



.....

GESTÃO DE PROCESSOS MASSIFICADOS POR MEIO DE INSTRUMENTOS PROCESSUAIS DE TUTELA PLURI-INDIVIDUAL

.....

*MANAGEMENT OF MASSIVE PROCESSES THROUGH
MULTIPLE-INDIVIDUAL PROCEDURAL INSTRUMENTS*

Felipe Cidral Sestrem¹

SUMÁRIO: Introdução. 1. Gestão de processos massificados. 2. Instrumentos processuais de tutela pluri-individual e sua interação com precedentes qualificados. 3. Posições da advocacia pública. 4. Experiências locais. Considerações finais. Referências.

1 - Mestre e bacharel em Direito pelo Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD-UFSC). Especialista em Direito Tributário (Pós-Graduação *lato sensu*) pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET-SC) e, também, em Direito e Saúde (Pós-Graduação *lato sensu*) pela Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP), da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ-RJ). Advogado e Procurador do município de Joinville-SC. Atuou como professor de direito em universidades da região norte de Santa Catarina (2013-2014). Ocupa atualmente o cargo de Procurador-Executivo (PGM-Jle, 2021) junto ao Gabinete da Procuradoria-Geral (PGM.GAB). E-mail: felipe.sestrem@joinville.sc.gov.br. ORCID ID: <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0002-5244-2359>.



RESUMO: Este artigo, fruto de um estudo exploratório, empreendido por meio de abordagem hipotético-dedutiva, debate a gestão de processos massificados por meio de instrumentos processuais de tutela pluri-individual e os precedentes qualificados. Nesse âmbito, discute-se a capacidade e a suficiência das advocacias públicas, com enfoque para os âmbitos estadual e municipal, e sua posição como agente em um sistema de justiça nacional, de refletirem sobre o problema da massa de processos e os subproblemas relacionados à abusividade do exercício da ação e à litigância predatória, especialmente de forma isolada. A temática é apresentada ao longo do texto de forma gradual e crescente a partir de três casos práticos que descortinam problemas a serem admitidos e encarados por advocacias públicas como um caminho para o aperfeiçoamento. Desse modo, a discussão proposta neste artigo se propõe a fortalecer a criação de núcleos de gerenciamento de processos de massa e concertações interinstitucionais como formas possíveis de melhoria da gestão desses litígios.

PALAVRAS-CHAVE: Tutela pluri-individual. Processos massificados. Precedentes qualificados. Advocacia pública; Núcleos de gerenciamento de massa. Concertações pluri-individuais.

ABSTRACT: *The exploratory study, using a hypothetical deductive approach, discusses the management of mass tort or mass action litigation lawsuits through procedural instruments of multi-individual protection and its interaction with qualified precedents. The work debates the sufficiency of State Attorney's Offices, focusing on the state and municipal level, and its position, as an actor in a national justice system, reflecting about the problem of mass-litigation lawsuits, the problem of abusive exercise of the action and, in the end, about predatory litigation. Debates are approached gradually and increasingly, to finally debate three practical cases that reflect on the way in which public lawyers should face this problem. The article proposes to strengthen the creation of mass action litigation management centers and interinstitutional coalitions offices as possible ways of improving the management of these disputes.*

KEYWORDS: *Multi-individual relief. Mass tort and mass action litigation. Qualified precedents. Public advocacy. Mass tort and mass action litigation management centers. Multi-individual agreements.*

INTRODUÇÃO

O presente estudo – resultado de uma pesquisa exploratória realizada a partir da doutrina jurídica nacional, especificamente a de tipo processual civil – problematiza aspectos relacionados às demandas de massa, instrumentos de tutela pluri-individual e precedentes qualificados. Nesse campo, objetivou-se analisar como ocorre a utilização de instrumentos de tutela pluri-individual na gestão da massa processual pelas advocacias públicas, estadual e municipal. Para tanto, buscou-se responder às seguintes questões: Qual é o papel da advocacia pública na gestão de processos massificados? Como é possível por meio das procuradorias promover uma melhoria da solução de conflitos (especialmente no âmbito processual)? Em que as advocacias públicas, em todas as esferas, mas sobretudo no âmbito estadual e municipal, podem contribuir para a redução dos acervos processuais jurisdicionais?

Acerca da temática e problema expostos, debate-se os limites das advocacias públicas, esse importante órgão do sistema de justiça, na operacionalização dos instrumentos de tutela pluri-individual como ferramentas hábeis à solução de litígios de massa. Nesse sentido, comenta-se sobre experiências práticas identificadas no Brasil na advocacia pública e na gestão de processos de tutela pluri-individual para contextualizar o problema-objeto da pesquisa e avaliá-lo sob a lógica dos litígios estruturais.

Ao longo deste texto, primeiramente, aborda-se a gestão de processos massificados, seu conceito, classificações e sua conexão com a tutela pluri-individual. Em seguida, comenta-se justamente sobre essa tutela, os instrumentos, o microsistema previsto textualmente no atual Código de Processo Civil e sua relação com precedentes qualificados. Por fim, analisa-se o papel e as posições da advocacia pública perante o tema proposto, a partir de 3 (três) experiências locais inseridas na discussão empreendida neste trabalho.

De forma secundária, ao analisar se as advocacias públicas, especialmente a estadual e municipal, são capazes de resolver processos de massa por meio de instrumentos de tutela pluri-individual, buscou-se apresentar caminhos de reflexão sobre essa problemática, sem a pretensão de esgotar a discussão.

1. GESTÃO DE PROCESSOS MASSIFICADOS

A massificação da tutela é um reflexo da pluralização das relações sociais, de uma sociedade líquida, fluída, pautada no consumo (Barbosa Moreira, 1991, p. 187-188). Processos massificados tratam demandas de massa, isso é, litígios pluri-individuais; versam sobre causas clássicas, nas quais a questão é discutida interpartes (lide), uma vez que a relação atinge de forma semelhante ou idêntica vários litigantes. São causas que versam sobre uma idêntica ou semelhante questão de direito, a despeito dos paradigmas estrangeiros ampliarem a pluri-individualidade para essa semelhança ou identidade do ponto de vista fático.

As demandas de massa têm duas características importantes: a repetitividade e a recorrência. Demandas desse tipo não são pontuais e isoladas, na medida em que existe uma habitualidade na dedução dessas pretensões, ainda que por diferentes atores. Elas também são recorrentemente deduzidas nos tribunais, demonstrando uma falha estrutural que transcende os casos individuais. Por serem demandas cindidas individualmente, não é incomum que os litigantes e, por conseguinte, os seus representantes legais, não apreendam de forma integral toda a problemática e apresentem postulações tecnicamente inadequadas (do ponto de vista processual e documental) (CNJ, 2011, p. 6-7).

Outro aspecto relevante das demandas de massa é a presença de, em algumas delas, um estímulo artificial à litigância, gerado pelo ambiente, por vezes fabricado (*birther litigation*) a par-

tir da ruptura das soluções tipicamente coletivas, ou, ainda, um uso abusivo do Poder Judiciário. Essa é a chamada litigância predatória (Macêdo, 2024, p. 461).²

A Emenda Constitucional n. 45, de 2004, representou um primeiro passo na abertura do sistema de justiça à solução do problema da explosão da litigiosidade, fruto de uma autocompreensão dos direitos e de uma atuação cidadã na redemocratização do país. Nos últimos vinte anos, muitos foram os estudos sobre o comportamento da justiça e dos litígios. Nesse âmbito, as soluções reformistas processuais foram um tímido avanço para a solução das principais questões que congestionam o Poder Judiciário. O maior quantitativo de demandas judiciais está concentrado em discussões sobre serviços públicos, diretos e indiretos, causas consumeristas e litígios bancários (Figueiredo, 2023, p. 87-88).

As demandas de massa podem ou não traduzir um litígio mais amplo, estrutural. A ausência de capacitação dos profissionais que atuam nessas causas, de estrutura dos órgãos jurídicos competentes e a inadequação de alguns instrumentos de tutela levam à utilização de remédios não necessariamente previstos para a correta solução dessas causas:

[...] os julgamentos atomizados favorecem a manutenção de desigualdades entre litigantes habituais e eventuais em suas posições estratégicas perante o Judiciário, notadamente porque não facilitam a coesão entre os eventuais; examinam apenas fatores retrospectivos do problema, deixando passar a oportunidade de avaliar os vetores multipolares da execução do programa governamental, bem como de realizar juízos prospectivos; e, no mais, incentivam, no Brasil, a concorrência entre diferentes grupos sociais de litigantes eventuais na corrida por direitos sociais escassos providos pelo Estado, privilegiando aqueles com melhores condições de acesso à Justiça e agravando a desigualdade entre os próprios titulares do direito, em detrimento dos mais pobres (Figueiredo, 2023, p. 89).

Barbosa Moreira (1991, p. 188-189) foi assertivo ao vincular algumas demandas à acidentalidade³ do caráter coletivo, porque não ostentavam essa imanente tipicidade ou, ainda, por-

2 - “Toda litigância predatória é repetitiva; todavia, nem toda demanda repetitiva é predatória. [...] Por isso, a litigância predatória é, consoante se tem visto recentemente, em larga medida, advocacia predatória” (Macêdo, 2024, p. 448).

3 - A respeito da característica da acidentalidade, cita-se o trecho de um texto de Barbosa Moreira, publicado na Revista de Processo, que aborda a referida questão: “Que são litígios acidentalmente coletivos? Estes não apresentam as mesmas características daqueles, sobretudo a característica da indivisibilidade do objeto. Vamos a outro exemplo, que creio eu, tornará clara essa distinção. Suponham que, por meio de uma fraude financeira, se cause prejuízo a número elevado de pessoas, que foram iludidas e caíram vítimas da manobra ilícita. Pois bem. É claro que nada impede que os conflitos de interesses relacionados com cada uma das pessoas prejudicadas possam ser objeto de apreciação isolada, individual, em princípio, nada obsta a isso; mas, por vezes, acontece que o fenômeno tem dimensões diferentes quando olhado pelo prisma individual e quando olhado por um prisma global. Curiosamente, aquela proposição aritmética relativa às parcelas e à soma falha. Aqui, na verdade, há casos em que a soma é algo mais do que simplesmente o conjunto das parcelas, exatamente porque o fenômeno assume, no contexto da vida social, um impacto de massa. Então, é possível, sim, repito, nós nos limitarmos à consideração individual, examinar, caso por caso, qual foi o prejuízo causado a cada uma das pessoas que se tornaram vítima do embuste. Por vezes, contudo, essa solução não é satisfatória, porque o vulto do prejuízo individual não se torna bastante para justificar a ida a Juízo de cada um dos prejudicados isoladamente. Há um caso famoso, na Jurisprudência norte-americana, em que um número imenso de pessoas se julgavam lesadas pela ação de determinada agência da Bolsa, que teria cobrado uma comissão ilegalmente elevada para o tipo de negócio de que se tratava. Se fôssemos olhar cada vítima individualmente considerada, o prejuízo poderia ser, pelo menos para algumas delas, ínfimo; e, curiosamente, aquele que tomou a iniciativa do processo tinha tido, na verdade, prejuízo muito pequeno. Talvez por isso, querendo, com certeza, assumir uma atitude não puramente egoística, isto é, não pretendendo exclusivamente a reparação do seu dano pessoal, mas querendo, por assim dizer, dar uma lição no autor da fraude, propôs ação em que pleiteava, não apenas o ressarcimento de seu próprio prejuízo, senão a condenação do réu ao pagamento das somas correspondentes a todas as conseqüências danosas que do seu procedimento haviam decorrido para aquele número enorme de vítimas. O processo teve uma série de incidentes e não chegou a ser julgado no mérito. A despeito disso, o exemplo pode ser sugestivo, na medida em que revela a possibilidade de que uma soma eventualmente seja maior, isto é, tenha uma significação jurídico-social maior, do que aquela que poderíamos atribuir-lhe se nos limitássemos a adicionar as várias parcelas umas às outras. O fenômeno transcende esses limites, supera-os para apresentar-se aos nossos olhos com aquela marca de impacto de massa. Que justifica, em casos tais, o emprego da técnica da ação coletiva? Há, por assim dizer, um campeão da causa coletiva, que toma a iniciativa de provocar o pronunciamento do Juiz a respeito não apenas do seu caso particular, senão de todo aquele fenômeno considerado globalmente. Nada impede, entretanto, que estabeleçamos a divisão: cada um tem direito a tanto, ou não tem direito; uns podem ter; outros podem não ter. A solução é perfeitamente cindível, nada tem de unitária, ao contrário do que se dá na outra espécie, em que não se conceberia que alguém pudesse ter interesse, por exemplo, numa fração da paisagem. Isso não faria absolutamente sentido; o interesse de cada um refere-se ao todo” (Barbosa Moreira, 1991, p. 188-189).

que poderiam ser resolvidas sob outras perspectivas que não a estritamente coletiva, o que abranjeria causas estruturais e coletivas clássicas, sem retirar-lhes o caráter comum: a transcendência do problema subjacente que eleva a causa à natureza qualificada.

O caráter massificado das demandas está inserido na problemática das definições dos litígios, especialmente a partir dos estudos comparados de processo estrutural. Causas que versam sobre litígios individuais homogêneos não são necessariamente sinônimas de demandas de massa. Essas abrem seu conceito aos litígios coletivos clássicos, assim como aos litígios estruturais.

Litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente de natureza pública, opera. O funcionamento da estrutura causa, permite ou perpetua a violação, que é origem do litígio coletivo. Eles são essencialmente litígios coletivos irradiados e policêntricos, demandando que a solução de um problema seja pensada também para os demais (Lamy; Sestrem, 2022, p. 327-328).

A massificação de litígios individuais exige a apreensão do problema para além da solução jurisdicional: a massa torna o litígio um problema de conformidade. E nem todas as demandas de massa são tratadas por instrumentos de tutela pluri-individual previstos no Código de Processo Civil e na legislação processual civil esparsa, exigindo sofisticadas soluções por parte dos profissionais que fazem a gestão desse tipo de demanda.

A gestão de processos massificados pode se dar de múltiplas formas. A rigor, se admitirmos que processos massificados podem descortinar causas coletivas, do ponto de vista clássico (relacionadas a causas puramente individuais homogêneas), ou conter litígios irradiados (e, portanto, processos estruturais), admite-se também a utilização de técnicas de gestão igualmente aplicadas a essa última tipologia processual.

Gerir demandas de massa transcende a gestão processual de processos judiciais: os litígios massificados nascem muito antes de se tornarem litígios jurisdicionais estatais ou em arenas processuais administrativas. “Nem a ação (porque privilegia as partes) nem a jurisdição (porque privilegia o juiz) podem estar no centro metodológico” (Bochenek, 2021, p. 170). A gestão da massa exige antecipação. Deve-se pensar nos elementos que permitem o nascimento desse tipo de litígio, classificação do risco das demandas e estratégias para preveni-los, tratá-los e mitigá-los.

Cientificamente, a gestão de demandas massificadas deve focar na gestão da administração da justiça (senão do conflito), isso é, numa perspectiva macroprocessual (LAMÊGO, 2021, p. 492-493). Importa a esse tipo de gestão o relacionamento entre os litigantes, a estrutura administrativa dos demandados e a existência de soluções de conflitos (extrajudiciais e extraprocessuais).

Não há uma solução única ou fórmulas mágicas para melhorar a gestão dos litígios estruturais. Contudo, em face das novas funções de coordenação das atividades, alguns pontos são verificados nos processos estruturais quanto à participação efetiva, ativa e cooperativa do juiz gestor: líder na construção de soluções conjuntas, atuações e decisões estratégicas, supera o velho dogma da inércia; gestor público e gestor do processo; agente transformador de mudanças sociais significativas. A complexidade e a conflituosidade policêntrica exigem do juiz novas técnicas para articular e gerir o tempo do processo, em outros termos, antecipar ou postergar o exame de determinados pontos, a considerar estrategicamente o momento oportuno, além de contar com a comparticipação, em variadas dimensões, institucionais e privadas, de sujeitos externos. Este é um terreno fértil para novas pesquisas e experiências (Bochenek, 2021, p. 169).

Do ponto de vista estritamente jurisdicional (endoprocessual), a gestão de processos massificados, para além dos estruturais, pode empregar as seguintes técnicas: cooperação interinstitucional, negócio jurídico processual, identificação e ampliação dos legitimados processuais (*town meeting* e *amicus curiae*), plasticidade da produção probatória (CPC, art. 373, §§3º e 4º), saneamento cooperativo (CPC, art. 357, §3º), criação de gabinetes de gestão do litígio, utilizando-se de auxiliares internos e externos (CPC, art. 139, IV, art. 536, §10) (Ferreira Filho, 2023, p. 223-228), mapeamento da área de afetação da decisão judicial, atos concertados entre juízes⁴, dentre outros (Melo, 2023, p. 191-198).

2. INSTRUMENTOS PROCESSUAIS DE TUTELA PLURI-INDIVIDUAL E SUA INTERAÇÃO COM PRECEDENTES QUALIFICADOS

A dicotomia tutela individual e tutela coletiva abriu espaço à tutela pluri-individual: um meio termo; incidente de coletivização (Salomão, 2018, p. 8; Didier Jr. & Cunha, 2016, p. 584). A ineficiência do Poder Judiciário e a modelagem das normas processuais civis, diretamente voltadas à solução de litígios individuais, fruto da influência do patrimonialismo no Direito, impôs a ressignificação dos instrumentos de tutela; influxo inverso experimentado atualmente (num movimento de normatização e codificação da tutela pragmática que evolui anormalmente nos últimos trinta anos).

Causas repetidas em larga escala, com identidade da causa de pedir e do pedido – chamadas demandas isomórficas (Mendes; Temer, 2015, p. 285-319) – direcionam-se a um fim muito específico: buscam evitar a multiplicação de processos, objetivo pautado numa lógica de política judiciária (Roque, 2013, p. 58-59). A tutela pluri-individual não lança seu foco na eficiência da tutela individualmente tomada ou, ainda, na justiça mais adequada ao caso concreto; o foco é alcançar uma justiça possível, a partir da ponderação de recursos judiciários, da redução de custas e da maximização de ativos dentro da estrutura da Justiça. A restrição nata à natureza pluri-individual dos litígios gera uma externalidade negativa na solução coletiva do conflito: casos individuais potencialmente plurais podem se mostrar menos benéficos de serem solucionados do ponto de vista pluri-individual, porque levarão em conta os custos colaterais da repetitividade.

Essa visão dos problemas, tomada numa perspectiva colateral, busca salvaguardar e atingir isonomia e segurança jurídica⁵ (Salomão, 2018, p. 13-14), ao mesmo tempo que protege o sistema de justiça e as próprias instituições, do ponto de vista da eficiência administrativa e da efetividade da solução dos conflitos.

As demandas isomórficas convivem com as demandas coletivas em razão do custo da litigância. Ainda que repetitivas, as demandas individuais têm um custo para o ajuizamento, muitas dessas não qualificadas como demandas passíveis de serem veiculadas nos juizados especiais. Esse custo as afasta da solução plural. Por sua vez, demandas coletivas veiculadas por meio de legi-

4 - A proposta do presente trabalho sugere um pensar para além da jurisdição na gestão de processos. Por isso, não se deve descartar a ampliação desse tipo de técnica de gestão para além da arena judicial, admitindo-se atos concertados entre órgãos da advocacia pública, a despeito da ausência de regulamentação normativa relacionada.

5 - A respeito da (in)segurança jurídica, gerada a partir de decisões dissonantes proferidas por parte do Poder Judiciário em processos essencialmente semelhantes, com a mesma questão de direito posta, a solução da tutela pluri-individual, importada das experiências inglesa e alemã, apresentou-se como uma proposta relevante. Nada obstante, a conexão direta em números quantitativos com resultados a serem entregues pelo Poder Judiciário, especialmente numa lógica de meta e “esvaziamento dos escaninhos”, coloca em xeque o respeito ao princípio da segurança jurídica (Schmitz, 2013, p. 349).

timados adequados apresentam-se como solução, em grau de sobreposição, a essa externalidade negativa nata da tutela pluri-individual.

A problemática exposta leva a uma reflexão: a diversidade de litígios pluri-individuais induz a existência de diversos instrumentos de tutela pluri-individual. Além disso, os problemas de interação entre demandas plurais e demandas coletivas fazem com que os instrumentos típicos de tutela coletiva, integrantes do microssistema de tutela coletiva, sejam aplicados ao microssistema de tutela pluri-individual por arrastamento. Por outro lado, nem sempre autores coletivos terão incentivos (*nudges*) adequados para a dedução de pretensões coletivas; ou pior, certas perspectivas da tutela de direitos individuais homogêneos sequer podem ser apreendidas por parte de autores coletivos, qualificando a tutela pluri-individual como solução prevalente.

O fortalecimento desse microssistema é essencial para evitar defeitos decorrentes da atecnia do uso de vários instrumentos esparsos e para auxiliar na produção de regulamentação, seja no âmbito das advocacias públicas, seja no âmbito dos regimentos internos dos tribunais regionais ou estaduais ou, ainda, nos órgãos de controle (i.e. Ministério Público, Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público). É a reação à anomia dos instrumentos de tutela pluri-individual, especialmente quanto ao procedimento que deve ser seguido, caso a caso.

De toda forma, um fato não pode ser negado. A intensificação dos estudos doutrinários e a criação dos núcleos de gerenciamento de precedentes no âmbito do Poder Judiciário, após a edição das Resoluções CNJ n. 235, de 13 de julho de 2016, e CNJ n. 339, de 8 de setembro de 2020, revelaram a existência de um microssistema de tutela processual civil pluri-individual ou de demandas repetitivas (Côrtes, 2021, p. 199-211).⁶

O efeito colateral da admissão desse microssistema, compreendido por parte da doutrina especializada, é a institucionalização de sistemas processuais fundamentados na tutela prospectiva (*pro futuro*), que objetiva a formulação de *standards decisórios* e incentiva o ativismo judicial⁷ (Côrtes, 2016, p. 321-338; Continentino, 2012, p. 127-128). E ele, o ativismo, acaba por romper a ideia de jurisdição ordinária. Nesse outro cenário, é imposto um dever de resolver abstratamente as causas de pedir, sob um espectro estritamente jurídico. Incumbem-se atores processuais, comumente acostumados a resolver causas, a terem de resolver teses. Há uma atração do caráter nomofilático aos tri-

6 - Os recursos repetitivos inserem-se, no contexto da atual legislação, dentro de um microssistema de demandas repetitivas, que vinha se formando de modo gradual e foi consolidado no atual Código de Processo Civil. A consagração desse microssistema guarda íntima relação com a mudança de paradigma iniciada já antes da atual legislação – do subjetivo para o objetivo. Há muito se fala na mudança de paradigma – do subjetivo clássico para o objetivo. Os tribunais, notadamente os superiores, já sinalizam há um tempo que não pretendem continuar sendo “cortes de varejo”, mas, ao contrário, querem apreciar teses, *leading cases*, exercendo sua função nomofilática de forma talvez mais pura e eficaz. Prioriza-se a função de os tribunais firmarem teses e, assim, controlarem e preservarem a ordem jurídica, já que se viu que resolver todos os casos concretos com justiça é impossível. Aliás, no ponto sobre a função nomofilática dos tribunais, vale notar que o atual, no artigo 926, a estimula, na medida em que fala sobre o dever de uniformizar a jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente. Ou seja, a novel legislação determina, por racionalidade e por segurança, que as normas devem ser aplicadas de forma coerente e íntegra. Pode-se analisar essa mudança de paradigma também sobre o enfoque da tutela pluri-individual. Visto que o mau funcionamento do modelo de tutela coletiva de direitos individuais homogêneos, somado à necessidade de dar mais racionalidade e agilidade à prestação jurisdicional, foi necessário se pensar em outro modelo, desenvolvendo-se técnicas de julgamento pluri-individual (Côrtes, 2021, p. 199-200).

7 - Ao romper com a ideia de que o ativismo judicial seria uma externalidade negativa da jurisdição, Barroso (2012, p. 25-26) aponta que o ativismo é o contraponto da autocontenção judicial, um fenômeno esperado em sociedades complexas marcadas pela grande interação das pessoas. No ativismo, há aplicação direta da Constituição Federal para situações não expressamente contempladas, utilização de critérios menos rígidos para caracterização de inconstitucionalidades e a imposição de condutas ou abstenções de ações por parte do poder público determinadas diretamente pelo Judiciário, com direta intervenção em políticas públicas.

tribunais de segundo grau de jurisdição, na medida em que devem manter a coerência, a estabilidade e a uniformidade da jurisprudência, inclusive local (CPC, art. 926), nessa nova atividade jurisdicional.

Nesse microsistema estão inseridos, sob a lógica do atual Código de Processo Civil, representativo de um novíssimo sistema recursal tendente a solver meritoriamente os conflitos, três instrumentos de tutela pluri-individual: a) o incidente de resolução de demandas repetitivas (CPC, art. 976 e seguintes); b) o incidente de assunção de competência (CPC, art. 947); e c) o julgamento dos recursos excepcionais em caráter repetitivo (CPC, art. 1.036 e seguintes).

A estrita vinculação a esses instrumentos (típicos) não afasta o manejo de outros instrumentos relacionados à gestão pluri-individual de demandas, especialmente, de massa, a exemplo da ampliação do contraditório processual, por meio do *amicus curiae*, dos procedimentos de uniformização jurisprudencial típicos dos regimentos internos dos tribunais, das uniformizações de jurisprudência do microsistema dos juizados especiais (LJEFP, art. 18; LJEJ, art. 14), assim como do uso atípico de instrumentos de tutela coletiva, a exemplo do mandado de segurança coletivo, da ação civil pública e da ação popular.

O instrumento de tutela pluri-individual, por excelência, é um incidente de resolução de demandas repetitivas – IRDR. Ele foi inspirado no procedimento-modelo alemão (*musterverfahren*), no qual a decisão de um caso paradigmático é utilizada como modelo (*muster*) para o julgamento de outros casos semelhantes (Xavier, 2017, p. 25-26).⁸ O incidente pode ser proposto em demandas isomórficas ou heteromórficas, desde que a questão seja unicamente de direito, ainda que material ou processual (Abreu, 2021, p. 173).

O IRDR apresenta uma característica ímpar: a afetação de causas paradigmáticas que contenham uma questão essencialmente de direito apta ao debate ou é deflagrada de ofício por iniciativa do Poder Judiciário local ou regional, por estratégia judiciária, a fim de coibir a multiplicação de demandas ou por iniciativa supraindividual. Nesse sentido, o “paladino da justiça” vinculado aos litígios acidentalmente coletivos propõe resolver o caso coletivamente, a partir da experiência de seu processo, qualificando-se como representante adequado (ou assim concebendo a si mesmo). Em todos os casos, a experiência estará diretamente relacionada aos fatos, ao processo concreto e à jurisdição ordinária (i.e. de primeiro e segundo grau).

Essa proximidade com a jurisdição ordinária cria a possibilidade de ruptura do modelo de gestão de precedentes obrigatórios no âmbito nacional, concebendo-se o IRDR como uma das decisões assim qualificadas (CPC, art. 927, inciso III), verdadeiros pontos de partida para a discussão nos tribunais superiores (Lamy Salomon, 2018, p. 372-376). Por consequência, essa fragmentariedade reflete uma possível ruptura do federalismo brasileiro. Nesse cenário, a advocacia pública no manejo desse instrumento acaba instada a exercer o seu papel de maneira ainda mais densa e decisiva.

Qual seria esse papel, passível de ser imputado aos advogados públicos? Bem, o primeiro seria um papel desenvolvimentista, de fomento. Na atual conjuntura, a tutela pluri-individual é conceituada como formadora de precedentes qualificados do ponto de vista da vinculatividade (forte) das decisões

8 - “O *Musterverfahren*, ao contrário do previsto em nossa reforma processual, não faz distinções entre questões de *fato e de direito*, e as assume todas como competentes para suscitar o instituto. Mas como, no Estado Democrático de Direito, separar cirurgicamente a questão de fato das questões de direito e eleger somente as últimas como aptas para ingressar no IRDR? Trata-se, mais uma vez, e além de outro indício de reforma processual voltada para o Judiciário” (Xavier, 2017, p. 27).

judiciais: decisões firmadas por meio desses instrumentos de tutela plural são decisões que formam jurisprudência obrigatória (CPC, art. 489, §1º, inciso V e VI). E como tal contribuem decisivamente no aperfeiçoamento da democracia, dos valores da sociedade e do próprio sistema de justiça.

Mais do que isso. A advocacia pública tem um papel preventivo determinante na forma pela qual os padrões decisórios vinculantes são internalizados na administração pública. O caráter da vinculatividade (forte) das decisões formadas por meio de instrumentos de tutela pluri-individual (i.e. IRDRs, IACs, de teses em repercussão geral e em recursos especiais repetitivos) vincula formalmente apenas o Poder Judiciário. Portanto, faz-se necessária a prévia internalização dessa vinculatividade, no âmbito das administrações públicas, para que esse caráter cogente (*binding effect*) da *ratio decidendi* seja atingido. Ou seja, compete à advocacia pública tramitar procedimentalmente essa introdução da força vinculante das decisões repetitivas nos municípios, Estados e União (Oliveira, 2016, p. 176-183; 196-198).

Fora isso, considerando a envergadura da advocacia pública e sua essencialidade à justiça no cenário constitucional, ela tem o dever de impulsionar e de auxiliar na melhoria da jurisprudência, como pacificador social e como vetor de segurança jurídica da sociedade. A adequada compreensão desses instrumentos, de sua operação e da forma como se integram às estruturas dos órgãos administrativos do Poder Judiciário, do Poder Executivo e dos órgãos de controle externos (i.e. Ministérios Públicos; Defensorias; Controladorias; Tribunais de Contas) definirá a sociedade pós-contemporânea que urge por soluções pragmáticas dos novos conflitos diariamente gerados, de forma exponencial.

O segundo dos papéis possíveis da advocacia pública que exsurge da interação entre precedentes obrigatórios e instrumentos processuais de tutela pluri-individual está na força/presença dos advogados públicos como atores processuais. O Estado é o maior cliente do sistema judiciário brasileiro. Conquanto isso possa ser tomado de forma negativa, como uma espécie de indicador da incorreção de práticas administrativas e burocráticas estaduais, pode também ser compreendido como uma oportunidade. Do ponto de vista do espaço, quantitativo e qualitativo de exercício da função processual, as advocacias públicas têm maior audiência de outros atores e de entidades representativas de direitos e interesses coletivos.

É o quantitativo de demandas postas à atuação da advocacia pública, especialmente na esfera federal e estadual, que garante a ela um espaço de fala diferenciado perante outros atores processuais do sistema de representação jurídica brasileira, além de algum protagonismo na formação da jurisprudência obrigatória. Desse modo, a possibilidade privilegiada de participação na construção de sentido dos casos pluri-individuais que tenham contato com o Estado *lato sensu* é outro papel relevante das advocacias públicas.

3. POSIÇÕES DA ADVOCACIA PÚBLICA

Processos massificados são comuns no âmbito público. Não são raras as vezes que advogados públicos se deparam com processos de massa; ao contrário, fazem parte do cotidiano desses profissionais. A exceção, em verdade, é deparar-se com situações anômalas, não antes experimentadas ou debatidas.

A especialização das advocacias públicas para o tratamento e a compreensão de demandas de massa e o uso de instrumentos de tutela pluri-individual para sua gestão impõem, na estrutura dos órgãos públicos, a criação de unidades especializadas em demandas repetitivas. Em outros ter-

mos, defende-se um papel de identificação e monitoramento de possíveis demandas massificadas, que deve ser assumido por parte da advocacia pública, que, por sua vez, pode ser qualificada como conformadora de políticas públicas (*policy brokers*). Advogados públicos mediam, fazem contenção e canalizam interesses públicos no sentido de cumprir obrigações e objetivos constitucionais. Esse protagonismo advém não apenas do exercício da função de controle de juridicidade dos atos administrativos e estatais, mas do papel de participação extensiva na posição processual, ativa ou passiva, de demandas judiciais pluri-individuais, repetitivas e massificadas.

O monitoramento permite uma previsibilidade de comportamento. Permite, também, uma evitabilidade de processos judiciais. A verificação de causas e seu acompanhamento, em controle, desjudicializa os conflitos, porque podem e devem ser tratados em outras esferas de solução. Há, nessa perspectiva, uma facilidade de assim promover a atuação no âmbito da advocacia pública federal, que já conta com diversas estruturas normatizadas para essa finalidade, provendo um controle consensual. Há um extenso debate acerca do respeito, nesse âmbito, de precedentes administrativos (Vasconcellos, 2021, p. 251) e, a partir da internalização, de precedentes judiciais, por uma questão de coerência.

Essas estruturas ainda estão em formação no âmbito estadual e praticamente inexistem nas estruturas municipais, à exceção de poucas advocacias públicas locais que detêm maior estruturação (i.e. Porto Alegre, São Paulo). Nesse processo de construção, alguns autores defendem a criação de uma normativa geral para autocomposição por meio de câmaras administrativas que envolvam a administração pública (Eidt, 2023, p. 196-207). A proposição advinda dos ambientes de construção de soluções consensuais sugere uma forma de atuação coletiva e institucional dos órgãos de advocacia pública: o agir isolado é contrário à formação de soluções gerais e nacionais acerca de problemas que são repetitivos em várias cidades, Estados e regiões brasileiras.

Sob a perspectiva deste estudo, defende-se não apenas o agir individual de alguns advogados públicos na compreensão e tutela de interesses pluri-individuais: grande parte dessas demandas, por suas características, indicam a necessidade de integrar a atuação de outros profissionais que não do direito (i.e. economistas, estatísticos, contadores, engenheiros de software, programadores), tanto para o mapeamento de potenciais causas e litígios pluri-individuais já instalados quanto para a gestão dessas causas⁹. Esses espaços a serem ocupados não são tipicamente jurídicos ou processuais. As advocacias públicas devem contar com ambientes que proporcionem essa interação. Nesse sentido, sugere-se a criação de unidades especializadas, senão laboratórios de tutela pluri-individual¹⁰, que capacitem profissionais, monitorem atividades e empreendam ações para capturar, conter e tratar demandas desse tipo, inclusive no âmbito da litigância predatória.¹¹

9 - Exemplo semelhante foi proposto pelo CNJ, em 2011 (p. 30-31), ao tratar de ações para a gestão da litigância e de demandas repetitivas, por meio da criação de varas especializadas no Poder Judiciário.

10 - “Laboratório” em razão da incipiência. No âmbito do Poder Judiciário, após as primeiras experiências em 2016 e a estruturação em 2017 no âmbito da Justiça Federal, o CNJ publicou a Resolução nº 349/2020, instituindo os Centros de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJ). Por sua vez, Vitorelli (2020, p. 387-388) defende que a instituição de órgãos de controle e monitoramento podem fornecer um incentivo (*nudge*) aos legitimados coletivos adequados para a atuação em causas repetitivas ou estruturais.

11 - Nem toda demanda de massa é um litígio predatório. A massificação das ações busca tutelar causas individuais relacionadas à justiça do caso e à justiça social, tutelando o direito de pessoas e o direito de um grupo sem que, com isso, haja um desequilíbrio de políticas públicas ou a ruptura, o enfraquecimento ou a negação dos direitos dos demais indivíduos afetados. Litigância predatória é um tema meta processual: é uma forma abusiva do exercício do direito de ação, contrariando a boa-fé processual e objetiva (Osna, 2023, p. 56-57), podendo ocorrer de forma pulverizada ou concentrada. Fabrica-se (Birther litigation; Uzeda, 2023, p. 23-24) a necessidade individual, que seria um problema coletivo, sob a escusa motivação de obter ganhos financeiros colaterais do processo, retiradas do demandado habitual. Está diretamente relacionada com o engessamento e a inefetividade do processo coletivo (Souza, 2024, p. 235-237).

A criação dessas unidades pode contribuir para duas formas de tratamento da tutela pluri-individual de conflitos na administração pública: uma interna e outra externa. Internamente, a advocacia pública atua de forma preventiva. Contribui na condução de instrumentos de uniformização administrativa (p. ex. súmulas administrativas, pareceres normativos, pareceres referenciais, orientações técnicas, dispensas de atos processuais, incluídos recursos administrativos e judiciais), a fim de promover a internalização administrativa de precedentes obrigatórios, tornando-os vinculantes para a administração pública. Externamente, a advocacia pública pode atuar de forma pré-processual, fomentando canais de discussão nos quais os conflitos sejam identificados e tratados, com o objetivo de evitar que a jurisdição estatal seja instaurada.

Ambos os casos revelam que a aplicação de precedentes qualificados e o aperfeiçoamento de técnicas e instrumentos de tutela pluri-individual devem contar com uma ampliação do debate dialógico interinstitucional, também entre os órgãos de advocacia pública que se submetem ao mesmo regramento normativo e jurisprudencial definido nacionalmente. Nesse sentido, há uma grande oportunidade para as Comissões de Advocacia Pública, estabelecidas no âmbito da Ordem dos Advogados do Brasil, de arregimentar esse trabalho e criar um canal possível para a construção de soluções cooperativas e estratégicas em processos de massa.

4. EXPERIÊNCIAS LOCAIS

Os papéis da advocacia pública acima abordados, assim como as possíveis posições que as procuradorias podem adotar serão refletidas a partir de três experiências da advocacia pública municipal, em Santa Catarina, com a gestão de processos massificados por meio de instrumentos de tutela pluri-individual.

O primeiro caso diz respeito à dedução de teses de desenvolvimento da jurisprudência, especificamente o *distinguishing*, em processos judiciais de execução fiscal, no qual se discutia a interação de normas de direito tributário material e normas de direito processual civil. O caso foi importado de um posicionamento adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná em processos de execução fiscal que envolviam a sucessão tributária *mortis causae* do art. 131, II e III, do CTN. Lá foi formado um IRDR, n. 9, admitido e julgado procedente, a fim de formar tese jurídica favorável ao poder público, promovendo a “salvabilidade” de créditos tributários.

Após exaustivo trabalho de conscientização dos desembargadores do Tribunal de Justiça local quanto à adoção da mesma *ratio decidendi*, foi deduzido IRDR¹² perante o Grupo de Câmaras de Direito Público, de acordo com a competência regimental definida no segundo grau de jurisdição. A solução foi no sentido de não conhecer do incidente de resolução de demandas repetitivas, em votação apertadíssima, solvida por um voto desfavorável (oito votos a sete), reconhecendo que a divergência entre duas das cinco câmaras de direito público não era suficiente para suprir os requisitos de admissibilidade do art. 976, inciso I, do CPC. Fora isso, a proposição do IRDR catarinense foi justificada, considerando que o incidente paranaense transitou em julgado sem recurso ao Superior Tribunal de Justiça, vinculando apenas o território do Paraná, sem força cogente para outro Estado da federação brasileira.

12 - O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas foi autuado sob o n. 5024225-58.2020.8.24.0000, perante o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, sob a relatoria da Desembargadora Estadual Dra. Vera Lúcia Ferreira Copetti.

A despeito da inadmissão por questões puramente processuais, a repetitividade e latência do litígio altamente massificado, versado em mais de cinco mil demandas, cuja recalitrância judicial levou à extinção de apenas, e ainda, 28% (vinte e oito por cento) das demandas, compreendeu-se que a causa era elegível para ser submetida ao regime de afetação à sistemática dos recursos especiais repetitivos (CPC, art. 1.036), assim, firmou-se em julho/2024 o Grupo Representativo de Controvérsia n. 24¹³, e novos casos foram submetidos ao Superior Tribunal de Justiça.

O caso sugeriu a incapacidade de incidentes de resolução de demandas repetitivas serem opostos a teses fixadas em recursos repetitivos por conta do risco à violação da jurisprudência nacional. Compreendeu-se que o *anticipatory distinguishing* seria um caminho mais adequado à solução da controvérsia que buscava reduzir o espectro de aplicabilidade do Tema 166/STJ e, por conseguinte, da Súmula 392/STJ. Ademais, a ação deflagrou um ponto pouco explorado e abordado na doutrina processual civil nacional que é o pseudo conflito entre precedentes qualificados de mesma hierarquia, a saber, entre os próprios instrumentos de tutela pluri-individual do inciso III do art. 927 do CPC (recursos repetitivos *versus* incidentes de resolução de demandas repetitivas).

O caso está pendente de julgamento no Superior Tribunal de Justiça, em outubro/2024, quanto à afetação de caráter repetitivo, no âmbito nacional, da respectiva tese. No entanto, no decorrer desse processo, restou revelado que o debate coletivo quanto ao benefício da tese para outros entes públicos não foi firmado em uma instância de comunicação. A criação desse canal poderia fortalecer a tese no âmbito do processo judicial, com a participação de outros atores.

O segundo caso experimentado no âmbito da advocacia pública municipal apontou a necessidade de interação entre os órgãos da advocacia pública, especialmente federal, na tramitação do Tema de Recurso Repetitivo n. 1201/STJ que trata da questão processual civil quanto à formação de precedentes. Após articulação realizada junto à Associação Brasileira de Estudantes de Processo e ao Instituto Brasileiro de Direito Processual, por parte do órgão da advocacia pública atuante no caso, foi realizada uma audiência com os ministros julgadores do Superior Tribunal de Justiça e posterior sustentação oral presencial e telepresencial naquela Corte Superior para a defesa das posições.

Nesse processo, não houve interação prévia entre os órgãos da advocacia pública municipal e federal. Apesar disso, por intermédio das associações de processo, que oficiaram como *amicus curiae*, foram mobilizados debates, sob a perspectiva das procuradorias, acerca do papel que desempenham na evolução da jurisprudência nacional. Na sustentação oral presencial, a própria Advocacia da União sinalizou interesse no ingresso ao feito, caso tivesse acesso com antecedência à controvérsia, por compreender sua direta aplicação aos casos representados no âmbito federal.

O referido Tema 1201/STJ (REsp 2.043.826/SC) buscava determinar a fixação da multa processual do art. 1.021, §4º, do Código de Processo Civil, em recursos envolvendo a aplicação de precedentes qualificados, quando da pretensão de empreender distinção (*distinguishing*), exatamente nos casos individuais apurados a partir da experiência pluri-individual anteriormente

13 - O Grupo Representativo de Controvérsia n. 24, gerido pelo Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e Ações Coletivas – NUGEP, do Egrégio Tribunal de Justiça de Santa Catarina, foi fixado em matéria tributária e indicou quatro causas-piloto como passíveis de solução por meio da fixação de novo repetitivo. A tabela pode ser acessada no seguinte link: <<https://www.tjsc.jus.br/documents/3133632/3200305/GR++COMPLETA/fc5f5f7-e37b-e9a2-599f-54533a63ab08>> Acesso em: 30.08.2024.

citada. Nesse repetitivo, o Superior Tribunal de Justiça pretendeu revisitar o Tema 434/STJ, no sentido de definir balizas à fixação de multa processual em casos nos quais exista prévia aplicação de precedentes qualificados.

Os debates prévios, inclusive com a leitura do voto do Relator Ministro Mauro Campbell Marques, demonstraram extrema preocupação do ponto de vista da qualidade do debate dialógico, que deve ser empreendido no âmbito das tutelas pluri-individuais. A advocacia pública defendeu a posição institucional do “direito ao recurso”, na linha do quanto debatido no Tema 434/STJ, com a nuance e a inserção da temática na perspectiva dos precedentes obrigatórios (i.e. qualificados). Se a pretensão é destacar uma causa jurídica a partir da sua apreensão abstrata na sistemática dos recursos repetitivos, de forma alguma tal causa deve ser desconectada dos fatos que subsidiaram a dúvida jurídica unicamente de direito, de caráter repetitivo e multifacetário.

A causa de fundo versou sobre a não aplicação adequada de repetitivo, por violar a moldura que ensejou sua fixação (i.e. similitude fática e jurídica de caso paradigma), em execução fiscal relacionada ao reconhecimento da prescrição intercorrente, com a incidência do Tema 566 e seguintes do STJ. A despeito disso, a pretensão a ser enfrentada em caráter repetitivo pelo Superior Tribunal de Justiça é a de decidir em que causas, ou se apenas nas causas que envolvam técnicas de aperfeiçoamento do direito (leia-se *distinguishing* e *overruling*), haveria a possibilidade de se afastar a fixação da multa processual do §4º do art. 1.021 do CPC, sendo pressuposta nos demais casos em que exista recurso contra a aplicação de precedente qualificado. Após a dedução do voto do relator e a demonstração de alguma preocupação dos ministros quanto às teses sensíveis relacionadas ao sistema de precedentes e, indiretamente, quanto ao engessamento de jurisprudência, houve pedido de vista da Ministra Isabel Galotti, sem devolução para julgamento.

O caso revelou a necessidade de uma atuação coordenada, conjugada e direcionada, da advocacia municipal frente ao Poder Judiciário, com grandes atores processuais no cenário processual civil e com órgãos de controle (i.e. Ministérios Públicos). O que enfatiza ainda a importância de escritórios ou unidades de gerenciamento de demandas de massa nas advocacias públicas. Revelou também um possível impacto econômico à atuação recursal dos advogados públicos federais, estaduais e municipais, que deveria ser quantificada quanto à possível restrição do direito de representação. A ausência de técnicos, para além do direito, no corpo da advocacia pública municipal que representou o caso reforça a sugestão abordada no item anterior quanto à criação de laboratórios de tutela pluri-individual no âmbito das procuradorias.

O terceiro caso, sem afastar outros de relevante importância que poderiam ser citados como experiências locais na gestão de instrumentos de tutela pluri-individual, diz respeito à possível existência de litigância predatória em demandas relacionadas à temática da educação infantil, especificamente sobre o acesso a vagas de creches. As demandas judiciais acerca desse pleito superaram no último triênio o quantitativo de vinte mil processos judiciais relacionados a um único litigante habitual no Estado de Santa Catarina.

Nesse sentido, estudos de jurimetria internos, conduzidos por órgão de prevenção de litígios instalado no âmbito da advocacia pública municipal, permitiram identificar que aproximadamente 95% (noventa e cinco por cento) das demandas ajuizadas estão dispersas em apenas 4 (quatro) escritórios de advocacia privada da região. Fora isso, um pouco menos de 75% (setenta e cinco por cento) das causas são patrocinadas por advogados que não possuem escritório em

funcionamento na sede do órgão judiciário de primeiro grau. E, por fim, dados concretos obtidos por meio de assessoria técnica do órgão municipal apontaram a existência de indícios de captação ilícita de clientes por parte dos escritórios patrocinadores das demandas, por meio do uso de ferramentas digitais e mídias sociais com impulsionamento.

Nesse contexto, o terceiro caso apresenta uma preocupação quanto ao tratamento dado pelas advocacias públicas, especialmente as municipais (que têm um alto grau de desaparelhamento), às demandas massificadas que apresentam uma latente indicação de litigância predatória. Sugere também que, em casos como o apontado, relacionados ao direito à educação de crianças na primeira infância, a solução consensual pode ser uma alternativa. Além disso, a aproximação das advocacias públicas municipais com a advocacia pública federal, por meio de convênios autorizativos do uso da estrutura da Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal – CCAF/AGU, pode ser uma solução àqueles órgãos que não detêm condições para promover a consensualidade na administração pública.

Para além, a interação da advocacia pública com Centros de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJ) – que poderiam ser usados para o combate da litigância predatória – não raramente exigem a prévia instrução de procedimentos administrativos investigativos que colem e apresentem indícios e provas quanto aos fatos que caracterizam a predação das demandas. Nesse cenário, é possível realizar esse tipo de trabalho de forma artesanal, isso é, por atores processuais diretamente conectados com os processos? Essa polarização dos agentes de investigação, conectados com as causas de origem, pode gerar vieses cognitivos aos elementos identificados ou, ao revés, pode contribuir ativamente para o tratamento e a solução da predação?

A demanda pluri-individual, traduzida como caso concreto, demonstrou a insuficiência da advocacia municipal na solução interna desse problema e a baixa efetividade na articulação com o Poder Judiciário local. As advocacias municipais, reconhecidamente, contam com estruturas administrativas reduzidas, na medida em que é baixo o quantitativo de procuradores concursados e efetivos em atuação nesses espaços.

O avanço em procedimentos investigativos e no cruzamento de dados para a apuração de situações que envolvam demandas predatórias exige um aparelhamento das instituições, especialmente dos órgãos jurídicos da administração pública direta, o que não é habitualmente visto no plano municipal (as exceções nesse sentido são pontuais e estão localizadas em grandes centros do Sul e do Sudeste do Brasil, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Londrina, Curitiba, Joinville, Florianópolis, Porto Alegre). Por isso, é possível apontar que há uma insuficiência dos órgãos de advocacia pública no plano municipal para a solução extraprocessual de problemas não tipicamente jurisdicionais, que geralmente exigem o levantamento de informações, como no caso da litigância predatória.

O suporte que, potencialmente, poderia ser ofertado por parte das advocacias públicas estaduais ainda é baixo, fato atestado pelos estudos desenvolvidos por Elisa B. Eidt (2023, p. 166-170) quanto à necessidade de densificação dos modelos. A autora revela que a incapacidade avaliada levou a advocacia pública local a adotar providências endoprocessuais para a correção dos problemas, com o uso de medidas relacionadas à caracterização da litigância de má-fé nos processos individuais. Contudo, essas providências apresentaram baixíssimo êxito, inferiores a 2% (dois por cento) dos casos.

Diante disso, o encaminhamento proposto foi a instalação de um incidente de resolução de demandas repetitivas para dirimir dúvidas relacionadas à aplicabilidade de precedentes qualificados igualmente incidentes (i.e. Tema 548/STF) como arena processual hábil a apreender integralmente o problema estrutural e promover o tratamento adequado, com a ampliação do contraditório e a adoção de formas anômalas de gestão das demandas massificadas, especialmente o *town meeting*, a plasticidade da produção probatória e a criação de gabinetes de gestão do litígio.

O *town meeting* é um instrumento explorado na doutrina de processos estruturais para a ampliação dialógica do contraditório em causas coletivas complexas (Yeazell, 1977, p. 244-260). Ele deriva de experiências políticas da *common law* e da democracia direta, nas quais são realizadas reuniões públicas abertas com a participação de munícipes para a tomada de decisão coletiva acerca de algumas escolhas públicas (Zimmerman, 1999, p. 15-24).

Town meeting pode ser entendido como *comunidade de comunicação*, uma reunião de vizinhos sobre assuntos de importância do grupo, típico instrumento de um processo estrutural cujo diálogo e o contraditório, dos *representantes adequados* e dos *legitimados adequados*, deve ser alargado, sob uma nova compreensão. Nele há uma atuação engajada das partes que carregam o ônus de fomentar o diálogo entre os atores processuais e os representantes dos grupos afetados, assim como do juiz, com o dever de se colocar mais próximo de todos, permitindo que sejam ouvidas as posições de cada um, inclusive quanto às soluções propostas para solucionar o litígio (Sestrem, 2022, p. 115).

A sugestão do *town meeting*, sem realizar amplo estudo a respeito do instituto, pode ser, de forma reflexiva e propositiva, uma medida com conteúdo participativo e democrático para a adoção de escolhas públicas quanto ao estabelecimento de planos, não imediatos, de correção de problemas estruturais.

Se a solução deve ser obtida a médio prazo e se os acordos coletivos realizados no bojo de ações civis públicas não detêm, em tese, a legitimidade de se promover a evitabilidade das pretensões individuais, soluções consensadas por audiências públicas podem sugerir uma nova perspectiva à resolução da demanda pluri-individual.

De toda forma, o terceiro e último caso apontou para um dever de aproximação dos órgãos da advocacia pública federal, estadual e municipal quanto à solução administrativa de controvérsias, por meio das Câmaras da Lei Federal n. 13.140/2016, assim como para o enfoque mais criativo da solução de litígios a partir de instrumentos de tutela pluri-individual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo – conduzido sob a formatação hipotético-dedutiva – problematizou, ainda que de forma parcial, a gestão de processos massificados por meio de instrumentos processuais de tutela pluri-individual, com foco na incidência de precedentes vinculantes sob o ponto de vista da redução da litigiosidade, promovida pela advocacia pública, especificamente a estadual e a municipal.

A interação da advocacia pública, em qualquer uma de suas esferas, é vital para se empreender o desiderato primeiro, do ponto de vista da política judiciária, para os instrumentos de tutela pluri-individual. É impossível reduzir conflitos, prevenir processos judiciais e promover o correspondente arquivamento e a extinção, sem a adoção de processos estratégicos voltados ao manejo

do IRDR, do IAC e dos RRs. Essa interação torna-se mais necessária quando há fragmentariedade das estruturas administrativas, isso é, nos casos das advocacias públicas estaduais e municipais, nas quais não há uma coordenação regional ou nacional responsável por determinadas temáticas.

Do ponto de vista da advocacia pública federal, essa interação ocorre de forma endógena. Os debates acontecem no âmbito do próprio órgão, de forma coordenada, o que acaba por mitigar a necessidade de novas visões, ao menos institucionais. O problema torna-se mais sensível quando avaliada a questão sobre a interação que determinadas decisões judiciais representativas de uma controvérsia podem gerar sobre a administração pública. Sob determinados aspectos, decisões acerca dos limites da competência normativa ou da atribuição administrativa de Estados-membros e dos municípios são impostas de forma nacional, a despeito da representação judicial ser realizada por um ou outro órgão da advocacia pública estadual ou municipal. A interação entre os órgãos das advocacias públicas estaduais e municipais, na situação em debate no presente trabalho, é, portanto, exógena e necessária.

No entanto, da mesma forma que essa interação se torna essencial para a garantia da pluralidade do debate e da representatividade das instituições, revela-se contingencial. Isso porque, como explorado no tópico acima, os IRDRs são fixados nos âmbitos estaduais e locais, sendo fálveis para o debate de questões nacionais. Esses incidentes são bons instrumentos para solucionar questões relacionadas à legislação estadual e municipal, em razão da vocação natural dos IRDRs de serem abertos no âmbito dos tribunais estaduais. Registre-se, contudo, que isso não impede o debate de questões federais e nacionais por meio do IRDR, o que, naturalmente, pode acontecer na seara dos tribunais regionais federais ou, ainda, nos estaduais, para a interpretação da questão de direito afeta aos processos da competência daqueles órgãos jurisdicionais.

Ao menos do ponto de vista processual, a proposta de ampliação dialógica tem maior peso para recursos especiais e extraordinários repetitivos que canalizam, de forma mais sensível, a discussão de questões nacionais e federais. Um dado relevante nesse sentido é perceber os quantitativos, a partir da ferramenta de pesquisa de precedentes qualificados do STJ¹⁴, de processos afetados à sistemática de recursos repetitivos (até outubro/2024 eram 1287 temas) comparativamente aos demais instrumentos, com foco nos IACs e IRDRs, que atingiram o número de 28 incidentes na Corte Superior. Em pesquisa nos sítios eletrônicos dos tribunais estaduais, sobretudo os das cidades de São Paulo, Paraná e Santa Catarina, foram identificados dados mais relevantes. No Estado paulista, foram 1104 IRDRs suscitados¹⁵, dos quais apenas 55 foram admitidos. A experiência paranaense admitiu 47 IRDRs e negou a admissão e o processamento de 296 incidentes ao longo dos últimos oito anos.¹⁶ Em Santa Catarina, foram 33 incidentes admitidos de 105 suscitados e inadmitidos.¹⁷

14 - A respeito dessa ferramenta, é possível acessá-la no sítio do Superior Tribunal de Justiça, disponível em: <https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp> Acesso em: 17.10.2024.

15 - Os dados podem ser acessados no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/NugepNac/Irdre>> Acesso em: 17.10.2024.

16 - Dados acessíveis no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, disponível em: <<https://www.tjpr.jus.br/irdr-informacoes>> Acesso em: 17.10.2024.

17 - Dados extraídos do site do Tribunal de Justiça de Santa Catarina <<https://www.tjsc.jus.br/web/nucleo-de-gerenciamento-de-precedentes-acoes-coletivas>> Acesso em: 17.10.2024.

Sob a perspectiva da advocacia pública federal e da sua interação com esses instrumentos, dados do Tribunal Regional Federal da 4ª Região indicam que 36 IRDRs foram admitidos na jurisdição federal do sul do Brasil, sem dados ativos quanto aos suscitados e eventualmente inadmitidos, o que indica a primazia do instrumento nos planos estadual e municipal, da forma como antes mencionada.¹⁸

Ao avaliar as experiências locais quanto à questão em pauta e o papel das advocacias públicas estadual e municipal nelas, a partir das análises doutrinárias obtidas, ainda que de forma perfunctória, pode-se concluir que três devem ser os aperfeiçoamentos conduzidos no âmbito das estruturas das procuradorias: a estruturação de núcleos de gerenciamento de demandas de massa; a adoção de concertações pluri-individuais; e o estabelecimento de canais de comunicação transversais e verticais.

Os estudos conduzidos, conquanto sejam iniciais dada a inovação da abordagem proposta, trazem luz a um tema sensível e pouco abordado no âmbito da doutrina processual civil brasileira, com afetação para outras áreas de direito material, a exemplo do direito tributário e do direito administrativo: a forma inadequada que teses jurídicas fixadas no bojo de precedentes qualificados têm sido aplicadas, inclusive de forma retroativa.

Compreende-se que o estudo alcançou os objetivos traçados e confirmou a hipótese pretendida, que buscava validar a necessidade de avanço na atual formação organizacional das advocacias públicas, estadual e municipal, em busca da confirmação daquilo que já se verifica no plano federal: uma atuação setORIZADA e estratégica da advocacia pública, de forma concertada e cooperativa, em prol do desenvolvimento da jurisprudência, com o auxílio de espaços coletivos de fala nas associações e na Ordem dos Advogados do Brasil.

REFERÊNCIAS

ABREU, João Carlos Mendes de. Breves apontamentos sobre o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, n. 79, p. 167-180, jan./mar. 2021.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Ações coletivas na Constituição Federal de 1988. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 61, p. 187-200, jan./mar. 1991.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **[Syn] Thesis**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2012.

BOCHENEK, Antônio César. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. **Revista Judiciária Brasileira – ReJuB**. a. 1, n. 1, p. 155-178, jul./dez. 2021.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Demandas Repetitivas e a Morosidade na Justiça Cível Brasileira**. Brasília: CNJ, p. 1-32, jul. 2011.

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. Ativismo judicial: considerações críticas em torno do conceito no contexto brasileiro. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 14, n. 72, p. 123-153, mar./abr. 2012.

18 - Dados do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, aba "Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas", disponível em: <https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=1533> Acesso em: 17.10.2024.

CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão. A objetivação do processo e o ativismo judicial no contexto do pós-positivismo. **Revista de Processo**. v. 251, p. 321-338, jan. 2016.

CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão. O futuro da reclamação: cabimento contra o descumprimento da decisão em recurso especial repetitivo à luz da decisão da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça nos autos da Rcl 36.476/SP. **Revista de Processo**. v. 316. p. 199-211. jun. 2021.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Curso de direito processual civil**. v. 3. 13. ed. reform. Salvador: Juspodivm, 2016.

EIDT, Elisa Berton. **Autocomposição na Administração Pública**: o desenvolvimento da consensualidade por meio das Câmaras Administrativas de Prevenção e Resolução de Conflitos. 235 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Florianópolis, 2023.

FERREIRA FILHO, Jader Alves. Reflexões sobre Gestão do Processo estrutural da ACP do Anel Rodoviário e BR-381. In: BOCHENEK, Antônio César (Coord.) **Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade**: casos práticos analisados no Mestrado da ENFAM. v. 2, Brasília: ENFAM, 2023. p. 207-230.

FIGUEIREDO, César Augusto Carvalho de. Litigância repetitiva como indicativo de demanda estrutural: os desafios e as possibilidades em juizados especiais nos litígios de acesso ao Programa Luz para Todos. In: BOCHENEK, Antônio César (Coord.) **Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade**: casos práticos analisados no Mestrado da ENFAM. v. 2, Brasília: ENFAM, 2023. p. 77-112.

LAMÊGO, Gustavo Cavalcanti. Técnicas de cooperação judiciária nacional aplicadas a processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 491-518.

LAMY, Eduardo de Avelar; SALOMON, Nadine Pires. Os desafios do incidente de resolução de demandas repetitivas em face do federalismo brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 277, p. 347-376, mar. 2018.

LAMY, Eduardo de Avelar; SESTREM, Felipe Cidral. Compliance e processos estruturais: intersecções procedimentais para a maximização de políticas públicas. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 327, p. 265-283, mai. 2022.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; TEMER, Sofia. O incidente de resolução de demandas repetitivas do novo código de processo civil. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 40, v. 243, p. 283-331, mai. 2015.

OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes Judiciais na Administração Pública**: limites e possibilidade de aplicação. 2016. 231 f. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis/SC, 2016.

OSNA, Gustavo. Três notas sobre litigância predatória (ou, o abuso do direito de ação). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 342, p. 55-70, ago. 2023.

ROQUE, André Vasconcelos. As ações coletivas no direito brasileiro contemporâneo. **Revista Brasileira de Direito Processual**, Belo Horizonte, v. 21, n. 84, p. 93-120, out./dez. 2013.

SALOMÃO, Rodrigo Cunha Mello. O princípio do contraditório no âmbito da tutela pluri-individual. **Revista CEJ**, Brasília. Ano XXII, n. 74, p. 7-14, jan./abr. 2018.

SESTREM, Felipe Cidral. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis. Editora EMAIS:: 2022, p. 110-127.

SCHMITZ, Leonard Ziesemer. Compreendendo os “precedentes” no Brasil: fundamentação de decisões com base em outras decisões. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 226, p. 349-382, dez. 2013.

SOUZA, Gabrielly de. Litigância predatória, tutela coletiva e o porvir do acesso à justiça. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 353, p. 217-237, jul. 2024.

VASCONCELLOS, Luciana Roffé. Métodos de resolução consensual de conflitos e o poder público: como conciliar o princípio da isonomia e a atuação consensual? A necessária observância de precedentes administrativos. **Publicações da Escola Superior da AGU**. v. 13, n. 3, Brasília, 2021, p. 233-256.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil e estrutural**. Salvador: Juspodivm, 2020.

XAVIER, Felipe Rodrigues. A estranha coexistência entre protagonismo judicial e integridade e coerência do direito no Código de Processo Civil Brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 268, p. 23-46, jun. 2017.

UZEDA, Carolina. **Boa-fé no processo civil**: um estudo sobre a aplicação e a extensão do princípio. 2023. 315f. Tese (Doutorado), Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba/PR, 2023.

YEAZELL, Stephen C. Intervention and the idea of Litigation: A commentary on the Los Angeles School Case. **UCLA Law Review**. v. 25, i. 2, December 1977. pp. 244-260.

ZIMMERMAN, Joseph Francis. **The New England town meeting**: democracy in action. Praeger Publishers, 1999.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License