025

Gráfico 6 - Quantidade de casos novos por ano (2020 até fevereiro)



Fonte: Gráfico reeditado pela autora com base nos dados da “Justiça em Números”

Assim, na mais recente investida para buscar consolidar um sistema de precedentes no Brasil, o Código de Processo Civil em 2015 apresentou diversas diretrizes acerca do tema, trazendo artigo específico que trata do dever de que os tribunais uniformizem sua jurisprudência, devendo os juízes e tribunais observarem o que restar decidido: a) nas decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; b) nos enunciados de súmula vinculante; c) nos acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; d) nos enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional; e, por fim, e) na orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

No entanto, a referida construção não surgiu de forma aleatória, tendo tido inspirações na doutrina estrangeira que serão explicadas, mas, para tanto, há que se pontuar primeiramente os dois sistemas jurídicos objetos de debate confluindo em inspirações ao modelo único formulado hoje no Brasil: a common law e o civil law.

### 2.3. Common Law

Antes do início da common law, a Inglaterra era regida por costumes jurídicos diversos pois, desde a evacuação das legiões romanas no século V, invasores germânicos se fizeram presentes (DAVID, 2002).

Assim, essa miscelânea de cultura ainda não permitia criar normas que atendessem a coletividade. Mesmo porque os povos acabavam por ser caracterizados com uma natureza nômade, não tendo ainda se estabelecido nas regiões e nem ao menos predisposto qualquer limitação geográfica.

Com isso, antes da conquista dos normandos, não havia que se falar em um direito comum inglês, sendo o direito em vigor estritamente local (DAVID, 2002).

Pritsch (2023) aponta a existência de pontos de contato e influências recíprocas entre os sistemas da common law e da civil law, atentando-se para a tendência à formação consuetudinária como um elemento a concretizar a recepção formal do direito Romano que se deu em outros países da Europa.

Outrossim, afirma ainda que a tomada pelos normandos em 1066 do poder inglês, tornou-se evento comumente aceito como marco inicial da common law (PRITSCH, 2023).

Baker (2005) traz importante afirmação de que a Inglaterra já possuía um sistema desenvolvido de governo e, por isso, não havia necessidade de ser erradicado quando ocorreram as invasões e William, duque da Normandia, conseguiu visualizar esta questão.

O autor esclarece que, a princípio, ele manteve as leis anteriores prometendo aos ingleses que não haveria alteração, garantindo uma transferência de Riqueza e de poder para os normandos.

Logicamente esta seria a forma mais efetiva de se incitar o mínimo de revolta a uma população que já estava sofrendo com um processo de invasão.

Naquela época como assinala Baker (2005) não existia um código de lei normanda e nenhum conjunto refinado de jurisprudência.

Tendo agora Guilherme I (não mais duque) que tratar de questões de direito de propriedade, visto que necessitava distribuir terras a quem havia lhe apoiado, não construía situações que ensejariam a produção de um direito comum (BAKER, 2005).

Neste sentido, não havia como não ocorrer um governo forte tendo a centralização do poder real sido relevante para a formação de um sistema de Cortes.

Pressupõe-se que, com isso, tendo as decisões a serem tomadas que ser submetidas ao poder maior – o rei – deveriam ser consideradas de igual aplicação a todos os súditos, tanto considerando o escasso tempo do monarca para dirimir questões judiciais, tanto ponderando a necessidade de não se criar um reino fragmentado diante de prováveis insurgências frente a uma errônea análise diferenciada de direitos.

Assim, o direito inglês, precursor de um sistema de direito consuetudinário-jurisprudencial, não trazia em seu início, o conceito de precedentes conforme nos coloca Pritsch (2023) acrescentando que diante da inexistência de repositórios de jurisprudência, teve-se a criação dos denominados *year books*, que se tratava de registros de fragmentos dos casos decididos e, muitas das vezes, contavam com os comentários dos editores.

Dessarte, pelo menos aparentemente, pode-se constatar que o início da consolidação de decisões como futura regra a ser aplicada em outro caso concreto, começou de forma desprezível, quiçá amadorista.

Outrossim, mister apontar que este conhecimento, que podia até combinar ou modificar a estrutura social de determinada localidade, acabou por auxiliar a criação de uma estrutura propícia à evolução da common law.

Com o passar dos anos, a intenção usual de se aplicar os entendimentos proferidos em julgados antigos às novas decisões, foi-se cristalizando na criação de uma obediência a um direito consuetudinário, fundado no percurso das práticas costumeiras<sup>59</sup>.

No reinado de Henry II, a grande preocupação era restaurar a ordem depois de uma guerra civil que durou de 1139 a 1149, situação propícia para o surgimento e cumprimento de normas (POLLOCK; MAITLAND, 1895).

---

<sup>59</sup> Entende-se importante informar que parte da doutrina traz o sistema da *equity* como parte da instrumentalização da common law. Fundamentando esta questão, Assis (2015) afirma: *De sorte que, a partir do século XVI, em caráter excepcional, os súditos que não tivessem, a seu próprio juízo, obtido decisões justas perante os Tribunais de Westminster ou que não se conformassem com as suas decisões, poderiam dirigir-se ao rei, clamando por justiça. Em razão do aumento destas petições dirigidas ao rei, a função de julgar os recursos fundados na equity fora transferida pelo monarca a um conselheiro do rei – o Chancellor, o que ulteriormente culminou na criação do Tribunal da Chancelaria (Court of Chancery). As suas decisões eram proferidas com base na equidade, de forma diversa das exaradas pelas tradicionais cortes de common law, cujos princípios substantivos advinham do direito romano e canônico e na qual o processo era escrito e secreto.*

Àquela época havia os juízes reais itinerantes que além de decidirem supostas lides, acabavam de forma indireta a serem verdadeiros arrecadadores de receita para o Tesouro diante das penas que poderiam ser combinadas em um processo criminal (BAKER, 2005).

Conforme nos coloca Baker (2005), neste momento a lei do rei ainda não era universal mas o julgamento do rei não poderia ser questionado ou ignorado, demonstrando a consolidação de uma monarquia extremamente absolutista.

Por conseguinte, até a dinastia Tudors (1485) teve-se a formação da common law, vindo o sistema de regras de equidade (equity) a se desenvolver a partir daí (DAVID, 2002), tratando-se de normas que se justapõe ao common law propondo solucionar os litígios com base no conceito de equilíbrio da justiça vigente à época.

Posteriormente, já buscando aclarar o ideal do uso do precedente e as razões para valorá-lo, Blackstone (1768)<sup>60</sup> faz poética alusão à questão:

Longe de mim derrogar o estudo do direito civil, confiado (à parte de qualquer autoridade vinculativa) como uma coleção de razões escritas. Nenhum homem está mais completamente convencido da excelência geral de suas regras e da eqüidade universal de suas decisões, nem está mais convencido de sua vida e também de um ornamento para o estudioso, o divino, o homem de sorte e até mesmo o advogado comum. Mas não devemos levar a nossa veneração ao ponto de sacrificar os nossos Alfredo e Eduardo às crinas de Teodófilo e Justiniano: não devemos preferir o édito do pretor, ou o rescrito do imperador romano, aos nossos próprios costumes imemoriais, ou às funções de um parlamento inglês; do contrário, também podemos preferir a monarquia despótica de Roma e Bizâncio, para cujos meridianos os primeiros foram calculados, à livre constituição da Grã-Bretanha, - que os últimos estão adaptados para perpetuar<sup>61</sup>.

Assim, foi sendo edificada a cultura de utilização das decisões já existentes, inclusive justificando seu uso como uma ferramenta de legitimação do parlamento frente à monarquia, concretizando a norma consuetudinária.

---

<sup>60</sup> Disponível em: <https://archive.org/details/commentariesonla01blac/page/4/mode/2up>. Acesso em: 2/10/2023.

<sup>61</sup> Tradução livre da autora da tese. Original: *FAR be it from me to derogate from the study of the civil law, confidered (apart from any binding authority) as a collection of written reafon. No man is more thoroughly perfuaded of the general excellence of it's rules, and the ufual equity of it's decifions, nor is better convinced of it's ufe as well as ornament to the fcholar, the divine,, the stateman, and even the common lawyer. But we muft not carry our veneration fo far as to facrifice our Alfred and Edward to the manes of Theodofius and Juftinian : we muft not prefer the edict of the praetor, or the refcript of the Roman emperor, to our own immemorial cufoms, or the fanctions of an Englifh parliament; unlefs we can alfo prefer the defpotic monarchy of Rome and Byzantium, for whofe meridians the former were calculated, to the free conftitution of Britain, -which the latter are adapted to perpetuate.*

Nos idos de 1789, com a revolução francesa, a Inglaterra ameaçava invadir a França a fim de tentar conter os ideais do ciclo revolucionário (JESUS, 2015).

Então, diante dos acontecimentos de 1776 que levou a Independência dos Estados Unidos, há que se considerar o temor que se tinha frente às reações desconhecidas que poderiam advir da revolução.

Outrossim, há que se considerar que a Inglaterra já tinha vivenciado a revolução gloriosa que apresentou a ideia de uma monarquia conjunta entre a protestante Maria e seu marido holandês Guilherme de Orange<sup>62</sup>.

Assim diante das diversas situações históricas enfrentadas, hoje o Reino Unido possui 3 sistemas jurídicos, qual seja, um para a Escócia, outro para a Irlanda do Norte e por fim um que cobre a Inglaterra e o País de Gales, sendo que para todos a Suprema Corte do Reino Unido é a instância recursal final (PRITSCH, 2023).

Evidente que nos séculos XIV e XX diversos acontecimentos povoaram as mentes juristas do Reino Unido, construindo situações que viriam a ser consideradas como precedentes.

Destarte, no histórico caso *Beamish v. Beamish* de 1861<sup>63</sup>, a House of Lords expressou acerca da vinculação de seus julgados:

Uma decisão desta Câmara, ocasionada pela divisão igualitária dos Lordes, é igualmente vinculativa para esta Câmara e para todos os tribunais inferiores, como se tivesse sido pronunciado *nemine dissentiente* (sem ninguém discordar)<sup>64</sup>.

Diante deste destaque, pode-se perceber a evolução da vinculação das decisões, que dar-se-ia de forma vertical e horizontal, situação esta peculiar de um precedente.

O posicionamento do famoso caso nos ilustra a particularidade da vinculação, demonstrando que para que o precedente, como hoje o conhecemos, possa ser aplicado, há que se preocupar também com aplicação do entendimento nos tribunais diversos das cortes superiores.

---

<sup>62</sup> Informações extraídas do site da Universidade de Oxford. Disponível em: <http://emlo-portal.bodleian.ox.ac.uk/exhibition/sw/exhibits/show/stadtholders-and-wives/mary-ii-stuart>. Acesso em 21/4/2025

<sup>63</sup> Disponível em: <https://uniset.ca/other/th/9HLC274.pdf>. Acesso em: 6/10/2023.

<sup>64</sup> Tradução livre da autora da tese. Original: *A decision of this House, occasioned by the Lords being equally divided, is as binding upon this House itself and upon all inferior courts, as if it had been pronounced nemine dissentiente.*

Neste sentido há que se ressaltar que a própria interpretação dos fatos do caso concreto frente à situação semelhante anterior, implica em trazer os precedentes para funcionarem como verdadeiros exemplos de termos e posicionamentos, criando futuros comandos a serem seguidos perante aqueles a quem a norma determina.

Com isso, trazendo a realidade do sistema jurídico inglês, consegue-se visualizar que, na tradição do common law, pode-se considerar que a fonte primária do direito são os precedentes, vez que eles são as primeiras normas a serem consultadas pelo julgador antes de proferir uma decisão, apenas considerando as demais fontes diante da incoerência de sua aplicação.

No entanto, não há como se justificar a singularidade de apresentar-se apenas os precedentes como fontes do direito no ordenamento brasileiro.

Tem-se diversas normas pertencentes a diferentes esferas de poder, constitucionalmente competentes a serem aplicadas em determinado caso concreto.

Ademais, a analogia e os princípios gerais do direito não devem ser considerados.

Quando se olha para essa formação tradicional da common law, percebe-se momentos históricos diferentes, tanto do ponto de vista social quanto jurídico, que ensejam seu reconhecimento como uma fonte fortemente valorada.

Neste sentido, há que se examinar qual é a realidade da aplicação da teoria dos precedentes no Brasil, para que não se trate de apenas a utilização de uma norma construída pelo poder judiciário mediante desvio de função legislativa apoiando-se na justificativa do interesse geral.

Dessarte, deve-se questionar se realmente está ocorrendo o surgimento de um novo sistema no Brasil, ou se apenas está se utilizando da nomenclatura “precedentes” a fim de alicerçar-se a justificativa de existência de decisões semelhantes em um ordenamento jurídico outrora já considerado sólido e secular como o inglês.

Deve-se considerar que o Brasil se trata de um país de tradição de civil law, com grande parte da população acostumada a obedecer a ordens indiscutíveis de uma elite burocrática, situação que não se coadunaria com a doutrina dos precedentes judiciais dos países de common law perante a qual o debate e a construção de um pensamento para fixação de uma tese não cedem – pelo menos a princípio – aos anseios de variados grupos políticos.

Desta maneira, considerar que o sistema hoje adotado no Brasil é, na verdade, recém-criado, não desvaloriza as discussões jurídicas contemporâneas e a forma

como ele está sendo estruturado, vez que possuímos juristas de cunho erudito e brilhante como os presentes nos mais diversos países objeto de estudo da doutrina corrente que discorrem acerca do tema.

## **2.4. Civil Law**

O Brasil já atendia a normativos desde o início de sua colonização.

As cartas-régias, conforme nos coloca Mathias (2009), foram os primeiros atos legislativos que passaram a ter aplicação direta no Brasil, e constituíam-se de regras que a Coroa Portuguesa acreditava indispensáveis para o início de uma administração colonial.

A aplicação da primeira carta-régia, já concedia ao capitão-mor da armada e governador das terras, completa jurisdição sobre as pessoas que aqui encontrasse, podendo dar a sentença que achasse justa (MATHIAS, 2009).

No entanto, já apresentava a seguinte restrição: não se aplicava aos fidalgos (MATHIAS, 2009).

Nenhuma novidade quanto à respectiva limitação, vez que nobres, estes detinham representatividade como se da Coroa fossem, não havendo por que se subsumir a novas destinadas à população em geral (MATHIAS, 2009).

De posse desta carta, em 1532 Martim Afonso de Sousa, capitão-mor e governador, nomeou os primeiros juizes do povo conforme exposto por Mathias (2009) e a partir daí desenvolveu-se o sistema das capitanias.

No Brasil as ordenações Filipinas por estabelecerem um processo escrito, embora sem a racionalização das formas, possuiu também suas influências no que tange a existência do civil law (MATHIAS, 2009).

Isso porque na própria estruturação da sociedade no Brasil, em um primeiro momento, logicamente diante da necessidade de impor regras de conduta, adotar-se-iam as vigentes do Império de Portugal, considerando que o Brasil era apenas uma colônia (MATHIAS, 2009).

Em 1821, o príncipe-regente Pedro de Alcântara decretou diversas normas a serem seguidos pelos magistrados, dentre elas formas de atuação no que se refere à lide (MATHIAS, 2009).

Neste contexto, nada obstante desejando a descolonização do país, visualizava-se que esta era apenas almejada no lado político para se desvincular de Portugal, pois, no que tange ao judiciário, o Estado deixaria bem claro quais seriam os limites de poder dos julgadores.

A situação começa a mudar quando se considera a Constituição de 1824 trazendo a ideia da independência do poder judiciário. Há que se destacar que ele era independente de atuação perante as decisões ditadas no caso concreto, mas, desde já, obedecendo as regras gerais da própria Carta.

Ressalte-se que o código processual criminal adveio logo após esta formação constitucionalista, nos idos já de 1832<sup>65</sup>.

O interessante é que, ao tratar do tema da lei, tem-se que o Código do Processo Criminal de primeira instância trazia disposição provisória acerca da administração da Justiça Civil, ou seja, ainda não apresentando uma separação entre procedimentos.

Welsch (2021) destaca que, após este momento, adveio a consolidação das leis do processo civil entrando em vigor no ano de 1876, denominada Consolidação Ribas, em homenagem ao encarregado pelo imperador de realizar a compilação das normas processuais já existentes, o conselheiro Antônio Joaquim Ribas.

Esta compilação foi dando continuidade à busca por uma racionalização do procedimento processual, destacando-se aqui a concorrência de competências advindas com a Constituição de 1891 para legislar sobre processo civil, situação esta que foi afastada pelas demais cartas, vindo a ser novamente expressa na Constituição de 1988.

Assim, embora seu estudo emergja do direito romano, o civil law tal como hoje o discute-se começa a despontar com a Revolução Francesa (BARBOZA, 2018), ou seja, anteriormente à Consolidação Ribas.

Ramos (2014) faz interessante alusão referente aos livros então censurados naquele momento nos finais do século XVIII.

Ele aponta que havia livros proibidos no Reino, mas que, nas grandes cidades, muitos livreiros tinham a nacionalidade francesa, e acabavam por transacionar com clientes que consideravam de confiança, justificando assim os ideais de fraternidade, liberdade e igualdade que foram entremeando-se pelos demais países da Europa<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Lei de 29 de novembro de 1932.

<sup>66</sup> O autor ainda acrescenta que famoso ficou o processo de censura contra o livreiro José Dubié, um vendedor de livros proibidos que, arditosamente, os guardava na embaixada da França

Neste ponto a natureza do pronunciamento dos magistrados também fez parte de estudos, que foram questionados pela cultura liberalista buscada pelos revolucionários.

Posto isso, a habilidade dos magistrados perante as instituições e a própria sociedade passaram a ser objeto de argumentações.

Similarmente, buscando debater acerca da existência dos “juízes boca da lei” (*juge bouche de la loi*) e ao mesmo tempo dificultar o autoritarismo dos governantes, tentou-se afastar uma interpretação aprofundada, devendo a lei ser aplicada diretamente sem qualquer perspectiva subjetiva.

Logicamente esta perspectiva é dotada de singeleza e desconhecimento acerca da função judicante pois que não há como se afastar e evitar a interpretação de um ser pensante – o juiz – frente à sua experiência e vivências durante seu percurso de vida quando da construção de decisões.

Dantas e Alvim (2023) relatam que o desejo de criar previsibilidade diante de uma complexa sociedade contemporânea colaborou sobremaneira à difusão da segurança jurídica da lei, considerando que esta, em suma, deveria ser aplicada mediante a simples subsunção do fato à norma.

Em sistemas de civil law, a lei conduz a atuação do julgador, no entanto, pode servir como fator limitador do agir do magistrado.

Isso porque, no civil law, o juiz operacionaliza suas razões e fundamentos com base na norma concretamente considerada e, se avaliar a forma pura do sistema, não poderia traçar novos rumos a situações que se distinguissem das hipóteses previstas na lei.

Por este cenário, o juiz, que é um dos personagens do processo, deve delimitar seu entendimento, que não deixa de ter seu caráter interpretativo, dentro de parâmetros balizados, situação que pode se mostrar insustentável quando esse se depara, por exemplo, com circunstâncias perante as quais inexistente norma vigente.

Se acresce a esta crítica que, até mesmo para decidir qual lei aplicar, o juiz minimamente teria que realizar uma interpretação – mesmo que simplória e breve – dos fatos objetos da lide vez que estaria perante uma seletiva de possibilidades perante a legislação vigente.

Assim, pode-se considerar a ideia de que por esta pequena entrada da hermenêutica no ordenamento jurídico brasileiro traçada pela necessidade de

aplicação da lei ao caso concreto, pode-se ver o florescimento conjunto e em potencial, das raízes de uma prática exegética.

Marinoni (2009) traz a ideia de que a evolução do civil law possui correlação com o constitucionalismo, apresentando que, a partir do momento em que a lei perde a sua supremacia como norma única regente e passa a se submeter a uma Constituição, novos meandros de atuação do julgador são traçados.

Para o autor o juiz deixa então de ser um cativo da lei, podendo ter um poder criativo maior.

No entanto, sobre a visão de aplicação de precedentes esta nova visão de atuação advinda com o surgimento das Constituições contemporâneas escritas, distancia a importância que aqueles podem ter na resolução das lides.

Isso ocorre porque o julgador passa a não ter o dever de aplicá-los, podendo considerar a interpretação da norma da forma mais subjetiva possível vez que é livre para dela dispor.

No Brasil, a referida concepção não se fez de forma diferente.

Os ideais da Revolução Francesa também chegaram por aqui.

E à época, o controle no país era tamanho, que até pra mendigar era necessária a autorização do intendente geral de polícia, que possuía ampla e ilimitada jurisdição conforme nos expõe Mathias (2009), a ele cumprindo, diante das disposições do alvará de 1760, a observação de todas as leis e regulamentos policiais, sendo o caráter deste alvará de grande importância tendo em vista que buscou separar a justiça da polícia.

O alvará de 1780 já concedia ao intendente de polícia o poder de prender por todos e quaisquer crimes, devendo entregar os réus aos ministros para serem processados e sentenciados (MATHIAS, 2009).

Diante de tantas regras, com o aumento do custo de vida e o advento do alvará de 1785 – que proibia a manufatura no Brasil, as ideias iluministas com o apoio advindo da Revolução Francesa, culminaram no movimento emancipacionista denominado Inconfidência Mineira (MATHIAS, 2009).

Com isso, há que se destacar que, a intenção do Estado ao aumentar o poder da polícia (MATHIAS, 2009), poderia ser justamente o de controlar futuras manifestações populares que já advinham pelos idos de 1780.

As discussões jurídicas acerca do tema foram se mostrar mais ferrenhas em 1812 quando o intendente geral da polícia teve o poder ampliado, tendo este sido conservado na Constituição de 1824 (MATHIAS, 2009).

Torna-se difícil manter o funcionamento do poder judiciário como instituição garantidora de direitos dando à polícia uma autoridade de tamanha relevância.

No entanto, não era a intenção do Estado Português àquela época essa preocupação, mesmo porque o que queria garantir era simplesmente o poder absoluto do soberano, nada demonstrando preocupação aos menos favorecidos que poderiam ser vítimas de tanta repressão.

E, utilizando-se deste ponto, o príncipe-regente, visando buscar apoio para as suas futuras intenções, trouxe à lume o Decreto de 23 de maio de 1821 que, dentre outras situações, afirma, mediante o que pode ser um dos primeiros textos legislativos com caráter garantista do país<sup>67</sup>:

Vendo que nem a Constituição da Monarchia Portugueza, em suas disposições expressas na Ordenação do Reino, nem mesmo a Lei da Reformação da Justiça de 1582, com todos os outros Alvarás, Cartas Régias, e Decretos de Meus augustos avós tem podido affirmar de um modo inalteravel, como é de Direito Natural, a segurança das pessoas; e Constando-Me que alguns Governadores, Juizes Criminaes e Magistrados, violando o Sagrado Deposito da Jurisdicção que se lhes confiou, mandam prender por mero arbitrio, e antes de culpa formada, pretextando denuncias em segredo, suspeitas vehementes, e outros motivos horrorosos à humanidade para ipunimente conservar em masmorras, vergados com o peso de ferros, homens que se congregaram convidados por os bens, que lhes offerecera a Instituição das Sociedades Civis, o primeiro dos quses é sem duvida a segurança individual; E sendo do Meu primeiro dever, e desempenho de Minha palavra o promover o mais austero respeito à Lei, e antecipar quanto ser possa os beneficios de uma Constituição liberal: Hei por bem excitar, por a maneira mais efficaz e rigorosa, a observancia da sobre mencionada legislação, ampliando-a, e ordenando, como por este Decreto Ordeno, que desde a sua data em diante nenhuma pessoa livre no Brazil possa jamais ser presa sem ordem por escripto do Juiz, ou Magistrado Criminal do territorio, excepto sómente o caso de flagrante delicto, em que qualquer do povo deve prender o delinquente. Ordeno em segundo logar, que nenhum Juiz ou Magistrado Criminal possa expedir ordem de prisão sem preceder culpa formada por inquirição summaria de tres testemunhas (...) Ordeno em quarto logar que, em caso nenhum possa alguém ser lançado em segredo, ou masmorra estreita, ou infecta, pois que a prisão deve só servir para guardar as pessoas, e nunca para adoecer e flagellar; ficando implicitamente abolido para sempre o uso de correntes, algemas, grilhões, e outros quesquer ferros inventados para martyrisar homens ainda não julgados a soffrer qualquer pena afflictiva por sentença final; entendendo-se todavia que os Juizes, e Magistrados Criminaes poderão conservar por algum tempo, em casos gravissimos, incomunicaveis os delinquentes, contanto que seja e casa arejadas e commodas, e nunca manietados, ou soffrendo qualquer especie de tormento.

---

<sup>67</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dim/dim-23-5-1821.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim-23-5-1821.htm). Acesso em 16/2/2025

No entanto, e se caso a norma não fosse cumprida quando se tivesse como suspeito um hipossuficiente não haveria, ainda, proteção institucional jurídica a ser realizada em seu favor.

A este momento, Portugal tentava de todas as formas manter a hegemonia frente ao Brasil.

Mathias (2009) ilustra tal intenção ao afirmar que as Cortes de Lisboa criaram diversos decretos que buscavam reduzir o Brasil à posição de simples colônia.

Obviamente Portugal dava seus últimos suspiros como detentora de poder. A título de exemplo pode-se ter o Decreto de 28 de julho de 1821, que unificava os exércitos de ambos os países em uma única instituição.

No entanto, o caminho já estava livre para a construção de um país autônomo.

Mathias (2009) faz interessante ponderação histórica acerca do tema ao afirmar que, na Constituição de 1824, tem-se a criação de um poder judicial independente, com juízes e jurados, aqueles aplicando a lei, esses conhecendo dos fatos.

Referida estrutura traz como inspiração então os modelos saxônicos diante da existência da figura do pretor e dos juízes jurados, respectivamente.

A seguir, diante portanto, da norma posta, sucedendo em tempos de ideias positivistas, já se percebe uma mudança em favor da existência de um trâmite processual individual dotado de mais garantia ao indivíduo e concedendo mais liberdade ao julgador.

Assim, as primeiras Constituições brasileiras trariam em seu texto diversas normas, mas não limitando o poder do julgador, pelo contrário, a Constituição de 1891 assegura, em seu artigo 57, aos Juízes federais a vitaliciedade, só podendo perder o cargo unicamente por sentença judicial.

A partir daí o poder judiciário passou a ter a segurança de uma norma maior escrita, mantendo sua liberdade de julgamento.

Neste viés que, tanto em matéria de sentença quanto de leis já se possuía a concretização de uma norma escrita, plenamente aplicável, passou-se a agarrar-se no próprio procedimento judicial de subsunção de fato à norma, buscando um resultado de resolução de disputas diante da regulamentação das próprias ligações jurídicas, contribuindo para o desenvolvimento do civil law no país diante das próximas décadas.

Esta formalização da regulamentação das normas no Brasil e as codificações advindas acabavam por fortalecer a existência de um judiciário exclusivamente brasileiro, abandonando de vez os tempos de colonialismo.

Diante desta digressão histórica, tendo como referência os fatos do início do século XIX até a criação das Constituições de 1824, e em especial a de 1891, demonstrou-se que, criar a Casa de Suplicação no Brasil em 1808, de maneira praticamente independente de Portugal, foi o início do fortalecimento da aplicação das normas locais que eram trazidas aos casos concretos por meio de julgadores que viviam no próprio país, conhecendo suas próprias mazelas e restrições jurídicas.

Este passo colaborou para a fortificação da civil law, trazendo a norma como primeira fonte do direito.

Passa-se aqui a viver uma nova conjuntura. Se antes tínhamos um país interessado em se distanciar de um país imperialista, com a construção de um direito próprio, a incerteza nacional-jurídica intensifica-se no Brasil, acabando por buscar diversas inspirações doutrinárias no exterior.

Não se pode afirmar que respectivo desiderato se deu com a doutrina constitucionalista, no entanto não se pode afastar a influência dos Estados Unidos.

Trindade (2004) coloca que a instituição do federalismo demonstra essa vinculação de ideias.

Numa tentativa de trazer para o Brasil essa forma de estado, buscando substituir o centralismo do Império, oferecendo aos estados uma autonomia significativa, destacando-se aqui a possibilidade de se criar um judiciário próprio.

Deu-se o início do século XX, e com ele, além da Primeira Grande Guerra, teve-se a instituição da Constituição de Weimar, trazendo a ideia da social-democracia, embora não se possa configurar a Alemanha como um país abertamente adepto do socialismo.

Na verdade, esta Carta veio em resposta à maneira em se encontrava a Alemanha no final da Primeira Guerra Mundial e, conquanto possa ter influenciado a futura Constituição do Brasil, estendeu suas ideias à classe trabalhadora.

Assim, com as novas propostas que foram surgindo no exterior, inspirando movimentos no interior do Brasil (MATHIAS, 2009) – como a Coluna Prestes com suas propostas de reformas sociais - , o advento da Constituição de 1934 demonstrou a preocupação com os mais necessitados ao elevar, ao status constitucional, a assistência judiciária gratuita.

Mister destacar que a formação da Carta de 1934, desenvolveu-se perante os ânimos de uma recém intitulada “Revolução de 30”, que colocou Getúlio Vargas no poder.

Assim, estava no auge naquele momento a discussão acerca dos direitos sociais, e até a garantia de direitos. É daquela época, por exemplo, o advento do mandado de segurança e a ampliação das competências da Corte Suprema do país, que iria no futuro se tornar uma Corte de Precedentes.

Após a segunda grande guerra mundial, diversas questões sociais começaram a ser levantadas, dentre elas a principal que seria o advento da discussão dos direitos humanos.

Assim, diante da crescente complexidade das relações sociais e a insatisfação criada no próprio mundo jurídico perante o qual juristas publicistas que colocam o Estado-Juiz como titular da função jurisdicional e expõe que o processo pertence às partes – traço que fez parte do Código de Processo Civil de 1939 e se estende, em grande parte, ao Código de Processo Civil de 1973 – passam a ter que conviver com um instrumento processual de pouca efetividade, razão pela qual a primeira semente para surgimento do Código de Processo Civil atual foi apresentada diante da Emenda Constitucional nº 45/2004 com a ordenação das súmulas vinculantes visando garantir a efetiva duração razoável do processo (FUX; FUX, 2018).

Fux e Fux (2018) complementam que daí se deu a interpenetração dos sistemas jurídicos romano-canônico e anglo-saxônico que culminaram na real necessidade de construção de nova norma processual civil.

A Constituição polaca de 1937 nada acrescentou às diretivas dos direitos dos jurisdicionados hipossuficientes, e a de 1946 já demonstrava o poder do STF ao lhe ter sido entregue o governo até o momento em que se elegeisse um novo presidente da república e ocorresse sua posse (Mathias, 2009).

Já na década de 60 o judiciário não teve seus melhores momentos...

Perante um regime ditatorial, questionar o poder militar vigente não fazia parte das ideias do chefe do executivo, não podendo ser destacada nenhum ato de grande monta em favor dos jurisdicionados hipossuficientes.

Assim, em 1988 com o advento da nova Constituição Federal, foi que o cuidado aos direitos individuais e coletivos foram elevados aos debates por meio da Assembleia Constituinte e positivados na norma constitucional.

Com uma Carta Magna dotada de conceitos principiológicos, não se poderia apenas tratar do direito como uma regra no papel.

A construção do conhecimento jurídico e o debate necessário frente aos diversos julgados diante das novas situações que advieram fruto da garantia de novos direitos, levava os juristas brasileiros a tentarem promover teorias contemporâneas e ideias de países que já tinham se afirmado como possuidores de segurança jurídica e estabilidade de decisões.

Para Barbosa Moreira, que já nos idos de 1998 percebia esse interesse pelo sistema anglo-saxônico, tal posicionamento guardava evidente relação com a conjuntura político-econômica vivida.

Outrossim, o autor destaca o surgimento de grave perigo ao que ele denomina de “afoiteza de importações” que se realizam sem a ocorrência do conhecimento das características da estrutura original do mecanismo jurídico e que, muitas das vezes, ocorre apenas através de exposições de intermediários.

Neste sentido há que se destacar que, embora naquele momento possa ter se considerado o sistema de common law um avanço no que tange a trazer mais credibilidade ao poder judiciário frente à adoção de entendimentos uniformes tendo como referência países que aderem à tal forma, há que se sopesar diversas peculiaridades ao implementar quaisquer mudanças no ordenamento jurídico vigente.

Assim, a despeito de esse interesse em absorver a cultura jurídica internacional se demonstre através da análise da norma processual que veio tratar da temática dos precedentes, percebe-se que de nada influiu para trazer esta ou aquela forma de sistema em sua forma pura tal como existente no país de origem.

Ademais, a originalidade da abrangente lei processual vigente no país constitui consistente ferramenta para o desenvolvimento de uma nova postura de julgamentos, preocupando-se não tão somente com a baixa de acervo processual, mas com a segurança jurídica que advirá dessa construção de matrizes decisórias com efeito vinculante, alcunhadas de precedentes.

Diante desta consequência e das ponderações acerca da formação do judiciário no Brasil, surgiu o interesse em apresentar o eixo de corte desta tese, que trata dos denominados precedentes qualificados delimitados pelo Código de Processo Civil vigente – em especial o IRDR -, tendo sido essa digressão histórica necessária para contextualizar o momento atual vez que grande discussão existe na doutrina

acerca de qual seria o sistema vigente diante da teoria dos precedentes adotada com a nova norma processual.

De um lado a contextualização normativa trazida pela civil law, bem como de outro as ponderações epistemológicas da common law, permeiam o debate das decisões vinculantes no ordenamento pátrio.

Neste contorno, entende-se pela formação de uma situação híbrida que se inicia na própria formação da teoria dos precedentes no Brasil, vez que essa se pode dar de inúmeras formas (propostas por partes, juízes, defensoria pública etc.).

Dessa forma, considera-se nesta tese que as hipóteses dos denominados precedentes qualificados apresentados pela legislação vigente que estão, atualmente, descritos no art. 927 do CPC, quais sejam:

- as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;
- os enunciados de súmula vinculante;
- os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;
- os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;
- a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

Ressalte-se que não é o intuito desta pesquisadora tratar o arcabouço legal integralmente como common law após a previsão normativa trazida no CPC/2015 vez que se considera o hibridismo do sistema adotado. Sendo assim, apresentar-se-á as razões pelas quais entende-se ser o incidente de resolução de demandas repetitivas (previsto no inciso III do art. 927 do CPC) – IRDR – objeto de estudo específico desta tese –, um precedente, trazendo a valoração desse como ferramenta a ser considerada no intuito de melhorar a prestação jurisdicional.

Assim, para que qualquer proposta trazida diretamente para o ordenamento no qual uma Constituição Cidadã delineia-se como uma proteção/referência para o agir jurídico no país, não basta apenas antepor um novo procedimento processual sem

amoldá-lo ao novo contexto, pois tal atitude não conduzirá a solução adequada para a conjuntura em questão.

Além da dessemelhança do próprio direito processual, o delineamento do direito material e a forma como é dada a condução da resolução de conflitos em um país não se assemelha a outra estrangeira.

O saber jurídico e a construção do direito nos sistemas de cada país não se dão de forma universal, mesmo porque os contextos sociais e costumeiros de determinada comunidade não se confundem com outra tendo em vista que a tolerância frente ao agir dos indivíduos é moldada também pelo arcabouço cultural de um povo considerando a realidade social do seu tempo.

Ademais, a construção de precedentes é fator eminentemente local, vez que concretamente desenvolvido em um determinado tribunal, que deve ser localmente considerado como componente das fontes do direito de determinada comunidade.

Com isso, ilustra-se o encadeamento de ideias que justificam que a construção de um precedente que valerá para determinada região/país/estado deve obedecer às normas processuais locais.

Nesta acepção, mister pontuar ainda que os múltiplos direitos contemporâneos existentes possuem técnicas diversas de formação, variando-se as estruturas, crenças e costumes (DAVID, 2002).

Em tal contexto, concluir pela forma em que se dará a aplicação de precedentes no sistema brasileiro requer o estudo de uma narrativa própria, resultado de uma modulação processual única frente a um discurso jurídico já pré-existente.

## **2.5. A utilidade dos precedentes frente a perspectiva de aplicação do IRDR**

Certamente a apresentação dos dados do acervo das lides em trâmite em no país intimida qualquer jurista estrangeiro que dela tome conhecimento.

Possuir 82.788.866<sup>68</sup> processos pendentes de decisão perante um sistema judiciário nacional demonstra um desafio que possui como ponto central, a necessidade de formulações lógicas para a baixa de acervo.

---

<sup>68</sup> Dados extraídos de <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 13/5/2024.

Há que se pontuar que existem posicionamentos doutrinários na ânsia – quiçá na ambição - de se apresentar uma possível solução para que se dê a diminuição do congestionamento de lides presentes no poder judiciário como um todo, optaram por sugerir uma importação para o Código de Processo Civil brasileiro de uma proposta de construção de precedentes judiciais.

No entanto, não se trata de tarefa de fácil realização, afinal são normas processuais distintas, vez que pertencentes a nações diversas, regulando momentos, situações e locais diversos, não bastando apenas extrairmos do catálogo alienígena traços da estrutura normativa básica do Estado e da sociedade para que se dê sua aplicação no Brasil.

A construção dos precedentes não se dá apenas como questão de fato, mas se constitui por um fenômeno social complexo, que requer uma prática argumentativa.

Com isso, não basta apenas verificar se determinado caso concreto possui decisão vinculante que a ele se aplicaria, vez que a construção dessas se constitui por diversos fatores, em especial da própria cognoscibilidade de cada sujeito da relação jurídica.

Assim, a interpretação das decisões, a reflexão diante da formação dos entendimentos e a confecção de uma fundamentação que possuirá caráter vinculante, se transforma em cada ordenamento jurídico, devendo ser consideradas neste processo, a presença das instituições atuantes na formulação dos precedentes.

Enfim, quando se estuda a visão acerca das decisões vinculantes, percebe-se que, ela funciona em todas as suas vertentes se a cultura jurídica do sistema perante o qual se encontra insulada, as aceita e, principalmente, as respeita frente aos casos que demandam sua aplicação.

Para tanto, tem-se a busca de uma construção da concepção acerca do tema baseando-se na doutrina estrangeira, já familiarizada com o sentido do precedente, a fim de construir o início de uma identidade conceitual, que culminará na análise do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas - IRDR, recorte a ser tratado nesta tese.

Consequentemente, para este estudo, deve se considerar a organização da sociedade frente à sua própria regulamentação das relações jurídicas, bem como aos elementos particulares da multiplicidade dos direitos.

Neste sentido, percebe-se que cada direito constitui, de fato, um sistema, caso considerado em um mesmo país perante uma determinada época (DAVID, 2002).

Assim, altera-se o vocabulário e englobam-se as regras em determinada categoria diante do teor e conteúdo que essas apresentam, sendo importante a significação de conceitos e métodos que estas normas utilizam, para agrupá-las em suas classificações.

Seguindo este ponto de vista, porquanto, para que se possa traçar um horizonte acerca da conceituação de precedente e seu enquadramento frente a um direito estabelecido, tendo em vista ser instituto advindo do sistema legal de common law, cabe apresentar a situação daquele em determinado ordenamento.

Assim, mister pontuar que os sistemas de common law e de civil law, diante de uma análise a ser apresentada no direito brasileiro, se convergem, ainda que em diferentes ritmos e, que, se almeja neste sistema de precedentes a formação de decisões do modo mais dialógico possível (NUNES e FREITAS, 2019).

Com isso, cumpre expor que a interseccionalidade entre os sistemas, bem como a construção do híbrido normativo brasileiro no que tange aos precedentes, por si só, abarca a necessidade de discussão de temas e teses, tornando a decisão judicial uma contextualização normativo-jurídica do caso analisado.

## **2.6. O IRDR: um precedente qualificado em sua conceituação normativa**

O Incidente de Resolução de Demanda Repetitiva é um instrumento advindo com o Código de Processo Civil de 2015, sendo sua decisão considerada como julgamento de casos repetitivos (art. 928), podendo ser instaurado quando houver, simultaneamente: a) efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito; b) risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica (art. 976).

Possui particularidades únicas, tais como o fato de que sua desistência ou abandono do processo não impedem o exame de mérito do incidente e também por não serem exigidas custas processuais para sua interposição.

Diante dessas características pode-se perceber a importância jurídica que o legislador buscou conceder ao IRDR, vez que a discussão das questões nele postas são de tamanha relevância para a sociedade que a parte simplesmente não pode afastar do judiciário o conhecimento e julgamento do tema nele exposto.

Extensa parte da doutrina, ao tratar do IRDR, apresentado no ordenamento jurídico brasileiro com o advento do CPC/2015, afirma que este inspirou-se em procedimento alemão denominado *Musterverfahren* (WELSCH, 2021).

Conforme nos coloca Dutra e Gonçalves (2015) o instrumento alemão introduziu-se ao ordenamento daquele país em 16/8/2005, com vigência até 2010, tendo depois ampliado esse momento para 1º/11/2020. Foi editado para tratar de uma situação fática existente e específica frente à impossibilidade do sistema jurídico alemão de solucionar o problema de 17.000 investidores com informações falsas do mercado de capitais referente a oferta pública as ações da Deutsche Telecom entre os idos de 1990 e 2001, com pedido de indenização mensurado em torno de 150 milhões de euros e contando com a atuação de 900 escritórios de advocacia.

Já inicialmente se percebe que este difere do IRDR brasileiro vez que foi criado para tratar uma conjuntura típica, enquanto o nacional visa a solução de questões repetitivas quaisquer que venham a surgir ou que possam vir a existir.

Embora diante do argumento de que o IRDR possa ter advindo do *Musterverfahren*, percebe-se diante da própria perspectiva de existência daquele que se trata de uma tentativa de justificar, com moldes de normas processuais alemãs, a criação do novo formato.

Não se desconhece o posicionamento de Welsch (2021) que afirma que as influências do processo civil alemão no sistema processual civil brasileiro acabam por ocorrer pelo fato dos dois países adotarem o civil law diante de seus próprios acontecimentos históricos.

A autora acrescenta que esta ingerência se dá desde o Código de Processo Civil de 1939 e ocorre também no que tange ao próprio texto legislativo, acrescentando que dos alemães vem o conceito de ação, tendo os doutrinadores do século XIX apresentado o direito processual civil como ciência autônoma (WELSCH, 2021).

Ademais, também se percebe o entrelaçamento da doutrina alemã há quase um século na formulação da base processual que hoje conhecemos em sua forma mais recente no CPC de 2015.

Mas fato é que, neste contexto, há que se pontuar que a construção do CPC hoje em vigor acabou por sofrer diversas influências ao longo do tempo, tanto oriundas de civil law quanto de common law, podendo ser considerado a evolução do direito

processual civil no Brasil, buscando solidificar em um único código, todas as normas principais que tratam do tema no ordenamento jurídico vigente.

No que tange ao IRDR, uma outra particularidade é retratada por Menezes (2018) a respeito de uma situação na qual, por exemplo, diante de um acordo realizado no *Musterverfahren* a parte decidir não aceitar. Nesta hipótese ela pode exercer seu direito de exclusão (opt-out), diferente do IRDR, que a princípio não permite a ocorrência de acordo.

Não há que se concordar com referida argumentação.

O sistema legal brasileiro, principalmente após o advento do CPC 2015, procura a todo momento fomentar a conciliação entre as partes, havendo diversas formas de realizá-la.

Assim, não se consegue visualizar uma situação jurídica perante a qual não se permita a eventuais partes capazes realizarem qualquer tipo de ajuste, vez que os direitos disponíveis também podem ser objeto de proposições de IRDR.

Neste sentido, importante destacar que, embora proveniente de um sistema de civil law alemão, o IRDR possui uma faceta diversa no Brasil, vez que incorporado, no CPC de 2015 como um precedente qualificado com ares de common law.

Com isso, já desta mistura inicial em sua natureza jurídica, há que se ponderar que o IRDR é uma ferramenta *sui generis*.

No que tange à forma em que irá ocorrer o julgamento do IRDR (como irá ser julgado e em quais casos), há que se destacar que ele pode se dar na forma de dois regimes: causa modelo ou causa piloto.

O CPC/2015 não tratou de forma cristalina a questão<sup>69</sup>, e a doutrina discute de forma ampla qual seria o regime adotado.

Referida argumentação se dá pela aplicação na prática da legislação e do que seria considerado IRDR.

O IRDR causa-modelo (ou procedimento-modelo), teria o condão de construir a tese modelo a ser aplicada, futuramente, aos demais casos que versassem sobre a mesma questão de direito e as ações sobrestadas que tratam do mesmo tema.

---

<sup>69</sup> Art. 978. Parágrafo único. O órgão colegiado incumbido de julgar o incidente e de fixar a tese jurídica julgará igualmente o recurso, a remessa necessária ou o processo de competência originária de onde se originou o incidente.

Art. 976. § 1º A desistência ou o abandono do processo não impede o exame de mérito do incidente.

Por outro lado, o IRDR causa-piloto construiria a tese ao julgar um caso concreto, também criando decisão vinculante às ações sobrestadas e aos processos futuros.

Nele seleciona-se um caso concreto para julgar, perante o qual será fixada uma tese abstrata a ser seguida em futuros processos que tenham relação com essa.

Cita-se, a título de exemplo, o julgado do Tribunal de Justiça de Minas Gerais no IRDR/13<sup>70</sup>.

Nele, após ir para a instância superior mediante a interposição de recurso especial, a Segunda Seção do STJ acolheu a proposta de afetação do recurso especial ao rito dos recursos repetitivos buscando uniformizar o entendimento a respeito da possibilidade de apreciação da contestação oferecida antes da execução da liminar de busca e apreensão deferida com base no Decreto-Lei 911/1969.

Diante do julgamento do recurso relativo à decisão do IRDR/13-MG, teve-se a formação da tese de tema repetitivo n. 1.040, assim delimitada: *Na ação de busca e apreensão de que trata o Decreto-Lei nº 911/1969, a análise da contestação somente deve ocorrer após a execução da medida liminar.*

Mas, no entanto, ele foi julgado a partir de um caso concreto de um consumidor (que era o recorrente no REsp n.1.799.367<sup>71</sup>) e encontrava-se na condição de demandado na causa-piloto de busca e apreensão.

---

<sup>70</sup> PROPOSTA DE AFETAÇÃO. RITO DOS RECURSOS ESPECIAIS REPETITIVOS. DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL (CPC/2015). RECURSO ESPECIAL INTERPOSTO EM INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS - IRDR. CAUSA-PILOTO DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA. BUSCA E APREENSÃO. RITO DO DECRETO-LEI 911/1969. CONTESTAÇÃO OFERECIDA ANTES DA EFETIVAÇÃO DA LIMINAR. CONTROVÉRSIA ACERCA DA POSSIBILIDADE DE APRECIÇÃO DA RESPOSTA.

1. Controvérsia acerca da possibilidade de apreciação da contestação oferecida antes da execução de liminar de busca e apreensão deferida com base no Decreto-Lei 911/1969.

2. Nos termos do art. 3º, § 3º, do Decreto-Lei 911/1969, "o devedor fiduciante apresentará resposta no prazo de quinze dias da execução da liminar".

3. Julgamento de IRDR a respeito desse tema no Tribunal de origem, tendo-se firmado tese nos seguintes termos: "Na ação de busca e apreensão, a análise da contestação somente deve ocorrer após a execução da medida liminar" (IRDR 13/TJMG).

4. Necessidade de formação de precedente qualificado a respeito desse tema no âmbito deste Tribunal Superior, a fim de preservar a missão constitucional deste Tribunal Superior como Corte de vértice em matéria de interpretação da lei federal.

5. Delimitação da controvérsia: "Possibilidade de apreciação da contestação oferecida antes da execução da liminar de busca e apreensão deferida com base no Decreto-Lei 911/1969".

6. RECURSO ESPECIAL AFETADO AO RITO DO ART. 1.036 DO CPC/2015.

(ProAfR no REsp n. 1.799.367/MG, relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Segunda Seção, julgado em 26/11/2019, DJe de 10/12/2019.)

<sup>71</sup> O relator trouxe interessante posicionamento no julgamento do apelo nobre ao afirmar que "impõe-se admitir que o recurso especial interposto contra acórdão proferido em IRDR, quando versar sobre interpretação de lei federal, traz em si também uma carga implícita de reclamação para a preservação

Isto se deu pois, contra a decisão que foi proferida condicionando a apreciação da contestação ao cumprimento da medida liminar de busca e apreensão, o réu interpôs agravo de instrumento que, ao ser distribuído ao relator, este optou por suscitar a instauração do IRDR, antes de julgar o mérito do recurso.

Assim, o dispositivo do referido Leading case foi assim formulado:

Ante o exposto, voto no sentido de REJEITAR os embargos de declaração opostos por ambas as partes contra o acórdão da afetação.

**Para os fins do art. 1.040 do CPC/2015, voto no sentido de fixar a seguinte tese:** Tema 1040/STJ - É possível a apresentação de resposta antes da efetivação da medida liminar de busca e apreensão, limitada às matérias cognoscíveis de ofício e que não demandem dilação probatória, em analogia aos limites da exceção de pré-executividade, sem prejuízo da contestação a ser oferecida no prazo previsto no artigo 3º, § 3º, do Decreto-Lei nº 911/69.

**No caso concreto, voto no sentido de DAR PARCIAL PROVIMENTO** ao recurso especial do consumidor para devolver os autos ao Tribunal de origem para que seja retomado o julgamento do agravo de instrumento interposto na origem, aplicando-se a tese firmada neste repetitivo, como se entender de direito.<sup>72</sup>

A fim de dirimir as diferenças entre o IRDR causa-piloto e causa-modelo, o REsp 1916976/MG<sup>73</sup> ilustra de forma didática o posicionamento do STJ ao afirmar que não cabe livremente ao Tribunal escolher qual seria a sistemática a ser adotada.

O acórdão explicita que o Código de Processo Civil apenas permite que seja adotado o procedimento-modelo<sup>74</sup> em duas hipóteses, quais sejam: a) diante da

---

da competência desta Corte Superior (cf. art. 105, inciso I, da CF), o que reforça necessidade de fixação de uma tese neste repetitivo”

<sup>72</sup>Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201900602800>. Acesso em: 21/2/2025

<sup>73</sup> REsp n. 2.023.892/AP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/3/2024, DJe de 16/5/2024.

<sup>74</sup> O REsp n. 1.798.374/DF, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Corte Especial apresenta os casos contrários ou não: “3.2. No sentido do cabimento do recurso especial contra acórdão que fixa a tese jurídica em abstrato no IRDR: Fredie Didier Júnior e Leonardo Carneiro da Cunha (Curso de direito processual civil: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e querela nullitatis, incidentes de competência originária de tribunal, v. 3 - 15. rev., atual e ampl., Salvador: JusPodivm, 2018, pp. 756/758); André Vasconcelos Roque (GAJARDONI, Fernando da Fonseca; DELLORE, Luiz; ROQUE, André Vasconcelos; OLIVEIRA JÚNIOR, Zulmar Duarte. Execução e Recursos:

comentários ao CPC 2015. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, pp. 860/861); Bruno Dantas (In: WAMBIER, Teresa Arruda... [et. Al.]. Breves Comentários ao novo Código de Processo Civil". 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, pp. 2.442/2.443). Aluísio Gonçalves de Castro e Sofia Temer (In BUENO, Cássio Scarpinella (coordenador). Comentários ao código de processo civil - volume 4 (arts. 926 a 1.072). São Paulo: Saraiva, 2017, pp. 234/236).

3.3. No sentido do não cabimento do recurso especial contra o acórdão que fixa a tese jurídica em abstrato no IRDR: Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery (Código de Processo Civil

desistência da parte que teve o único processo selecionado como representativo de controvérsia multitudinária e b) quando há um pedido de revisão da tese fixada em IRDR.

Assim a primeira hipótese é justificada pela aplicação do 976, § 1º, do CPC, que afirma que a desistência ou o abandono do processo não impede o exame de mérito do incidente.

Nestes casos o Ministério Público assumirá a titularidade do processo para que se dê a continuidade de análise da tese em abstrato.

No que tange ao pedido de que seja revisada a tese fixada anteriormente em IRDR, diante do caráter coletivo de possibilidade de aplicação do entendimento da tese a ser criada, caberá a instauração de um novo IRDR, podendo este ser então pelo procedimento-modelo diante da necessidade de discussão abstrata a ser realizada, sem qualquer vinculação a um caso concreto.

O julgado traz ainda expressão muito utilizada na doutrina que é a de que o IRDR não pode ser interpretado com vista a originar uma espécie de “justiça de cidadãos sem rosto e sem fala”.

Interessante ponderar acerca deste dito.

Isso porque o CPC traz o IRDR como constante no rol do que após se denominou precedente qualificado.

Outrossim, a tese fixada em um precedente, por si só, não é aplicada indistintamente no que tange ao sujeito, bastando que venha a se enquadrar como parte interessada em situação tratada pela tese fixada?

Ademais, em um caráter amplo da justiça, pode-se afirmar que ela deve ser sim aplicada a cidadãos sem rosto, vez que considerada cega.

No entanto, isso não impede a participação de atores relevantes na formação da tese – como a defensoria pública – e dos autores das ações repetitivas, quais sejam as vítimas dos danos em massa.

Já no julgado da Corte Especial, o REsp 1.798.374/DF explicitou porque não caberia recurso especial de acórdão que fixa tese jurídica em abstrato no julgamento

---

Comentado. 16ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 2123); Antônio do Passo Cabral (In: CABRAL, Antônio do Passo; CRAMER, Ronaldo. Comentários ao novo Código de Processo Civil. 2ª ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, pp. 1.471/1.472); Marcos de Araújo Cavalcanti (Incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) [livro eletrônico]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016); Cassio Scarpinella Bueno (Novo Código de Processo Civil anotado. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, pp. 905/907).

do IRDR, ao afirmar que, nestes casos (procedimento-modelo) não se tem o requisito constitucional da causa decidida.

Referida situação somente aconteceria diante de situação em que aplicada a tese fixada para resolver a lide nas causas que versem sobre o tema repetitivo julgado.

Isso não prejudica a análise da questão federal sob a ótica da competência do STJ tendo em vista que, quando aplicada a tese a um caso concreto, poderia então ser hipótese de cabimento de recurso especial.

Diante destas ponderações pode-se entender que, no que tange à inspiração para construção do incidente, o IRDR baseado em causa-modelo é que teria sido inspirado no *Musteverfahren* do direito processual alemão.

Portanto, não há se falar que o IRDR teve inspiração exclusivamente no ordenamento jurídico alemão.

Importante ressaltar que se utiliza nesta tese a palavra inspiração justamente por não se considerar o IRDR um instrumento semelhante ao existente na legislação alienígena citada.

Destaca-se que se trata a discussão jurídica desta tese sobre o IRDR denominado pela doutrina como causa-piloto e não pelo procedimento modelo, tendo em vista ser aquele o tipo de incidente que pode ser proposto diretamente pela defensoria pública, através de petição, conforme consta no art. 977, inciso III, do CPC/2015.

No entanto, quando da análise quantitativa da pesquisa, perceber-se-á que, na prática, não se tem feito esta distinção para a propositura e nem os diferenciado quando da fixação da tese, o que acaba demonstrando que se criou uma verdadeira miscelânea procedimental no que tange ao trâmite processual do IRDR, tornando-se, muita das vezes, árdua tarefa a de diferenciar o posicionamento de cada tribunal acerca de qual modelo adotar.

Almeida (2017) apresenta interessante pesquisa na qual estuda qual o modelo adotado nos Tribunais Regionais Federais<sup>75</sup>, concluindo que o IRDR nos tribunais, tal como o CPC, não teve adotado de forma pura nenhum dos sistemas conhecidos.

---

<sup>75</sup> Almeida (2017) concluiu na sua pesquisa que, com exceção do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, todos os outros Tribunais Regionais Federais adotam a causa-piloto como regra geral. Importante ressaltar que, à época de realização da pesquisa, ainda não havia sido criado o Tribunal Regional Federal da 6ª Região.

Afirma o autor que o incidente não é causa-modelo pois o CPC/2015 intenta, sempre que possível, o julgamento de forma concomitante do processo pendente, e nem ao menos causa-piloto diante da possibilidade apresentada pelo CPC/2015 de que o incidente terá “vida própria” mesmo diante da desistência do caso concreto.

Outro ponto relevante surge quando se traz a questão já para o âmbito do Superior Tribunal de Justiça, de volta ao acórdão proferido no âmbito do REsp 1.798.374/DF<sup>76</sup>, tem-se que este expôs de forma didática os regimes do IRDR, trazendo diversos apontamentos acerca do tema.

O voto do ministro Mauro Campbell, relator do caso, foi no sentido de não conhecer do recurso especial, contudo, afirmou que o IRDR possui claro objetivo de proporcionar isonomia e segurança jurídica e atacar a repetição de demandas idênticas, considerada pelo ministro como um “problema crônico do sistema judicial brasileiro”.

Aduziu ainda que o órgão julgador que julgar o IRDR será competente para, além de fixar a tese jurídica em abstrato, julgar o caso concreto contido no recurso.

A partir deste pressuposto, entende que o IRDR se torna um importante instrumento gerenciador de processos, vez que através da racionalização de julgamentos de temas repetitivos – considerando ainda a suspensão dos demais processos que tratem de matéria idêntica – poderá definir teses jurídicas de caráter vinculante sobre a interpretação da lei local em casos repetitivos.

Discute-se ainda que as hipóteses de cabimento dos recursos excepcionais estão previstas, exclusivamente, no âmbito da Constituição Federal e que, diante da compreensão dos limites do conceito e interpretação de causas decididas como pressuposto constitucional de cabimento do recurso especial - termo que não deve ser interpretado restritivamente - deve ser ponderado se a questão jurídica decidida deve, obrigatoriamente, ser proferida pelo Tribunal de origem em um determinado caso concreto ou bastaria qualquer pronunciamento judicial, mesmo que emitido em abstrato.

Com esse intuito, traça-se uma argumentação interessante que retorna à discussão que se apresentou neste item: qual a natureza jurídica do IRDR? O

---

<sup>76</sup> REsp n. 1.798.374/DF, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Corte Especial, julgado em 18/5/2022, DJe de 21/6/2022

questionamento é apresentado no acórdão pois, para o relator, a resposta irá influir na forma em que este irá se apresentar.

Assim, defende que não se trata de recurso, e sim de um incidente<sup>77</sup>, o que demonstra que, sendo a tese jurídica fixada em abstrato, não pode se dar como “causa decidida” sob a ótica constitucional, o que somente ocorreria se se tratasse de julgamento de caso concreto.

Ressalta que, em uma controvérsia em abstrato, não iria existir parte contrária e, conseqüentemente, contraditório, situação que afirma ser indispensável para a adequada formação do precedente obrigatório.

Não se despreza a importância da existência do contraditório, outrossim não há que se limitá-lo a apenas a manifestação da parte contrária.

Ao expor o IRDR como instrumento pelo qual serão formados precedentes judiciais diante de questões com mesmo potencial multiplicador (conceito apresentado pelo CNJ em sua página de pesquisas judiciárias), não se pode intentar limitar a atuação de interessados diante da amplitude jurídica perante a qual poderá ser aplicada a tese a ser construída.

Quanto maior o envolvimento da coletividade na discussão para a formação do IRDR, mais se torna garantida a segurança jurídica e a igualdade na formulação da tese, fazendo com que ela possa realmente atingir seu propósito de aplicação expandida dos entendimentos.

Trazer apenas a discussão da tese no procedimento-modelo é possível se considerarmos tais aspectos?

Acredita-se que sim. Isto porque tudo dependerá da forma em que serão instruídos os IRDR no âmbito judicial em que forem propostos.

Se, diante do interesse de direito do consumidor, por exemplo, forem chamados a participar durante todo o decorrer do processo as associações de consumidores locais, os Procon, as agências reguladoras e demais instituições que comprovem o potencial interesse no resultado do litígio, não se vislumbra nenhum prejuízo para a formação da tese no incidente.

Nestes casos, a única diferença que irá possuir será, ao final do julgamento da tese, aplicá-la já diretamente a um caso concreto.

---

<sup>77</sup> O incidente processual surge no curso de um processo e precisa ser julgado antes da decisão do mérito da causa principal. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/demandas-repetitivas/o-que-sao-incidentes/>. Acesso em: 25/2/2025

No entanto, há que se destacar que, diante de uma atecnia apresentada pelo legislador quando da construção da norma processual civil, a interpretação dada pelo STJ quanto ao recurso derradeiro é a de que apenas caberá recurso especial diante do IRDR causa-piloto, justificativa de peso para que os tribunais busquem adotar este modelo ao invés do IRDR causa-modelo sob pena de interferir no acesso à justiça frente à impossibilidade de interposição de recurso derradeiro frente à uma decisão proferida.

## **2.7. O IRDR como precedente**

Na acepção tratada nesta pesquisa, defende-se que o IRDR é o que hoje a doutrina brasileira define como precedente, apesar de que não se considere que se esteja em um sistema de common law ou civil law, e sim um novo e exclusivo sistema híbrido.

Perante tantas representações e formas, tanto os precedentes trazidos pelo CPC de 2015, quanto o próprio IRDR, apresentar a imaturidade da doutrina é condição essencial na observação do fenômeno, considerando-se ainda que inúmeras vezes pode-se encontrar retratos fidedignos da literatura jurídica estrangeira, razão pela qual tratou-se do surgimento da discussão no direito inglês, embora haja que se destacar que inúmeros outros países ostentam o sistema de common law e não estão, necessariamente, vinculados às particularidades do sistema inglês.

Assim, traçar-se-á, para balizar as primeiras indagações acerca do tema, as regras insculpidas no Código de Processo Civil.

No Livro III e Título I, há a previsão acerca das decisões judiciais frente aos processos nos tribunais, a norma processual apresenta a constante essencial da necessidade de existência dos precedentes perfilada no art. 926: os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

Pontua-se que jurisprudência e precedente se diferem.

A jurisprudência são as reiteradas decisões proferidas por um tribunal em determinado sentido. São fontes de direito tais como os precedentes, mas distinguem-se deste por não possuírem caráter vinculante.

Diante deste ponto, pode-se demarcar a primeira caracterização para um precedente de acordo com a norma genuinamente brasileira: deve ser advindo de um tribunal.

Ora, a lei processual em questão não delimita qual seria ou quais seriam estes tribunais, apenas podendo-se destacar que seria, logicamente, um tribunal que tenha e que produza jurisprudência.

Dá se delinea a razoável conclusão de que os tribunais brasileiros possuem e constroem jurisprudência e, dentre estes, podemos dizer que todos os tribunais aos quais se referem o Código de Processo Civil o fazem, sejam superiores, estaduais ou regionais.

Neste sentido, se deseja-se manter algo – e no caso a lei expressamente consigna a jurisprudência – estável, íntegra e coerente, deve-se imaginar que ela parte de algum tribunal pertencente à estrutura do Poder Judiciário brasileiro, sem considerar exceções não trazidas pela norma.

Como jurisprudência, no intuito de justificar ainda mais esta imagem de que o precedente pode advir de qualquer tribunal, apresenta-se o conceito de jurisprudência de forma básica, objetivamente considerado<sup>78</sup>:

JURISPRUDÊNCIA. (1) S. f. (Lat. iurisprudencia) Dir. Proc. Série de acórdãos dos tribunais sobre a interpretação do mesmo preceito jurídico e sua aplicação em face de fatos análogos. Em sentido abstrato, é a própria Ciência do direito. Cf. “iurisprudencia” (SIDOU, 2016).

JURISPRUDÊNCIA. (2) S. f. Dir. Proc. Uniformização. Dir. Proc. Civ. Incidente, durante julgamento por turma, câmara ou grupo de câmaras, provocado por membro de tribunal ou requerido por qualquer das partes, a fim de ser dada interpretação acerca do direito debatido na causa e assim dirimir diversidade de entendimentos com outra parcela do mesmo órgão.

Assim, ao se tratar de uniformização de entendimentos frente à previsibilidade e segurança jurídica que deve advir das decisões proferidas pelos tribunais, não há como se limitar o conceito de precedente àqueles somente advindos de tribunal superior.

Neste diapasão, optou-se por tecer nesta tese considerações acerca do incidente de resolução de demandas repetitivas - IRDR previsto no art. 976 e seguintes do CPC como precedente – utilizando-se aqui a linguagem apresentada no Código, com as ponderações já tratadas acerca do traçado normativo brasileiro e a

---

<sup>78</sup> SIDOU, J. M O. **Dicionário Jurídico**, 11ª edição. Grupo GEN, 2016. E-book. ISBN 9788530973056. Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530973056/>. Acesso em: 07 ago. 2023.

tentativa de importação das teorias alienígenas dos precedentes - a ser considerado frente às particularidades a ele avençadas.

Opta-se pela construção deste argumento vez que se pretende demonstrar que o sistema processual de precedentes previsto no CPC pode ser manuseado como mecanismo de acesso à justiça tendo em vista a possibilidade de definir teses de interesse coletivo, com teor vinculativo, igualmente nos tribunais locais, construindo entendimentos de forma mais célere com melhor participação social frente à adjacente presença dos interessados e o entremear do órgão julgador com as contendas locais<sup>79</sup>.

Com efeito, Alvim e Dantas (2023) apresentam sugestivas características basilares do que denominam sistema de precedentes à brasileira, advindo com o Código de Processo Civil de 2015.

Além de se considerar a obrigatoriedade como característica primordial válida de um precedente, expôs-se na obra, ainda, que o sistema de precedentes à brasileira busca ao menos minimizar o problema da litigância repetitiva vez que inúmeras causas com a mesma questão jurídica particularizada na mesma forma, dispensa o emprego da analogia devendo ocorrer simplesmente a aplicação pura do precedente.

Para tanto, não se pode declinar da necessidade de existência de ato controlador da própria aplicação do que consta considerado como precedente: a reclamação.

---

<sup>79</sup> Por não englobar as razões a serem defendidas na tese, não serão analisadas as possibilidades de instauração do IRDR perante os tribunais superiores no caso de competência originária. Apenas para contextualizar: *O IRDR é cabível em tribunal superior. Não há nada, absolutamente nada, no texto normativo que impeça o IRDR em tribunal superior* (CUNHA, DIDIER; 2019).

Neste sentido: AGRAVO INTERNO EM PETIÇÃO. RECLAMAÇÃO. INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS (IRDR). INSTITUTO AFETO À COMPETÊNCIA JURISDICIONAL DE TRIBUNAIS DE SEGUNDA INSTÂNCIA (ESTADUAIS OU REGIONAIS FEDERAIS). INSTAURAÇÃO DIRETA NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. POSSIBILIDADE RESTRITA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS (ART. 976 DO CPC). JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE NÃO ULTRAPASSADO. NÃO CABIMENTO DA INSTAURAÇÃO DO INSTITUTO.

1. O novo Código de Processo Civil instituiu microssistema para o julgamento de demandas repetitivas - nele incluído o IRDR, instituto, em regra, afeto à competência dos tribunais estaduais ou regionais federal -, a fim de assegurar o tratamento isonômico das questões comuns e, assim, conferir maior estabilidade à jurisprudência e efetividade e celeridade à prestação jurisdicional.

2. A instauração de incidente de resolução de demandas repetitivas diretamente no Superior Tribunal de Justiça é cabível apenas nos casos de competência recursal ordinária e de competência originária e desde que preenchidos os requisitos do art. 976 do CPC.

3. Quando a reclamação não ultrapassa o juízo de admissibilidade, não cabe a instauração do incidente de demandas repetitivas no Superior Tribunal de Justiça.

4. Agravo interno desprovido

(AgInt na Pet n. 11.838/MS, relatora Ministra Laurita Vaz, relator para acórdão Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, julgado em 7/8/2019, DJe de 10/9/2019.)

Trazida no CPC, a previsão legal apresenta a reclamação como possibilidade processual que pode ser proposta perante qualquer tribunal, e expressamente consigna seu cabimento para garantir a observância do acórdão proferido em julgamento de IRDR.

Respectiva circunstância demonstra que o legislador buscou também resguardar a autoridade da decisão vinculante dos tribunais de segunda instância.

Ademais, pode-se considerar a fixação da tese, explícita conjuntura da formulação de um precedente despontando como aspecto a ser debatido.

Novamente acercando-se de Alvim e Dantas (2023), tem-se expressamente o conceito de tese como “resumo da decisão do caso concreto”.

Se considerar-se a concepção, novamente, do IRDR julgado com o procedimento de causa-piloto, referida representação pode, de certa, ser adotada, o que não se pode afirmar no que tange à sistemática do procedimento-modelo vez que dele não se extrai o julgamento de um caso concreto.

Valendo-se do CPC, o artigo 984 presente no Capítulo VIII que trata do IRDR, destaca que o conteúdo do acórdão abrangerá a análise de todos os fundamentos suscitados concernentes à tese jurídica discutida, sejam favoráveis ou contrários.

Assim, atendo-se à necessidade de justificar a criação de determinada tese, a discussão no âmbito do órgão deliberativo em segunda instância haverá que verificar todas as razões trazidas no incidente para que seja construída a futura asserção vinculativa.

Pontua-se para efeito de debate os dizeres de Marinoni (2019) que expressamente coloca que

as decisões firmadas nos incidentes de resolução de demandas repetitivas não têm qualquer preocupação em orientar a sociedade ou a solução de casos futuros pois objetivam regular uma questão litigiosa que está presente em vários casos pendentes. O incidente de resolução é uma técnica processual destinada a criar uma solução para a questão replicada nas múltiplas ações pendentes. Bem, por isso, como é óbvio, a decisão proferida no incidente de resolução de demandas repetitivas apenas resolve casos idênticos. Essa a distinção básica entre o sistema de precedentes das cortes supremas e o incidente destinada a dar solução a uma questão litigiosa de que podem provir múltiplos casos.

Percebe-se a simplicidade da argumentação frente ao escopo do IRDR. Colocá-lo como mero meio de se resolver casos idênticos é simplesmente afastar a universabilidade das teses criadas tendo em vista que o incidente após sua criação

norteará futuras decisões acerca da mesma questão de direito vez que sua tese possui efeito vinculativo.

Convém ressaltar que, utilizar-se de questões repetitivas para a formação do IRDR é apenas uma ferramenta utilizada pela norma para facilitar a identificação de possível tese a ser discutida no âmbito do poder judiciário.

Ademais, a norma processual não delimita sequer um número mínimo de lides a serem consideradas para se ter o atendimento de um dos pressupostos para a instauração do IRDR<sup>80</sup>.

Complementando esse posicionamento, tem-se o Enunciado nº 87 do FPPC que afirma que a instauração do IRDR não pressupõe a existência de grande quantidade de processos que tratam da mesma questão de direito a ser discutida, mas sim o risco de quebra da isonomia e de ofensa à segurança jurídica (importante pontuar que a lei não previu que o risco já deveria ter se concretizado, o que leva a crer que poderíamos ter um IRDR com natureza preventiva).

Com efeito, a multiplicidade de casos com fundamento em idêntica questão de direito torna-se, além disto, requisito para afetação dos processos de recursos extraordinários e especiais repetitivos, não se subsumindo apenas ao IRDR.

Didier e Cunha (2019) apresentam a necessidade de prolação de uma decisão de organização do IRDR<sup>81</sup> para, dentre outras funções destacadas pelos autores, facilitar a aplicação de tese firmada nos processos futuros em que se discuta a mesma questão, pontuando que esta previsão é apresentada no artigo 1.037, inciso I do CPC e deve ser aplicada igualmente ao IRDR.

Ora, perante tal afirmação pode se apresentar mais uma razão para se considerar o IRDR como um precedente à brasileira (utilizando aqui de expressão cunhada por Alvim e Dantas): o legislador o tratou e o previu como um caso repetitivo,

---

<sup>80</sup> Destaca-se entendimento proferido em julgamento do STF que expressamente consignou que “o IRDR é medida inadequada para o fim pretendido pelos agravantes, pois não basta, para seu conhecimento, a mera potencialidade de repetição de processos. É necessário que a repetição de processos seja efetiva, de acordo com o art. 976 do CPC” (Pet 7706 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 13-10-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-258 DIVULG 26-10-2020 PUBLIC 27-10-2020).

<sup>81</sup> Funcionando como um julgamento da admissibilidade e de caráter facultativo no que tange à sua aceitação perante os julgadores, esta decisão de afetação pode ser comparada com o *permission to appeal* da Suprema Corte do Reino Unido, perante a qual, nos dizeres de PRISTSCH (2023), há uma seleção discricionária (com painéis variáveis de 3 a 9 justices) para verificar quais questões de direito controvertida nos casos de maior importância pública e constitucional deverão ser admitidas, vez que desde 1934 não há direito subjetivo ao recurso nas cortes de apelação. Discricionariedade ocorre também na apreciação dos *writ of certiorari* pela Suprema Corte dos Estados Unidos.

característica presente em outros tipos de precedente presentes no ordenamento brasileiro.

Isto pode ser facilmente aferido com a leitura do artigo 928 do CPC que delimita, para os fins do Código, que são consideradas julgamento de casos repetitivos a decisão proferida nos incidentes de resolução de demandas repetitivas, bem como as expressadas nos recursos especial e extraordinário repetitivos<sup>82</sup>.

Quanto ao ponto, afastar o IRDR como precedente, corresponderia a distanciar, de certa forma, o recurso especial e extraordinário repetitivos da temática dos precedentes.

Naturalmente, ao tentar se construir uma sistemática original para trâmite de precedentes no Brasil, há que se considerar que o poder judiciário não pode funcionar como instituição única e alheia em suas instâncias.

Neste sentido, Marchiori (2022) pontuando a constitucionalidade da colaboração e complementação do ordenamento jurídico perante a interpretação conferida a todos os tribunais, coloca que a promoção da unidade na atuação jurisdicional acaba por atingir os tribunais locais, destacando a função dos tribunais estaduais de estabelecer a última palavra sobre a interpretação da lei estadual e municipal, o que os coloca como órgãos judiciais responsáveis também, e na medida de suas atribuições, pela competência extraordinária ao lado dos tribunais superiores.

Outro ponto que merece destaque quanto à argumentação que está se traçando, é o de que o IRDR trata de discussão de questão de direito, assim como os recursos extraordinário e especial repetitivo, e a tese jurídica neles delimitada aplicar-se-á em futuros casos de idêntica discussão, bem como aos suspensos quando de sua aceitação, no território de competência do tribunal, inclusive àqueles que tramitem nos juizados especiais do respectivo Estado ou região, conforme preceitua o artigo 985 do Código de Processo Civil.

Assim, nos termos expostos, fica evidente a caracterização do IRDR como precedente e, considerar seu afastamento da respectiva temática configuraria ainda a própria destruição da tentativa de se criar um sistema de precedentes no Brasil, mesmo que com um viés particularizado e único, vez que referida conduta dever-se-

---

<sup>82</sup> O Fórum Permanente de Processualistas Cíveis – FPPC formulou o Enunciado 345 nos seguintes termos: *o incidente de resolução de demandas repetitivas e o julgamento dos recursos extraordinários e especiais repetitivos formam um microsistema de solução de casos repetitivos, cujas normas de regência se complementam reciprocamente e devem ser interpretadas conjuntamente.*

ia, portanto, estender-se aos recursos especiais e extraordinários repetitivos dada à similaridade de considerações apresentadas.

Em vista disso, constrói-se o seguinte quadro comparativo para melhor visualização da fundamentação realizada:

*Tabela 4 - Quadro comparativo da atuação da Defensoria Pública*

<b>CARACTERÍSTICAS</b>	<b>PRECEDENTES</b>	<b>IRDR – causa piloto</b>
Decisão aplica-se a casos futuros	X	X
Obrigatoriedade de aplicação	X	X
Efeito vinculativo vertical	X	X
Efeito vinculativo horizontal	X	X
Cabimento de reclamação	X	X
Decisão proferida por tribunal	X	X
Possibilidade de definir teses de interesse coletivo	X	X
Busca equidade	X	X
Traz segurança jurídica	X	X
Julga caso concreto	X	X

Fonte: Tabela comparativa elaborada peça própria autora.

Perante esta visão, mais uma vez ampara-se a inclusão do IRDR com o conceito de precedente no paradigma processual elaborado pelo CPC/2015 e, para ilustrar as pontuações propostas nesta tese, optou-se por trazer os artigos da lei seca para que pudesse ser demonstrada a real intenção do legislador ao tratar do tema.

Se fosse a intenção do legislador afastar o IRDR da temática dos precedentes, teria destinado a ele espaço diverso no CPC/2015, não o entrelaçando perante os repetitivos conforme disposto no artigo 928 do CPC relatado.

E destaca-se que incluir o IRDR como hipótese de caso repetitivo simultaneamente aos recursos especiais e extraordinários repetitivos não foi a única ousadia do legislador quanto a busca pela integração dos precedentes vez que a função nomofilática apresentada pelo CPC/2015 em seu artigo 926, afirmando que os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e

coerente, corolário da intenção da instauração da temática dos precedentes no ordenamento jurídico brasileiro, já apresenta, no artigo subsequente, a necessidade de observação das decisões proferidas pelo incidente regional tanto quanto às decisões advindas do julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos vez que inclusive as dispôs no mesmo inciso.

Ato contínuo, para se concretizar e ampliar a aplicação dos novos entendimentos proferidos no IRDR de cada região, mister fazer-se referência ao art. 979 do CPC/2015 que prevê que a instauração e o julgamento do incidente serão sucedidos da mais ampla e específica divulgação e publicidade, por meio de registro eletrônico no Conselho Nacional de Justiça.

O CNJ, em cumprimento à esta previsão legal, primeiramente criou o registro eletrônico para acompanhamento dos incidentes denominado Banco Nacional de Dados de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios, que pode ser consultado, em tempo real, na internet<sup>83</sup>:

*Figura 2 - Tela inicial do Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios.*

**BNPR**  
Banco Nacional de Dados de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios

Consulta ▾ Planilha Protocolo envio

Consulta de precedente

Número:

Origem:  
Selecione ▾

Tipo:  
Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas ▾

Situação:  
Selecione ▾

Consultar

Fonte: Tela capturada pela autora ao acessar o site do CNJ em 29/9/2023

<sup>83</sup> Disponível em: <https://bnpr.cnj.jus.br/bnpr-web/>. Acesso em: 29/9/2023

Já em pesquisa realizada em 6 de junho de 2024, tem-se a evolução do referido banco de dados para atuar conjuntamente com o PANGEA, criando o banco nacional de precedentes - BNP<sup>84</sup>.

O BNP foi estruturado para abarcar todos os precedentes constantes no ordenamento jurídico do país, sendo dever de cada tribunal fornecer informações acerca de seus julgados conforme disposto na Resolução nº 444/2022 e na Portaria nº 116/2022, ambas do CNJ.

O PANGEA/BNP surgiu então, sendo primeiramente uma aplicação de informática criada e utilizada apenas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, tendo como principal intuito a facilitação do uso dos precedentes na própria jurisdição.

Diante do resultado útil da plataforma, o CNJ resolveu ampliá-la para funcionamento nacional.

Assim, tem-se hoje o PANGEA/BNP como uma plataforma de pesquisa textual unificada, com amplo refinamento de pesquisa, na qual constam dados estatísticos sobre precedentes.

Figura 3 - Página Inicial do Pangea.



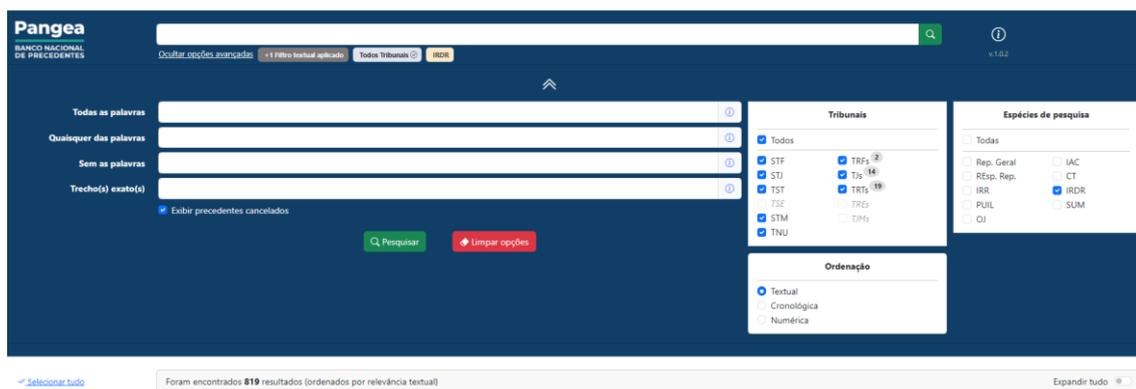
Fonte: Tela capturada pela autora ao acessar o site da instituição em 6/6/2024

O PANGEA apresenta a possibilidade de realizar a busca pelo filtro considerando a quantidade de IRDR existentes no Brasil na data em questão, sendo o resultado encontrado de 819 conforme demonstrado na figura abaixo<sup>85</sup>:

<sup>84</sup> Disponível para consulta no endereço <https://pangeabnp.pdpj.jus.br/>

<sup>85</sup> Disponível para consulta em <https://pangeabnp.pdpj.jus.br/pesquisa>. Acesso em 6/6/2024

Figura 4 - Página de pesquisa do Pangea.



Fonte: Tela capturada pela autora ao acessar o site da instituição em 6/6/2024

Apresenta-se tal ponto para, mais uma vez, demonstrar o IRDR como precedente, agora sob os auspícios do CNJ. Inclusive, note-se que através da figura apresentada, o IRDR figura como precedente no BNPR e no PANGEA.

Destaca-se a importância que atinge a temática dos precedentes ao ser considerada e regulamentada pelo CNJ.

Em pesquisa de mestrado a autora desta tese se dedicou a realizar um estudo referente ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ, concluindo que este é órgão regulador da atividade judiciária e, sendo assim, há que se considerar que, editada norma pelo CNJ – desde que legalmente prevista e se insira dentro das atribuições do órgão – está obrigatoriamente deve ser cumprida pelos membros do Poder Judiciário.

Assim, tem-se a natureza jurídica das normas criadas pelo CNJ, razão pela qual, aproveita-se para tratar que, as supracitadas Resolução Nº 444 de 25/02/2022, que institui o Banco Nacional de Precedentes (BNP) para consulta e divulgação por órgãos e pelo público em geral de precedentes judiciais, com ênfase nos pronunciamentos judiciais listados no art. 927 do Código de Processo Civil em todas as suas fases processuais e a Portaria n. 116/2022 que estabelece os requisitos para a padronização do envio de informações pelos tribunais, traduzem a relevância da temática no âmbito do Conselho.

Isto se faz necessário para que se apresente o que o CNJ considera como precedente qualificado: os pronunciamentos judiciais listados nos incisos I a V do art. 927 do Código de Processo Civil, o que inclui, portanto, o IRDR.

## 2.8. A força do IRDR nos tribunais locais

Nada obstante perceba-se o destaque dado aos modelos externos no que tange à formação processual dos IRDR, a técnica a ser utilizada na prática reflete na intenção da melhoria do julgar as demandas de massa.

No entanto, os costumes jurídicos referentes à identidade cultural de cada jurisdição que poderiam gerar uma aceitação e a própria utilização dos chamados precedentes no dia a dia forense no Brasil, embora tenham enfrentado grandes mudanças, principalmente após a Constituição Federal de 1988, ainda possuem como desafio a execução prática de um posicionamento contido em uma decisão padronizada de caráter vinculante.

Com o intuito de aflorar qualquer possibilidade de mudança frente à serventia dos precedentes, tais como hoje presentes na legislação brasileira, optou-se nesta tese tratar desses de forma mais regionalizada, para que uma provável localização centralizada de atitudes renove a forma como são utilizadas as respectivas decisões vinculantes.

Assim, buscando então partir dos tribunais de origem para os tribunais superiores, criou-se a ideia de projetar os interesses de determinado(s) representado(s) frente a uma instituição para que se torne mais acessível o fim almejado diante da mudança da cultura quando apresentado mediante determinada delimitação territorial.

Isso porque, embora possua vasto território, o Brasil possui diversas identidades culturais e, intrinsecamente a este fato, deve ser considerada a heterogeneidade do país.

Uma das consequências de tal fato é que, mesmo diante do mundo jurídico, acaba por se criar um distanciamento entre comunidades, seja cultural ou socialmente delimitadas.

Analogicamente, pode-se trazer para o contexto regional no qual se dá a incidência dos precedentes, sendo por meio de teses pensadas e criadas por determinada Corte Superior ou através dos próprios Tribunais de Justiça Estaduais e Tribunais Regionais Federais (englobando os referentes à justiça do trabalho).

Neste diapasão, a formação de uma identidade própria facultada às instâncias de origem por meio da adoção dos IRDR traduz sobremaneira a importância da

regionalização dos julgados ao se tratar de homogeneização de soluções, constituindo o IRDR como uma luz no fim do túnel para que se crie a esperança de que decisões padronizadas vinculantes – denominadas pelo legislador de precedentes – possam vir a ser melhor aceitas dentro da comunidade jurídica.

Embora possa-se justificar que a norma constitucional equivale à aplicação nacional de entendimentos, bem como estender referido posicionamento às regras federais, ao se direcionar determinado caso concreto para julgamento e consequente formulação de tese, há que se sopesar os acontecimentos locais indutivos de determinada ação.

Por esta razão, o simbolismo a ser delineado pela construção de uma tese vinculante a nível de ordenamento jurídico nacional, pode (e deve) se equivaler à solução de hipóteses apresentadas em contextos locais que, conquanto constituindo significativo fato em determinada delimitação territorial, não possuiu o condão de espalhar a outros entes da federação, os acontecimentos analisados.

Outrossim, há que se considerar a construção do IRDR como ação política, apesar de que possa receber referida argumentação críticas profundas acerca da impossibilidade de se ter um poder judiciário construído mediante a influência de um poder politizado.

E aqui não se traz o poder judiciário como integralizador de eventuais normas em branco buscando através da interpretação legislar em desrespeito à tripartição dos poderes, e nem ao menos busca se justificar suas decisões frente ao que se reflete dos dizeres de Platão em a República<sup>86</sup> de que o “maior castigo para quem se furta à obrigação de governar é vir a ser governado por alguém pior do que ele”. Mas sim tratar do caráter normativo intrínseco à própria temática dos precedentes.

A cada jurisdição, sua instituição. Está máxima poderia ser considerada para entender a formação do poder judiciário brasileiro, vez que não se deu de forma consolidada inicialmente.

A divisão em sesmarias, a diferença nos tipos de produção agrícola, bem como a desigualdade social contribuíram para a formação de identidades locais em tempos passados das quais o fortalecimento de um precedente restrito a um contexto

---

<sup>86</sup> PLATÃO. A República. Tradução de Carlos Alberto Nunes. Belém: 3ª edição. Editora EDUFPA, 2000. fl.79

regionalmente delimitado acabaria por ser mais bem recepcionado diante deste viés histórico.

Ademais, há que se convir que para que se dê a legitimação de determinada tese frente aos jurisdicionados que a ela se submetem, fazê-la despontar mediante uma construção social efetiva, moldada pelos anseios de uma coletividade, confere uma sustentação basilar densa e concreta.

Deve-se lembrar de que o IRDR é uma construção nova no ordenamento jurídico brasileiro que, embora dito que se trata de instrumento inspirado no direito alemão, conforme inclusive exposto na justificativa que o define no Código de Processo Civil, passa a apresentar traços interligados ao direito nacional.

Complementando esta reflexão, Gabriel e Silva (2020) aduzem que o novo Código de Processo Civil trouxe uma maturidade jurídica, ao trazer institutos com singularidade peculiar à nossa realidade, tendo inclusive adjetivando-o de antropofágico em alusão ao movimento literário modernista ocorrido em 1922, no qual Oswald de Andrade, escritor brasileiro com formação em Direito, propunha através de um manifesto, a necessidade de ponderações acerca da dependência cultural brasileira.

O IRDR nasce, assim, de diversas carências pátrias acerca da construção de um arcabouço normativo local tanto no que tange à criação de regras vinculantes quanto à diminuição de acervo processual.

A proposta de uma releitura do movimento antropofágico mediante um viés jurídico intenta demonstrar essa desvinculação dos novos institutos trazidos no âmbito do Código de Processo Civil de 2015.

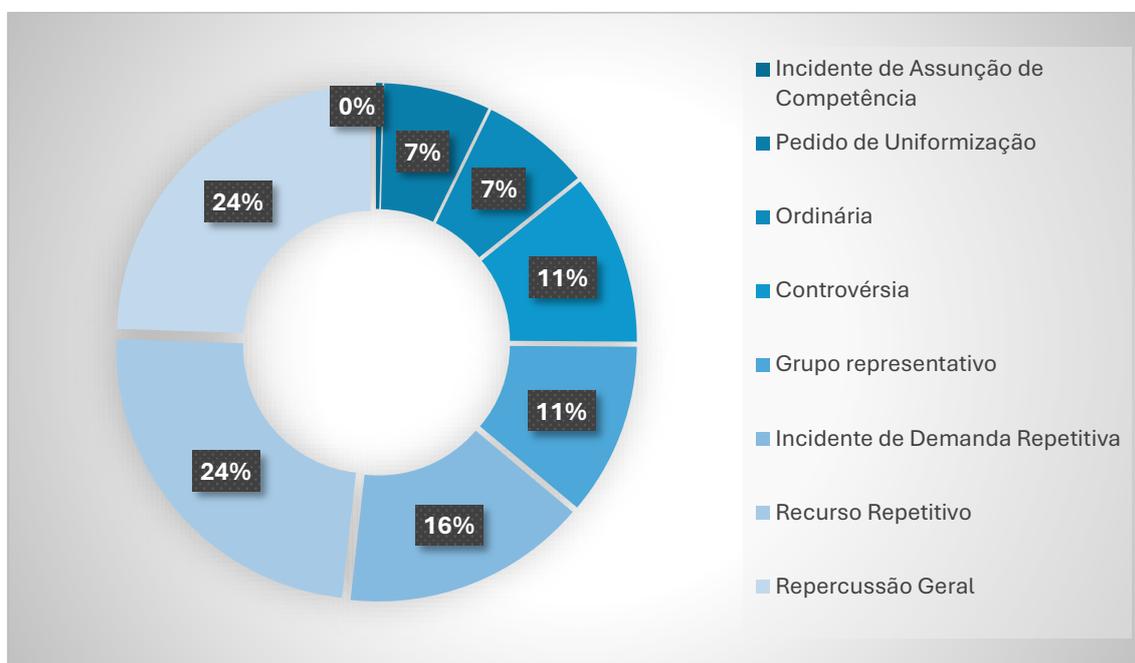
No entanto, embora referido posicionamento torne-se concretamente apresentado na nova norma, bastando apenas a comparação com o Código de Processo Civil de 1973, a perspectiva abordada acerca da regionalização da cultura jurídica se faz necessária.

Assim, se não se possui a visão de engessamento das ponderações acerca dos sistemas vigentes ao trazê-los para o cenário brasileiro, não se torna razoável afastar o IRDR da conceituação singular dos precedentes.

## 2.9 Panorama atual do IRDR

O IRDR corresponde a aproximadamente 16% do total de precedentes reconhecidos e contabilizados pelo CNJ conforme demonstra a figura abaixo<sup>87</sup>:

Gráfico 7 - Quantidade de Precedentes Reconhecidos pelo CNJ.



Fonte: Gráfico elaborado pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo CNJ.

No relatório, tem-se que o IRDR é responsável por 94.518 processos sobrestados, ou seja, que dependerão do julgamento da tese para que possam seguir seu trâmite conforme demonstra figura abaixo extraída do sistema Pangea/BNP:

Tabela 5 - Processos Sobrestados por Espécie

Sigla / apresentação /órgão	Processos Sobrestados
Recurso Repetitivo - Especial	106.045
Incidente Demanda Repetitiva	94.518
Repercussão Geral	43.844
Grupo Representativo	5.371
Incidente Assunção Competência	700
Controvérsia	175

Fonte: Tabela elaborada pela autora com os dados obtido no Pangea/BNP

<sup>87</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/banco-nacional-de-precedentes-integrado-ao-sistema-de-pesquisas-de-precedentes-pangea-bnp/>. Acesso em 7/6/2024

Pontua-se que este número acerca da aplicação do precedente pode ser muito maior tendo em vista a aplicação das teses construídas em outros diversos casos concretos, inclusive através da aplicação do artigo 332, inciso III do Código de Processo Civil que determina que nas causas que dispensem a fase instrutória, o juiz, independentemente da citação do réu, julgará liminarmente improcedente o pedido que contrariar entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas.

Porquanto, ao tratarmos de IRDR, temos o seguinte cenário<sup>88</sup> em outubro de 2023:

*Tabela 6 - Quantidade de IRDR por Tribunal*

<b>Tribunal</b>	<b>Quantidade de IRDR</b>
STM	2
TJ-AM	10
TJ-BA	19
TJ-DF	21
TJ-ES	76
TJ-GO	1
TJ-MA	10
TJ-MG	95
TJ-MT	9
TJ-PA	9
TJ-PR	43
TJ-RJ	21
TJ-RO	12
TJ-RS	37
TJ-SC	32
TJ-SP	52
TRF-03	4
TRF-04	35
TRT-01	29
TRT-02	12
TRT-03	28
TRT-04	31
TRT-05	16
TRT-06	9
TRT-08	21
TRT-09	18
TRT-10	3

<sup>88</sup> Dados estruturados a partir das informações constantes no Banco Nacional de Dados de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios do CNJ. Disponível em: <https://pangeabnp.pdpj.jus.br/pesquisa>. Acesso em: 6/10/2023

<b>Tribunal</b>	<b>Quantidade de IRDR</b>
TRT-11	10
TRT-12	20
TRT-13	11
TRT-15	30
TRT-17	12
TRT-18	46
TRT-19	5
TRT-22	20
TRT-23	5
TRT-24	10
<b>TOTAL</b>	<b>824<sup>89</sup></b>

Fonte: Tabela elaborada pela autora.

Mister pontuar que o Painel de Consulta ao PANGEA/BNP, demonstra ainda a seguinte realidade quando se trata da distribuição dos IRDR:<sup>90</sup>

*Tabela 7 - Número de IRDR por ramo da Justiça*

<b>Ramo da Justiça</b>	<b>Número de IRDR</b>
Justiça Estadual	447
Justiça do Trabalho	336
Justiça Federal	39

Fonte: Tabela elaborada pela autora.

Percebe-se que a Justiça Estadual é a protagonista no que tange à construção de teses apresentadas através de IRDR.

Todavia, se consultar-se o site da pesquisa do CNJ denominada “Justiça em números”, teremos os seguintes dados:

*Tabela 8 - Quantidade de processos por ramo da justiça.*

<b>Ramo da justiça</b>	<b>Número de processos</b>
Justiça Federal	12.456.448
Justiça Estadual	63.698.405
Justiça do Trabalho	5.564.743

Fonte: Tabela elaborada pela autora.

<sup>89</sup> Em 12 de fevereiro de 2025 já constavam cadastrados 1.128 IRDR em todo o Brasil.

<sup>90</sup> Informações coletadas em 7/6/2024. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=d58d1d81-50e3-4aa1-afa4-147ba4b7a1ea&sheet=c851efdc-8578-41bf-ac92-b1eb3e03a4fe&theme=horizon&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>

Da planilha acima, pode-se afirmar que, embora a justiça estadual possua aproximadamente doze vezes mais processos do que a justiça do trabalho, proporcionalmente considerando pode-se concluir que essa produz número superior de IRDR.

Outrossim, diante de tantas informações acerca do IRDR e a apresentação do panorama do precedente no país, optou-se neste estudo por verificar apenas os IRDR nos quais ocorreu participação da defensoria pública no intuito de analisar a atuação desta na formação de precedentes relativos a temas que atingem os vulnerabilizados.

Assim, efetivamente, considera-se que o IRDR pode se constituir em uma ferramenta importante para a análise e julgamento de casos no sentido de uniformizar o entendimento de determinado tribunal, culminando, logicamente, em uma baixa substancial do acervo processual.

Além disso, o acompanhamento dos números acerca dos IRDR existentes colabora no intento de traçar estratégias de atuação pelos seus possíveis proponentes bem como pelos próprios tribunais, vez que ambos podem ser beneficiados com a utilização desta ferramenta processual.

### 3. A DEFENSORIA PÚBLICA COMO POSSÍVEL PLAYER ATIVO NA PROPOSIÇÃO DO IRDR

Conforme proposto nesta pesquisa, a atividade a ser prestada pela defensoria pública poderá se dar através de sua atuação na formação de precedentes no intuito de, além de garantir a segurança jurídica e uniformização de entendimentos, abranger de forma ampla a categoria de jurisdicionados sujeitos à representação processual da instituição e, potencialmente, vedar lacunas porventura existentes diante do escasso número de profissionais.

Destarte, cabe destacar a autonomia dos profissionais que analisam as demandas e podem optar por propor ou não os IRDR, vez que se trata da própria liberdade no desempenho das funções dos defensores públicos.

Assim, quando se destaca a possibilidade de atuação dos defensores públicos quanto a serem sujeitos ativos diante da construção de teses através dos incidentes em que se discutem supostas demandas repetitivas, há que se pensar na existência ou não de diálogos institucionais sobre a própria cultura de uso (e possibilidade de criação) das decisões com efeitos padrões.

A liberdade de agir ostenta um caráter subjetivo, vez que o profissional individualmente considerado é que se sentirá não dotado de autonomia para realizar as condutas que entende necessárias ao bom agir de seu mister.

A independência funcional dos defensores públicos é garantida pela Lei Complementar n. 80/1994, mas diversos fatores podem influir na forma e no tempo em que os serviços serão prestados.

No entanto, pode-se medir pontos que poderiam ou não auxiliar na melhor prestação do serviço jurídico e, conseqüentemente, na proposição dos IRDR.

Para tanto, apresenta-se pesquisa apresentada no IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil que traz gráfico adaptado para a seguinte tabela:

*Tabela 9 - Percepção dos Defensores Públicos Federais sobre medidas para melhoria do acesso à justiça e do sistema jurídico.*

<b>Critério</b>	<b>%</b>
<b>ampliação e fortalecimento da atuação da Defensoria pública</b>	97,7%
<b>distribuição partidária das vagas do quinto constitucional entre advogados, promotores e defensores</b>	95,2%

<b>Critério</b>	<b>%</b>
<b>quarentena para magistrados que ao se aposentarem venham a exercer advocacia</b>	81,9%
<b>quarentena de entrada</b>	81,6%
<b>absorção da justiça militar pela justiça comum</b>	74,5%
<b>qualificação dos critérios de seleção de membros da magistratura, MP e Defensoria</b>	72,8%
<b>instituição de súmula vinculante</b>	67,4%
<b>reavaliação dos critérios de ingresso na magistratura, Ministério público e Defensoria</b>	54,7%
<b>instituição de súmula impeditiva de recursos</b>	53,3%
<b>atuação do CNJ</b>	51,0%
<b>instituição de advocatária para decisões de constitucionalidade ou inconstitucionalidade da lei</b>	48,2%
<b>redução de responsabilidades de recursos aos tribunais superiores</b>	44,8%
<b>reajuste da remuneração e subsídios para os membros da carreira de magistratura</b>	40,2%
<b>extinção do recesso forense</b>	28,3%
<b>extinção do quinto constitucional</b>	23,8%
<b>limitação do período de eficácia das liminares</b>	15,3%

Fonte: Elaborado pela autoria com os dados do IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil

Efetivamente, cumpre expor que a ampliação e fortalecimento da defensoria pública seja ela estadual, distrital ou federal, contribui enfaticamente para o complexo de atividades a serem prestadas pelos defensores públicos, permeando diversas situações em que esta pode se dar através da proteção e guarda institucional de direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade.

Outrossim, o que se destaca no gráfico apresentado não é somente 97,7% dos defensores públicos federais pontuarem o robustecimento da instituição essencial à justiça no Brasil, e sim apresentar que, os próprios profissionais atuantes na área, reconhecem e destacam a importância das decisões padronizadas vinculantes para a consolidação da melhoria na prestação do serviço.

Por conseguinte, salienta-se o fato de que 67,4% dos defensores públicos acreditam que as súmulas vinculantes e 53,3% apresentam a instituição de súmula impeditiva de recursos como fatores que contribuem para legitimação das medidas de

acessibilidade judicial, demonstra a credibilidade – ao menos inicial – da busca pela padronização de entendimentos.

Ademais, importante atentar que o referido Diagnóstico foi realizado no ano de 2015 e que, embora já publicado o Novo Código de Processo Civil, este só passaria a entrar em vigor após decorrido 1 (um) ano da data de sua publicação oficial conforme determinado no art. 1.045 respectivo.

Neste sentido, percebe-se que, antes mesmo da sistematização normativa dos precedentes apresentada no CPC/2015, as ideias de que uma decisão de caráter vinculante poderia contribuir na prestação dos serviços da instituição já era enfatizada pelos defensores públicos.

Neste contexto da nova norma, passou-se a exigir da defensoria, tendo em vista se tratar de instituição voltada à implementação de política pública de acesso à justiça, a prevalência de uma atuação coordenada e estratégica (CARVALHO, 2022).

Assim, torna-se relevante pensar na criação de setores com atuação estratégica a fim de otimizar o serviço prestado pela tentativa de busca pela padronização de entendimentos nos tribunais em que atuam.

Para tanto a efetividade da forma em que se dá a prestação de serviços e o amplo acesso ao potencial público-alvo torna-se também fator a ser sistematizado, podendo as defensorias se valerem de meios processuais coletivos a fim de atingirem seu desiderato.

Destarte, não se exagera ao dizer que a representação realizada pela defensoria pública, que possui caráter instrumental, é capaz de refletir as aspirações da assistência jurídica às pessoas vulneráveis no Brasil (GARCIA, 2004).

Nestes termos, o autor justifica que devem ser estreitados ao máximo os vínculos entre a instituição e as exigências gerais da sociedade brasileira vez que há um campo extremamente promissor para o avanço institucional, transformando-se o solidarismo em uma exigência universal.

No entanto, embora a defensoria pública busque esse atendimento abrangente, há que se destacar que a própria instituição deve possuir um entendimento que visa a atingir o coletivo.

Acrescente-se no entanto, que Garcia (2004) traz um posicionamento que não se concorda, qual seja o de afirmar que a defensoria pública possui um caráter individualista atrelada às suas funções institucionais e que este só teria sido mitigado com o advento da Lei 11.448/07 que legitimou a defensoria pública para a propositura

de ações civis públicas, bem como da Lei Complementar 132/2009 que alterou a Lei Complementar 80/94 (que se trata da lei orgânica da instituição) para um viés voltado para a atuação coletiva.

De fato, pode-se dizer que essas normas mudaram o perfil da defensoria no sentido de ampliar seu caráter democrático e pluralista. No entanto não se tratou de inovação frente ao papel atuante do defensor público quanto à promoção da cidadania também de forma coletiva.

Pelo contrário, o defensor público já demonstrava sua atração pelo bem estar coletivo na própria atividade corriqueira, transcendendo suas ações perante uma infinidade de assuntos e conceitos jurídicos, contando com escasso orçamento e pouco efetivo de cargos existentes, além de, mesmo realizando procedimento similar ao de advogado registrado na Ordem dos Advogados do Brasil, não possuir o bônus sequer de receber honorários sucumbenciais de forma individual pois, quando destinados, são diretamente outorgados à instituição<sup>91</sup>.

No entanto, isto não afasta a atuação autônoma da defensoria pública frente a seus assistidos, não atingindo sua complexa atuação no que tange à proteção de grupos sociais ou buscando a garantia de direitos individuais.

A própria lei orgânica da defensoria pública destaca que uma das funções institucionais desta é a promoção da 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.

Com isso, a ação da defensoria pública pode se dar nas várias esferas do direito, pela possibilidade de construir decisões vinculativas que passam a contar com caráter coletivamente representativo.

Estas ações devem se dar por meio de uma participação ativa concreta, a fim de legitimar as razões da necessidade de eventual atuação da defensoria pública.

---

<sup>91</sup> Ressalte-se que, mesmo diante da superação da Súmula 421 do STJ frente ao tema 1002 que teve a repercussão geral conhecida e firmou a seguinte tese: “1. É devido o pagamento de honorários sucumbenciais à Defensoria Pública, quando representa parte vencedora em demanda ajuizada contra qualquer ente público, inclusive aquele que integra; 2. O valor recebido a título de honorários sucumbenciais deve ser destinado, exclusivamente, ao aparelhamento das Defensorias Públicas, vedado o seu rateio entre os membros da instituição”, estes honorários continuam não sendo destinados à pessoa física do defensor, no que difere dos procuradores pertencentes ao quadro da AGU, por exemplo.

Nesta tese, busca-se apresentar a possibilidade de se articular a atuação da defensoria pública frente aos precedentes (em especial ao IRDR).

Com efeito, diante dos números e argumentos apresentados, há que se considerar que, para que se atinja o maior número de jurisdicionados, demonstrando paralelamente segurança jurídica e uniformidade nas decisões, mister se faz estruturar o procedimento a ser adotado pela defensoria pública diante de uma forma coletiva processual para solucionar esta adversidade ou ao menos abrandar o colossal labor existente.

Para tanto, optou-se nesta pesquisa utilizar-se do IRDR apresentando a defensoria pública como agente ativo de grande valia na construção desses.

### **3.1. Defensoria Pública e proposição do IRDR**

Tratando da garantia institucional constitucionalmente assegurada da defensoria pública que acaba por culminar numa perspectiva de aprimorar a prestação de serviço que iria além do próprio indivíduo, destaca-se o viés intrinsecamente coletivo, um interesse institucional intitulado *amicus communitas*.

Nele tem-se a consideração de uma legitimidade da defensoria pública de representar as ambições de um determinado grupo social que compartilha uma intenção de direito em comum.

Com isso pode-se ressaltar que a visão de acesso à justiça não se pode restringir a direitos individuais, podendo ser interpretada a coletivização da concessão de garantias também uma forma de alcance à equidade.

Neste sentido, pode-se aqui pontuar as três ondas do movimento universal de acesso à justiça criadas por Cappeletti e Garth (1988) para que se tenha a visão de que a proteção aos interesses difusos poderia advir de uma assistência jurídica gratuita aos vulneráveis desde antes da Constituição Cidadã, alçando ideais à valoração conjuntamente dos direitos humanos.

Assim, pode-se correlacionar a necessidade da assistência judiciária (primeira onda do movimento) através de uma representação adequada para proteção dos direitos difusos (segunda onda do movimento) culminando no enfoque ao acesso à justiça representado pela terceira onda do movimento.

O solidarismo presente nesta terceira dimensão pode ser vislumbrado no ideal de democracia participativa presente na Constituição, como diante da defesa dos interesses difusos e coletivos que, conforme se defende nesta tese, pode se dar através da defensoria pública.

Destaca-se que não se enxerga qualquer óbice para que a defensoria pública possa também realizar o patrocínio judicial de associações altruísticas que tenham a intenção registrada em seus atos constitutivos situações que tratem por exemplo, de interesses difusos de interesse social.

Acredita-se assim que a efetividade da função social da defensoria pública encontra-se dotada de impacto social e a importância da instituição deve ser relevada.

Com isso, há que se destacar que este modo pelo qual os direitos se tornam efetivos, caracteriza crescentemente o estudo do processo civil, precisando se reconhecer que as técnicas processuais devem servir a funções sociais (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Neste sentido, a vantagem estratégica necessária para a concretização da paridade embasada no posicionamento de Cappelletti e Garth (1988), torna-se atender ao prognóstico longínquo trazido em sua obra de que garantia de acesso efetivo se relaciona às possibilidades concedidas às partes para implementar seu direito.

Ademais, a realização de discussões acerca da proteção dos direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade torna-se visivelmente mais complexa ao considerarmos as particularidades do arcabouço jurídico a ser acolhido institucionalmente, demandando a análise de diversas questões litigiosas e sua natureza estrutural, o que processualmente pode se dar através da construção dos precedentes, em especial do IRDR, vez que abrir-se-á vasto leque para formação conjunta de uma decisão com efeitos vinculativos.

Outro fator assertivo a ser destacado para tanto, inegavelmente, é a economia de escala no que tange à ação da defensoria pública em relação a casos futuros que tratem da mesma matéria de direito, tanto considerados de forma individual como coletiva.

Diante da possibilidade de se construir uma tese de aplicação vinculante, o gerenciamento da produtividade e da conseqüente redução da demanda processual frente à aplicação de um entendimento único far-se-á com que os defensores públicos

possam atuar perante outras necessidades de busca pelo direito, diante da carência contínua que lhe é apresentada.

Neste diapasão, apresentar a possibilidade de que seja agente ativo na construção de precedentes através da propositura do IRDR torna-se alternativa concreta para otimizar a prestação dos serviços pela instituição.

### **3.1.1. A defensoria pública como proponente**

Certamente a intenção, na forma procedimental, de que a presença da defensoria pública nas lides advindas de IRDR, é condição efetiva para que sejam representados os interesses difusos, coletivos e até individuais, além dos valores indisponíveis quando da discussão de tese em formação de um precedente, considerando que a instituição tem um papel de incluir a população no Estado Democrático de Direito.

Sabe-se que a proposição do IRDR poderá advir de diversas hipóteses conforme disposto na norma, outrossim, há que se considerar que, diante do aspecto de justiça social como essência da criação de uma tese comum, a importância da atuação institucional dos defensores públicos se faz presente.

Neste sentido, a expressão alcunhada de *amicus communitas* pode ser materializada com a ideia de ponte e mensageira da comunidade, atributo conferido à defensoria pública como uma garantia institucional para que possa representar o interesse das mais diversas comunidades, sendo expressão e instrumento do regime democrático para que se dê a representatividade coletiva (GERHARD; MAIA, 2023).

Assim, não há como se construir uma norma – pois é disso que se tratam os precedentes – sem o debate prévio e representativo, perante o qual serão ponderados e apresentados inúmeros pontos de vista.

Nisto a norma advinda de um precedente difere da legislação criada diretamente pelo poder legislativo, pois nesta, ao menos teoricamente, os representantes eleitos atuam em nome da população.

Na criação do precedente, frente à particularidade de que, de certa forma, o poder judiciário está atuando de forma atípica se considerada apenas sua atividade fim, deve-se garantir a apresentação das vozes dos jurisdicionados, e isto pode advir, precipuamente, através da atuação da defensoria pública.

Inclusive quanto ao ponto, mister ressaltar que a autora desta tese foi gestora de um projeto relativo à intenção de apresentar à defensoria pública a participação na construção de precedentes<sup>92</sup> também na esfera dos tribunais superiores (no caso, o STJ, órgão no qual a autora é servidora pública, e em parte do momento de construção desta tese encontrava-se como assessora no NUGEPNAC – Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e Ações Coletivas).

Assim, dentro desse panorama, privilegia-se o estudo da atuação da defensoria pública nos tribunais locais diante dos aspectos sensíveis de sua relevância na proteção dos direitos dos vulneráveis.

Com efeito, a presença da defensoria pública ainda afasta uma questão delicada: a ausência de controle judicial da representação frente à discussão dos direitos coletivos.

Isso porque, faz-se como representante dos indivíduos que, embora afetados pela decisão a ser proferida no âmbito do IRDR por terem seus processos individuais versando sobre idêntica questão, não se fizeram presentes nos autos nos quais se julgou a tese a ser aplicada.

Daí a importância trazida por Jevaux, Giesen e Secchin (2023) de se ter à frente do IRDR representantes que possam formular argumentos abrangentes e profundos, apresentando fundamentos robustos nos processos originários em torno da questão de direito apresentada, trazendo ao incidente o máximo de razões a serem analisadas pelo órgão julgador.

Assim, diante da força da defensoria pública como instituição, e considerando o colocado por Galanter (2018) quando afirma que “corporações e outras pessoas jurídicas são mais capazes no jogo do direito”, busca-se defender neste estudo a importância de se construir precedentes por meio do IRDR através da atuação da defensoria pública, seja porque a construção de uma tese irá uniformizar entendimento acerca de determinado tema, contribuindo em julgamentos mais equânimes com incentivos à segurança jurídica, seja porque a defensoria pública se constitui em importante player no sistema de justiça brasileiro no que tange ao alcance

---

<sup>92</sup> Conforme exposto por Passos (2022) deve-se pontuar a importante atuação do Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas estaduais nos Tribunais Superiores - GAETS frente ao STJ, vez que todas as matérias sobre as quais discute na Corte da Cidadania são relativas à defesa de direitos humanos de grupos vulnerabilizados, tendo atuado como *amicus curiae* em diversos processos e, no estudo em questão, a autora trouxe até o ano de 2021, um total de 42 processos.

e proteção das pessoas vulnerabilizadas, além de garantir maior legitimidade frente à possibilidade de representação de indivíduos de forma coletiva.

No intuito de confirmar a utilização de precedentes como instrumento de tutela coletiva, o CPC/2015 apresentou a possibilidade de que sejam propostos através de pedido de instauração do IRDR que deverá ser dirigido ao presidente de tribunal pela defensoria pública, por petição (art. 977).

Neste sentido, tem-se o principal foco discutido nesta pesquisa: a defensoria pública poderá pedir, de forma direta, a criação do incidente de resolução de demandas repetitivas devendo, para tanto, instruir a petição com os documentos necessários à demonstração do preenchimento dos pressupostos para a instauração do incidente conforme prevê o CPC.

Quanto a esta atuação, Campos e Paulino (2022) destacam que

a participação social, a realização de audiências públicas, os amici curiae serão ferramentas importantes para consolidar o acesso à justiça, podendo contar, agora, com a competência da Defensoria Pública para imiscuir-se em tais questões, através do IRDR, podendo a referida discussão ser levada, inclusive, para o âmbito dos Tribunais Superiores e, quiçá, ter a modulação de efeitos também como instrumento de concretização de direitos.

À vista disso, a defensoria pública não se torna importante apenas quando se trata na instauração do incidente, mas também em todo o desenvolvimento do trâmite processual, podendo apresentar ideias e propostas que devem ser analisadas pelo órgão julgador e, caso afastadas, devam ter suas razões motivadas e legalmente fundamentadas.

Mister acrescentar, inclusive, que a defensoria pública já possui previsão legal lhe concedendo a possibilidade de convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais conforme disposto no art. 4º, XXII da Lei Complementar n. 80/1994.

Tal situação pode contribuir sobremaneira para o cumprimento de um importante fator de legitimidade das teses a serem formadas: a publicidade.

Neste sentido, colocar a divulgação e a publicidade como regra a ser concretizada, faz com que mais camadas da comunidade que estejam possivelmente interessadas no desenrolar da construção da tese possam fazer parte dos debates e consequentes argumentações que poderão advir durante a demanda.

Assim, nesta perspectiva de ampla atuação retratando a sua abrangente representatividade, CARVALHO (2022) pontua também esta hipótese da defensoria pública, frente a sua atribuição institucional, o poder de participar dos IRDR em trâmite como *amicus curiae*.

### **3.1.2. A defensoria pública como *Amicus curiae***

Trazer a expressão *amicus curiae* do latim para aplicação nas Cortes Superiores foi uma feliz importação de nossa doutrina.

A expressão em latim traz o amplo espectro de atuação de um amigo da corte (ou do tribunal) que ingressa no processo com a função de apresentar particularidades e subsídios muita das vezes desconhecidos dos julgadores.

E referente à atuação pode ser realizada pela defensoria pública, principalmente diante de julgados com amplo espectro de aplicação com natureza de uma dimensão coletiva.

Em julgado de sua relatoria<sup>93</sup>, o Ministro Herman Benjamin expôs a importância da atuação coletiva na construção do IRDR, destacando que “a participação dos autores das ações repetitivas constitui o núcleo duro do princípio do contraditório no julgamento do IRDR. É o mínimo que se deve exigir para garantir a observância ao devido processo legal, sem prejuízo da participação de outros atores relevantes, como o Ministério Público e os *amici curiae*.”

A melhoria da qualidade das decisões faz-se mediante atuação conjunta e diversa frente aos debates e controvérsias que não de surgir, podendo se acentuar quando realizada por uma instituição com poder incomensurável de representatividade nos contornos da sociedade atual tal como a defensoria pública.

Esta importância foi destacada pela Ministra Nancy Andrigui, em julgado de sua relatoria<sup>94</sup>, no qual apresenta a necessidade de que a decisão de mérito possa ser construída em ambiente colaborativo e democrático, devendo a sociedade civil ser

---

<sup>93</sup> REsp n. 2.023.892/AP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/3/2024, DJe de 16/5/2024.

<sup>94</sup> REsp n. 1.854.842/CE, relatora Ministra Nancy Andrigui, Terceira Turma, julgado em 2/6/2020, DJe de 4/6/2020.

adequadamente representada no processo, citando a defensoria pública na função de custos vulnerabilis e os amicus curiae.

Assim, a criação de um ambiente colaborativo a fim de ampliar a participação social em determinada construção de decisões com efeito vinculativo, faz com que as causas apreciadas apresentem maior legitimidade e meios de efetivação, vez que não deverão se limitar às partes interessadas em determinado caso concreto.

Há posicionamentos, inclusive, que denominam de altruísta a atuação processual dos amicus curiae, vez que contribuem no próprio exercício da cidadania e em prol da garantia de direitos fundamentais.

Por conseguinte, a presença do amicus curiae acaba por concretizar uma pluralidade argumentativa primordial para contribuir à natureza colaborativa na formação do IRDR.

O próprio legislador no intuito de afirmar a importância do amicus curiae no IRDR, concedeu a única possibilidade de que seja interposto recurso – ressalvada a oposição dos embargos de declaração – pelo interventor, qual seja da decisão que julgar o IRDR.

Com isso, percebe-se o poder concedido à defensoria pública quando atuante como amicus curiae, que terá a chance de acrescentar pontos jurídicos valoráveis à posição que ocupará na representação.

Neste sentido, como colaboradora da justiça, a defensoria pública pode apresentar subsídios no intuito de melhor respaldar a decisão judicial a ser construída.

Outra justificativa interessante para participação da defensoria pública como amicus curiae se deu em voto do ministro relator Benedito Gonçalves em recurso especial admitido ao rito dos repetitivos no STJ<sup>95</sup>.

O ministro afirmou no caso concreto que a Defensoria Pública da União poderia se colocar como amicus curiae nos autos, vez que diante de sua atividade fim, poderia vir a sofrer os efeitos da decisão a ser exarada em demandas que tratassem da mesma controvérsia posta em debate.

E referidos resultados poderiam se fazer presentes tanto na atuação processual quanto na tentativa de solução de conflitos extrajudiciais, seja pela aplicação da tese

---

<sup>95</sup> REsp n. 1.185.583/SP, relator Ministro Benedito Gonçalves, relator para acórdão Ministro Cesar Asfor Rocha, Primeira Seção, julgado em 27/6/2012, DJe de 23/8/2012.

firmada ou pelo tempo remanescente que irá dispor frente à solução mais rápida dos litígios diante da existência anterior de um entendimento já consolidado.

Neste diapasão, tem-se evidente a importante participação da defensoria pública não só na proposição dos incidentes, mas também como agente participante na consecução da construção dos padrões decisórios vinculativos.

### **3.2. Panorama de atuação da DP na construção dos precedentes por meio do IRDR**

Destacada a importância da defensoria pública frente aos IRDR, buscou-se realizar a coleta de dados a fim de verificar o estado da arte da atuação da instituição frente a estes incidentes.

Para tanto, a primeira etapa da pesquisa destes dados deu-se através da análise pormenorizada dos sites dos tribunais acerca da proposição de IRDR, tendo-se como amostragem os 5 maiores tribunais estaduais do país bem como dos tribunais regionais federais.

A princípio optou-se por estes tribunais tendo em vista concentrarem o maior número de processos.

De posse destas informações coletadas diretamente nos sites dos respectivos tribunais na internet, buscou-se filtrar quais dos IRDR foram propostos pela defensoria pública e, dentre estes, quais obtiveram tese firmada.

Da respectiva análise, construiu-se a seguinte tabela com base nas informações levantadas:

*Tabela 10 - Atuação da Defensoria Pública em IRDR nos Tribunais de Justiça*

<b>TRIBUNAL DE JUSTIÇA</b>	<b>QUANTIDADE DE IRDR PROPOSTOS PELA</b>	<b>QUANTIDADE DE TESES FIRMADAS POR PROPOSTA</b>
TJSP	Não apresenta a informação	Não apresenta a informação
TJMG	Não apresenta a informação	Não apresenta a informação
TJRJ	Não apresenta a informação	Não apresenta a informação
TJRS	4 <sup>96</sup>	3
TJPR	Não apresenta a informação	Não apresenta a informação

Fonte: Tabela elaborada pela autora, com dados obtidos entre 6/10/2023 a 21/9/2023.

<sup>96</sup> Dados extraídos da análise das petições iniciais e decisões disponibilizadas pelo TJRS no link <https://www.tjrs.jus.br/institu/nurer/irdr.php>. Acesso em: 21/9/2023.

E no que tange aos Tribunais Regionais Federais:

*Tabela 11 - Atuação da Defensoria Pública em IRDR nos Tribunais Regionais Federais*

<b>TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL</b>	<b>QUANTIDADE DE IRDR PROPOSTOS</b>	<b>QUANTIDADE DE TESES FIRMADAS</b>
1ª Região	0	0
2ª Região	0	0
3ª Região	0	0
4ª Região <sup>97</sup>	0	0
5ª Região <sup>98</sup>	0	0
6ª Região	0	0

Fonte: Tabela elaborada pela autora, com dados obtidos entre 6/10/2023 a 21/9/2023.

Em continuação, diante da escassez de informações nos sites dos tribunais, na data de 6/10/2023, foi enviado pedido – por meio de link relativo à Lei de Acesso à Informação - perguntas aos tribunais objeto da primeira fase da pesquisa, quais sejam os que continham maior número de processos quanto aos estaduais e todos os federais, com a seguinte colocação:

Meu nome é Ana Flávia Borges Paulino, sou doutoranda na Universidade de Brasília e venho por meio desta solicitação pedir informações do tribunal a fim de instruir minha pesquisa acadêmica.

Realizei pesquisa no site do tribunal, mas não consegui localizar as respostas exatas que preciso.

Peço, por gentileza, responder às seguintes perguntas no que tange aos Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas - IRDR:

- 1) Quantos IRDR já foram propostos por seu Tribunal?
- 2) Dos IRDR propostos pelo seu Tribunal, quantos deles foi proposto pela Defensoria Pública?
- 3) E destes que foram propostos pela Defensoria Pública, quantos deles resultou em tese fixada?
- 4) Poderia ser informado qual o número destes IRDR propostos pela defensoria pública para consulta individual?

<sup>97</sup> Embora a defensoria pública da união não tenha proposto nenhum IRDR, consta no site do tribunal regional federal da 4ª região que ela atuou em 5 temas como *amicus curiae*.

<sup>98</sup> Defensoria Pública da União foi cadastrada como terceiro interessado na lide 0804985-07.2015.4.05.8300, que originou uma das teses de IRDR no respectivo tribunal.

Assim, tem-se que:

- No TJPR foi gerada a Manifestação nº 2023-004100
- No TJSP foi gerada a Solicitação nº 2023/00110639
- No TJRJ foi gerada a Manifestação nº 2023.026964
- No TJRS, foi enviado email ao ouvidoria@tjrs.jus.br
- No TRF1 foi gerado o Processo Administrativo 0030252-71.2023.4.01.8000.
- No TRF 2 foi gerada a Demanda nº 2023/65960
- No TRF 3 foi gerado o Processo Administrativo nº 0037547-08.2023.4.03.8000
- No TRF4 foi gerado o Processo Administrativo 0009699-19.2023.4.04.8000.
- No TRF 5 foi gerado o Processo Administrativo 0013351-10.2023.4.05.7000.
- No TRF 6 foi gerado o Processo Administrativo 0012610-47.2023.4.06.8000.

Após a consulta, os dados apresentados pelos tribunais foram os seguintes:

*Tabela 12 - Informações Recebidas dos Tribunais sobre IRDR*

TRIBUNAL	QUANTOS IRDR JÁ FORAM PROPOSTOS	QUANTOS DOS PROPOSTOS ERAM DA DEFENSORIA PÚBLICA	QUANTOS DOS IRDR PROPOSTOS PELA DEFENSORIA PÚBLICA RESULTOU EM TESE
TJSP	878	4	0
TJPR	322	1	0
TJRJ	44	0	0
TJRS	Informou que deveria consultar o site do tribunal		
TJMG	382	2	0
TRF1	Informou que deveria consultar o site do tribunal		
TRF2	Não encaminhou resposta		

TRF3	52	0	0
TRF4	34	0	0
TRF5 <sup>99</sup>	21	0	0
TRF6	11	0	0

Fonte: Tabela elaborada pela autora, com dados obtidos do pedido de acesso à informação apresentado junto aos tribunais em 6/10/2023.

Primeiramente, há que se destacar que a dificuldade de acesso à informação ficou efetivamente demonstrada quando da realização da pesquisa.

Para um incidente processual que busca construir uma tese a ser aplicada em diversos casos semelhantes, a publicidade existente referente aos IRDR em trâmite por si só já se demonstrou ineficiente.

Os sites dos tribunais não possuíam informações claras e precisas sobre os IRDR e, instados a se pronunciar acerca da existência destes, houve casos em que simplesmente optaram por dizer que deveríamos verificar no próprio site.

No entanto, diversas situações ocorreram quando da tentativa da busca direto no site, tal como a falta de campo específico ou a consideração de processos que poderiam estar em segredo de justiça, vez que não se enxerga nenhuma vedação legal para que se possa ser construída uma tese também nestas circunstâncias, bastando apenas discutir a questão possível de ser caracterizada como tema, afastando qualquer pontuação pública sobre as partes ou particularidades que as identifiquem.

Neste ponto justifica-se mais uma vez a importância da atuação da defensoria pública como instituição apta a representar de forma coletiva os possíveis interessados vez que poderá acompanhar, principalmente quando atuante como *amicus curiae*, o trâmite dos debates nos tribunais, garantindo maior legitimidade às decisões.

Percebe-se que os tribunais até hoje, embora se tenha passado mais de uma década da Lei de Acesso à Informação, não se adequaram à necessidade de apresentar de forma acessível e transparente os dados de interesse público sendo, no caso desta pesquisa, quais são os debates que podem resultar em possíveis decisões padronizadas vinculativas.

---

<sup>99</sup> Informações obtidas do link enviado pela ouvidoria. Disponível em: [https://arquivos.trf5.jus.br/TRF5/NUGEPNAC/2023/07/04/20230704\\_8C36C6\\_Levantamento\\_do\\_Quantitativo\\_de\\_IRDRs\\_\\_Ate\\_04\\_de\\_julho\\_de\\_2023.PDF](https://arquivos.trf5.jus.br/TRF5/NUGEPNAC/2023/07/04/20230704_8C36C6_Levantamento_do_Quantitativo_de_IRDRs__Ate_04_de_julho_de_2023.PDF). Acesso em: 1/11/2023

Primeiramente, o TJSP informou<sup>100</sup> que somente poderia apresentar o solicitado, quando ocorresse o preenchimento de termos de responsabilidade:

Em atenção ao solicitado, pelo e-mail abaixo, informamos que o assunto se enquadra nos termos da Portaria nº 10.181/2022, que regulamenta a realização de pesquisas por órgãos de pesquisa, pesquisadores e entidades privadas, no âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo, de forma que, para prosseguirmos com vossa solicitação, será necessário o preenchimento dos formulários anexos, os enviando, por obséquio, a esta caixa de e-mail, bem como documentos necessários. (documento com foto, comprovante do vínculo acadêmico, Observação: os formulários deverão estar todos campos preenchidos e assinados manualmente ou por meio de certificado digital.

Já o TJRS determinou<sup>101</sup>:

Tendo em vista a Ordem de Serviço nº 003/2021-P que estabelece o fluxo para tramitação de pedidos de autorização de acesso a dados no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul, as solicitações deverão ser encaminhadas, mediante preenchimento do Termo de Compromisso para acesso e utilização de dados, à Direção do Centro de Formação e Desenvolvimento de Pessoas do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul (CJUD/PJRS) para o e-mail [cjud-ensino@tjrs.jus.br](mailto:cjud-ensino@tjrs.jus.br)<mailto:cjud-ensino@tjrs.jus.br><mailto:cjud-ensino@tjrs.jus.br<mailto:cjud-ensino@tjrs.jus.br>> ou pessoalmente - Rua Celeste Gobbato, nº 229, Praia de Belas - Porto Alegre/RS. Para mais informações, entrar em contato com o CJUD pelo telefone (51) 3259-3888.

O TRF1 através de sua ouvidoria<sup>102</sup>, manifestou-se no seguinte sentido:

Em complemento à Manifestação 19215233, além das orientações lá contidas, acrescenta-se que as informações solicitadas por intermédio do documento Ouvidoria 19157375 poderão também ser obtidas mediante acesso e pesquisa na consulta pública do PJE 2a instância do TRF1 (<https://pje2g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>), inserindo, por exemplo, o número do processo paradigma, quando o feito já esteja tramitando na forma de PJE.

Nesta hipótese apresentada pelo TRF1, ao tentar-se realizar a consulta por meio do link informado na consulta, tendo em vista que não se está de posse dos números de processos paradigmas, obteve-se a seguinte restrição:

---

<sup>100</sup> Por meio de e-mail em quarta-feira, 18 de outubro de 2023.

<sup>101</sup> Por meio de e-mail em 9/10/2023

<sup>102</sup> Por meio de e-mail em terça-feira, 31 de outubro de 2023.

Figura 5 - Resultado da pesquisa pública no site do PJe.

The screenshot shows the PJe public search interface. On the left, there are search filters: 'Processo' (with a date range ending in 4.01), 'Processo referência', 'Numeração única' (with radio buttons for 'Livre' and 'CNPJ'), 'Nome da Parte', 'Nome do advogado', 'Classe Judicial' (with a dropdown menu showing 'INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE...'), and 'CPF' (with radio buttons for 'CNPJ' and 'CPF'). On the right, a search results list is displayed under the heading 'Processo'. A red arrow points to the top of the results list. A pink notification box at the top right states: 'Sua consulta retornou muitos processos e somente os 30 primeiros serão exibidos. Por favor, refine sua pesquisa.' The results list includes several entries, each with a checkbox and a document icon, such as 'INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS IRDR 0015676-61.2016.4.01.0000 - Nomeação VINICIUS RODRIGUES FIGUEIREDO SANTOS X UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS'.

Fonte: Tela capturada pela autora do resultado de pesquisa realizada no site do PJe do TRF1 em 31/10/2023

Portanto, não se pode obter, com exatidão, mesmo utilizando-se dos canais oficiais do TRF1, todos os IRDR propostos pelo tribunal e nem ao menos as informações relativas à defensoria pública.

Já o TRF6 manifestou-se no DESPACHO TRF6-OUVIDORIA 317/2023, no seguinte sentido:

Colha-se a manifestação da solicitante a respeito de:

- 1 - Seu vínculo com a comunidade acadêmica (aluno, professor, pesquisador) e respectiva instituição de ensino;
- 2 - O trabalho acadêmico que pretende produzir a partir dos dados colhidos nos processos judiciais na Justiça Federal da 6ª Região, comprovado por declaração da instituição de ensino respectiva; e
- 3 - Seu compromisso formal de submeter-se às obrigações dos artigos 7º e 11 da Lei 13.709/2018.

Assino-lhe o prazo de 10 (dez) dias úteis.

Em seguida, voltem-me para apreciar a liberação dos dados a serem levantados pelo setor próprio

Por fim, somente na data de 27/11/2023, como único tribunal que afinal prestou as informações solicitadas, o TRF da 6ª Região apresentou resposta<sup>103</sup>, destacando:

Até o dia 27 de novembro de 2023, foram propostos 11 IRDR's (Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas) no âmbito do Tribunal Regional Federal

<sup>103</sup> Por meio de e-mail.

da 6ª Região. Desse total, 5 foram propostos por advogados, 2 foram propostos por Desembargadores Federais, 3 foram propostos por Juízes Federais e 1 foi proposto pela OAB/MG. Nenhum deles foi proposto pela DPU (Defensoria Pública da União). Até o presente momento nenhum deles resultou em tese fixada.

Relata-se que todos os termos solicitados foram enviados devidamente assinados pela doutoranda, no entanto, faz-se mister destacar que os dados solicitados não se tratava de dados sensíveis e/ou sigilosos, o que evidencia descumprimento por diversos tribunais do disposto na Lei de Acesso à Informação no que tange ao fornecimento de dados.

Ademais, conforme se pode depreender frente a todos os números apresentados, o desencontro de informações perante os tribunais é imenso: os números disponíveis nos sites dos tribunais e os que foram disponibilizados posteriormente simplesmente não se assemelham na grande maioria das vezes.

Referida crítica se faz importante tendo em vista que a apresentação incorreta dos dados macula as pesquisas e eventuais propostas de melhoria a serem apresentadas aos responsáveis, além de não atender às normas vigentes no que tange à transparência dos atos públicos.

Assim, diante da escassez de informações e buscando traçar a atuação da defensoria pública no país no que tange à proposição de IRDR, optou-se por realizar uma segunda etapa de coleta de dados com uma pesquisa diretamente nas defensorias públicas por via de Lei de Acesso à Informação e agora abrangendo todos os tribunais estaduais e federais, tendo como base o seguinte formulário:

*Figura 6 - Conteúdo do pedido de informação enviado pela autora aos tribunais*

Prezadas e Prezados,

Com fundamento na Lei de Acesso à informação venho por meio deste solicitar que me respondam as seguintes perguntas preenchendo as tabelas abaixo com dados relativos à sua instituição (para melhor visualização, também encaminho anexo o arquivo word com cópia deste pedido):

Contextualização:

Quantos defensores públicos ativos existem nesta defensoria pública?

Esta Defensoria Pública conta com quantos estagiários trabalhando em apoio direto aos defensores (minutando, fazendo relatório, atendendo ao público etc.)?

Esta Defensoria Pública conta com quantos colaboradores terceirizados trabalhando em apoio direto aos defensores (minutando, fazendo relatório, atendendo ao público etc.)?

Existência de apoio externo

Esta Defensoria Pública possui algum convênio com universidades no seu Estado? Se sim, este foi celebrado por meio de qual instrumento e qual o seu número? Poderia me enviar uma cópia?

Existem advogados voluntários atuando nesta Defensoria Pública? Se sim, quantos?

Atuação Estratégica:

Relação de Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas - IRDR apresentados por esta Defensoria:

Relação de IRDR em que esta Defensoria participa(ou) como amicus curiae:

Esta defensoria pública vem atuando em quantos processos/ano em seu Estado, considerando os últimos 3 anos?

Fonte: Elaborado pela autora.

Os e-mails a todas as áreas responsáveis pelo fornecimento de informações ao cidadão das defensorias públicas (inclusive à defensoria pública da União) foram enviados em única data, qual seja 25/06/2024 a fim de facilitar o momento da coleta e o acompanhamento dos prazos.

Ao indagar-se acerca da força de trabalho presente em cada defensoria pública, obteve-se de forma sistematizada as seguintes informações ora organizadas em tabela:

Tabela 13 - Força de trabalho nas defensorias públicas

Defensoria Pública	Quantidade de defensores ativos	Quantidade de estagiários	Quantidade de colaboradores terceirizados	Apoio externo
Acre	53	74 estagiários remunerados e 05 estagiários voluntários	Não possui	Termos de colaboração com faculdades e 1 advogado voluntário
Alagoas	93	230	68	UNIMA Maceió, para atendimento da população pelo escritório modelo da Faculdade
Amapá	-	-	-	-
Amazonas	153	419	10	Termo de Cooperação assinado com a Faculdade Boas Novas
Bahia	-	-	-	-
Ceará	366	399	372	Convênios com universidades e faculdades
Distrito Federal	259	418 de graduação 150 de pós-graduação	Não informado	a) Convênios com universidades e faculdades b) 130 advogados voluntários
Espírito Santo	-	-	-	-
Goiás	135	159 estagiários de Pós-graduação, 197 de Nível superior e 21 de Nível médio		Com universidades e instituições de ensino. Possui 22 advogados voluntários
Maranhão	229	300 estagiários de graduação e 312 estagiários de pós-graduação	Apenas para apoio administrativo	Não possui
Mato Grosso	209	580	48	Convênio com UFMT; 21 advogados voluntários
Mato Grosso do Sul	-	-	-	-
Minas Gerais	687	1576	294	Possui convênio com diversas instituições de ensino no Estado
Pará	-	-	-	-

Defensoria Pública	Quantidade de defensores ativos	Quantidade de estagiários	Quantidade de colaboradores terceirizados	Apoio externo
Paraíba	-	-	-	-
Paraná	153	471	Nenhum dos terceirizados atua em apoio à atividade fim	Universidades no Estado do Paraná
Pernambuco	-	-	-	-
Piauí	119	282	Não possui	Convênios com instituições de ensino para realização de estágio
Rio de Janeiro	755	2155	Não possui	7 convênios com instituições de ensino superior
Rio Grande do Norte	-	-	-	-
Rio Grande do Sul	-	-	-	-
Rondônia	-	-	-	-
Roraima	-	-	-	-
Santa Catarina	-	-	-	-
São Paulo	825	1786 de graduação e 1193 de pós-graduação em direito.	Não possui	89 advogados voluntários e diversos convênios <sup>104</sup>
Sergipe <sup>105</sup>	150	145	49	Sim. Convênio com Universidade
Tocantins	117	215	Não possui	Termo de Cooperação técnica com Universidades e centros de ensino
Defensoria Pública da União	2091, sendo 692 ativos	1941	289	Não, contudo cada regional pode fazer

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados enviados pelas defensorias públicas

<sup>104</sup> A DPE-SP possui dezenas de convênios com objetos diversos em prol da melhoria da instituição. Todos estão detalhadamente disponíveis para consulta em <https://www.defensoria.sp.def.br/transparencia/portal-da-transparencia/licitacoes-contratos-e-convenios/convenios-bi>.

<sup>105</sup> O e-mail resposta do gabinete do Defensor-Público Geral do Estado de Sergipe em 26/6/2024 afirmou apenas que as informações solicitadas disponíveis ou quantificadas estão todas acessíveis no Portal da Transparência da Defensoria Pública do Estado.

Tabela 14 - Atuação da defensoria na proposição de IRDR.

DEFENSORIA PÚBLICA	Quantidade de IRDR apresentados	O IRDR gerou tese?	Quantidade de participação como amicus curiae em IRDR
Acre	-	-	-
Alagoas	0	N/A	0
Amapá	-	-	-
Amazonas	N/A <sup>106</sup>	--	--
Bahia	-	-	-
Ceará	0	N/A	0
Distrito Federal	0	N/A	0
Espírito Santo	-	-	-
Goiás	1	0	0
Maranhão	0	N/A	0
Mato Grosso	0	N/A	0
Mato Grosso do Sul	-	-	-
Minas Gerais	0	N/A	0
Pará	-	-	-
Paraíba	-	-	-
Paraná	0	N/A	0
Pernambuco			
Piauí	0	N/A	0
Rio de Janeiro	0	N/A	2
Rio Grande do Norte	-	-	-
Rio Grande do Sul	-	-	-
Rondônia	-	-	-
Roraima	-	-	-
Santa Catarina	-	-	-
São Paulo	3	0	10
Sergipe	0	0	0
Tocantins	1	1	1
Defensoria Pública da União	0	0	0

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados enviados pelas defensorias públicas

Com posse destes dados, percebe-se que as defensorias praticamente não atuam nos IRDR propostos nos Tribunais de origem, seja por meio de amicus curiae ou seja propondo a instauração do IRDR nos termos delimitados pela legislação.

Dada a importância do IRDR e a possibilidade de se delimitar teses de interesse do público-alvo das defensorias, esta lacuna acaba por prejudicar o próprio trabalho da defensoria no que tange ao número de demandas – considerando que uma tese poderia ser aplicada a inúmeras situações semelhantes – e, de forma indireta, o

<sup>106</sup> O email enviado pelo Gabinete do Defensor Público Geral em resposta às indagações afirmou que as consultas com IRDR devem ser realizadas no próprio site do Tribunal de Justiça

judiciário como um todo, vez que a baixa de processos em trâmite é resultado incessantemente buscado.

Por meio dos dados também é possível extrair a pouca quantidade de profissionais atuando em cada defensoria pública. Mesmo utilizando-se de estagiários constituídos tanto por alunos que cursam a graduação, quanto pelos que cursam a pós-graduação e, em alguns estados podendo contar com advogados voluntários, percebe-se que a demanda apresentada à instituição carece de mais reforço capacitado.

Pode-se destacar estados, como São Paulo e Tocantins, que detém maior número de estagiários do que de defensores públicos atuando, o que pode desprestigiar a carreira em detrimento da concessão de uma mão de obra menos qualificada mas mais barata.

Ao serem indagadas no formulário apresentado acerca da quantidade de processos em que atuou nos últimos três anos, apenas algumas das defensorias responderam à questão proposta, enquanto a maioria ou apenas não respondeu à pergunta ou indicou que deveria ser buscada esta informação perante os sites de tribunais.

Entretanto, insta ressaltar que é impossível obter dados precisos perante apenas consulta aos sites de tribunais.

Conforme apresentado nesta pesquisa, diversos empecilhos surgem quando se busca as informações diretamente no site dos Tribunais de origem, sendo o principal deles o relativo à inúmera quantidade de processos em trâmite por segredo de justiça, os quais não constariam em qualquer busca geral a ser realizada.

Destaca-se outra questão a ser pontuada.

Ao se questionar à DPU acerca do IRDR, a resposta obtida foi a seguinte (grifos nossos):

"Prezados,

Cumprimentando-os cordialmente, em atenção ao Memorando SEI 7219556 e do Despacho SEI 7226608, e de ordem do Exmo. Sr. Defensor Público Federal Dr. Gustavo Zortéa da Silva, comunica-se que a AASTF não possui informações relacionadas ao item:

6) Relação de IRDR em que esta Defensoria participa (ou) como amicus curiae: Número do Processo Convidada a participar ou se candidatou.

**Por oportuno, s.m.j., informamos que a competência para julgamento de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR é originária do tribunal estadual ou federal a que o juiz da causa estiver vinculado (art. 985, inciso I, CPC), o que foge do campo de atuação da AASTF, nos termos do regimento interno da DPGU.**

**Esse entendimento é embasado pela decisão do Min. Dias Toffoli nos autos da PET 8245-STF."**

De posse desta resposta, optou-se por verificar a referida PET 8245-STF, que se trata de pedido de instauração de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, com o objetivo de uniformizar entendimento jurisprudencial no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Nela, retratando a importância do instituto, o Ministro Relator Dias Toffoli ponderou que “o precedente servirá como pauta de conduta para fundamentar eventuais decisões concessivas de tutela da evidência”.

No entanto, a respectiva decisão conclui, de forma monocrática, que “o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas é um incidente a ser suscitado perante os tribunais de segundo grau”, dizendo o dispositivo:

Assim, consideradas as hipóteses estritas versadas no art. 102 da Lei Maior, essa Suprema Corte não detém competência originária para processar e julgar Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas<sup>107</sup>.

Nestes termos, a resposta apresentada pela DPU nos termos exarados trata apenas, considerando a decisão proferida pelo STF, de IRDRs propostos na Corte Suprema, não os restringindo em nenhum momento quanto aos Tribunais Regionais Federais, órgãos de atuação dos defensores públicos da União, e nem ao Superior Tribunal de Justiça.

Conforme o art. 22 do Regimento Interno da DPU realmente a AASTF compete ajuizar ações e acompanhar os processos em andamento perante o Supremo Tribunal Federal, no entanto a intenção de prospecção das informações se deve a toda a DPU, o que não foi relatado na resposta proferida, demonstrando o real desconhecimento

---

<sup>107</sup> Em recente julgado com ementa publicada no dia 13/6/2024, o Tribunal Pleno do STF decidiu através da Pet 12412 AgR o descabimento da instauração do IRDR perante o Supremo Tribunal Federal.

das partes envolvidas sobre a existência do IRDR e sua relação com a possibilidade de ser proposto pela defensoria pública.

### **3.3. O desafio da interação**

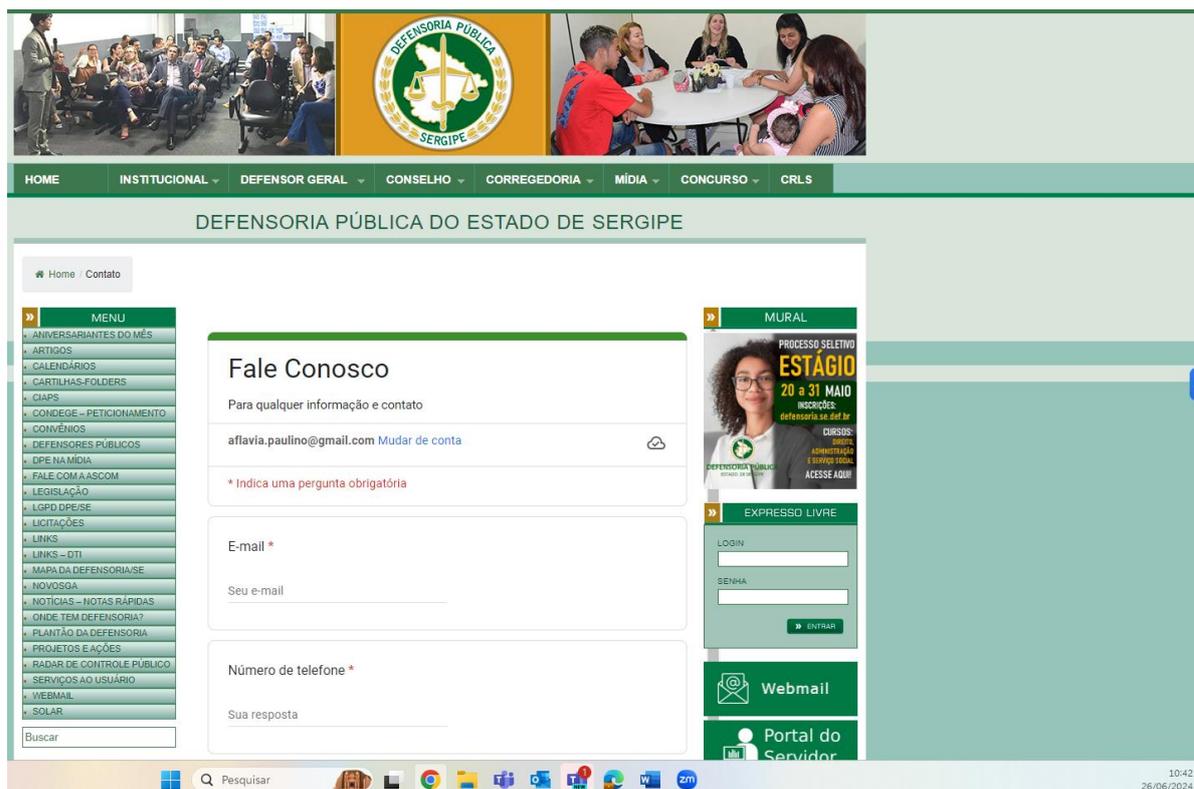
Precipuamente, a pesquisa realizada demonstrou as peculiaridades no que tange à obtenção de informações e a dificuldade de estabelecer ao menos um contato inicial com as defensorias públicas por todo o país.

Conforme exposto, algumas defensorias públicas possuem restrição inclusive às chamadas telefônicas (por exemplo a Defensoria Pública do Estado do Piauí), o que faz necessária a ponderação e a transposição desta adversidade sob o aspecto das partes que buscam o auxílio da instituição.

Ao se ponderar como se daria o início da pesquisa, primeiramente considerou-se que a solicitação das informações poderia ser realizada diretamente ao canal de atendimento direto ao cidadão e, subsidiariamente, à ouvidoria do órgão.

Destarte, surgiu o primeiro desafio a existência de defensoria pública que não possui ouvidoria e canal de atendimento direto ao cidadão, como a de Sergipe. Neste caso optou-se por enviar e-mail diretamente ao defensor-geral com o pedido das informações tendo em vista que a página da internet possuía um simples formulário google para preenchimento e este não suportava o envio do formulário de pedido de dados:

Figura 7 - Website da Defensoria Pública do Estado de Sergipe



Fonte: Tela capturada pela autora em 26/6/2024

Diante disso, passou-se a considerar como se daria a introdução de uma provável interação de um interessado e a defensoria pública, pois, se para fornecer informações legalmente previstas para acesso público já se percebeu a adversidade, como ficaria um assistido ao tentar ter seu primeiro acesso à defensoria pública?

Assim, no intuito de aperfeiçoar este contato inicial, o que de forma horizontal contribui no próprio acesso à justiça, algumas boas práticas adotadas foram documentadas no decorrer do estudo.

Optou-se por demonstrá-las a fim de validar a ideia de que a melhoria na prestação dos serviços pode se dar através também do aprimoramento dos canais de comunicação.

Primeiramente exemplifica-se a do Rio de Janeiro que possui um aplicativo para que ocorra a interlocução do assistido com o órgão:

*Figura 8 - Divulgação de aplicativo disponibilizado pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro*



Fonte: Tela capturada pela autora ao acessar o site da instituição em 26/6/2024

Este instrumento parece interessante diante do contexto atual em que a existência de smartphones tem alcançado todas as camadas sociais.

No entanto, se considerar-se as defensorias públicas no Norte do país, por exemplo, a utilização de um aplicativo pode não ser uma boa opção.

Isto porque dada a dimensão territorial, inúmeros locais não possuem sequer acesso à internet, o que por si só inviabilizaria esta possibilidade.

Ademais, como poderão requisitar os serviços da defensoria a população hipossuficiente que não possui sequer o alimento diário – quiçá um celular - ou aqueles vulneráveis analfabetos que não detém o conhecimento linguístico necessário para relatar seus problemas e pedidos de solução? Fica quanto ao ponto uma lacuna.

Assim, uma alternativa interessante foi verificada na defensoria pública do Distrito Federal que possui Unidade Móvel de atendimento:

Figura 9 - Figura 9 - Divulgação do programa pela Defensoria Pública do Distrito Federal

## Unidade Móvel de Atendimento Itinerante



### Aniversário de São Sebastião

- **Data:** 24 e 25 de junho
- **Horário:** das 9h às 16h
- **Local:** em frente à Administração Regional de São Sebastião

### Ação itinerante em Ceilândia Norte

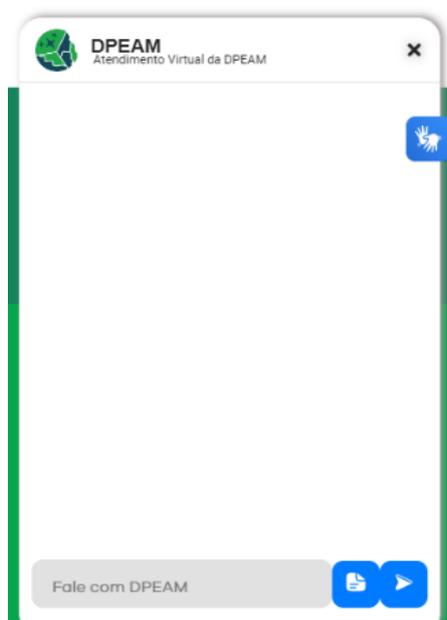
- **Data e horário:** 29 de junho, das 9h às 14h
- **Local:** Centro Educacional 16 – QNQ 03, Lote B, Área Especial, Ceilândia Norte

Fonte: Tela capturada pela autora ao acessar o site da instituição em 26/6/2024

Esta poderia ser uma opção para o interior dos estados do Norte do país tendo em vista que para acesso a inúmeras localizações há que se utilizar de embarcações aptas a navegar nos rios locais.

Utilizando-se novamente da tecnologia, a defensoria pública do Amazonas possui chatbot em seu site para atendimento:

Figura 10 - Tela do Chatbot disponibilizado pela Defensoria Pública do Estado do Amazonas.



Fonte: Tela capturada pela autora ao acessar o site da instituição em 26/6/2024

E a Defensoria Pública do Estado de Amapá criou atendimento pelo whatsapp:

*Figura 11 - Divulgação do número de whatsapp da Defensoria Pública do Estado de Amapá.*



Fonte: Tela capturada pela autora ao acessar o site da instituição em 26/6/2024

Dados estes exemplos, mister destacar que, a interação das defensorias públicas com seu público-alvo pode ser aprimorada e que esta contribuição mútua de informações e soluções de problemas é instrumento precípuo para a melhoria da prestação dos serviços da instituição.

Colocar à disposição um telefone de emergência, afixar as informações de contato nas partes externas de fóruns e edifícios públicos com caráter jurisdicional, disponibilizar atendimento presencial com intuito de triagem prévia, podem ser formas de aprimorar a comunicabilidade.

A valoração desta interação faz-se além deste contato inicial, vez que se dará ante toda a relação processual e contribuirá, no caso deste estudo, para a legitimação dos IRDRs por facilitar a construção de teses diante da manifestação de prováveis interessados.

Com isso, promover a interlocução da defensoria pública com seus possíveis interessados/público-alvo deve ser destacado como fator essencial para a prestação dos serviços prestados.

### **3.4. Ponderações acerca da pequena atuação da defensoria pública na formulação do IRDR**

#### **3.4.1. Os óbices**

Conforme demonstrado no decorrer da pesquisa, tem-se que a atuação da defensoria pública frente à proposição de IRDR, atualmente, é ínfima.

Tomando como exemplo o TJSP, conforme consta na tabela apresentada no capítulo anterior, apenas 0.45% dos IRDR foram propostos pela defensoria pública, tendo tribunais com a ausência total dessas proposições por parte desta instituição (TJRJ por exemplo).

A interposição de um IRDR não se reduz a uma simples petição com sugestão de análise de possível tese. Deve-se ter fundamentação coerente com a proposta, não se resumindo ainda a análise, a somente apresentar um documento, pois faz parte da construção de uma tese dotada de maior legitimidade, o acompanhamento contínuo da lide, para que possa se manifestar quando entender de direito, propor a realização de audiências e diligências, dentre outros atos passíveis de serem executados pelos interessados.

Se a defensoria pública, na maioria dos tribunais, nem ao menos apresenta propostas de IRDR, quiçá acompanhar os trâmites que deles irão advir.

No entanto, cumpre destacar que não se faz esta ponderação no intuito de apresentar críticas à instituição, vez que a pesquisa demonstrou o quanto as defensorias possuem complexidade na sua atuação, enorme demanda e pouco orçamento.

O quadro apresentado no capítulo anterior demonstra que mesmo frente a milhares de processos, a defensoria pública ainda conta com escassez de profissionais o que influi diretamente na qualidade do serviço prestado.

Ademais, tem-se que a defensoria pública possui objetivos funcionais específicos<sup>108</sup>, que a diferem da advocacia privada e são de suma importância vez que o serviço prestado não se trata apenas de propor lides perante o poder judiciário, mas sim de atos diversos em várias frentes de atuação.

---

<sup>108</sup> Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/ebook-pesquisa-sobre-o-sistema-suplementar-de-advocacia-datativa-remunerada-no-Brasil-2024.pdf>. Acesso em: 7/3/2025

Neste sentido, tem-se a orientação jurídica; a promoção dos direitos humanos, da defesa dos direitos coletivos e da participação democrática, além da priorização consensual dos conflitos.

Todavia, ater-se-á à questão processual neste momento vez que a crítica apresentada é referente à possibilidade de atuação da defensoria pública na apresentação da proposta de IRDR mediante petição e o consequente acompanhamento processual deste.

Nada obstante, pode-se trazer como referência a promoção de direitos humanos, da defesa dos direitos coletivos e da participação democrática como fatores extremamente importantes para enquadrar no sentido de justificar a relação que deve existir entre a Defensoria Pública e o IRDR.

Neste sentido, sabe-se que a instrução processual de um IRDR é tarefa complexa e, a fim de garantir uma maior participação social na construção das teses que irão advir do debate a ser realizado, há que se estar atento aos mínimos procedimentos e acontecimentos no decorrer do processo.

Durante a coleta de dados realizada, diversos meandros de atuação da defensoria pública foram notados, demonstrando que a realidade vivida pelos defensores se encontra longe do ideal necessário para a prestação de um serviço tão importante.

As defensorias públicas no Brasil possuem carência de diversos meios para efetivar a melhor prestação de seus serviços, o que por si só demonstra um empecilho ao acompanhamento substancial do trâmite de um IRDR.

No entanto, o acompanhamento da lide se dá além da manifestação nos autos quando necessário. O atendimento ao hipossuficiente, o estudo do caso concreto, a preparação de audiências são alguns atos que se pode citar que demonstram que a atividade do defensor público extravasa o que se lê nos autos.

Diante da possibilidade de atingir pessoas diversas no vasto território em que atua, a defensoria pública demonstra ser a principal instituição a realmente representar o interesse diverso do maior número de possíveis interessados em grande parte de pontos importantes de discussão social, o que a torna essencial na construção do debate para criação das teses nos incidentes.

E, na construção de padrões decisórios vinculantes, a participação social – que pode se dar de forma bem representada pela defensoria pública ou com o auxílio desta – é fator importante para a legitimação do procedimento e da criação da tese.

Para tanto, deve ser proporcionado à instituição a facilitação de meios de acesso para a realização deste mister.

No entanto, conforme exposto neste estudo, ainda restam inúmeras melhorias a serem realizadas nas defensorias.

Além da falta de estrutura para funcionamento e, conseqüentemente, para o atendimento do público que procura pelos préstimos da instituição, a escassez de material de apoio também é fator que dificulta a laboração.

Não basta que a defensoria tenha, por exemplo, uma sala para atendimento de mulheres vítimas de violência mas não possua brinquedos ou outro tipo de entretenimento para que seja realizado o suporte às crianças vítimas, que geralmente fazem parte do universo desta mulher, enquanto o atendimento é realizado pelos defensores públicos.

Tal situação pode expressar um desejo simples perante a atuação da instituição, mas o acolhimento às pessoas que procuram as defensorias públicas é fator primordial para garantir a humanidade na prestação do serviço e o apoio necessário para a real resolução do problema.

Neste sentido, não se pode projetar e incentivar a realização de formas alternativas de resolução de conflitos a fim de desafogar o poder judiciário e, conseqüentemente, as ações a serem ajuizadas pelos defensores públicos diante da inexistência de locais privados para a realização de mediação e conciliação.

Outrossim, a interação de outros profissionais na realização de atendimentos seria importante, tais como psicólogos e pedagogos aptos a atender as crianças vítimas de violência doméstica ou abuso sexual.

Mister destacar com isso que todos estes fatores contribuem na sobrecarga de trabalho dos defensores, afastando cada vez mais a possibilidade de acompanhamento de processos específicos e complexos como os IRDR, atrapalhando inclusive, a sua possibilidade de instauração pelas próprias defensorias tal como demonstrado nesta pesquisa.

Estas descrições afetam diretamente a questão processual sugerida, cabendo destacar aqui outro fator que influirá na possível proposta de incidentes: a falta de tempo dos profissionais para qualificação.

Considerando que apenas os Estados do Maranhão, Rio Grande do Norte e Sergipe não possuem Escola própria da defensoria pública ao tempo da realização desta pesquisa, presume-se que o acesso às atualizações relativas às novas

mudanças do Código de Processo Civil possui meio direto para que sejam apresentadas aos interessados.

Não obstante, com a alta demanda de trabalho vivenciada por cada defensor, não há como se exigir o necessário aprimoramento constante dos profissionais em questão.

O IRDR é procedimento novo trazido com o CPC de 2015 e, para que possa ser utilizado, exige ao menos que se saiba que ele existe e em quais hipóteses poderá ser utilizado.

Isso demanda um estudo mais aprofundado dos profissionais interessados no tema que, conquanto possa ser realizado por demandas a serem apresentadas às próprias Escolas de cada defensoria pública, exigirá dedicação e comprometimento do estudante que, nesta hipótese apresentada no decorrer deste estudo, torna-se fator impossível de se atingir frente à necessidade de atendimento à enorme e constante demanda que assola as defensorias públicas.

Logicamente para que estas pontuais modificações possam ser realizadas, o orçamento público destinado às defensorias públicas deve ser majorado e isso engloba uma discussão que afeta todo o poder judiciário tendo em vista que, de um lado temos salários exorbitantes e acima do teto fixado pela norma (salário do ministro do STF) concedido a membros<sup>109</sup> e, por outro, temos a escassez de orçamento relativa à produtos de higiene em determinadas defensorias.

Na tabela a seguir, optou-se por apresentar um paralelo da remuneração inicial do defensor na defensoria pública de cada Estado e a remuneração inicial do membro do Ministério Público no mesmo Estado:

---

<sup>109</sup> Conforme reportagem publicada pela Revista Exame em 23/7/2023, metade dos juízes do Brasil ganha mais que os ministros do STF. Disponível em: [https://www.google.com/search?q=salario+exorbitante+judiciario&rlz=1C1VDKB\\_pt-PTBR1064BR1064&oq=salario+exorbitante+judiciario&gs\\_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIHCAEQIRigATIHCAIQIRigAdIBCDg0MjJqMGo5qAIAAsAIB&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=salario+exorbitante+judiciario&rlz=1C1VDKB_pt-PTBR1064BR1064&oq=salario+exorbitante+judiciario&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIHCAEQIRigATIHCAIQIRigAdIBCDg0MjJqMGo5qAIAAsAIB&sourceid=chrome&ie=UTF-8). Acesso em: 7/3/2025.

Tabela 15 - Tabela comparativa da remuneração entre defensores públicos e membros do ministério público.

DEFENSORIA	REMUNERAÇÃO INICIAL DEFENSORIA PÚBLICA <sup>110</sup>	REMUNERAÇÃO MINISTÉRIO PÚBLICO
Acre	21.084,00	30.404,42 <sup>111</sup>
Alagoas	30.404,42	34.052,93 <sup>112</sup>
Amapá	28.804,19	30.404,42 <sup>113</sup>
Amazonas	24.874,63	35.845,22 <sup>114</sup>
Bahia	23.429,68	28.723,95 <sup>115</sup>
Ceará	28.931,01	34.052,95 <sup>116</sup>
Distrito Federal	30.119,45	37.765,56 <sup>117</sup>
Espírito Santo	26.808,00	35.845,21 <sup>118</sup>
Goiás	34.485,97	32.350,31 <sup>119</sup>
Maranhão	32.228,74	32.350,30 <sup>120</sup>
Mato Grosso	25.780,35	28.884,19 <sup>121</sup>

<sup>110</sup> Dados extraídos através de relatório publicado pela Pesquisa Nacional da Defensoria Pública de 2023. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/bases-de-dados-da-pesquisa-nacional-da-defensoria-publica/>. Acesso em 24/8/2024

<sup>111</sup> Dados obtidos através do último edital do concurso para o ano de 2022 no site <https://www.mpac.mp.br/concursos/membros/xiii-concurso-para-promotor-de-justica/>

<sup>112</sup> Dados obtidos através do site <https://sistemas.mp.al.mp.br/transparencia/principal/publicacoes/46#>

<sup>113</sup> Disponível em [https://mpap.mp.br/transparencia/index.php?pg=res\\_tabela\\_cargos\\_detalhar\\_membros#:~:text=Descri%C3%A7%C3%A3o%20do%20Cargo%2C%20PROCURADOR\(A\)%20DE%20JUSTICA%2C%20PR%20MOT,R\\$%2035.462%2C22%2C%20R\\$%2033.689%2C11%2C%20R\\$%2030.404%2C42%2C%20%2C](https://mpap.mp.br/transparencia/index.php?pg=res_tabela_cargos_detalhar_membros#:~:text=Descri%C3%A7%C3%A3o%20do%20Cargo%2C%20PROCURADOR(A)%20DE%20JUSTICA%2C%20PR%20MOT,R$%2035.462%2C22%2C%20R$%2033.689%2C11%2C%20R$%2030.404%2C42%2C%20%2C). Acesso em 31/8/2024

<sup>114</sup> Disponível em: <https://www.mpam.mp.br/transparencia-execucao/transparencia-diariasepassagens#:~:text=CARGO%2C%20Agente%20T%C3%A9cnico%20%2D%20Arquivista%2C%20Agente%20T%C3%A9cnico,FORA%20DO%20ESTADO%2C%20%2D%2C%20%2D%2C%20%2D%2C%20%2D%2C>. Acesso em: 2/9/2024

<sup>115</sup> Disponível em: <https://lai.sistemas.mp.ba.mp.br/#>. Acesso em: 2/9/2024

<sup>116</sup> Disponível em: <http://wapp.mp.ce.mp.br/portaltransparenciasydle/pagina/MembrosEstruturaRemuneratoria>. Acesso em 2/9/2024

<sup>117</sup> Disponível em: <https://www.mp.df.mp.br/transparencia/arquivos/plano-de-carreira-e-estrutura-remuneratoria/tabela-subsidio-mensal.pdf>. Acesso em 2/9/2024

<sup>118</sup> Disponível em: [https://transparencia.mp.es.mp.br/informacoes/Gestao\\_de\\_Pessoas/Plano\\_de\\_Carreira\\_e\\_Estrutura\\_Remuneratoria.asp](https://transparencia.mp.es.mp.br/informacoes/Gestao_de_Pessoas/Plano_de_Carreira_e_Estrutura_Remuneratoria.asp). Acesso em 2/9/2024

<sup>119</sup> Disponível em: [https://www.mp.go.mp.br/transparencia/gestao\\_pessoas/estrutura\\_remuneratoria\\_membros](https://www.mp.go.mp.br/transparencia/gestao_pessoas/estrutura_remuneratoria_membros). Acesso em: 2/9/2024.

<sup>120</sup> Disponível em: <https://www.mp.ma.mp.br/category/portal-da-transparencia/gestao-de-pessoas/?post=3067#result>. Acesso em: 2/9/2024

<sup>121</sup> Disponível em: <https://mp.mt.mp.br/transparencia/conteudo.php?id=141&tipo=7>. Acesso em: 2/9/2024

DEFENSORIA	REMUNERAÇÃO INICIAL DEFENSORIA PÚBLICA <sup>110</sup>	REMUNERAÇÃO MINISTÉRIO PÚBLICO
Mato Grosso do Sul	28.884,20	33.958,61 <sup>122</sup>
Minas Gerais	23.102,79	34.052,95 <sup>123</sup>
Pará	13.674,67	30.404,42 <sup>124</sup>
Paraíba	12.213,70	32.350,30 <sup>125</sup>
Paraná	18.132,49	32.530,31 <sup>126</sup>
Pernambuco	22.548,59	34.054,96 <sup>127</sup>
Piauí	27.687,26	30.617,24 <sup>128</sup>
Rio de Janeiro	25.666,87	35.845,20 <sup>129</sup>
Rio Grande do Norte	22.103,42	34.052,36 <sup>130</sup>
Rio Grande do Sul	22.213,43	28.954,20 <sup>131</sup>
Rondônia	28.574,45	32.350,31 <sup>132</sup>

<sup>122</sup> Cálculos obtidos através da análise da Lei Estadual n. 3.188/06 c/c Resolução nº 11/2023-PGJ, de 31 de março de 2023. Disponível em:

<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/118e4f322c408c790425713a0046a2f1?OpenDocument>. Acesso em 2/9/2024

<sup>123</sup> Disponível em:

[https://transparencia.mpmg.mp.br/arquivo/gestao\\_de\\_pessoas/estrutura\\_remuneratoria/membros/Subsidio\\_Membros\\_2024.html](https://transparencia.mpmg.mp.br/arquivo/gestao_de_pessoas/estrutura_remuneratoria/membros/Subsidio_Membros_2024.html). Acesso em: 4/9/2024

<sup>124</sup> Disponível em:

<http://transparencia.mppa.mp.br/QLIKMP/6.GestaoPessoas/anexos/leis/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%2018-2018%E2%80%93CPJ%20-%20MEMBROS%20SUBS%C3%8DDIO%20%20REAJUSTE%202018-2019.pdf>. Acesso em: 4/9/2024

<sup>125</sup> Disponível em: <https://ged-api.mppb.mp.br/public/arquivos/15859610/html>. Acesso em 4/9/2024

<sup>126</sup> Disponível em: [https://mppr.mp.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2024-03/transpamembro\\_mar\\_2024.pdf](https://mppr.mp.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2024-03/transpamembro_mar_2024.pdf). Acesso em: 4/9/2024

<sup>127</sup> Disponível em: <https://transparencia.mppe.mp.br/estrutura-remuneratoria>. Acesso em: 4/9/2024

<sup>128</sup> Disponível em: <https://transparencia.mppi.mp.br/documento/17022/preview>. Acesso em: 4/9/2024

<sup>129</sup> Disponível em: [https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https://transparencia.mprj.mp.br/documents/3750031/3751782/estrutura\\_remuneratoria\\_membros.ods/3f827ee2-4542-2eca-c0cd-1534d2f8bdac?t=1707236696821](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https://transparencia.mprj.mp.br/documents/3750031/3751782/estrutura_remuneratoria_membros.ods/3f827ee2-4542-2eca-c0cd-1534d2f8bdac?t=1707236696821). Acesso em: 4/9/2024

<sup>130</sup> Disponível em: <https://transparencia.mprn.mp.br/Arquivos/C0003/2024/R0049/72822.pdf?dt=04092024164805>. Acesso em: 4/9/2024

<sup>131</sup> Disponível em: [https://transparencia.mprs.mp.br/gestao\\_pessoas/estrutura\\_remuneratoria/tabela\\_subsidios/](https://transparencia.mprs.mp.br/gestao_pessoas/estrutura_remuneratoria/tabela_subsidios/). Acesso em: 4/9/2024

<sup>132</sup> Disponível em: [https://servicos-portal.mpro.mp.br/web/mp-transparente/gestao-de-pessoas/estrutura-remuneratoria/membros#\\_48\\_INSTANCE\\_TLHdzi4eF796\\_=https%3A%2F%2Fservicos-portal.mpro.mp.br%2Fdocuments%2F29101%2F7386620%2FEstrutura%2Bremuneratoria%2Bmembro%2BFevereiro%2B2024%2Fb439d44c-0bc5-49a2-8f77-d1a5ca839f13%3F](https://servicos-portal.mpro.mp.br/web/mp-transparente/gestao-de-pessoas/estrutura-remuneratoria/membros#_48_INSTANCE_TLHdzi4eF796_=https%3A%2F%2Fservicos-portal.mpro.mp.br%2Fdocuments%2F29101%2F7386620%2FEstrutura%2Bremuneratoria%2Bmembro%2BFevereiro%2B2024%2Fb439d44c-0bc5-49a2-8f77-d1a5ca839f13%3F). Acesso em: 4/9/2024

DEFENSORIA	REMUNERAÇÃO INICIAL DEFENSORIA PÚBLICA <sup>110</sup>	REMUNERAÇÃO MINISTÉRIO PÚBLICO
Roraima	32.004,70	30.320,20 <sup>133</sup>
Santa Catarina	20.035,18	32.350,06 <sup>134</sup>
São Paulo	23.144,35	32.350,05 <sup>135</sup>
Sergipe	18.001,40	35.877,27 <sup>136</sup>
Tocantins	32.228,69	32.350,31 <sup>137</sup>
DPU	24.298,40	-----

Fonte: Tabela elaborada pela autora com os dados obtidos nos sites de transparência dos órgãos.

Assim, pontuou-se no início desta tese a correlação entre o surgimento do Ministério Público e da Defensoria Pública.

Há que se salientar que conforme verificou-se, são instituições novas, com competências próprias, previsão constitucional e a mesma forma de seleção de seus membros (prova oral, prova discursiva e prova objetiva).

Ademais as duas exigem um profissional bacharel em direito, não sendo requisito para posse no cargo títulos de especialização, mestrado e doutorado.

Presentes as semelhanças na seleção, ausente paridade na questão remuneratória dos membros ou da previsão orçamentária.

Destaca-se que apenas nos Estados de Goiás e Roraima, o salário inicial dos defensores públicos encontra-se em valor maior que dos membros do ministério público.

Há Estados nos quais o valor do salário do membro do MP ultrapassa em 2 ou até 3 vezes o salário de um defensor público.

<sup>133</sup> Disponível em:

[https://www.mprrr.mp.br/web/upload/files/transparenciaNovo/MPRR\\_GP\\_06a\\_2024\\_07.pdf](https://www.mprrr.mp.br/web/upload/files/transparenciaNovo/MPRR_GP_06a_2024_07.pdf). Acesso em: 4/9/2024

<sup>134</sup> Disponível

em:

<https://transparencia.mpsc.mp.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=portal%20transparencia%5Cportal%20transp%20mpsc.qvw&host=QVS%40qvias&anonymous=true>. Acesso em: 4/9/2024

<sup>135</sup> Disponível

em:

<https://www.mpsp.mp.br/documents/20122/0/Quadro+Portal+-2024+-+Reaj+Membros+e+Servidores+%281%29.pdf/1fec356c-5b8a-7fbd-16e0-3840fda656b7?t=1724773308551>. Acesso em: 4/9/2024

<sup>136</sup> Disponível

em:

<https://www.mpse.mp.br/index.php/portal-da-transparencia-plano-de-carreira-e-estrutura-remuneratoria-membros/>. Acesso em: 4/9/2024

<sup>137</sup> Disponível

em:

<https://transparencia.mpto.mp.br/#/Gest%C3%A3o%20de%20Pessoas/Plano%20de%20carreira%20e%20estrutura%20remuneratoria/>. Acesso em: 4/9/2024

Exemplifica-se aqui o Estado do Paraná, tendo em vista que no capítulo anterior desta pesquisa, foi esse o que obteve maior número de pessoas prováveis a serem equiparadas ao público-alvo da instituição para cada defensor público, o que equivale dizer que, a princípio, seria um Estado de provável grande demanda frente à instituição.

Todavia, a despeito da enorme quantidade provável de assistidos, ao retratar o salário destes defensores públicos, tem-se que este é aproximadamente 55% menor comparado ao dos membros do Ministério Público do mesmo Estado.

Quanto à demanda de trabalho, novamente ocorreu problema na coleta da pesquisa diretamente nas defensorias públicas.

Com isso, considerando que ao serem indagadas no formulário acerca da quantidade de processos em que atuou nos últimos três anos, não terem sido apresentadas respostas efetivas, novamente optou-se por buscar números na Pesquisa Nacional da Defensoria Pública, agora considerando a do ano de 2024<sup>138</sup>.

Nesta pesquisa foi relatado que no ano de 2023 foram realizados 24.635.990 atendimentos pelas defensorias públicas<sup>139</sup>, gerando 2.341.090 processos e 3.793 ações coletivas ajuizadas.

Destarte, ao consultarmos o relatório “Ministério Público um retrato”<sup>140</sup> temos em relação aos Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal e Territórios, 563.943 atendimentos realizados.

De posse do respectivo relatório, optou-se por trazer os números de defensores públicos de cada defensoria informado pela Pesquisa Nacional da Defensoria Pública, a fim de novamente tornar possível traçar um paralelo entre as instituições:

*Tabela 16 - Tabela comparativa de quantidade entre defensores públicos e membros do ministério público*

<b>ESTADO</b>	<b>Quantidade de defensores ativos</b>	<b>Quantidade de membros do Ministério Público ativos</b>
- Acre	54	88
- Alagoas	94	156
- Amapá	56	78
- Amazonas	145	163

<sup>138</sup> Por ter sido a pesquisa realizada durante 4 anos, várias informações foram surgindo diante do novo cenário das defensorias públicas.

<sup>139</sup> Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/pesquisa-nacional-2020/dados-administrativos-sobre-a-defensoria-publica/>. Acesso em 10/9/2024.

<sup>140</sup> Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2021>. Acesso em: 10/9/2024

<b>ESTADO</b>	<b>Quantidade de defensores ativos</b>	<b>Quantidade de membros do Ministério Público ativos</b>
- Bahia	410	580
- Ceará	366	453
- Distrito Federal	258	390
- Espírito Santo	160	269
- Goiás	129	417
- Maranhão	228	315
- Mato Grosso	211	265
- Mato Grosso do Sul	204	219
- Minas Gerais	687	1.080
- Pará	268	322
- Paraíba	198	219
- Paraná	160	792
- Pernambuco	314	438
- Piauí	112	155
- Rio de Janeiro	772	893
- Rio Grande do Norte	100	199
- Rio Grande do Sul	461	696
- Rondônia	94	147
- Roraima	47	50
- Santa Catarina	135	519
- São Paulo	831	2.013
- Sergipe	111	137
- Tocantins	113	111
- Defensoria Pública da União	695	2.411 (total considerando todos os ramos do MPU)

Fonte: Tabela elaborada pela autora com os dados obtidos através dos relatórios Pesquisa Nacional da Defensoria Pública e Ministério Público um retrato, bem como através dos sites dos órgãos.

Assim, além do paralelo frente à remuneração, podemos perceber pelo quadro acima, que a quantidade de Membros do MP ativos se mantém em quase todos os estados (com exceção apenas do Tocantins por uma diferença de 2 integrantes da carreira) muito superior à de defensores públicos, mesmo tendo estes uma sobrecarga de trabalho maior.

Em recente pesquisa realizada<sup>141</sup> pela Defensoria Pública tendo como fonte as leis orçamentárias anuais de 2023, teve-se a previsão de R\$ 31.663.591.578,00 destinados ao Ministério Público, enquanto apenas R\$ 8.500.729.099,68 foram designados à Defensoria Pública.

Outra situação que embaraça o crescimento do orçamento das defensorias públicas é ainda se manter no país a figura do advogado dativo, desconsiderando-se

<sup>141</sup> Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/ebook-pesquisa-sobre-o-sistema-suplementar-de-advocacia-dativa-remunerada-no-Brasil-2024.pdf>. Acesso em 6/3/2025

o art. 98 da ADCT que, mediante o disposto na Emenda Constitucional nº 80 de 2014, expressamente consignou que o número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população.

Importante ressaltar que a pesquisa também aponta que atualmente 78,6% das unidades federativas ainda utilizam o sistema suplementar de advocacia dativa remunerada.

Ora, enquanto não ocorrer a extinção ou a limitação percentual de contratação do advogado dativo, o interesse da própria OAB para que cesse essa forma de prestação de serviço jurídico não irá diminuir.

Um detalhe a ser apresentado extraído dos referidos dados, é que a própria defensoria pública do estado de São Paulo possui o Termo de Convênio nº 002/2021 com a OAB para a prestação de assistência judiciária gratuita suplementar, contando com um cadastro de 40.000 advogados dativos inscritos<sup>142</sup>.

Assim, pode-se indagar o real intento perante a assinatura de convênio nessas circunstâncias de que poderia ser por própria vontade dos defensores públicos do Estado de São Paulo a fim de protegerem que mais pessoas adentrem a sua carreira para não sofrerem perdas.

No entanto, seria mais lógico que estes defensores públicos pleiteassem novo concurso com mais cargos para que seja atendida toda a demanda.

Outrossim, nestas circunstâncias pode-se visualizar a possibilidade de uma insurreição da própria OAB no Estado de São Paulo para barrar determinado intuito utilizando-se de meandros políticos e influências legislativas.

Tentando talvez blindar essa influência, a DPE-SP criou uma Assessoria de Convênios, para atuar em parceria com a OAB no intuito de gerir o Termo firmado.

O relatório demonstra que, desde que a gestão unificada da assistência jurídica em São Paulo passou a ser realizada pela Assessoria, em 2007, ocorreu significativa e gradativa redução de gastos com o sistema suplementar de advocacia dativa<sup>143</sup>,

---

<sup>142</sup> Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/ebook-pesquisa-sobre-o-sistema-suplementar-de-advocacia-dativa-remunerada-no-Brasil-2024.pdf>. Acesso em: 7/3/2025

<sup>143</sup> Preocupado com a sistemática de pagamentos dos advogados dativos, o TCU no acórdão 2.284/2.021 reiterou as recomendações apresentadas no acórdão 972/2018 julgado pelo Plenário: “9.2.4 ao Conselho Nacional de Justiça que, no exercício da competência constitucional de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário (art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal de 1988), adote medidas para aprimorar a transparência e o controle da nomeação de defensores dativos pelas diversas unidades daquele Poder, com divulgação periódica e detalhada dos gastos envolvidos”.

diante da utilização de um planejamento estratégico para identificar áreas com maiores índices de litigiosidade, o que possibilita, por exemplo, o deslocamento de defensores público para atender eventuais tipos de demanda.

Isto demonstra que há que se realizar um planejamento de gastos no que tange à prestação dos serviços de advogados dativos e não simplesmente nomear profissionais sem controle ou fiscalização.

De volta ao estado do Paraná, tem-se que o TCE-PR publicou relatório de fiscalização<sup>144</sup> no qual afirma que o gasto do estado com os advogados dativos totalizava, em 2024, 146 milhões de reais e que, conforme relatado no Achado 15, aproximadamente 3,2% dos pagamentos se deram em valor superior aos definidos na tabela da OAB. Pontua-se que o referido estado possui um dos 4 menores salários de defensores públicos do país.

Percebe-se assim, o descaso para com a defensoria pública local em detrimento do advogado dativo (e ainda quanto ao membro do Ministério Público que recebe 55% a mais que um defensor público em seu salário inicial)<sup>145</sup>.

O descuido para com os defensores públicos e, conseqüentemente, aos próprios assistidos, se mostra mais aparente ao se comparar os orçamentos de cada unidade tendo por base os diferentes estados brasileiros.

No custo projetado do sistema suplementar de advocacia dativa remunerada, tem-se de forma concreta, a demonstração da diferença de valores concedidos à defensoria pública e ao sistema de advocacia dativa.

É a tabela extraída da Pesquisa sobre o Sistema Suplementar de Advocacia Dativa Remunerada no Brasil<sup>146</sup>:

---

<sup>144</sup>Disponível em: <https://servicos.tce.pr.gov.br/fiscalizacao/relatorios/2024/Relatorio%202024%20Advocacia%20Dativa%20PGE%20TJ%20DPEP.pdf>. Acesso em: 7/3/2025

<sup>145</sup> Interessante reportagem publicada no site conjur em 20/2/2025 traz o seguinte título: *Gasto com advogados dativos permitiria instalar Defensoria em todas as comarcas do país*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-fev-20/gasto-com-advogados-dativos-permitiria-instalar-defensoria-em-todas-as-comarcas-do-pais/>. Acesso em: 6/3/2025

<sup>146</sup> Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/ebook-pesquisa-sobre-o-sistema-suplementar-de-advocacia-dativa-remunerada-no-Brasil-2024.pdf>. Acesso em: 7/3/2025

*Tabela 17 - Tabela comparativa entre o orçamento executado pelas defensorias públicas e o custo de sistemas suplementares de apoio judiciário*

<b>ESTADO</b>	<b>ORÇAMENTO EXECUTADO PELA DEFENSORIA PÚBLICA (R\$)</b>	<b>CUSTO DO SISTEMA SUPLEMENTAR DE ADVOCACIA DATIVA BASEADO NA REALIDADE ATUAL (R\$)</b>
<b>AC</b>	57.265.240,19	681.126.740,44
<b>AL</b>	89.596.659,92	3.019.433.369,31
<b>AP</b>	73.128.668,27	1.573.115.679,15
<b>AM</b>	215.255.974,45	1.166.883.465,42
<b>BA</b>	369.378.263,90	10.306.220.913,00
<b>CE</b>	290.914.901,00	24.747.221.490,08
<b>DF</b>	316.693.425,11	1.401.843.375,26
<b>ES</b>	115.521.983,12	532.652.083,33
<b>GO</b>	150.439.709,13	423.813.049,22
<b>MA</b>	271.714.590,23	3.515.840.978,36
<b>MT</b>	314.574.769,25	5.199.940.434,78
<b>MS</b>	279.525.410,81	3.889.686.173,96
<b>MG</b>	853.902.750,97	11.468.544.654,91
<b>PA</b>	246.164.554,26	8.347.610.015,95
<b>PB</b>	103.337.737,25	1.374.540.239,36
<b>PR</b>	164.652.788,20	461.811.600,51
<b>PE</b>	222.157.282,52	11.333.453.016,75
<b>PI</b>	116.591.005,67	1.916.347.380,34
<b>RJ</b>	1.103.506.233,90	57.904.715.384,95
<b>RN</b>	95.483.625,95	1.658.162.562,84
<b>RS</b>	584.182.325,99	1.336.383.015,33
<b>RO</b>	119.326.249,24	684.054.134,40
<b>RR</b>	98.198.075,54	869.911.505,19
<b>SC</b>	112.892.172,71	560.453.954,98
<b>SP</b>	1.076.979.389,10	2.726.229.149,23
<b>SE</b>	87.780.522,24	956.567.361,71
<b>TO</b>	199.778.085,27	3.008.454.319,52
<b>UM</b>	677.133.425,00	1.094.787.349,32
<b>TOTAL</b>	<b>8.406.075.819,19</b>	<b>162.159.803.397,58</b>

Fonte: Tabela elaborada pela autora com os dados obtidos no site da Pesquisa Nacional da Defensoria

Tem-se assim que o custo total previsto para advocacia dativa no país é quase 20 (vinte) vezes maior do que o custo total das defensorias públicas (incluindo da União).

Não se justifica tamanha irrazoabilidade em se manter essa conjuntura.

Com isso, sob as óticas que se tenta achar uma justificativa para manutenção da situação das defensorias públicas, nos resta outra ponderação a ser feita de que a falta de interesse político em melhorar a remuneração e o investimento na defensoria pública como forma de aprimorar o acesso à justiça concedendo às diversas camadas da sociedade a possibilidade de adentrar nos corredores do judiciário, seja através de um processo judicial, seja por meio de opções de acesso multiportas, é fator factual.

Neste desafio de articular as diferenças da sociedade, quando se fala de formas alternativas de resolução de conflitos, não só a estrutura é influenciada pela falta de orçamento.

A contratação de profissionais intérprete de libras para ocasiões específicas, a título exemplificativo, é fator que contribui para a humanização do atendimento e para a inclusão.

Além disso, pode-se colocar o aperfeiçoamento profissional de todos os profissionais da instituição para o uso da linguagem simples<sup>147</sup> no decorrer da prestação de serviços o que pode contribuir não somente para a acessibilidade, mas também para evitar a ocorrência de conflitos.

Para tanto, o amadurecimento de políticas públicas englobando os serviços prestados pela defensoria traz benefícios que caminham além da própria instituição, vez que pode fomentar objetivos que promovam o respeito e a dignidade de toda a sociedade e a alocação<sup>148</sup> de recursos de forma efetiva diante de uma avaliação qualificada.

Assim, o aprimoramento de políticas distributivas destinadas à defensoria pública como forma de qualificar os serviços prestados a seus direcionados podem influir na dimensão organizacional como um todo, evidenciando que os óbices à

---

<sup>147</sup> O CNJ possui o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples e apresenta as razões para tanto e, dentre elas, a acessibilidade que pode se dar através da Língua Brasileira de Sinais (Libras) e audiodescrição, por exemplo. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-da-justica/acessibilidade-e-inclusao/pacto-nacional-do-judiciario-pela-linguagem-simples/>. Acesso em 17/8/2024

<sup>148</sup> “A missão constitucional atribuída às Defensorias Públicas de garantir o acesso à justiça dos grupos mais vulneráveis da população demanda a devida alocação de recursos financeiros para aparelhamento da instituição” (RE1140005, Tribunal Pleno, Relator Ministro Roberto Barroso, Julgado em 26/6/2023, Publicação em 16/8/2023).

apresentação e acompanhamento de IRDR pelas defensorias públicas não se condensam somente em questões processuais.

### 3.4.2. Amicus curiae é melhor?

Evidenciando as dificuldades para a atuação da defensoria pública na interposição do IRDR, surge a oportunidade de discutir-se que essa ocorra por meio do amicus curiae.

Esta figura processual faz com que o “amigo da corte” forneça subsídios para o julgamento, intervindo no processo apenas quando tem seu pedido de participação deferido pelo juiz ou relator ou recebe convite de ofício.

Isso porque nada obsta que a solicitação para admissão se dê, por exemplo, quando o processo ainda não foi movimentado para a instância superior ou até mesmo quando, diante da realização de uma diligência a ser cumprida em primeira instância, o amicus curiae manifeste-se solicitando sua participação.

Na própria decisão que tratar do amicus curiae, poderá ser definido os poderes a ele outorgados. Essa definição também poderá se dar no curso do processo caso surja situação relevante que, diante da especificidade do objeto e sua repercussão social, requeira a participação intrínseca do “amigo da corte”.

Outrossim, o STJ já definiu particularidades para a atuação deste interveniente.

Ressalte-se que, mediante solicitação de dados realizada à Ouvidoria do STJ e com resposta efetuada em 30/8/2024, este Tribunal afirmou que possui na data de 27/8/2024, 325 processos em trâmite nos quais pelo menos uma das partes atua como amicus curiae, sendo que 71 têm como amicus curiae uma Defensoria Pública, seja a Defensoria Pública da União (DPU) ou qualquer outra defensoria pública estadual e que até a respectiva data não houve petições de IRDR protocoladas no STJ<sup>149</sup>.

Diante desses dados, percebe-se que existem mais processos nos quais a defensoria atua de um modo geral como amicus curiae do que IRDR propostos pela instituição.

---

<sup>149</sup> Ressalte-se sobre a possibilidade de interposição do incidente diretamente no STJ que “A Corte Especial deste Tribunal, ao julgar o AgInt na Pet n. 11.838/MS, entendeu que somente é cabível a instauração do IRDR diretamente no STJ quando as demandas de sua competência originária ou de revisão ordinária preencherem os requisitos do art. 976 do CPC” (AgRg na Pet n. 14.142/RS, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Corte Especial, julgado em 11/10/2022, DJe de 19/10/2022.)

Isto pode refletir a real tentativa da defensoria pública em estar presente na discussão de temas que julga possuir um caráter importante para seu público-alvo, mas com situação muito mais fácil de se manifestar do que diante de um IRDR, vez que a atuação dos *amicus curiae* é, de certa forma, limitada.

Em julgado de 19/5/2021 proferido pela Corte Especial de relatoria da Ministra Nancy Andrigui, no EDcl na QO no REsp n. 1.813.684/SP, afirmou-se que não é função dos *amicus curiae* "a defesa de interesses subjetivos, corporativos ou classistas", sendo que "a intervenção do *amicus curiae* em processo subjetivo é lícita, mas a sua atuação está adstrita aos contributos que possa eventualmente fornecer para a formação da convicção dos julgadores, não podendo, todavia, assumir a defesa dos interesses de seus associados ou representados em processo alheio".

Neste diapasão, percebe-se que a intervenção como *amicus curiae* possui restrições que não se aplicam ao caso se o processo for instaurado mediante petição da própria defensoria pública, o que daria mais autonomia à instituição para participar da instrução processual.

Ademais, o posicionamento do STJ coloca que a presença do *amicus curiae* no processo se dá, na verdade, em benefício da jurisdição, não configurando um direito processual do interessado<sup>150</sup> e que a sua figura é prevista em processos de natureza objetiva, sendo admissível em processos subjetivos apenas em situações excepcionais<sup>151</sup>.

Cabe lembrar que, em se tratando de IRDR, o *amicus curiae* possui um poder peculiar que legitima ainda mais sua atuação, qual seja, além da possibilidade de opor embargos de declaração, a de recorrer da decisão que julgar o referido incidente.

No entanto, há que se considerar que o ingresso do *amicus* no processo pode não ser admitida<sup>152</sup> o que poderia causar prejuízo ao interesse público discutido nos autos vez que o deferimento desta participação é faculdade do magistrado.

---

<sup>150</sup> REsp n. 1.656.161/RS, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Segunda Seção, julgado em 16/9/2021, DJe de 25/10/2021.

<sup>151</sup> AgInt no MS n. 25.655/DF, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 16/8/2022, DJe de 19/8/2022.

<sup>152</sup> "O *amicus curiae* visa o auxílio do juízo à compreensão de questões técnicas, não estando, pois, como na hipótese, voltado à intensificação da defesa das partes que já estão bem representadas nos autos. Precedentes: EDcl no AREsp n. 1.789.094, Ministro Moura Ribeiro, DJe de 2/2/2022; PET no REsp n. 1.798.705/SC, relator Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, DJe de 8/4/2019". (AgInt no AREsp n. 1.947.394/SP, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 3/4/2023, DJe de 13/4/2023.)

Retrata-se decisão proferida no RESP 1.333.977/MT julgado pelo rito dos repetitivos na qual, por meio do voto da Relatora Ministra Maria Isabel Gallotti, indeferiu-se o pedido de inclusão da Defensoria Pública da União nos autos em que se discutia a revisão de contratos de crédito rural em face do Banco do Brasil e no qual ficou definida a seguinte tese: “A legislação sobre cédulas de crédito rural admite o pacto de capitalização de juros em periodicidade inferior à semestral”.

Naquela ocasião ocorreu então a discussão acerca de tema que poderia afetar diversos assistidos da defensoria pública considerando que a probabilidade de pessoas de baixa renda tenham que se utilizar de empréstimos para condução de suas atividades é logicamente fator a ser considerado.

Justificou seu voto a relatora afirmando que a alegação de que a defensoria pública da união representa consumidores em milhares de ações é fator insuficiente para a representatividade que justificasse sua intervenção formal em processo submetido ao rito dos repetitivos.

Tem-se então que o *amicus curiae* pode ser interessante e até efetiva forma de participação social mas, no entanto, a possibilidade de se ter o pedido indeferido obsta que ele, embora de grande importância, possa ser considerado a melhor opção para a participação da defensoria pública como representante de seus assistidos vez que estaria sujeita aos limites da livre convicção do juiz quanto à necessidade de sua participação na lide.

Contudo, a existência de participação como *amicus curiae* não obsta a proposição e acompanhamento dos IRDR, situação processual que culmina na coletivização representativa da discussão pela defensoria pública em prol de seus assistidos, atuando como instrumento para concretização de direitos fundamentais.

Com isso, a função social da instituição também pode ocorrer por meio da repercussão da discussão através da utilização do IRDR, tendo, assim, o interesse coletivo como finalidade precípua.

#### 4. CONCLUSÃO

Primordialmente, há que se destacar que, conquanto o IRDR tenha sido apresentado pelo Código de Processo Civil no ano de 2015, ele ainda não se encontra sendo utilizado de forma ampla por diversos tribunais<sup>153</sup>.

Cita-se como exemplo o STJ pois, em pedido de informação realizado diretamente ao órgão, foi esclarecido que nunca foi proposto IRDR diretamente no Tribunal.

Embora não seja vedado pela norma, o Regimento Interno do STJ não traz a hipótese de instauração originária de IRDR, o que, na prática, obsta sua interposição.

Pondera-se tal situação ocorreu pela real não intenção de que este incidente seja proposto no âmbito da Corte Especial ou por incompreensão da norma vez que o art. 977 do CPC afirma que o pedido de instauração do incidente será dirigido ao presidente de tribunal, não delimitando qual.

Destaca-se que, o não conhecimento do trâmite do incidente ou, ainda, a ausência de conhecimento de sua existência pode ser justificativa apta a fundamentar a inexistência de um número extenso de proposições.

No capítulo 1 da presente tese intentou-se apresentar a estruturação da defensoria pública, tratando-se do público-alvo almejado por ela, destacando a importância – agora constitucional – que possui a instituição.

Com base nos dados apresentados até o momento, percebe-se que a simples existência da defensoria pública no patrocínio de causas relativas aos direitos dos mais vulneráveis, não consolida a garantia dos direitos fundamentais destes frente a um infindável número de processos que são gerados a todos os anos, bem como perante a atuação diante de outros atos judiciais e extrajudiciais.

Neste diapasão, intentou-se apresentar o IRDR como ferramenta para que a defensoria pública a utilize para dar início em debates de grande relevo para seus assistidos diretamente nos tribunais, promovendo a intenção do direito que pleiteia, resguardando sua autonomia e atuando na busca da uniformização de decisões.

---

<sup>153</sup> Enquanto no mês de abril de 2025 se tem 1.134 teses de recursos especiais apresentadas somente pelo STJ e 1.370 temas de repercussão geral no STF, ao analisar todos os tribunais do país, têm-se 1.184 teses de IRDR cadastradas no sistema PANGEA. Disponível em: <https://pangeabnp.pdpj.jus.br/pesquisa>. Acesso em: 21/4/2025

Para tanto, abordou-se no capítulo 2 o conceito de precedente culminando, através de uma digressão histórica que perpassou pela common law e pela civil law, a importância que deve se dar ao IRDR por destacar, aos tribunais locais, a intenção de construção de teses que viabilizem a proteção aos direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade.

No capítulo 3 buscou-se entrelaçar a necessária participação da defensoria pública nas demandas sociais que podem ter uma discussão ativa a ser realizada por meio dos IRDR.

No entanto, a fim de aprimorar a participação da defensoria pública nos incidentes, surgem diversos desafios além de simplesmente articular as diferenças da sociedade.

Outrossim, mister destacar que a interposição de um IRDR não se constitui apenas à apresentação da possível tese ao tribunal.

Ele demanda um acompanhamento pontual, apresentação de possíveis interessados e/ou associações que possam contribuir com o debate, realização de audiências públicas, dentre outras propostas de atuação que possam vir a surgir durante o trâmite processual.

No entanto, a falta de orçamento, a escassez de profissionais, a ausência de estrutura adequada são temas tratados nesta tese e que influem na prestação dos serviços da instituição e, em especial, na quantidade de IRDR propostos.

Embora a nova legislação processual traga a possibilidade de que a própria defensoria pública através de petição possa solicitar a instauração de um IRDR, ao tratar especificamente do incidente estudado nesta tese, o STJ já se pronunciou expressamente que o IRDR não pode ser interpretado de forma a dar origem a uma espécie de "justiça de cidadãos sem rosto e sem fala"<sup>154</sup>, cabendo na hipótese apresentada na tese ser a defensoria pública a materialização deste cidadão.

No entanto, durante toda a pesquisa, constatou-se a dificuldade de acesso à informação perante os tribunais e, principalmente, diante das defensorias.

Inúmeras ligações telefônicas foram realizadas, envio de e-mails, preenchimento de formulários, criação de solicitações em canais específicos, contatos com ouvidorias, tudo isso no intuito de apresentar os dados para subsidiar a pesquisa.

---

<sup>154</sup> REsp n. 2.023.892/AP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/3/2024, DJe de 16/5/2024

Porém, a ausência de informações apenas reafirma os desafios da defensoria pública em atuar perante todas as instâncias frente a todas as dificuldades relatadas.

À vista disso, um planejamento estratégico para traçar essa atuação diante da perspectiva existente faz-se extremamente necessário para que se possa orientar o desempenho de cada defensoria.

Perante tal justificativa, por exemplo, pode-se propor a promoção e a valorização dos profissionais frente aos orçamentos estatais/federais com a criação de um plano de carreira condizente com a seriedade do serviço prestado pela instituição sopesando ainda a função social exercida pelo defensor público.

Além disso, os defensores públicos precisam ter mais expressividade e lugares de fala nas instituições públicas e políticas do país para demonstrarem a real situação pela qual perpassa seu público-alvo.

Outrossim, mister seria a colocação dos defensores públicos como participantes do quinto constitucional, a fim de trazer estes profissionais para posições de destaque no poder judiciário, para que possam apresentar propostas para melhoria da instituição e de seus assistidos como um todo.

Em ideia contínua, reservar para os defensores públicos um espaço na constituição do CNJ, órgão regulador da atividade judiciária, visto que podem contribuir com grande vulto de informações e intentos que protejam os vulneráveis/assistidos.

No que tange à qualificação, o aumento de convênios para a colaboração na melhoria da prestação de serviços torna-se alternativa extremamente viável para promover aos profissionais perante instituições de ensino públicas ou privadas.

Dessarte, embora o IRDR seja um procedimento trazido com o CPC de 2015 (ou seja, já há dez anos) faz-se necessária uma reciclagem contínua daqueles que atuam na área jurídica perante tribunais, vez que se trata de uma área de intensos e novos debates.

Relativamente à necessária renovação de ideias e conhecimento de possíveis propostas de teses pode se dar com a promoção de eventos de interação entre as instituições, contribuindo sobremaneira na melhoria da comunicação entre os profissionais diante da discussão coletiva de problemas e apreciação de sugestões de soluções conjuntas.

Todavia, conforme exposto na pesquisa, a defensoria pública possui, ainda, a necessidade de atuar na própria defesa frente a outras instituições que acabam por

enxergá-la como oponente em seus ofícios, contribuindo para que se dificulte as melhorias buscadas.

No entanto, grandes conquistas já foram alcançadas, principalmente no que tange ao delineamento constitucional da instituição, razão pela qual a esperança não se faz perdida, vez que novos concursos – embora ainda com poucas vagas - têm surgido em todo o país, e os defensores públicos que adentram às portas das instituições passam a possuir a responsabilidade de concretizar o fim público almejado da efetividade dos direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Candido Mendes de. Código Philippino, ou, **Ordenações e leis do Reino de Portugal: recopiladas por mandado d'El-Rey D. Philippe I.** Rio de Janeiro, 1870. 14 edição. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242733>. Acesso em: 15/7/2024.

ALVIM, José Eduardo Carreira. Justiça: acesso e descesso. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 8, n. 65, 1 mai. 2003. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4078>. Acesso em: 30 set. 2023.

ALVIM, Teresa Arruda; DANTAS, Bruno. **Precedentes, recurso especial e recurso extraordinário.** São Paulo: Thomson Reuters, 7ª edição, 2023.

ASSIS, Guilherme Bacelar Patrício de. A história do precedente vinculante na Inglaterra: um olhar sobre a função do stare decisis. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 67, pp. 295 - 316, jul./dez. 2015.

ASSIS, Victor Hugo Siqueira de. Defensoria Pública: histórico, afirmação e novas perspectivas. **Revista da Defensoria Pública da União.** Brasília DF, n. 12, jan/dez 2019.

BAKER, J.H. **An Introduction to English Legal History.** 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2005.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Notas sobre alguns aspectos do processo (civil e penal) nos países anglo-saxônicos. **Revista de Processo**, vol. 92, 1998, pp. 87-104.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. As origens históricas do civil law e do common law. **Quaestio Juris**. vol. 11, nº. 03, Rio de Janeiro, 2018. pp. 1456. Disponível em: [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/111993791/As\\_origens\\_historicas\\_do\\_civil\\_law\\_e\\_do\\_common\\_law-libre.pdf?1709318188=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DAs\\_origens\\_historicas\\_do\\_civil\\_law\\_e\\_do.pdf&Expires=1745252360&Signature=GM064Lty~0WpxlcfzT-](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/111993791/As_origens_historicas_do_civil_law_e_do_common_law-libre.pdf?1709318188=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DAs_origens_historicas_do_civil_law_e_do.pdf&Expires=1745252360&Signature=GM064Lty~0WpxlcfzT-)

lbgw0Qn0RIn6UDIFt8Zuq7h-3UL-SabbTpmNG1W75kYtJgr89cdXAiWe-oFI6X~HW-chw76Ddrr5zGbYP6olCib2v5OdRcf7k7ZriomPNrl5CYNp64BJN7yw3l-u28kbKjL9YSnbrVRW4atnlPXZhr0Tb30le8KeS0FMKBol6wrv9YxO0oag7hb44k3sgWMIYOe-uHHrnCqQg6sGmWaRB2GJKKopH7ONB-cxlvn5JtPdM7ODpef2GV30W0EIFXezaPzkSrw58fitKVqlHI4yv7GKfyU0dua2xLtgR1llmWpCBwk-vl5KoxQQH0jq~GqyaCw\_\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em 21/4/2025

BARROS, José Ourismar; VITORELLI, Edilson. **Processo Coletivo e Direito à participação: técnicas de atuação interativa em litígios complexos**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

BLACKSTONE, William (1723-1780). Commentaries on the laws of England: in four books (1765-69). **Book The First**, 3ª edição, Oxford: Clarendon Press, 1768. Disponível em: <https://archive.org/details/commentariesonla01blac/page/4/mode/2up>. Acesso em 2/10/2023.

BONELLI, M. DA G.. O Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros e o Estado: a profissionalização no Brasil e os limites dos modelos centrados no mercado. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 39, p. 61–81, fev. 1999.

CALDAS, Mariana Urano de Carvalho. Defensoria Pública vs Brasil: possibilidades de resistência sob a égide do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. **Revista da Defensoria Pública da União**. Brasília, n. 18, p. 217-234, jul.dez. 2022.

Caldeira, Marcus Flávio Horta. O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) brasileiro e o procedimento – Modelo (Musterverfahren) alemão. **Revista de Processo**. vol. 350. ano 49. p. 397-419. São Paulo: Ed. RT, abril 2024.

CAMPOS, César Augusto Cunha; PAULINO, Ana Flávia Borges. **O acesso à justiça e a importante atuação das Defensorias Públicas nos IRDR**. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/coluna/elas-no-processo/379255/o-acesso-a-justica-e-a-importante-atuacao-das-defensorias-publicas>. Acesso em: 30/9/2023.

CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARVALHO, José Murilo de. **A formação das almas: o imaginário da República no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1ª edição, 2017.

CARVALHO, Leandro Couto; CORREIA, Italo Schelive; RODRIGUES, Deivison de Castro. **A assistência judiciária integral e gratuita e o papel do advogado nas questões de pro bono**. Revista Direitos Democráticos e Estado Moderno. Faculdade de Direito da PUC-SP. N. 01, p. 133-156. Jul/dez 2020.

CARVALHO, Luciana Jordão da Motta Armiliato. A Defensoria Pública e o IRDR: reflexões sobre desafios e caminhos para a consolidação do instituto. *In: Acesso à justiça em contexto de litigância repetitiva*. DELCHIARO, Mariana Tonolli Chivone; MAIA, Maurilio Casas. (org.). Belo Horizonte, São Paulo: Editora D'Plácido, 2022.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão; MAGALHÃES, Ana Luiza de Carvalho M. O acesso à justiça e a efetividade da prestação jurisdicional – o inciso LXXVIII do art. 5.º da Constituição Federal inserido pela EC 45/2004. **Revista de Processo: RePro**, v. 31, n. 138, ago. 2006. Disponível em: [https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/86719/acesso\\_justica\\_efetividade\\_cortes.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/86719/acesso_justica_efetividade_cortes.pdf). Acesso em: 27/1/2023.

DAVID, René. **Os grandes sistemas do direito contemporâneo**. Tradução de Hermínio A. Carvalho. São Paulo: Martins Fontes, 2002

DIDIER, Fredie Jr.; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Curso de Direito Processual Civil: Meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

DUTRA, Victor Barbosa; GONÇALVES, Gláucio Maciel. Apontamentos sobre o novo incidente de resolução de demandas repetitivas do código de processo civil de 2015. **RIL Brasília** a. 52 n. 208 out./dez. 2015 p. 189-202. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/208/ril\\_v52\\_n208\\_p189.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/208/ril_v52_n208_p189.pdf). Acesso em: 6/10/2023.

DUXBURY, Neil. **The nature and authority of precedent**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

ESTEVES, Diogo. ALCÂNTARA, Willian Magalhães. AZEVEDO, Júlio Camargo de. DUTENKEFER, Eduardo. GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. JIOMEKE, Leandro Antônio. KASSUGA, Eduardo. LIMA, Marcus Edson de. MATOS, Oleno Inácio de. MENDONÇA, Henrique Guelber de. MENEGUZZO, Camylla Basso Franke. SADEK, Maria Tereza. SILVA, Franklyn Roger Alves. SILVA, Nicholas Moura e. TRAVASSOS, Gabriel Saad. WATANABE, Kazuo. **Cartografia da Defensoria Pública no Brasil 2023**, Brasília: DPU, 2023. ISBN 978-85-67132-40-2

ALMEIDA, Eugenio Feitosa. M. musterverfahren x pilotverfahren: os regimes de irdr adotados pelos tribunais regionais federais. **Publicações da Escola Superior da AGU**, [S. l.], v. 9, n. 4, 2017. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/2015>. Acesso em: 5 jun. 2024.

FAGUNDES, Cristiane Druve Tavares. **Modelo Brasileiro de Precedentes: a relevância da fundamentação no contexto precedentalista**. Londrina: Editora Thoth, 2021.

FUX, Luiz; FUX, Rodrigo. O Novo Código de Processo Civil à Luz das Lições de José Carlos Barbosa Moreira, um gênio para todos os tempos. **R. EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 22 - 38, Janeiro/Abril 2018.

GABRIEL, Anderson de Paiva e Felipe Carvalho Gonçalves da Silva. O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas e seu objeto – cabimento na seara penal e processual penal. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** nº 77, jul./set. 2020. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Anderson\\_de\\_Paiva\\_Gabriel\\_&Felipe\\_Carvalho\\_Gon%C3%A7alves\\_da\\_Silva.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Anderson_de_Paiva_Gabriel_&Felipe_Carvalho_Gon%C3%A7alves_da_Silva.pdf). Acesso em: 17/7/2023.

GALANTER, Marc. **Por que “quem tem” sai na frente: especulações sobre os limites da transformação no direito** / Marc Galanter ; organizadora e tradutora, Ana Carolina Chasin. – São Paulo : FGV Direito SP, 2018. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/af1c3f55-308b-45fb-884c-b172d56c8be5/content>. Acesso em 14 jun 2024.

GALLIEZ, Paulo Cesar Ribeiro. **Princípios institucionais da Defensoria Pública**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, 5ª edição.

GARCIA, José Augusto. Solidarismo jurídico, acesso à justiça e funções atípicas da Defensoria Pública: a aplicação do método instrumentalista na busca de um perfil institucional adequado. *In: Acesso à Justiça, Segunda Série*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

GERHARD, Daniel; MAIA, Valerio. Capítulo 9 – A defensoria pública como “amiga da comunidade” (*amicus communitatis*) e a “comunidade amiga” (*amicas communitas*): a representatividade comunitária na colisão de comunidades vulneráveis e no combate à subrepresentatividade. *In: AKERMAN, William; MAIA, Maurilio. Novo Perfil de Atuação da Defensoria Pública*. Editora Sobre direito, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/capitulo-9-a-defensoria-publica-como-amiga-da-comunidade-amicus-communitatis-e-a-comunidade-amiga-amicus-communitas-a-representatividade-comunitaria-na-colisao-de-comunidades-vulneraveis-e-no-combate-a-sub-representatividade/1970550759#sdfootnote7>. Acesso em 22/6/2024.

GOMES, Gustavo Gonçalves. **Advocacia pro bono no Brasil: ilicitude ou heroísmo?** COAD – Seleções Jurídicas, dezembro de 2015.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**. São Paulo: Editora UNESP, 2020.

IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v.1, n.2, p. 191-220, jul/dez 2021. ISSN 2763-7897.

Jeveaux, Geovany Cardoso; Giesen, Christopher; Secchin, Rodrigo Ferrari. (Ausência de) controle de representação adequada no Incidente de Resolução de Demanda Repetitiva – IRDR. **Revista de Processo**. vol. 344. ano 48. p. 281-304. São Paulo: Ed. RT, outubro 2023.

JESUS, Diego Santos Vieira de. A Era das Frustrações: as relações entre as grandes potências europeias e os legados para as relações internacionais (1713-1815). **Conjuntura Global**, Vol. 4, n. 1, jan./abr., 2015, pp. 47-65.

JUNIOR, Eloy Pereira Lemos; BATISTA, Cristiano. Precedentes judiciais e o sistema jurídico brasileiro de tradição civil law. **Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí**. Editora Unijuí – Ano XXVII – n. 50 – jul./dez. 2018 – ISSN 2176-6622. Disponível em: [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/114358436/5971-libre.pdf?1715285285=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DPrecedentes\\_Judiciais\\_e\\_O\\_Sistema\\_Juridi.pdf&Expires=1739624270&Signature=Se7dCOTsh4ZMpaomzyO0lf1cNluANgjaPUBMT1C3bnQiCeulEfdzoz1zWiz~SezSnkvuSVvTyWgs3KGFFsrSjn2a3xwWoepF8oFz6GoJy9IR5d7PhGOXhUGb~BpQa~ZWw-Xgn5YLFKKZz10WH3dC-Z63Ejo~3P1ycdWJk8sqol5kgqKkMB3O4P5OxfboszbGDZ4qbPctfNtgcZUFVs21yCS0pUcr5ICDH5M7lqXYN-QJ7FXK4~dvji0XnErD7JMVDm6ynqxZgDlmyl6g-1bp4KmSPHjpSA1KonWCPDEQqWTMhxfF67BXVu2Ue6nHTMLqn54mSWQIIZN6oleDW8rDQ\\_\\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/114358436/5971-libre.pdf?1715285285=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DPrecedentes_Judiciais_e_O_Sistema_Juridi.pdf&Expires=1739624270&Signature=Se7dCOTsh4ZMpaomzyO0lf1cNluANgjaPUBMT1C3bnQiCeulEfdzoz1zWiz~SezSnkvuSVvTyWgs3KGFFsrSjn2a3xwWoepF8oFz6GoJy9IR5d7PhGOXhUGb~BpQa~ZWw-Xgn5YLFKKZz10WH3dC-Z63Ejo~3P1ycdWJk8sqol5kgqKkMB3O4P5OxfboszbGDZ4qbPctfNtgcZUFVs21yCS0pUcr5ICDH5M7lqXYN-QJ7FXK4~dvji0XnErD7JMVDm6ynqxZgDlmyl6g-1bp4KmSPHjpSA1KonWCPDEQqWTMhxfF67BXVu2Ue6nHTMLqn54mSWQIIZN6oleDW8rDQ__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA). Acesso em: 15/2/2025.

MAURER, Carlos; NINGELISKI, Adriane; TOPOROSKI, Elizeu. (2023). Defensoria pública: uma forma de promoção do acesso à justiça em Santa Catarina. **Academia de Direito**, v.5. 306-327. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/370874837\\_Defensoria\\_publica\\_uma\\_forma\\_de\\_promocao\\_do\\_acesso\\_a\\_justica\\_em\\_Santa\\_Catarina](https://www.researchgate.net/publication/370874837_Defensoria_publica_uma_forma_de_promocao_do_acesso_a_justica_em_Santa_Catarina). Acesso em 16/7/2024

MARINONI, Luiz Guilherme. Aproximação crítica entre as jurisdições de civil law e de common law e a necessidade de respeito aos precedentes no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito - UFPR**, Curitiba, n.49, p.11-58, 2009.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 6ª edição, 2019.

MARQUES, Mauro Luiz Campbell. Breves considerações quanto ao desenvolvimento histórico constitucional do Ministério Público nos 130 anos de república e os limites de sua atuação junto ao STJ. *In*: **DEMOCRACIA, JUSTIÇA E CIDADANIA Desafios e Perspectivas. Tomo 2: PENSANDO AS INSTITUIÇÕES, A JUSTIÇA E O DIREITO**. Belo Horizonte, Editora Forum, 2020.

MATHIAS, Carlos Fernando. **Notas para a história do judiciário no Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

MELO, Leonardo Augusto Santos. Defensoria pública e acesso à justiça. **Revista do Tribunal Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 17, n. 2, p. 48-53, fev. 2005. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/21274>. Acesso em: 30/1/2023.

MELRO, Ana Luísa Rego. Entre os assentos, os precedentes e os acórdãos de uniformização de jurisprudência. que espaço para a segurança das decisões jurídicas?. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, 2023. DOI: 10.12957/redp.2023.76133. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/76133>. Acesso em: 11 fev. 2025.

MENDES, Bruno Cavalcanti Angelin. **Julgamento de casos repetitivos: critérios de seleção dos casos paradigmáticos e formação de precedentes**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

MESSITTE, Peter.  
Assistência judiciária no Brasil: uma pequena história. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Núm. 7 (1967), págs. 126 a 150. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/issue/view/53>. Acesso em: 15/7/2024

MITIDIERO, Daniel. Fundamentação e precedente – dois discursos a partir da decisão judicial. **Revista de Processo: RePro**, v. 37, n. 206, abr. 2012. Disponível em: [https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/80212/fundamentacao\\_precedente\\_dois\\_mitidiero.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/80212/fundamentacao_precedente_dois_mitidiero.pdf). Acesso em 6/10/2023.

MOLINARO, Carlos Alberto; SARLET, Ingo Wolfgang. Direito à informação e direito de acesso à informação como direitos fundamentais na Constituição brasileira. **Revista da AGU**, Brasília-DF, ano XIII, n. 42, p. 09-38, out./dez. 2014.

MORAES, Ana Luisa Zago de; OLIVEIRA, Beatriz Lancia Noronha de. Defensoria Pública da União e movimentos sociais: ações e inter-relações para o acesso à justiça. *In: Defensoria pública, assessoria jurídica popular e movimentos sociais e populares: novos caminhos traçados na concretização do direito de acesso à justiça*. Fortaleza: Editora Dedo de Moças, 2013. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/50705/LIVRO.pdf>. Acesso em 20/9/2023.

MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. Disputas Institucionais e Interesses Corporativos no sistema de Justiça: Impasses na Criação da Defensoria Pública nos estados. *In: DADOS*, Rio de Janeiro, vol.62(4):e20170071, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/b7Jdtbr79jX9VxYQKCZG7Vm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 28/1/2025

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil**. São Paulo: Martins Fontes, 2020.

NUNES, Dierle; FREITAS, Marina Carvalho. O artigo 1.030 do CPC e a busca por uma interpretação adequada: meios para superação de precedentes. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** nº 73, jul./set. 2019.

OMMATI, José Emílio Medauar; CASAS MAIA, Maurílio. Novas funções da Defensoria Pública no sistema jurídico brasileiro? Reflexões a partir do “giro linguístico” e da “teoria do direito como integridade”. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. vol. 138. ano 31. p. 131-156. São Paulo: Ed. RT, jul./ago. 2023.

PASSOS, Manuela de Santana. **A voz dos(as) invisibilizados(as) no STF e STJ: a eficácia do grupo de atuação estratégica das defensorias públicas estaduais nos tribunais superiores (gaets) para a defesa dos direitos humanos de grupos vulneráveis**. Dissertação de mestrado apresentada como requisito para obtenção do título de mestre em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília-DF (UnB). Linha de Pesquisa: Movimentos Sociais, Conflito e Direitos Humanos. Orientadora: Profª Drª Débora Bonat, 2022.

PAULINO, Ana Flávia Borges. As políticas públicas e a importância do planejamento nas agências reguladoras. **Revista Consultor Jurídico**, 13 de fevereiro de 2021, 15h11. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-13/ana-flavia-paulino-politicas-publicas-agencias-reguladoras>. Acesso em: 27/1/2023.

PAULINO, Ana Flávia Borges. A colaboração do precedente ao acesso à justiça através da razoável duração do processo. *In*: PAULINO, Ana Flávia Borges; ZABULON, Lucas. **Direito, Regulação e Políticas Públicas: coletânea de artigos acadêmicos**. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

POLLOCK, Frederick; MAITLAND, Frederic William. **The History of English Law before the Time of Edward I**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1895. v. 1.

PRITSCH, Cesar Zucatti. **O TST enquanto Corte de Precedentes: Paradigmas de Cortes Supremas e o Tribunal Superior do Trabalho**. Leme: Editora Mizuno, 2023.

RAMOS, Luís António de Oliveira. Portugal e a Revolução Francesa:(1777-1834). **Revista da Faculdade de Letras: História, série II, vol. 7 (1990), p. 155-218**, 2014.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002.

RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri. A Defensoria Pública como instrumento de acesso à justiça coletiva: legitimidade ativa e pertinência temática. **Revista de Processo: RePro**, v. 34, n. 167, p. 231-249, jan. 2009. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/84349>. Acesso em: 26/9/2023

RIBEIRO, Sérgio Luiz de Almeida. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR: o procedimento padrão tupiniquim e suas peculiaridades (breves reflexões). **Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro**, Belo Horizonte, ano 23, n. 92, p. 185-208, out./dez. 2015.

Rosa, André Luiz Figueiredo. Subsunção e analogia como métodos de interpretação e aplicação das normas jurídicas – Aproximação entre as tradições civil law e common law. **Revista de Direito Tributário Contemporâneo**. vol. 40. ano 9. p. 239-266. São Paulo: Ed. RT, jan./mar. 2024.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. **REVISTA USP** - São Paulo, n. 101, p. 55-66, março/abril/maio 2014.

SANDEFUR, Rebecca; GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross; ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; SILVA, Paulo Eduardo Alves da; COSTA, Susana Henriques da. Access to justice and inequalities: an interview with Professor Rebecca Sandefur. **Revista Direito GV**, v. 16, n. 2, maio/ago. 2020, e1967. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201967>.

SIDOU, J. M O. **Dicionário Jurídico**, 11ª edição. Grupo GEN, 2016. E-book. ISBN 9788530973056. Disponível em:

<https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530973056/>. Acesso em: 07 ago. 2023.

SILVA, Carlos Alberto Borges da; SOUZA, Luiz. Racismo ambiental: colonialidade na exploração territorial. **Boletim do Museu Integrado de Roraima** (Online), Brasil, v. 14, n. 01, p. 15–21, 2021. DOI: 10.24979/bolmirr.v14i01.989. Disponível em: <https://periodicos.uerr.edu.br/index.php/bolmirr/article/view/989>. Acesso em: 15 set. 2023.

SOUSA, José Augusto Garcia de. O destino de Gaia e as funções constitucionais da defensoria pública: ainda faz sentido (sobretudo após a edição da LC n. 132/09) a visão individualista a respeito da instituição? **Revista de Direito do Estado**, nº 14, abr./jun. 2009. Disponível em: [https://www.defensoria.ce.def.br/wp-content/uploads/downloads/2015/02/o-destino-de-gaia-e-as-funes-institucionais-da-defenso\\_ria-pblica-jose-augusto-garcia.pdf](https://www.defensoria.ce.def.br/wp-content/uploads/downloads/2015/02/o-destino-de-gaia-e-as-funes-institucionais-da-defenso_ria-pblica-jose-augusto-garcia.pdf). Acesso em 24/6/2024

TARUFFO, Michele. Observações sobre os modelos processuais de civil law e de common law. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 110. abr.-jun. 2003. p. 141-158.

TRINDADE, S. L. B. CONSTITUIÇÃO DE 1891: as limitações da cidadania na República Velha. **Revista UNI-RN**, [S. l.], v. 3, n. 1/2, p. 175, 2008. Disponível em: <https://revistas.unirn.edu.br/index.php/revistaunirn/article/view/98>. Acesso em: 16 fev. 2025.

VAINER, Bruno Zilberman. Assistência Judiciária Gratuita: um desafio de nosso tempo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional: RDCI*, v. 12, n. 48, jul./set. 2004. Disponível em: [https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/89508/assistencia\\_judiciaria\\_gratuita\\_vainer.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/89508/assistencia_judiciaria_gratuita_vainer.pdf). Acesso em: 30/1/2023

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Estabilidade e adaptabilidade como objetivos do direito: civil law e common law. **Revista de Processo**, vol. 172/2009, p. 121 – 174, Jun / 2009.

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