

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
AGÊNCIA DE INOVAÇÃO, EMPREENDEDORISMO, PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO  
E INTERNACIONALIZAÇÃO – AGEUFMA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE  
JUSTIÇA

**LUCIANA DOS SANTOS LIMA**

**DEFENSORIA PÚBLICA E PRECEDENTES:** um estudo de caso sobre a realidade da  
Defensoria Pública do Maranhão dentro do sistema de precedentes

São Luís

2024

**LUCIANA DOS SANTOS LIMA**

**DEFENSORIA PÚBLICA E PRECEDENTES:** um estudo de caso sobre a realidade da  
Defensoria Pública do Maranhão dentro do sistema de precedentes

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de pesquisa: Dinâmica e efetividade das Instituições do Sistema de Justiça.

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr. Newton Pereira Ramos Neto.

São Luís

2024

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Lima, Luciana dos Santos.

Defensoria Pública e precedentes : um estudo de caso sobre a realidade da Defensoria Pública do Maranhão dentro do sistema de precedentes / Luciana dos Santos Lima. - 2024.

113 f.

Orientador(a): Newton Pereira Ramos Neto.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2024.

1. Acesso à justiça. 2. Defensoria Pública. 3. Direitos fundamentais. 4. Precedentes judiciais. I. Ramos Neto, Newton Pereira. II. Título.

**LUCIANA DOS SANTOS LIMA**

**DEFENSORIA PÚBLICA E PRECEDENTES:** um estudo de caso sobre a Defensoria  
Pública do Maranhão dentro do sistema de precedentes

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da  
Universidade Federal do Maranhão, como requisito  
parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

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

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Newton Pereira Ramos Neto** (Orientador)

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

---

**Profa. Dra. Márcia Haydee Porto de Carvalho**

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

---

**Prof. Dr. Osmar Mendes Paixão Cortês**

Instituto Brasileiro de Desenvolvimento, Ensino e Pesquisa (IDP)

À Deus, Pai misericordioso, fonte de vida e de fé, razão inequívoca das minhas vitórias, luz permanente na minha caminhada.

## AGRADECIMENTOS

Já diz o poeta que “a vida é uma corrida que não se corre sozinho. E vencer não é chegar, é aproveitar o caminho, sentindo o cheiro das flores e aprendendo com as dores causadas por cada espinho.”<sup>1</sup> E assim foi a minha trajetória até aqui, marcada por momentos alegres e outros nem tanto assim, mas repleta de aprendizado e de pessoas que foram fundamentais para a concretização de mais uma vitória em minha vida.

Assim, inicio agradecendo à Deus, criador de tudo, Pai zeloso que me trouxe ao mestrado e me permitiu concluir com êxito mais essa etapa na minha jornada terrena.

Aos meus pais, José Ribamar e Telma Suely, fontes de inspiração, que com amor, paciência e muita sabedoria me ensinam todos os dias que as maiores preciosidades da vida estão no cultivo de um coração generoso e no conhecimento construído com humildade.

Às minhas irmãs, Adriana, Silvana e Amanda, torcedoras incondicionais em cada batalha que travei, que de forma afetuosa e acolhedora sempre caminharam ao meu lado, comemorando cada vitória alcançada e estendendo a mão quando algum tropeço adiou a realização de um sonho.

Aos meus amados sobrinhos, Dominick e Mateus, razões do meu viver, presentes do Senhor que me ensinaram o significado do amor incondicional.

Às queridas Carine, Hayla e Patrícia, amigas de todas as horas, que vibraram a cada etapa concluída e pacientemente entenderam as minhas ausências em vários momentos ao longo desses dois anos.

Ao amigo e mestrando Dennys Albino, com quem tive a honra de compartilhar essa trajetória de tantos desafios, pronto para escutar e dar uma palavra de alento em meio aos vários momentos de incerteza, alguém que merece o meu respeito e admiração por sua determinação, humildade e coragem.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Newton Pereira Ramos Neto, referência de conhecimento, que com suas proposições assertivas, contribuiu decisivamente para que a pesquisa alcançasse o objetivo pretendido.

Aos inesquecíveis professores Dra. Márcia Haydée Porto de Carvalho e Dr. Paulo de Tarso Brandão, que com gentileza e diálogo me mostraram que a verdadeira “arte de ensinar” está no conhecimento transmitido com simplicidade, acolhida e respeito, deixando lições que levarei para sempre na memória e no coração.

---

<sup>1</sup> A Corrida da Vida (Bráulio Bessa).

À Defensoria Pública de São Paulo, na pessoa dos colegas João Felipe Belem de Gouveia Reis, Luciana Jordão da Motta Armiliato de Carvalho e Julio Grostein, que de forma cortês abriram as portas do Comitê de Precedentes Qualificados para que eu pudesse conhecer de perto o primoroso trabalho que vem sendo desenvolvido no âmbito daquela Instituição.

Por fim, a todos os amigos e amigas, em especial os conquistados no decorrer do mestrado, que de algum modo contribuíram para essa caminhada de grande conhecimento e conquistas, marcada por mais acertos que erros, mas que, ao final, me permitiu crescer como pesquisadora, profissional e ser humano.

*“Deixei o leito para escrever. Enquanto escrevo vou pensando que resido num castelo cor de ouro que reluz na luz do sol. Que as janelas são de prata e as luzes de brilhantes. Que a minha vista circula no jardim e eu contemplo as flores de todas as qualidades. (...) É preciso criar este ambiente de fantasia, para esquecer que estou na favela”.*

Carolina Maria de Jesus

## RESUMO

O evoluir do homem-social traz em si uma inquietude que reflete na busca pelo reconhecimento de direitos fundamentais para o desenvolvimento de uma vida digna. Nesse afã, garantias como o acesso à justiça se sobressaem com o propósito de assegurar a efetivação dos direitos abrigados pela Constituição de 1988. Ainda, no campo específico da defesa dos interesses da população vulnerável, ganha força a Defensoria Pública que passa a ser reconhecida como uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado. Ato contínuo, com o objetivo de conferir novo significado à atividade judicante, sobrevém o Código de Processo Civil de 2015 que passa a dispor acerca dos precedentes judiciais como forma de enfatizar a preocupação com uma postura coerente e estável dos agentes inseridos no sistema de justiça. É dentro desse contexto que se realiza a pesquisa que consiste em um estudo de caso que tendo como referência o Comitê de Precedentes Qualificados da Defensoria Pública de São Paulo, analisa a realidade da Defensoria Pública do Maranhão dentro da sistemática trazida pelos precedentes judiciais.

Palavras-chave: direitos fundamentais; acesso à justiça; precedentes judiciais; Defensoria Pública.

## **ABSTRACT**

The evolution of social man brings with it a restlessness that reflects the search for the recognition of fundamental rights for the development of a dignified life. In this effort, guarantees such as access to justice stand out with the purpose of ensuring the realization of the rights protected by the 1988 Constitution. Furthermore, in the specific field of defending the interests of the vulnerable population, the Public Defender's Office gains strength, which is now recognized as a permanent institution essential to the jurisdictional function of the State. As a continuous act, with the aim of giving new meaning to judicial activity, the 2015 Code of Civil Procedure came into being, which now provides for judicial precedents as a way of emphasizing the concern with a coherent and stable stance of agents inserted in the justice system. It is within this context that the research is carried out, which consists of a case study that, using as a reference the Committee of Qualified Precedents of the Public Defender's Office of São Paulo, analyzes the reality of the Public Defender's Office of Maranhão within the system brought by judicial precedents.

**Keywords:** fundamental rights; access to justice; judicial precedents; Public Defense.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Número de defensores (as), número de unidades jurisdicionais, indicadores de cobertura e déficits de defensores no Maranhão, 2019/2010 .....	73
Figura 2	Número de defensores (as), número de unidades jurisdicionais, indicadores de cobertura e déficits de defensores em São Paulo, 2019/2010 .....	77
Figura 3	Produtos resultantes da atuação do Comitê de Precedentes Qualificados da DPESP .....	82
Figura 4	Número de atendimentos realizados pela Defensoria Pública do Maranhão nos últimos 19 anos .....	85
Figura 5	Dados de atuação funcional da Defensoria Pública (processual e extraprocessual).....	85
Figura 6	Percepção dos defensores públicos acerca da existência de diretrizes internas que disponham sobre o atendimento ao público.....	90
Figura 7	Quantidade total e porcentagem de comarcas atendidas pela Defensoria Pública por unidade federativa - Defensorias Públicas dos Estados e Distrito Federal.....	91
Figura 8	Porcentagem da população com renda de até 3 salários mínimos por comarca - Defensorias Públicas dos Estados e Distrito Federal .....	92

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANADEP	- Associação Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos
CF	- Constituição Federal
CNJ	- Conselho Nacional de Justiça
CNMP	- Conselho Nacional do Ministério Público
CONDEGE	- Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais
CONDEPE	- Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CPC	- Código de Processo Civil
CPQ	- Comitê de Precedentes Qualificados
CTV	- Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos
DPE	- Defensoria Pública do Estado
DPEMA	- Defensoria Pública do Estado do Maranhão
DPESP	- Defensoria Pública do Estado de São Paulo
DPG	- Defensoria Pública Geral
EC	- Emenda Constitucional
EDEPE	- Escola da Defensoria Pública de São Paulo
GAETS	- Grupo de Atuação Estratégica nos Tribunais Superiores
GTs	- Grupos de Trabalho
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	- Lei Complementar
MDP	- Movimento pela Defensoria Pública
NSITS	- Núcleo Especializado de Segunda Instância e Tribunais Superiores
NUGE	- Núcleo de Gerenciamento de Precedentes
NUGEPNAC	- Núcleos de Gerenciamento de Precedentes e Ações Coletivas
OAB	- Ordem dos Advogados do Brasil
PAJ	- Procuradoria da Assistência Judiciária
RIDPEMA	- Regimento Interno da Defensoria Pública do Estado do Maranhão
STF	- Supremo Tribunal Federal
STJ	- Superior Tribunal de Justiça
TJMA	- Tribunal de Justiça do Maranhão
TJSP	- Tribunal de Justiça de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>2</b>	<b>DEFENSORIA PÚBLICA: uma instituição permanente e essencial ao sistema de justiça</b> .....	18
<b>2.1</b>	<b>O direito e as transformações sociais como molas propulsoras para o surgimento da Defensoria Pública</b> .....	18
<b>2.2</b>	<b>Acesso à justiça, instrumento concretizador dos direitos fundamentais: contornos históricos e contemporâneos</b> .....	25
<b>2.3</b>	<b>Defensoria Pública: a construção de uma instituição voltada à defesa dos mais vulneráveis</b> .....	33
<b>3</b>	<b>PRECEDENTES JUDICIAIS NO BRASIL</b> .....	42
<b>3.1</b>	<b>Considerações introdutórias: a abertura de um caminho para a fixação de um sistema de precedentes no Brasil</b> .....	42
<b>3.2</b>	<b>Compreendendo os precedentes: conceitos e principais elementos que caracterizam a sistemática dos precedentes judiciais</b> .....	50
<b>3.3</b>	<b>O sistema de precedentes no cenário brasileiro: a importância da adoção de um sistema de precedentes no Brasil e os fatores histórico-culturais que influenciam na sua rejeição</b> .....	58
<b>4</b>	<b>UM ESTUDO DE CASO SOBRE A REALIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA DO MARANHÃO DENTRO DO SISTEMA DE PRECEDENTES</b> .....	69
<b>4.1</b>	<b>Defensoria Pública do Estado do Maranhão: evolução histórica e contornos atuais</b> .....	69
<b>4.2</b>	<b>Defensoria Pública do Estado de São Paulo: evolução histórica e contornos atuais</b> .....	73
<b>4.3</b>	<b>Comitê de Precedentes qualificados da Defensoria Pública de São Paulo: estrutura, objetivos e fundamentos</b> .....	77
<b>4.4</b>	<b>A Defensoria Pública do Maranhão dentro do sistema de precedentes: uma análise da realidade da instituição maranhense tendo como referência a rotina implementada pelo comitê de precedentes qualificados da defensoria pública de São Paulo</b> .....	84
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	93

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>97</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>105</b>
<b>ANEXO A – ATO DPGE Nº 027 – DPGE, DE 02 DE AGOSTO DE 2023.....</b>	<b>106</b>
<b>ANEXO B – ATO DPGE Nº 028 – DPGE, DE 02 DE AGOSTO DE 2023 .....</b>	<b>109</b>
<b>ANEXO C – ATO NORMATIVO DPG nº 2016, DE 2 DE JUNHO DE 2022.....</b>	<b>112</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A evolução do homem no decorrer dos séculos traz ínsita a edificação de novos contornos ao Direito que o despem de uma imagem adstrita ao campo teórico e abstrato que predomina no mundo até o século XVIII, para conferir-lhe bases empíricas que tem no povo e para o povo o objetivo de sua existência.

Nesse caminhar, as transformações sociais orquestradas no Brasil por diferentes momentos da história, moldam o Direito no sentido de conferir a este um viés de efetividade, na medida em que o ser humano contemporâneo já não se satisfaz com a simples previsão em lei dos direitos nomeados de fundamentais, exigindo concretização como forma de realmente entender vigente um Estado Democrático de Direito.

Nota-se que o processo de redemocratização que emerge no país no último quadrante do século XX, constrói uma nova ordem política e jurídica que é retratada na Constituição de 1988, na qual garantias como o acesso à justiça, alçado ao posto de princípio constitucional, ganha lugar de destaque como meio de assegurar a proteção aos direitos individuais e coletivos contra violações ou ameaças de violação.

Mas o que surge com o propósito inicial de franquear aos cidadãos a livre busca do Poder Judiciário para propor uma ação ou se defender quando demandado, se transmuda em instrumento assegurador da materialização dos direitos assentados na Carta Magna de 1988, indo além das balizas inicialmente definidas, num contexto que leva a uma revisão da postura até então assumida pelos agentes que interagem dentro do sistema de justiça a fim de coadunar suas atribuições a essa nova realidade.

Dentro dessa sistemática, destaca-se a Defensoria Pública que ao ser alocada pela Constituição Federal (CF) na condição de instituição permanente e essencial do sistema de justiça, assume papel de relevo como instrumento viabilizador de acesso à direitos pela população hipossuficiente, sendo que a trajetória de construção da Instituição evidencia uma reformulação das suas atribuições que impulsiona práticas que ultrapassam a atividade intraprocessual, tendo na educação em direitos e na defesa intransigente dos interesses da população mais vulnerável, em âmbito individual ou coletivo e mesmo perante as cortes internacionais de direitos humanos, a definição de uma atuação que efetivamente passa a ocupar o posto de expressão da democracia, como assentado pelo constituinte.

Ato contínuo, objetivando ressignificar o papel do Judiciário, assegurando que este cumpra com eficiência suas funções de orientador da conduta social e de promotor da liberdade e da igualdade, exsurge um sistema legal de precedentes no Brasil que passa a exigir

da atividade jurisdicional um olhar atento às garantias constitucionais de segurança jurídica e isonomia.

Por muito tempo, sobretudo após o surgimento dos ideais iluministas, se entendeu que uma jurisdição democrática se resumiria à declaração pelo juiz da vontade concreta da lei, vez que esta seria fruto da vontade do povo. Contudo, o surgimento de relações sociais complexas, somado ao impacto do constitucionalismo e a evolução da teoria da interpretação, colocou o Poder Judiciário como um importante protagonista do sistema de justiça, responsável por fazer cumprir e dar efetividade aos direitos fundamentais. Ao mesmo tempo, diante da necessária independência judicial, tomou corpo um número cada vez maior de julgamentos desprovidos de previsibilidade, dando azo a uma verdadeira loteria nos pronunciamentos emitidos, vez que incerto o seu resultado.

Nessa toada, a chegada de um sistema de precedentes com contornos legalmente definidos no Código de Processo Civil (CPC) de 2015, conclama o Judiciário e todos aqueles que o orbitam, à adotar práticas racionalizadoras de atuação que vão repercutir na uniformização de decisões como forma de conferir a estas previsibilidade e estabilidade, preservando a integridade e coerência na aplicação do Direito, levando à adoção de práticas que se distanciam da simples rotina de aplicação da letra fria da lei ou da jurisprudência, incorporando uma atividade logicamente argumentativa, que justifique e legitime as opções decisórias e que otimize a prestação dos serviços a fim de assegurar concretamente o respeito à garantias e direitos constitucionalizados.

É preciso entender que na sociedade contemporânea, marcada pela judicialização do cotidiano, não há mais espaço para uma prestação desordenada dos serviços de justiça, sob pena de seguir todos sofrendo com posturas irracionais: o Poder Judiciário com infundáveis acervos processuais e um descrédito da sua atuação, a Defensoria Pública, sem conseguir, de fato, cumprir seu múnus constitucional de dar ao pobre acesso à justiça, e o ser humano, ponto referencial dos direitos fundamentais, que não conseguirá ver no texto constitucional algo para além de um conjunto de direitos inalcançáveis.

Partindo dessa premente necessidade de racionalizar as rotinas de trabalho como forma de adequá-las aos tempos modernos, é que se buscou analisar como a Defensoria Pública do Estado do Maranhão (DPEMA) vem se organizando a fim de cumprir sua função de viabilizar acesso à justiça a uma das populações mais carentes do país.

Assim, o problema originariamente posto foi no sentido de saber em que medida, diante do cenário estabelecido a partir da fixação de um sistema de precedentes no Brasil com o Código de Processo Civil de 2015, o qual serviu de fundamento para a criação de um

Comitê de Precedentes Qualificados (CPQ) na Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP), a Defensoria Pública do Estado do Maranhão havia organizado sua rotina interna para lhe permitir desenvolver suas atividades de maneira mais racional, em consonância com a sistemática dos precedentes, incrementando o pleno acesso à justiça.

A hipótese que inicialmente se colocou foi que a Defensoria Pública do Estado do Maranhão ainda não conseguiu se organizar de maneira a implementar medidas internas consentâneas ao sistema de precedentes brasileiro e que sejam capazes de otimizar sua atuação por meio de uma postura orquestrada entre seus membros, o que atenderia de modo mais eficiente à prestação de seu múnus constitucional de levar acesso à justiça à população maranhense vulnerável.

Assim, a pesquisa teve como objetivo geral investigar se a Defensoria Pública do Maranhão adotou uma rotina interna convergente com a sistemática dos precedentes trazida pelo Código de Processo Civil vigente, a qual conclama todos os agentes do sistema de justiça a engendrar fluxos de trabalho que retratam estabilidade, previsibilidade, segurança jurídica, coerência e isonomia no seu agir.

Nesse cenário, foram desenvolvidos os objetivos específicos, reunidos nos três capítulos que sustentam a presente dissertação.

No primeiro capítulo a pesquisa ateu-se à demonstrar como a evolução dos direitos humanos serviu como mola propulsora para justificar o surgimento da Defensoria Pública, ocasião em que também se mostrou pertinente discorrer sobre o caminho percorrido pela Instituição até ser reconhecida como integrante permanente e essencial do sistema de justiça, incumbida de viabilizar aos declaradamente hipossuficientes o acesso aos direitos mais comezinhos trazidos pela Constituição, momento em que foram trazidas considerações acerca do acesso à justiça, partindo das balizas mais restritas que inicialmente o definem, para o viés contemporâneo no qual a concretização de direitos é a tônica marcante.

Já no segundo capítulo, a pesquisa se volta a explanar sobre o sistema de precedentes, iniciando com uma abordagem acerca dos elementos históricos e atuais que favoreceram a construção de uma sistemática que prima pela racionalização da atividade judicial e integridade do Direito, passando pela concatenação de alguns conceitos para melhor compreensão do instituto, e finalizando com a exposição do sistema brasileiro de precedentes o qual, mesmo deitando raízes no *Common Law*, imprimiu contornos próprios e consentâneos às necessidades do Poder Judiciário pátrio, ressaltando-se a importância da adoção de práticas otimizadoras da prestação jurisdicional e as influências histórico-culturais nas quais se assenta boa parte da rejeição ao sistema.

Por fim, no terceiro e último capítulo, realizou-se um levantamento sobre a evolução histórica da Defensoria Pública do Maranhão e da Defensoria Pública de São Paulo, abordando as lutas enfrentadas por ambas para se estabelecerem nos respectivos Estados até chegar à realidade vigente. Ainda, neste mesmo capítulo, é feita uma detida exposição sobre o Comitê de Precedentes Qualificados da Defensoria Pública de São Paulo, partindo-se das suas bases iniciais até a composição e funcionamento, concluindo com a apresentação de alguns resultados. Por último, realiza-se uma análise da rotina que se verifica na Defensoria Pública do Maranhão a partir da mesma lógica que move o Comitê de Precedentes Qualificados de São Paulo como forma de observar a realidade nesta seara - ou seja, de implementação de práticas voltadas a uma atividade concertada no sentido da prestação de acesso à justiça de forma racional - entre as duas defensorias.

A base metodológica utilizada, assenta-se em uma abordagem indutiva, vez que a pesquisa realiza um estudo teórico-interpretativo de uma realidade social, local e particular, voltada à construção de ilações mais amplas e até mesmo desconhecidas<sup>2</sup>. No caso, efetivou-se uma análise da realidade específica da Defensoria Pública do Maranhão como forma de extrair conclusões acerca da contemporização da rotina desta com a sistemática dos precedentes judiciais trazida pelo Código de Processo Civil de 2015.

Além disso, se consubstancia em uma pesquisa sociojurídica crítica, já que parte da análise do Direito como fenômeno social, objetivando uma redefinição crítica da teoria e dos seus diversos ramos disciplinares, visando maior aproximação da aplicação das normas ao contexto histórico e social em que se insere o ordenamento<sup>3</sup>. *In casu*, realizou-se um estudo do sistema de precedentes e a realidade da Defensoria Pública do Estado do Maranhão a partir dessa nova sistemática, tendo como referência a rotina implantada pela Defensoria Pública de São Paulo através de seu Comitê, passando por conceitos como o de acesso à justiça, como forma de esboçar uma interpretação sobre a problemática posta.

Ainda, configura-se uma pesquisa qualitativa na medida em que realiza uma investigação onde a compreensão das informações é feita de forma globalizada e interagindo com outros fatores, privilegiando o contexto, reunindo um conteúdo preponderantemente descritivo, a despeito de lançar mão de alguns dados quantitativos, mas restando ressaltado o exame da natureza, do alcance e das interpretações possíveis para o fenômeno analisado de

---

<sup>2</sup> Mezzaroba e Monteiro (2009) deixam claro que o propósito do raciocínio indutivo é encontrar conclusões mais amplas do que o conteúdo estabelecido pelas premissas nas quais se assenta a pesquisa.

<sup>3</sup> Sobre a pesquisa sociojurídica crítica, Madeira e Engelmann (2013).

acordo com a hipótese estabelecida<sup>4</sup>.

Já nas técnicas e procedimentos, valeu-se do monográfico, uma vez que a investigação se centra em um recorte delimitado acerca da temática escolhida, a qual toca especificamente uma instituição do sistema de justiça, com a finalidade de obter generalizações, ocasião em que se examina o tema definido sem que isso implique em refutação da inter ou transdisciplinaridade recomendada no trato da moderna Ciência do Direito<sup>5</sup>. Ainda, utilizou-se do método bibliográfico, valendo-se de teorias publicadas em diversas obras doutrinárias, artigos e relatórios como forma de coletar informações necessárias para explicar as questões em torno do problema, reunindo contribuições teóricas relevantes sobre o assunto como forma de auxiliar na construção e fundamentação da hipótese, objetivando-se, não apenas, a reprodução do que está posto, mas também um novo olhar sobre o que já foi produzido.

Por fim, como ponto alto da pesquisa, realizou-se o estudo de caso, assentado em uma pesquisa de campo, onde *in loco* foi possível coletar informações acerca do funcionamento do Comitê de Precedentes Qualificados da Defensoria Pública de São Paulo e comparar com a realidade da Defensoria Pública do Maranhão valendo-se, para tanto, da observação e de entrevistas informais com o intuito de colher dados de forma dinâmica e o mais verossímil possível, ocasião em que foi possível vivenciar, na prática, a rotina de trabalho daquele Comitê.

---

<sup>4</sup> Nesse sentido, Mezzaroba e Monteiro (2009).

<sup>5</sup> Nesse sentido, Fonseca (2009) ressalta que a pesquisa pode e deve possuir caráter inter e multidisciplinar.

**2 DEFENSORIA PÚBLICA:** uma instituição permanente e essencial ao sistema de justiça

### **2.1 O direito e as transformações sociais como molas propulsoras para o surgimento da Defensoria Pública**

No momento em que o homem aguça a sua racionalidade e se torna um ser crítico da realidade, ocorre um deslocamento do eixo da vida das bases místicas e religiosas nas quais inicialmente se fixava, para a figura do ser humano, assim identificado como aquele dotado de liberdade e capaz de estabelecer uma escala de valores e contravalores (Comparato, 2015). Isso ocorre porque o homem é o único ser vivo capaz de orientar a sua vida em função de preferências valorativas; de ser, ao mesmo tempo, “[...] o legislador universal, em função dos valores éticos que aprecia, e o sujeito que se submete voluntariamente a essas normas valorativas” (Comparato, 2015, p. 38), capaz, portanto, de identificar os direitos humanos como os valores mais importantes para a sua convivência.

O despertar dessa consciência que impulsiona direitos ligados ao homem, desencadeia um processo de desenvolvimento histórico que acaba por reforçar a compreensão da condição humana e da dignidade e, por conseguinte, da necessidade da preservação de ambas (Brandão, 2020).

Eclodem, então, várias declarações que passam a fazer coro a escalada de consolidação dos “direitos humanos”, com destaque para a Magna Carta (1215)<sup>6</sup>, a *Petition of Rights* (1628), o *Habeas Corpus Amendment Act* (1679) e o *Bill of Rights* (1688), todas na Inglaterra, que apesar de não serem consideradas declarações de direitos no sentido moderno, muitas vezes reproduzindo textos limitados e em alguns casos estamentais, condicionam a formação de regras consuetudinárias mais amplas de proteção dos direitos fundamentais do homem (Silva, 2007).

Na mesma toada, ganham relevo a Declaração de Independência dos Estados Unidos (1776), um ato inaugural da democracia moderna por mesclar a representação popular com a limitação de poderes governamentais e o respeito aos direitos humanos (Comparato, 2015), a Constituição dos Estados Unidos (1787), que reuniu cartas fundamentais de emancipação do indivíduo perante os grupos sociais aos quais sempre se submeteram (família, estamento e

---

<sup>6</sup> Comparato (2015) acrescenta que o sentido inovador da Magna Carta inglesa consistiu, justamente, no fato de a declaração régia reconhecer que os direitos próprios dos dois estamentos livres - a nobreza e o clero - existiam independentemente do consentimento do monarca e não podiam, por conseguinte, ser modificados por este. Neste ponto, segundo o autor, estaria a pedra angular para a construção da democracia moderna, já que o poder dos governantes passa a ser limitado, não apenas por normas superiores fundadas no costume ou na religião, mas também por direitos subjetivos dos governados.

organizações religiosas), conferindo status de direitos fundamentais aos direitos do homem ao elevá-los ao nível constitucional (Comparato, 2015) e a Declaração de Direitos de Virgínia (1776), que antecede a Declaração de Independência e acaba por influenciar não apenas esta, mas declarações como a francesa (1789), possuindo um viés democrático que reconhece os direitos inerentes à pessoa humana, os quais não podem ser objeto de alienação ou supressão por uma decisão política, bem como assenta o princípio de que todo poder emana do povo, sendo os governantes meros subordinados deste (Comparato, 2015).

Ainda, merece destaque a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) que por ser fruto de um momento revolucionário que promoveu uma renovação completa das estruturas sociopolíticas que sustentavam o regime absolutista, provocou o nascimento de um novo governo ou regime político, além de estruturar uma sociedade sem precedentes (Comparato, 2015), importando em significativa transformação do alcance dos direitos humanos ao estabelecer “[...] princípios que pretendem um valor geral que ultrapassa os indivíduos do país, para alcançar valor universal”, adotando uma natureza mais abstrata e “universalizante” em seus enunciados, contrariamente às declarações anteriores que traziam previsões mais voltadas a atender às situações particulares que afligiam determinada comunidade (Silva, 2007, p. 157-158).

Nota-se que as declarações do século XVIII resultaram da contradição entre o regime da monarquia absolutista, notadamente estagnador, petrificado e degenerado, e uma sociedade nova, tendente à expansão comercial e cultural (Silva, 2007). Contudo, ao mesmo tempo em que se buscou combater a “divinização” que sustentava o regime absolutista vigente (Silva, 2007), o Estado que se formou a partir das concepções do Iluminismo<sup>7</sup>, foi marcado pelo individualismo, tendo no contrato social a pedra angular de sua construção (Brandão, 2020). Ou seja, a legitimação das normas de direitos humanos, resultaram da manifestação de vontade dos Estados Nacionais de assumirem o cumprimento de “[...] determinados padrões de conduta no sentido de garantir a todos os seus cidadãos os Direitos entendidos naquele momento histórico como inerentes à condição de ser humano” e que estavam de acordo com a ordem internacional (Brandão, 2021, p. 75). Logo, estabelecido esse pacto por parte de seus mandatários, coube aos Estados assumirem compromissos equivalentes a cláusulas de um

---

<sup>7</sup> Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), a filosofia do Iluminismo deve ser compreendida como uma filosofia da burguesia, onde o burguês é o homem novo, que luta pelas reformas progressivas contra o obscurantismo e os privilégios da aristocracia e do clero. Segundo o autor, tal filosofia, que marca o século XVIII, prega a libertação como um ideal realizado intelectualmente, mas não socialmente, voltado a liberdade de comércio, a abolição dos privilégios e das imunidades das outras duas classes, à divulgação da cultura, à revisão do sistema fiscal etc., mas que representam as aspirações da burguesia. Assim, o Iluminismo seria, na verdade, a filosofia do terceiro Estado, mas não a filosofia do povo.

contrato, válidas como verdadeiras “leis entre as partes” (Brandão, 2021, p. 75).

Apesar da concretização dos ideais iluministas ter desencadeado um rompimento com os padrões da sociedade estamental então vigente, favorecendo a consolidação de concepções próprias do liberalismo burguês, cujos eixos centrais são a liberdade e a propriedade individuais, os eventos sociais que se seguiram acabaram impondo uma nova ordem político-jurídica que culminou na configuração do Estado Contemporâneo, impulsionando mudanças significativas no que diz respeito à dimensão política desse Estado, tanto na sua razão de existir, como na estrutura dos direitos que congrega (Brandão, 2020). Por conseguinte, essa transformação despertou um acréscimo de situações sociais que passaram a demandar proteção, “[...] sem alterar ou infirmar as posições anteriores, que continuaram a exigir tratamento da mesma forma como ocorria até então”, exigindo, porém, novas normas jurídicas a reconhecê-las e protegê-las, com natureza diversa daquelas conhecidas até aquele momento (Brandão, 2020, p. 94).

Observa-se, portanto, que o incremento das relações sociais, consequência da constatação de que o ser humano “[...] não é algo de permanente e imutável: ele é, propriamente, um vir-a-ser, um contínuo devir” (Comparato, 2015, p. 41), com uma essência nitidamente evolutiva, vez que incompleta e inacabada, em constante transformação (Comparato, 2015), amplia o eixo do Direito para além do indivíduo e da visão existencialista que ainda prepondera no início do século XX. Em outras palavras, a visão que passa a existir do homem enquanto ser inserido em uma sociedade, fundamenta o surgimento de direitos econômicos e sociais e, por conseguinte, o advento de doutrinas postulando a transformação desta sociedade no sentido da realização ampla e concreta desses direitos (Silva, 2007).

É nesse cenário que os direitos fundamentais<sup>8</sup> vão se consolidar, numa perspectiva de um direito positivado, cercado de prerrogativas e instituições aptas a concretizar garantias de uma convivência digna, livre e igual a todas as pessoas (Silva, 2017). Como pontua Silva (2007, p. 178):

---

<sup>8</sup> De acordo com Silva (2007), várias expressões são utilizadas que dificultam o conceito de direitos fundamentais, tais como: direitos naturais, por se entender que se trata de direitos inerentes à natureza do homem, expressão que o autor critica ao afirmar que são direitos positivos, que encontram seu fundamento e conteúdo nas relações sociais materiais em cada momento histórico; direitos humanos, expressão que o autor repele por afirmar que não há direito que não seja humano; direitos individuais, que ressumbra o individualismo que fundamentou o aparecimento das declarações do século XVIII, sendo ainda utilizada para fazer referência a um grupo dos direitos fundamentais; direitos públicos subjetivos, que o autor afirma que se constitui num conceito técnico-jurídico do Estado liberal, preso, como a expressão “direitos individuais”; liberdades fundamentais e liberdades públicas, que também entende como conceitos insuficientes e limitativos.

No qualificativo fundamentais acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados.

Novais (2006) chama a atenção para a necessidade de proteção de tais direitos mesmo em Estados democráticos, já que a pressão do poder político sobre os direitos fundamentais ou a possibilidade da sua afetação pontual, estão sempre presentes, ocasião em que explica que o manejo de procedimentos democráticos não garante uma correlata identidade natural entre lei e justiça “[...] e que, mesmo quando a lei se adequa às exigências materiais da Constituição de Estado de Direito, os actos da Administração e do poder judicial podem constituir intervenções restritivas ilícitas nos direitos fundamentais” (Novais, 2006, p. 21).

No Brasil a Constituição outorgada em 1824 já contava com uma declaração dos direitos do homem brasileiro e estrangeiro residente no país que sob o título “Das Disposições Gerais, e Garantias dos Direitos Cíveis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros”, reunia diversos dispositivos cujo foco eram os direitos e garantias individuais. No mesmo sentido seguiu a 1ª Constituição da República (1891), com o acréscimo, apenas, de garantias funcionais e militares, trazendo uma inovação relevante no sentido de reconhecer como não taxativo o rol de direitos previstos.

Na esteira das transformações sociais que atingiram o mundo, em especial após a Primeira Guerra Mundial, vem a Constituição de 1934 que além da previsão de direitos da nacionalidade e políticos, traz um título específico contemplando direitos econômicos e sociais do homem. A ela sucede a Carta de 1937, “[...] ditatorial na forma, no conteúdo e na aplicação, com integral desrespeito aos direitos do homem, especialmente os concernentes às relações políticas” (Silva, 2007, p. 171).

Por sua vez, a “Constituição dos Estados Unidos do Brasil” de 1946 já se preocupou em reservar capítulos tanto para a nacionalidade e cidadania, como para os direitos e garantias individuais, consignando o direito à vida para além do direito à subsistência, ao contrário do que vinha sendo previsto em Cartas anteriores, além de resguardar os direitos concernentes à liberdade, segurança individual e propriedade. Ainda, tutela de modo mais estruturado os direitos de ordem econômica, direitos sobre a família, a educação e a cultura, em enunciados que foram replicados na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional (EC) nº. 1 de 1969.

O sofrimento imposto pela Segunda Guerra Mundial, onde direitos foram gravemente violados sob os auspícios de cumprimento da lei, gerou no mundo pós-guerra um rompimento

com o positivismo que alicerçava o ordenamento jurídico diante da compreensão de que este teria se mostrado neutro às atrocidades que ceifaram milhões de vidas entre 1939 e 1945. A invocação de cumprimento da lei e de obediência a ordens emanadas da autoridade competente pelos acusados de participar desse massacre, evidenciou um ordenamento jurídico indiferente a valores éticos; a lei como uma estrutura meramente formal, “[...] uma embalagem para qualquer produto” (Barcellos; Barroso, 2003, p. 336).

A segunda metade do século XX no Brasil ainda é marcada pelo avanço de uma ditadura militar que por mais de vinte anos tolheu o livre exercício de diversos direitos, fazendo nascer nos movimentos políticos que colocaram fim a esse Estado de Exceção, a certeza de que a nova ordem constitucional que se estruturava na década de 80 precisava ter nos direitos fundamentais o ápice e referência de todo ordenamento jurídico.

As súplicas por uma nova ordem política e jurídica, nortearam a construção da Carta Política de 1988 que por extrair do povo e fazer para o povo o seu discurso, foi batizada de “Constituição Cidadã”, nas palavras do Deputado Ulysses Guimarães, então Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, como ressaltam Mendes e Branco (2012, p. 154-155):

A Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988 restaurou a preeminência do respeito aos direitos individuais, proclamados juntamente com significativa série de direitos sociais. O Estado se comprometia a não interferir no que fosse próprio da autonomia das pessoas e a intervir na sociedade civil, no que fosse relevante para a construção de meios materiais à afirmação da dignidade de todos. As reivindicações populares de ampla participação política são positivadas em várias normas, como na que assegura as eleições diretas para a chefia do Executivo em todos os níveis da Federação. Dava-se a vitória final da campanha que se espalhou pelo país, a partir de 1983, reclamando eleições “diretas já” para Presidente da República; superava-se a abrumadora frustração decorrente da rejeição, em abril de 1984, da Proposta de Emenda apresentada com esse intuito. A Constituição, que, significativamente, pela primeira vez na História do nosso constitucionalismo, apresentava o princípio do respeito à dignidade da pessoa humana e o Título dos direitos fundamentais logo no início das suas disposições, antes das normas de organização do Estado, estava mesmo disposta a acolher o adjetivo cidadã, que lhe fora predicado pelo Presidente da Assembleia Constituinte no discurso da promulgação.

A Constituição de 1988 trouxe ínsita a preocupação com o ser humano, quer individualmente, quer enquanto ser social, a ponto de expressamente consignar como fundamentos da república brasileira, a dignidade da pessoa humana e valores sociais do trabalho. Ainda, deixa claro o respeito à democracia, cuja tônica é a efetiva participação popular, quando traz dentre os fundamentos primordiais dessa nova ordem política-jurídica, a cidadania, estabelecendo um campo fértil para os direitos fundamentais que só existem de forma plena e só fazem sentido no Estado Democrático de Direito, ou seja, os direitos fundamentais somente se realizam na democracia (Brandão, 2020).

Não resta dúvida que o constitucionalismo traz consigo uma limitação do poder do Estado por meio de direitos individuais, operando papel indispensável que trabalha com a diversidade de entendimentos, apto a lidar com uma sociedade plural e, assim, resguardar o homem (a dignidade da pessoa humana) ponto central de sua existência, o qual claramente reúne conceitos de vida e saúde mas sob um viés concreto, não bastando a previsão de um catálogo de direitos tidos por fundamentais sem que seja ofertada a condição de efetivamente exercer esses direitos<sup>9</sup>.

E dentro desse novo cenário, também se mostrou estridente a constitucionalização do Direito, já que a Constituição Federal de 1988 se despe do posto de um instrumento de supremacia formal para se tornar um referencial máximo axiológico. Ou seja, torna-se, de fato, a Lei Maior, referência de interpretação, repercutindo fortemente na construção da legislação infraconstitucional que passa a ter como ponto de partida os direitos fundamentais que dão a tônica da nova ordem constitucional.

Como explica Cunha Júnior (2009, p. 106):

Todas as normas jurídicas caracterizam-se por serem imperativas. Todavia, na hipótese particular das normas constitucionais, a imperatividade assume uma feição peculiar, qual seja, a da sua supremacia em face às demais normas do sistema jurídico. Assim, a Constituição, além de imperativa como toda norma jurídica, é particularmente suprema, ostentando posição de proeminência em relação às demais normas, que a ela deverão se conformar, seja quanto ao modo de sua elaboração (conformação formal), seja quanto à matéria de que tratam (conformação material).

Tem-se, portanto, a centralidade da Constituição, como pontua Barroso (2017), com a mudança do eixo normativo, já que no final do século XIX observa-se a preponderância do direito privado, consequência do liberalismo econômico, político, com ênfase em direitos individuais, para uma progressiva publicização do direito ao longo do século XX, o que acaba colocando a Constituição num lugar de referência no processo de interpretação das demais normas, “[...] já que toda interpretação jurídica é, direta ou indiretamente, interpretação constitucional”, como acrescenta o autor (Barroso, 2017, p. 11).

Essa construção do Direito a partir da figura da Constituição denota o estabelecimento de um sistema de interpretação cuja integridade é fortemente defendida; onde o ponto nevrálgico do processo interpretativo assenta-se nos preceitos constitucionais. E tanto é verdade que a Carta de 1988 se preocupou em estabelecer meios para preservar essa

---

<sup>9</sup> Para Nojiri (2012), essa ideia de constitucionalização, que não se limita à proliferação dos efeitos imediatos dos princípios e valores constitucionais por todo o ordenamento jurídico, mas se refere também a forma de efetivação desses princípios e valores, somente pode alcançar seus objetivos mediante uma forte presença judicial nas relações interpessoais. A esse modelo de resolução de controvérsias, marcado por uma incisiva e preponderante atividade judicial, o autor nomeia de Era do Judiciário.

integridade; para garantir que o seu arcabouço normativo seja respeitado, ocasião em que confere ao sistema de justiça um lugar de destaque e estabelece mecanismos de proteção da Constituição, a exemplo do controle de constitucionalidade.

Nota-se, portanto, a edificação de uma ordem jurídica onde não é dado ao intérprete tecer construções que não se coadunem com as balizas constitucionais, devendo aos métodos tradicional, gramatical, histórico e sistêmico de interpretação, somar-se os princípios específicos da supremacia da Constituição, da interpretação conforme esta Constituição<sup>10</sup> e da presunção de constitucionalidade (Barroso, 2017).

Em meio a tudo isso, os direitos fundamentais<sup>11</sup> emergem na busca por efetividade, sobretudo quando se observa a preocupação do constituinte em congregar num único texto as principais pilstras de sustentação da república brasileira, consequência do fortalecimento de uma sociedade cada vez mais complexa que impulsionou a edificação de uma ordem jurídica que abrangesse dimensões com função de regular o Estado, de orientar e dizer direitos individuais e sociais, além de refletir a luta política por trás da sua construção (Carvalho, 2008). Sobre esse ponto, reforça Carvalho (2008, p. 22) que:

É inegável que a Constituição seja norma de Direito e norma fundamental de todo o ordenamento jurídico, posto que conforma e regula condutas básicas dos poderes públicos, dos indivíduos e de grupos sociais. Além disso, prescreve os fins do Estado, fixa programas públicos essenciais, concede direitos e garantias fundamentais aos indivíduos e aos agrupamentos sociais.

A consolidação de um Estado Democrático de Direito inspira no ser humano a confiança no reconhecimento dos direitos que considera mais valiosos em um dado contexto histórico, bem como de que esse mesmo Estado guiará sua existência no sentido de assegurar a concreta efetivação de tais direitos. Habermas (1997) deixa claro que a legitimação como um Estado nesses moldes, pressupõe uma organização do poder público que obriga este mesmo Estado, constituído conforme o Direito, a se orientar pelo Direito instituído. E destaca Habermas (1997, p. 220):

---

<sup>10</sup> Como ressaltam Clève e Freire (2017), o princípio da interpretação conforme a constituição, para além de um critério de interpretação, consubstancia-se em técnica de decisão no controle de constitucionalidade.

<sup>11</sup> Segundo Silva (2007), a expressão direitos fundamentais se refere aos direitos positivados que concentram prerrogativas e instituições que se concretizam em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas, diferindo do conceito de direitos humanos, como explica Cunha Júnior (2009), já que estes correspondem aos direitos em um nível de não-positivação, ou seja, no plano das declarações e convenções internacionais, assim como diverge da expressão liberdades públicas, assentada na doutrina francesa e que objetiva designar o conjunto de direitos de defesa do homem contra as interferências do Estado, possuindo um viés limitado por não contemplar direitos econômicos e sociais, do mesmo modo que ocorre com os direitos sociais, também de definição limitada, já que atrelados aos postulados de justiça social, voltados à garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres.

As instituições do Estado de direito devem garantir um exercício efetivo da autonomia política de cidadãos socialmente autônomos para que o poder comunicativo de uma vontade formada racionalmente possa surgir, encontrar expressão em programas legais, circular em toda a sociedade através da aplicação racional, da implementação administrativa de programas legais e desenvolver sua força de integração social - através da estabilização de expectativas e da realização de fins coletivos.

Assim, como adverte Brandão (2020, p. 96-97), ao se falar em direitos fundamentais deve-se sempre pensar em direitos efetivos, não bastando “[...] existir um rol descritivo sem qualquer instrumento capaz de dar a eles efetividade”, não sendo, portanto, suficiente um “[...] rol de pretensos direitos fundamentais para configurar um ambiente democrático, assim como não basta um ordenamento jurídico que tenha a aparência de democrático.

## **2.2 Acesso à justiça, instrumento concretizador dos direitos fundamentais:** contornos históricos e contemporâneos

Apesar de se inspirar nos ideais iluministas de separação dos poderes, a primeira Constituição do Brasil outorgada em 1824 pouco apreço demonstrou pela garantia de direitos fundamentais, não prevendo, expressamente, o direito de acesso à justiça e nem mesmo um de seus corolários (Seixas; Souza, 2013).

Após o transcurso de vários anos e sobrevivendo a Proclamação da República, observa-se que somente com a Constituinte de 1934 o legislador se preocupou em trazer contornos mais nítidos acerca do acesso à justiça ao atribuir à União e aos Estados o dever de conceder aos necessitados a assistência jurídica gratuita por meio da criação de órgãos especiais, além de garantir a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos (art. 113, inc. 32).

Em que pese esse valioso passo adiante, Souza (2015, p. 36) esclarece que:

A efetividade deste mandamento constitucional só foi alcançada com a promulgação da Lei 1.060/50, ou seja, dezesseis anos depois da promulgação da constituição de 1934. E essa lei, ainda em vigor, é um dos instrumentos mais importantes em nosso ordenamento jurídico no tocante ao acesso à justiça dos que não podem pagar as custas de um processo.

Logo, em meio a Era Vargas prevalecia um modelo ditatorial de Constituição no qual a previsão de uma garantia no texto constitucional não era sinônimo de aplicabilidade. Somente com a promulgação da Magna Carta de 1946 que teve por objetivo fortalecer o Estado Democrático de Direito e reafirmar os princípios e garantias constitucionais é possível falar em um espaço político-jurídico propício para a concretização do acesso à justiça que passa, então, a ser reconhecido como direito fundamental (Seixas; Souza, 2013).

Da leitura de seu texto nota-se, claramente, o intento de ressaltar a independência e divisão dos poderes, bem como de resgatar os direitos sociais e ampliar os direitos relativos à cidadania, evidenciando os contornos liberais e, portanto, voltados à garantia das liberdades individuais. Ainda, no que tange ao acesso à justiça, por mais de um momento o constituinte expressa sua preocupação com o tema e estabelece bases que servirão de referência para a definição desse direito até os dias atuais, como se depreende da leitura do artigo 141<sup>12</sup> da citada Constituição.

Diante de um cenário nitidamente acolhedor, publica-se a Lei nº. 1.060/50 que passa a dispor de modo preciso sobre a concessão da assistência judiciária aos necessitados, representando um significativo avanço no acesso à justiça, sobretudo para a população mais vulnerável.

No entanto, não tardou muito para o país sofrer um severo retrocesso nessa caminhada como consequência da forte repressão aos direitos fundamentais verificada durante a ditadura militar de 1964, o que leva à sucumbência da Constituição de 1967 que, ao contrário da Carta de 1946, pouco já garantia acerca do acesso à justiça, e abre espaço para a Emenda Constitucional nº. 1 de 1969, a qual praticamente suprimiu o direito de ação, já que só poderia ser exercido depois de esgotadas todas as possibilidades de solução de litígio na via administrativa, em evidente restrição ao acesso à justiça através do Poder Judiciário (Souza, 2015).

Felizmente na década de 80 tem início um processo de redemocratização do país que leva à construção de uma nova ordem política e jurídica que será retratada pela Constituição de 1988, que ao ter o povo como sua referência máxima de poder, restabelece as pilastras próprias de um Estado Democrático de Direito, dentre estes o acesso à justiça, que volta a ocupar lugar de relevo no cenário jurídico, passando a ser categorizado como princípio constitucional - Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição (artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal) - assegurando o direito de ação que vai funcionar como a porta de entrada tanto de outras garantias processuais trazidas pela Carta de 1988<sup>13</sup>, como de

---

<sup>12</sup> Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) § 4º - A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual. (...) § 26 - Não haverá foro privilegiado nem Juízes e Tribunais de exceção. (...) § 35 - O Poder Público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados (Brasil, 1946).

<sup>13</sup> Cita-se como exemplos: Art. 5º, LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente; LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; LVI - são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos; (Brasil, 1988).

instrumento para rechaçar a violação a direitos e a ameaça de outras violações (Souza, 2015), mostrando-se de suma importância diante do volume de compromissos assumidos pelo texto constitucional.

Como explica Sadek (2004, p. 80):

A Constituição brasileira de 1988 levou ao extremo as potencialidades do constitucionalismo característico dos processos de redemocratização, incorporando ao máximo o paradigma normativo. Efetivamente, além de garantir os direitos individuais, típicos do liberalismo, consagrou uma ampla gama de direitos sociais e coletivos e definiu metas. Trata-se de texto essencialmente programático, com os direitos e deveres individuais e coletivos aparecendo antes mesmo da organização do Estado. A versão final, com seus 245 artigos, acrescidos de setenta em suas disposições transitórias, resultou de quase dois anos de trabalho, muitas negociações, árdua composição de idéias, interesses divergentes e costuras políticas. Somente um texto detalhista poderia sacramentar tantas demandas e garantir formalmente a reconstrução da sociedade e do Estado, tendo por metas o desenvolvimento e a igualdade social.

Nota-se que ao adotar uma Constituição pluralista, marcada por programas institucionais, o Estado brasileiro precisou passar da figura de mero espectador para assumir um papel preocupado com as demandas sociais (Alvim; Dantas, 2019), a exigir meios que franqueassem aos seus cidadãos o total e irrestrito acesso aos direitos ora sacramentados pela nova constituinte.

Ademais, enfatiza Brandão (2021) o comprometimento do Estado com as promessas assumidas, ressaltando que a legitimação das normas de direitos humanos, decorrem da manifestação de vontade dos Estados Nacionais no sentido de pactuarem o cumprimento de determinados padrões de conduta com o objetivo de garantir a todos os seus cidadãos “[...] os direitos entendidos naquele momento histórico como inerentes à condição de ser humano e que estão de acordo com a ordem internacional” (Brandão, 2021, p. 75).

É bem verdade que por muito tempo o acesso à justiça ficou atrelado à vetusta ideia de que seu exercício estaria limitado à busca do Poder Judiciário para afastar a lesão, ou a sua ameaça, a direitos e à possibilidade do demandado se defender diante de quem exerceu o direito de ação, congregando uma dupla face (Oliveira Neto, 2021). E tão certa é essa assertiva que alguns doutrinadores também o nomeiam de princípio da proteção judiciária (Silva, 2007, p. 430), numa visão tradicional que preponderou por muito tempo, como se extrai das considerações de Silva (2007, p. 431) sobre o assunto:

A primeira garantia que o texto revela é a de que cabe ao Poder Judiciário o monopólio da jurisdição, pois sequer se admite mais o contencioso administrativo que estava previsto na Constituição revogada. A segunda garantia consiste no direito de invocar a atividade jurisdicional sempre que se tenha como lesado ou simplesmente ameaçado um direito, individual ou não, pois a Constituição já não mais o qualifica de individual, no que andou bem (...).

Ocorre que as transformações sociais que eclodiram das relações entre os homens e entre estes e o Estado, cada vez mais complexas e exigentes, projetaram a compreensão de “acesso à justiça” para além das paredes dos fóruns judiciais a fim de atender aos anseios por materialização dos direitos fundamentais.

Como se verifica dos estudos realizados por Cappelletti e Garth (1988) no intitulado Projeto de Florença, desde aquela época já se caminhava no sentido de reconhecer mais amplitude a ideia de acesso à justiça no mundo, onde partindo-se da indicação de obstáculos como os elevados custos para movimentar o Judiciário, a alienação social acerca dos direitos e a possibilidade de reivindicá-los, além da ausência de regramento voltado à proteção dos direitos coletivos, apontava-se alguns problemas que precisavam ser superados para o alcance de um acesso substancial.

Segundo os autores, era preciso adotar medidas viabilizadoras de assistência judiciária, bem como reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses difusos, o que foi metaforicamente denominado de “ondas renovatórias” do acesso à justiça. Ainda, falam em um “novo enfoque de acesso à justiça” como terceira onda, o qual centraliza sua atenção “[...] no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 67-68).

Infere-se, portanto, que a realidade que passa a vigor no mundo na segunda metade do século XX e no Brasil sobretudo a partir da década de 80 leva à construção de um novo perfil de acesso à justiça, de contornos mais largos, e que passa a exigir de todos os envolvidos - dentro e fora do Poder Judiciário - uma postura proativa, atenta às necessidades sociais.

Nesse contexto é importante ressaltar o marco significativo que foi fixado pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987 que ao resgatar os valores democráticos e revitalizar o Estado de Direito elaborou uma Constituição claramente compromissória, com o olhar no futuro, que traz em si “[...] um plano normativo global que enuncia metas, fins e programas a serem realizados pelo Estado e pela Sociedade” (Cunha Júnior, 2009, p. 140).

Assim, por trazer nítida a sua natureza dirigente desde o preâmbulo, o qual ressalta que o Estado Democrático que se erguia seria destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos (Preâmbulo da Constituição de 1988), a Carta de 1988 traz ínsito o dever de tornar palpáveis as promessas elencadas, como pontua Ferraz Júnior (1989, p. 58):

De todas as Constituições que tivemos, a de 1988 é, certamente, a mais programática. Não há quase texto prescritivo, mandamento constitucional que não se veja acompanhado de normas programáticas, de ordem ao legislador ordinário para uma efetiva regulação concretizadora. Num certo sentido pode-se dizer que a Constituição de 1998, até mesmo como texto, ainda está por ser feita.

Nesse mesmo compasso - de buscar assegurar o respeito aos direitos mais caros tutelados pela Constituição Federal - é que Oliveira Neto (2021, p. 41) afirma que a ideia de acesso à justiça tradicionalmente difundida, não diz tudo sobre esta garantia, em especial quando observada “[...] pela ótica do acesso (direto) aos direitos ou bens da vida, partindo da premissa de que se trata, primeiramente, de uma vedação à atuação do Poder Legislativo, numa espécie de “[...] cláusula impeditiva da supressão de direitos”, e não de um franqueamento aos indivíduos em geral, no sentido de convidá-los ao demandismo judicial (Oliveira Neto, 2021, p. 42).

Posto isso, observa-se que a interpretação do acesso à justiça que mais se coaduna com os tempos modernos é aquela que o reconhece como o “[...] mais básico dos direitos humanos, possuindo vital importância entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que é fundamental para a própria efetividade dos direitos”, já que diante das situações de ameaça ou agressão, sempre poderá ser utilizado, voltando-se a sua plena consecução (Seixas; Souza, 2013, p. 81).

Sem dúvida a visão positivista do direito introduzida no século XVIII trouxe consigo uma compreensão de acesso à justiça que tem na ideia de demandar e ser demandado o eixo central de seu funcionamento. Ocorre que quase dois séculos depois o contexto social estabelecido sobretudo após a Segunda Guerra Mundial ampliou os contornos de tal garantia para além das salas de audiências e discussões no âmbito de um processo judicial.

Calha pontuar, porém, que num primeiro momento a supervalorização dos direitos fundamentais na nova ordem constitucional, atrelada à compreensão de que somente o Estado-juiz poderia adequadamente tutelar tais interesses, reverberou na construção de uma visão muito elástica de acesso à justiça que passa a repercutir negativamente sobre a prestação jurisdicional. Assim, explica Ramos (2019, p. 19-20):

Ao mesmo tempo em que a perspectiva moderna de acesso à justiça democratizou a possibilidade de postulação judicial por parte do cidadão, ela permitiu uma litigância desenfreada em decorrência, entre outros, da facilidade de se levar ao Judiciário qualquer tipo de pretensão, ainda que temerária. A isso se soma a ausência de maior rigor nos critérios de obtenção da assistência judiciária gratuita e de uma política judiciária mais severa de combate à litigância de má-fé. Um cenário que se assemelha à tragédia dos comuns, em que todos agem egoisticamente (no caso judicial, demandas individuais, notadamente de caráter repetitivo), sem uma distribuição adequada dos custos daquela ação (ônus financeiro do processo), de maneira a esgotar um recurso comum (prestação jurisdicional adequada). Ao final,

alargou-se a porta de entrada, sem, porém, conceber-se meios que pudessem reproduzir esse fenômeno na porta de saída.

Essa judicialização da vida no sentido de haver o encaminhamento para o Judiciário de questões que deveriam ser respondidas pelos demais poderes, apesar de poder ser atribuída a questões gerais, ou seja, que também se verificam na realidade de outros países, está muito atrelada às peculiaridades próprias do modelo institucional brasileiro, ressaltando-se a redemocratização do Brasil com a Constituição de 1988, já que houve uma retomada das garantias dos magistrados que passaram a deter mais liberdade para agir, assim como houve um resgate da cidadania, com um incentivo a um “[...] maior nível de informação e de consciência de direitos a amplos segmentos da população que passaram a buscar a proteção de seus interesses perante juízes e tribunais” (Barroso, 2009, p. 24).

É preciso lembrar que a constitucionalização nos moldes abrangentes com que foi realizada a partir da constituinte vigente, passou a dispor sobre um grande número de matérias, e uma vez assegurados tais direitos, subsiste a possibilidade de cobrança pela via judicial (Barroso, 2009).

Nesse caminhar é que Mancuso (2019, p. 27) propõe uma releitura da expressão acesso à justiça, vez que inicialmente centralizada sob o monopólio estatal, “[...] mas que ora vai cedendo espaço a novas ideias e propostas aderentes à tendencial e crescente desjudicialização dos conflitos”, como forma de desvencilhar seu conceito das antigas e defasadas acepções que o autor chama de “ufanistas e irrealistas”, que atrelam essa importante garantia constitucional à uma perspectiva “[...] excessivamente elástica de universalidade/ubiquidade da jurisdição e aderente a uma leitura desmesurada da facilitação do acesso” (Mancuso, 2019, p. 29). Para o autor, permanecendo essa visão, o direito de ação corre o risco de se converter em dever de ação o que, fatalmente, insuflará a “[...] contenciosidade ao interno da sociedade, sobrecarregando a pauta da justiça estatal e desestimulando a busca por outros meios, auto ou heterocompositivos” do litígio (Mancuso, 2019, p. 29).

Insta acrescentar que nessa perspectiva mais evoluída do acesso à justiça é possível alocar um trabalho do legislativo cujo propósito é fazer valer os fundamentos declarados pela constituinte relativos à cidadania, dignidade da pessoa humana, construção de uma sociedade livre, justa e solidária, redução das desigualdades sociais e regionais e promoção do bem de todos, sem preconceitos de qualquer espécie (art. 1º e art. 3º, CF/88). Emergem, então, leis especializadas, que a partir de um olhar sensível a cada realidade, regulam de modo específico rotinas e instrumentos que vão conferir, dentro de uma órbita própria de necessidades, o

acesso à justiça a grupos específicos da população, vez que considerados mais vulneráveis<sup>14</sup>.

Ainda, salutar são os avanços do Poder Legislativo que levando em consideração a pobreza que assola grande parte da população brasileira, criam mecanismos cujo objetivo é facilitar o acesso à justiça pela população hipossuficiente, franqueando-lhe, por exemplo, a dispensa do pagamento dos pesados encargos pela movimentação da máquina judiciária (como se infere da Lei nº. 1.050/60), ou mesmo meios menos burocráticos e intimidativos de postular seus direitos em juízo, tônica que marca a criação dos Juizados Especiais (Lei nº. 9.099/95).

E dentro dessa perspectiva de conferir acesso aos mais carentes ganha especial relevo a regulamentação da Defensoria Pública que passa a ocupar o posto de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, expressão e instrumento do regime democrático, incumbida da promoção dos direitos humanos e defesa dos necessitados (art. 134, CF/88). Diante de tão importante *mínus* não resta dúvida que a Defensoria Pública passa a exercer um papel de destaque no cenário contemporâneo de acesso à justiça, o que é notado nas substanciais transformações sofridas pela Lei Complementar (LC) nº. 80/94<sup>15</sup> que regulamenta suas atribuições, tudo com o propósito de moldá-las à realidade da população economicamente mais vulnerável.

Essa nova roupagem do acesso à justiça, que considera particularidades e tenta traçar meios de contemplá-las; que aproxima o Poder Judiciário do cidadão ao desburocratizar o acesso; que se preocupa em cumprir a sua função constitucional de efetivar direitos, também marca de forma decisiva a construção do Código de Processo Civil de 2015, a exemplo do que

<sup>14</sup> A título de exemplo, cita-se a Lei nº. 11.340/06 (para proteção da mulher vítima de violência), a Lei nº. 13.146/15 (para a defesa da pessoa portadora de deficiência), a Lei nº. 10.741/03 (defesa do idoso) e a Lei nº. 8.069/90 (defesa da criança e do adolescente).

<sup>15</sup> Essas alterações são introduzidas sobretudo pela LC 132/09 que modifica de modo significativo as funções institucionais da Defensoria Pública, como se infere dos seguintes incisos: Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: I – prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus; II – promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos; III – promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; IV – prestar atendimento interdisciplinar, por meio de órgãos ou de servidores de suas Carreiras de apoio para o exercício de suas atribuições; (...) VI – representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos; VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes; X – promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela; XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado; (...) XX – participar, quando tiver assento, dos conselhos federais, estaduais e municipais afetos às funções institucionais da Defensoria Pública, respeitadas as atribuições de seus ramos; (...) XXII – convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais (Brasil, 2009).

se verifica com a sistemática de precedentes que tem o claro intento de racionalizar e conferir segurança jurídica à atividade jurisdicional, outorgando concretude à garantia constitucional de igualdade.

Ainda há por parte do jurisdicionado uma "cultura da sentença", para usar a expressão de Kazuo Watanabe (2005, p. 685), consistente na crença de que somente pela via judicial é possível efetivar direitos. Despreza-se ou mesmo desconhece-se a existência de meios alternativos, algumas vezes mais eficazes e sem dúvida mais céleres para pacificar um conflito, resultando na "judicialização do cotidiano" (Mancuso, 2019, p. 66). Todavia, essa cultura demandista acaba representando um "[...] falacioso exercício de cidadania, na medida em que promove o afastamento entre as partes, acirra os ânimos e estende o conflito a um ponto futuro indefinido" (Mancuso, 2019, p. 73), abarrotando o Judiciário de demandas que poderiam ter sido resolvidas por meios alternativos.

Ademais, depara-se, muitas vezes, com uma "carência de efetividade prática" nos comandos judiciais, consequência da perpetuação do conceito tradicional de jurisdição onde o Estado-juiz se desonera da sua função ao dirimir o *meritum causae*. Observa-se, porém, que o próprio Código de Processo Civil, atento às mudanças da sociedade, se esforça no objetivo de superar a crise de eficiência das decisões prestacionais, a exemplo do que se infere da previsão inserta no art. 4º no sentido de assegurar às partes "[...] o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa" (art. 4º, CPC) (Mancuso, 2019).

A crescente contenciosidade social, a massificação dos conflitos e a parca e insatisfatória divulgação de formas alternativas de resolução de conflitos, levando a judicialização de questões corriqueiras do dia-a-dia, contribuem para o agravamento do quadro do judiciário nacional, evidenciando que a cultura brasileira, arraigada na ideia de judicialização, quer pela ênfase a previsão de mais direitos, quer pela compreensão equivocada do conceito de acesso à justiça ou mesmo pelo crescimento desmesurado da estrutura judiciária (oferta de mais do mesmo, sob a óptica quantitativa) (Mancuso, 2019), vão na contramão do ideal de concretização dos direitos assentados na Carta Constitucional.

Como adverte Souza (2015), no caminhar em busca de uma sociedade democrática, justa e igualitária, o acesso à justiça é um objetivo que deve ser buscado de forma permanente se o objetivo é se tornar uma grande nação. "Todavia, esse acesso tem que ser qualificado, ou seja, um acesso amplo e célere, que pacifique conflitos em um espaço de tempo razoável, em que a sensação de justiça não se perca pelos caminhos tortuosos do processo" (Souza, 2015, p. 43).

Constata-se, portanto, que a justiça social, tal como desejada pela sociedade moderna, pressupõe um acesso substancial que ganha contornos multifacetados na medida em que as relações crescem em tamanho e complexidade e trazem consigo uma transformação no conceito de direitos humanos que leva tanto ao reconhecimento destes de forma mais ampla e marcante, como à garantia de sua efetividade por diversos meios e agentes.

Nesse diapasão é que se impõe, por exemplo, a análise de questões de ordem política, social e econômica que estão ao redor de uma lide, no que Mancuso (2019) intitula de “lides multiplexas”, por entender necessário um olhar mais atento a efetividade prática das decisões judiciais o que passa pela ampliação da discussão processual para incluir tais questões. Como pontua Mancuso (2019, p. 60):

É dizer, não há como blindar ou compartimentar a crise jurídica, deslocando-a totalmente do substrato sócio-político-cultural-econômico que lhe está subjacente; possivelmente aí esteja a causa mais consistente da baixa efetividade prática dos comandos condenatórios, porque estes se preordenam a incidir sobre a estrita crise jurídica que veio judicializada, com abstração dos demais tópicos conflitivos que estão subjacentes.

Logo, o acesso à justiça deve ser compreendido como uma questão que transcende o tradicional discurso do acesso ao Judiciário para alcançar um patamar mais alto e mais amplo, qual seja, o de direito fundamental de todos, num Estado de Direito a que lhes sejam disponibilizados canais adequados e eficientes de recepção e resolução dos conflitos.

Nessa toada, tem-se que o advento de uma sistemática de precedentes judiciais espelha a preocupação contemporânea com a implementação de um acesso à justiça de contornos mais substanciais, na medida em que ao priorizar práticas racionalizadoras dos serviços prestados pelo sistema de justiça, assentadas na ideia de coerência, estabilidade e eficiência, o sistema de precedentes exorta o respeito à garantias constitucionais e à concretização dos direitos fundamentais, contexto no qual ganha especial relevo a atuação da Defensoria Pública vez que instrumento viabilizador do acesso à justiça aos mais vulneráveis.

### **2.3 Defensoria Pública:** a construção de uma instituição voltada à defesa dos mais vulneráveis

Quando se fala em Defensoria Pública o primeiro pensamento remete às concepções

de assistência jurídica ou judiciária gratuita<sup>16</sup>. No Brasil, a evolução desses conceitos e, portanto, de uma instituição voltada a sua implementação, remonta às Ordenações Filipinas sancionadas em 1595 durante o domínio castelhano de Filipe I, onde tais matérias eram reguladas de forma secundária, com viés nitidamente indulgente em favor dos miseráveis e das vítimas de pobreza extrema, consequência da influência das tradições católicas, trazendo, por exemplo, a previsão de isenção de custas para a impetração de agravo e a liberação dos presos pobres do pagamento em processos nos quais fossem condenados (Esteves; Silva, 2018).

Saindo da fase colonial para o Brasil Império, é possível observar que o direito à gratuidade da justiça<sup>17</sup> segue sem receber maior atenção do legislador, “[...] sendo regulamentado de forma fragmentada e assistemática, estando as regras legais pertinentes espalhadas pelo meandroso sistema normativo então vigente” (Esteves; Silva, 2018, p. 85-86), o que, evidentemente, comprometia a correta interpretação e a adequada aplicação de tal direito como mecanismo viabilizador do acesso à justiça. Do mesmo modo, a assistência jurídica gratuita seguia associada a um dever ético-religioso o qual era cumprido sem nenhum compromisso com a continuidade ou qualidade da assistência prestada (Esteves; Silva, 2018).

Após, numa apertada síntese, é possível dizer que conceitos como justiça gratuita, assistência judiciária gratuita e assistência jurídica gratuita, foram tomando contornos próprios; que o acesso à justiça ganha status constitucional no ano de 1934, ainda que de forma tímida, a exigir lei ordinária para sua mínima concretização; que tal direito volta a sofrer retração com o Estado de Exceção que passa a vigor em 1º de abril de 1964<sup>18</sup>; que até a chegada da Constituição de 1988 não havia um órgão específico para prestar a assistência jurídica gratuita aos que dela precisassem.

Assim, somente com o advento da Carta Magna de 1988 é possível falar em uma definição constitucional acerca do órgão incumbido de exercer o múnus da orientação jurídica gratuita aos declaradamente pobres, sendo cunhada uma “[...] instituição essencial à função jurisdicional do Estado”, incumbida de prestar orientação jurídica e fazer a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV - conforme redação original do art.

---

<sup>16</sup> É comum ver certa confusão na utilização desses termos, apesar de se referirem a modalidades distintas de assistência. A assistência judiciária gratuita exprime a noção de atividade desempenhada por profissional do direito e restrita ao campo processual, sem contraprestação financeira pela parte beneficiária. Já a assistência jurídica gratuita, apesar de ser igualmente atividade não remunerada, se aplica ao universo jurídico, ou seja, ao auxílio prestado dentro ou fora do processo judicial (Lima, 2015).

<sup>17</sup> Já a gratuidade da justiça, também utilizada ao se referir sobre a assistência gratuita, guarda relação com a isenção do pagamento antecipado das despesas processuais, sendo um instituto eminentemente processual (Lima, 2015).

<sup>18</sup> Aqui se refere ao período da ditadura militar que vai de 1º de abril de 1964 até 15 de março de 1985.

134 (Brasil, 1988). Afinal, de nada adiantaria afirmar que todos são sujeitos de direitos se conjuntamente a isso não fossem ofertados meios para que todos pudessem ter esses direitos apreciados (Mendes; Silva; Barreto, 2015).

Acerca da importância da inclusão da Defensoria Pública no texto constitucional, Cunha Júnior (2009, p. 1043) ressalta que:

É por meio das Defensorias Públicas que o Estado cumpre o seu dever constitucional de garantir o acesso à justiça das pessoas desprovidas de recursos financeiros para fazer frente às despesas com advogado e custas do processo. Nesse contexto, as Defensorias Públicas revelam-se como um dos mais importantes e fundamentais instrumentos de afirmação judicial dos direitos humanos e, conseqüentemente, de fortalecimento do Estado de Direito, vez porque atuam como veículos das reivindicações dos segmentos mais carentes da sociedade junto ao Poder Judiciário, na efetivação e concretização dos direitos fundamentais.

Ademais, nota-se que o constituinte adotou um modelo de assistência judiciária gratuita do tipo *salaried staff*, já que designou uma instituição com o fim específico de “[...] auxiliar juridicamente os carentes de recursos financeiros, sendo aparelhada com uma complexa estrutura organizacional e aprovionada de agentes públicos cuja missão se traduz na proteção jurídica aos hipossuficientes” (Lima, 2015, p. 61).

Insta pontuar que apesar da Constituição ter fixado contornos significativos acerca da conformação e posicionamento da Defensoria Pública no cenário político-jurídico nacional (Siqueira, 2021), somente com a publicação da Lei Complementar nº 80/94<sup>19</sup>, responsável pela fixação de princípios e funções institucionais, deveres e prerrogativas dos membros, bem como pela definição de linhas gerais para a organização das Defensorias Públicas, tanto no âmbito da União, como nos Estados e Distrito Federal, foi possível fixar bases mais concretas para a efetiva estruturação da Instituição.

Calha ressaltar, ainda, a repercussão da Emenda Constitucional nº. 45/2004 sobre o cenário jurídico brasileiro, aqui, em especial, no tocante a Defensoria Pública, já que ao promover importantes modificações no sistema de justiça, introduziu alterações no art. 134 da CF concernentes a previsão de autonomia funcional, administrativa e financeira das Defensorias Públicas Estaduais<sup>20</sup>. Tal autonomia, representou a confirmação da independência

<sup>19</sup> Tal lei foi publicada em atenção ao que determina o art. 134, parágrafo único, da CF/88, nos seguintes termos: Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.

<sup>20</sup> Conforme o art. 134, CF/88: (...) § 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Brasil, 1988).

da Instituição na execução de suas atribuições, livre, portanto, de ingerências externas, além de passar a contar com liberdade para gerir seu orçamento, podendo definir suas prioridades, sem deixar de mencionar a iniciativa de lei que possibilitou às Defensorias Públicas dizerem quais os recursos necessários para a consecução de seus objetivos institucionais (Siqueira, 2021).

Nesse contexto, Moreira Neto (1995) chega a afirmar que ao estabelecer organicamente os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a Constituição de 1988 leva a concluir pela existência de um quarto poder, ainda que não tenha recebido esta nomenclatura, encarregado de exercer a “função essencial provedora da justiça” em todas as esferas, não se consubstanciando em função auxiliar, substituível ou dispensável e, sim, em função essencial, no sentido de ser tão imprescindível ao Estado Democrático quanta às demais previstas no Título IV (Moreira Neto, 1995, p. 22). Esse status de “essencialidade”, também conferido ao Ministério Público e a Advocacia, claramente impõe ao ordenamento jurídico um tratamento institucional para a Defensoria Pública compatível com tal condição. Ou seja, que “[...] não comporta a noção de gradação, de diferenciação quanto à importância e relevância”, nada justificando que não receba do Estado, “[...] principalmente do Poder Executivo e do Poder Legislativo, absoluta isonomia de tratamento em todos os aspectos” (Alves, 2015, p. 98).

Tal compreensão foi reforçada com o advento da Lei Complementar (LC) 132/09<sup>21</sup>, que ao alterar a Lei Orgânica da Defensoria Pública (LC nº. 80/94), se preocupou em evidenciar o papel da Instituição no sentido de “[...] corrigir a desigualdade material, conferindo aos hipossuficientes o substrato necessário para se equiparar aos mais afortunados, como forma de equilibrar os pratos da balança” (Lima, 2015, p. 76). É nesse contexto que a lei define uma Defensoria Pública alinhada com a realidade social, com relações capilarizadas por várias searas, marcada por uma atuação multifacetada que engloba da educação em direitos dos mais vulneráveis, à defesa intransigente de direitos fundamentais, quer em âmbito individual ou coletivo, quer perante as cortes internacionais de direitos humanos.

Sobre a referida lei, Sousa (2012, p. 176) afirma que tamanha foram as inovações trazidas, positivadoras de avanços longamente maturados, que tal diploma legal se mostrou um “autêntico divisor de águas na história da Defensoria”. Nesse sentido, Lopes (2021, p. 162-163) pontua as principais mudanças:

---

<sup>21</sup> Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e dá outras providências.

(i) definição da instituição como expressão e instrumento do regime democrático; (ii) democratização interna através da abertura à sociedade civil na Ouvidoria e outros mecanismo participativos, tais como audiências públicas etc; (iii) expansão de funções com ênfase na atuação extrajudicial e coletiva; (iv) regulamentação das normas gerais de autonomia funcional, administrativa e financeira no âmbito da legislação nacional; (v) estabelecimento de objetivos institucionais em sintonia com os objetivos constitucionais do Estado brasileiro (art. 3, da CRFB); (vi) previsão de direitos dos usuários dos serviços; (vii) extensão das funções outrora chamadas “atípicas”, ou seja, desvinculadas de situação econômica individual, comprometendo-se com grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado” e com pessoas vitimadas por formas graves de opressão e violência.

Logo, coube a LC nº. 132/09 elevar a Defensoria Pública à condição de instituição permanente e instrumento do regime democrático, conferindo-lhe atribuições para além da atividade postulatória no âmbito processual, voltadas à 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, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal (art. 1º da LC nº. 132/09).

A partir das disposições trazidas pela citada lei, a Constituição sofreu alterações em seu texto original por meio da Emenda Constitucional nº. 80/14<sup>22</sup> que conferiram à Defensoria Pública contornos de cláusula pétrea, na expressão utilizada por Braga e Liberato (2021, p. 127-128), na medida em que afirmam que a atuação defensorial, sob o manto do princípio da dignidade da pessoa humana, “[...] garante exatamente o direito de acesso à justiça que integra a estrutura basilar do mínimo existencial, sendo, portanto, impossível de ser suprimida ou restringida do texto constitucional”.

O advento da EC nº. 80/14, além de reforçar a imprescindibilidade da Defensoria Pública ao reconhecê-la como instituição permanente do sistema de justiça, exaltou sua relevância no espaço democrático ao redefinir suas atribuições, deixando claro a sua importância na promoção dos direitos humanos e na defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados. Ainda, conferiu status constitucional aos princípios que regem a Instituição, a saber: unidade, indivisibilidade e independência funcional, mesmo já constando na LC nº 80/94. Sobre tais princípios, Grostein (2023) explica que a unidade possui estreita relação com o princípio da finalidade, uma vez que os membros da Defensoria Pública devem desempenhar suas atribuições atentos ao fim último da Instituição, qual seja, a prestação de

---

<sup>22</sup> Redação atual: Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, 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, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014) (Brasil, 2014).

assistência jurídica integral e gratuita aos mais vulneráveis. Já o princípio da indivisibilidade, segundo o referido autor, possui afinidade com o princípio da impessoalidade na medida em que “[...] o defensor público, não obstante a sua independência funcional, tem o dever de atuar em atenção às finalidades constitucionais e legais impostas ao seu cargo” (Grostein, 2023, p. 81). Por fim, explica que a independência funcional confere espaço para que a atividade defensorial seja munida da “[...] estratégia e argumentação jurídico-processual mais propícia à consecução da assistência jurídica integral, seja no plano individual, seja no plano coletivo” (Grostein, 2023, p. 82).

Outro marco legislativo significativo que precisa ser destacado se refere às disposições trazidas pelo Código de Processo Civil de 2015, principal norma processual do país, que quer por meio da reprodução de dispositivos já existentes, quer através de inovações, claramente “[...] aprimorou o tratamento oferecido à Defensoria Pública, de forma que a aguerrida instituição possa ter melhores condições de atuar em prol da assistência jurídica gratuita, assegurando os direitos humanos e assegurando aos hipossuficientes um acesso à justiça irrestrito” (Mendes; Silva; Barreto, 2015, p. 37).

Assim, nota-se que a construção do perfil da Defensoria Pública ao longo dos anos incorporou a esta uma feição mais voltada à inclusão social por meio da conscientização da população vulnerável acerca dos seus direitos, além de incentivar a solução de conflitos pela via administrativa. Ainda, deixou claro o papel ativo que a Instituição pode (e deve) desempenhar em defesa dos interesses coletivos e dos direitos humanos, estando legitimada para agir em favor destes perante as cortes internacionais. Logo, observa-se que a sua evolução acompanhou a progressiva mudança de compreensão do conceito de “acesso à justiça”, que ultrapassa a simples postulação perante o Judiciário, desvencilhando este direito de acepções já ultrapassadas que o atrelam à restrita ideia de monopólio da justiça estatal (Mancuso, 2019).

Como ressalta Alves (2015, p. 95-96):

À referida instituição cabe não só instrumentalizar a capacidade postulatória que permite o efetivo acesso dos necessitados, das pessoas em estado de vulnerabilidade, ao Judiciário, mas também deve cumprir um papel transformador da realidade social. Assim, considerando-se que um dos objetivos fundamentais da República é a erradicação da pobreza e das desigualdades, é a Defensoria Pública, dentre as funções essenciais à justiça, que cabe contribuir diretamente para o cumprimento desse objetivo: a defesa e conscientização dos direitos, através da orientação jurídica e da educação em direitos humanos, como meio de superação da pobreza e de empoderamento e emancipação dos cidadãos para sua plena integração na sociedade brasileira.

Na medida em que a Defensoria Pública surge para atender uma necessidade premente de acesso à justiça pelos declaradamente pobres, constituindo-se em vetor de igualdade material, já deixa claro a imprescindibilidade de sua existência, ainda que numa atividade inicialmente adstrita à postulação judicial.

Porém, a evolução da sociedade traz consigo uma necessária mudança no perfil da Defensoria Pública que hoje é vista como agente transformador da realidade social, tamanha a importância das funções que exerce. E tanto é verdade que a Defensoria Pública é alçada à condição de instituição “permanente e essencial” ao sistema de justiça, em texto que passa a constar expressamente do corpo da Constituição de 1988. Desse modo, ao assumir contornos de cláusula pétreia, a Defensoria Pública é inserida no núcleo vital e, portanto, imutável do Estado, admitindo mudanças nos seus comandos constitucionais apenas a fim de ampliar sua atuação e seu alcance para fortalecer o seu papel de promover a cidadania e reduzir as desigualdades socioeconômicas (Braga; Liberato, 2021).

Desse modo, ao se posicionar pela materialização de direitos fundamentais, coibindo ações ou omissões que atentam contra tais direitos, sempre em defesa das classes mais vulneráveis, a Defensoria Pública assume um papel de suma importância no cenário social, político e jurídico de defesa das classes minoritárias, assegurando-lhes uma posição frente ao Estado, “[...] juridicamente garantida, forte, entrincheirada, contra as decisões da maioria política” (Novais, 2006, p. 34), assim como no trato das relações entre particulares, com a concretização da autonomia, liberdade e respeito que o Estado de Direito está igualmente obrigado a tutelar contra ameaças ou lesões provindas de terceiros, mesmo quando esses terceiros “[...] formam uma maioria, ou quando o particular está sujeito, nas relações que estabelece com outros particulares, ao desequilíbrio de uma relação de poder assimétrica” (Novais, 2006, p. 34).

Partindo das reflexões de Novais (2006) que reconhece os direitos fundamentais como “trunfos”<sup>23</sup>, vez que consubstanciam posições jurídicas individuais que podem ser suscitadas mesmo contra um governo democraticamente legitimado quando da adoção de regras por maioria notadamente injustas, o reconhecimento da Defensoria Pública como protetora dos interesses das minorias evidencia a importância da Instituição no cenário brasileiro, marcado

---

<sup>23</sup> Segundo Novais (2006), para além de uma função orientada à garantia da qualidade da democracia, a ideia dos direitos como trunfos também objetiva a proteção dos direitos fundamentais contra restrições essenciais ou determinantemente decorrentes de tentativas de imposição de concepções particulares ou oriundas de doutrinas compreensivas sustentadas com o apoio de maiorias políticas, sociais, culturais ou religiosas, ressaltando que se constitui em um recurso especialmente adequado à proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos ou grupos cuja debilidade, isolamento ou marginalidade não lhes permita, mesmo em meio a um Estado democrático, ter forças para influenciar as escolhas governamentais e a capacidade de garantia dos seus direitos através dos meios comuns da participação política ou da luta social ou sindical.

por vulnerabilidades de gênero, raça, cor, credo, dentre outras, que possivelmente não encontrariam voz e vez nesse “espaço democrático” se não fosse através de um instrumento constitucionalmente fortalecido.

Não custa lembrar que os horrores infligidos aos direitos humanos durante a Segunda Guerra Mundial ou mesmo durante a ditadura militar que assolou o Brasil por vários anos, deflagraram Estados de Exceção onde eventual rol declarativo de direitos com aparência de fundamentais, não passou de artifício retórico e, evidentemente, não constituiu, na essência, direito fundamental (Brandão, 2020), vez que desprovidos de efetividade. Assim, não se pode descansar na luta pelo cumprimento dos direitos fundamentais, sendo a Defensoria Pública um instrumento indispensável nesse sentido, pois como bem pontua Lafer (1988, p. 15-16):

No mundo contemporâneo continuam a persistir situações sociais, políticas e econômicas que, mesmo depois do término dos regimes totalitários, contribuem para tornar os homens supérfluos e sem lugar num mundo comum. Entre outras tendências, menciono a ubiqüidade da pobreza e da miséria; a ameaça do holocausto nuclear; a irrupção da violência, os surtos terroristas, a limpeza étnica, os fundamentalismos excludentes e intolerantes.

É preciso lembrar que o conceito de “Estado de Direito” traz fincado em si a ideia de um estado que existe em razão dos direitos fundamentais. Nessa senda, a emersão de instituições como a Defensoria Pública objetiva proteger os grupos minoritários e, naturalmente, mais vulneráveis, porque “[...] é aí que se revela a natureza e a força do Estado de Direito e das suas instituições”, no respeito aos direitos mais preciosos ao homem (Novais, 2006, p. 35). Portanto, a Defensoria Pública vem em auxílio da parte mais frágil da relação, como forma de “[...] garantir ao indivíduo ou à minoria isolada o mesmo direito que têm todos a escolher livre e autonomamente os seus planos de vida, a expor e divulgar as suas posições junto dos concidadãos”, assegurando-lhes as mesmas possibilidades e oportunidades que quaisquer outros “[...] para apresentar e defender as suas concepções, opiniões ou projectos, isto é, a competir com armas iguais no livre mercado das ideias” (Novais, 2006, p. 35).

Observa-se, portanto, que movido por esse propósito de zelar pelos interesses das classes menos favorecidas, o perfil da Defensoria Pública que foi construído ao longo desses mais de 30 anos de sua existência, mesmo não descuidando da necessária prestação de assistência judiciária aos hipossuficientes, passou a priorizar a educação de direitos, a prevenção de conflitos, a promoção de direitos humanos, o empoderamento das comunidades, o incentivo a um ambiente de diálogo, tudo com o objetivo de realizar a defesa intransigente

dos direitos fundamentais dos grupos mais vulneráveis (Siqueira, 2021), assumindo uma postura que coaduna as atribuições legalmente conferidas à Instituição com os anseios sociais do mundo contemporâneo, consubstanciando-se em uma vitória dos mais necessitados por lhes dar voz e espaço no ambiente democrático onde as maiorias preponderam.

### 3 PRECEDENTES JUDICIAIS NO BRASIL

#### 3.1 Considerações introdutórias: a abertura de um caminho para a fixação de um sistema de precedentes no Brasil

Os questionamentos ao regime absolutista que se insurgem na Europa na Idade Moderna<sup>24</sup>, consequência do avanço do liberalismo político-econômico e das revoluções pelo reconhecimento dos direitos humanos, definem novos contornos ao Estado e a sua ordem jurídica no sentido de distanciá-los da abstratividade que até então justificava a origem do poder estatal para fazer valer uma estrutura assentada em elementos empíricos e, por conseguinte, positivados do Direito (Nojiri, 2012). Insurge uma tendência no sentido de sujeitar a vontade do monarca a um “interesse comum”, passando o soberano a ser considerado um depositário do poder para consecução dos fins do Estado consistente no bem-estar de todos os súditos (Alvim; Dantas, 2019).

Ideais revolucionários que irrompem o século XVIII<sup>25</sup>, com ênfase na separação dos poderes e priorização dos direitos humanos, promovem a crença de que a vontade popular é a única dotada de legitimidade para exercer o poder e geram uma desconfiança na atividade desempenhada pelo Judiciário<sup>26</sup> que resulta no agigantamento do Poder Legislativo, alçado ao posto de representante do povo e, portanto, responsável pela elaboração da única fonte do Direito: a lei. Essa visão romântica e utópica das revoluções, que fixa as bases do *Civil Law*, traz em si a ideia de que o juiz “[...] apenas atuaria na vontade da lei e que, em virtude da certeza jurídica que daí decorreria, o cidadão teria segurança e previsibilidade no trato das relações sociais” (Marinoni, 2019a, p. 49), sendo tais prescrições suficientes para garantir a igualdade entre os jurisdicionados.

Essa primazia da lei, que nega a existência de outro Direito além do positivado (*ius positum*), “[...] transforma em realidade o ideal de que todo o ordenamento é plasmado pela lei” e que a função do intérprete deve ficar relegada “[...] a uma atividade meramente declarativa em relação à legislação” (Tucci, 2021, p. 124), decorrendo daqui a ideia de que o juiz seria um mero “*bouche de la loi*” (Tucci, 2021, p. 125). Assim, sob a influência do

<sup>24</sup> Por Idade Moderna entende-se o período de tempo compreendido entre meados do século XV [1453] e final do século XVIII [1789].

<sup>25</sup> Aqui se refere às revoluções dos Estados Unidos da América (1776) e da França (1789).

<sup>26</sup> Explicam Alvim e Dantas (2019), que um dos principais objetivos da Revolução Francesa foi o de controlar a arbitrariedade dos poderosos, que era reforçada e facilitada pelos juízes, à época subordinados ao Poder Executivo, sendo que o movimento insurgente repercutiu por toda Europa Continental e fez com que o juiz passasse a ser visto como alguém que se limitava a “administrar” a justiça, e não como membro de um verdadeiro poder, equiparável ao Legislativo e ao Executivo.

Iluminismo, que concebe conceitos mais democráticos de sociedade, centrados na figura do homem e em valores faticamente comprováveis e imbuídos de propósitos racionais que afastam os dogmas metafísicos que estruturam a vida social e política da época, surge o positivismo que só reconhece o Direito que esteja em vigor na sociedade por determinação humana (Tucci, 2021).

Nasce, então, um sistema jurídico que teria autonomia diante da realidade social, além de ser dotado de coerência e plenitude, onde os casos poderiam ser resolvidos “[...] mediante mera operação lógica de subsunção da situação real e concreta a uma valoração hipotética contida num princípio geral doutrinário e implícito nos conceitos científicos” (Marinoni, 2019b, p. 43-44). E de forma mais restrita, surge o positivismo legalista que tem na lei a fonte de todo Direito.

Como explica Bobbio (1995, p. 135), o positivismo jurídico “[...] nasce do esforço de transformar o estudo do direito numa verdadeira e adequada ciência que tivesse as mesmas características das ciências físico-matemáticas, naturais e sociais”, uma vez que a ciência é marcada pela distinção entre juízos de fato e juízos de valor e na rigorosa exclusão destes últimos do campo científico, concatenando juízos de fato somente.

Contudo, a concentração do poder legislativo nas mãos de uma minoria que nem sempre representava de fato os interesses sociais, somado à inocência da lógica positivista-legalista que acreditava ser capaz de prever todas as demandas trazidas pela sociedade, impôs o resgate da “substância da lei” (Marinoni, 2019a, p. 49), dando-se início à construção de uma “[...] base filosófica que reconhece os princípios enquanto elementos integrantes do ordenamento jurídico e, portanto, ferramentas utilizáveis no processo interpretativo voltado à resolução das controvérsias jurídicas” (Ramos, 2019, p. 152).

Logo a concepção dogmática do Direito, perde espaço no decorrer da história diante da diversificação dos sistemas jurídicos nos vários países do *Civil Law*, bem como em razão do advento do constitucionalismo, o qual redefine o conceito de Direito e, por conseguinte, o significado de jurisdição e oportuniza afirmar que o “juiz dos códigos” também cria o Direito (Marinoni, 2019a).

Com o avanço do constitucionalismo, a lei passa a ter como referência uma gama de princípios que afastam a ideia de que bastaria a simples legitimação formal do ordenamento jurídico para sua validade, impondo-se que também esteja substancialmente amarrado aos direitos positivados na Constituição. Desse modo, a lei deixa de valer por si e passa a depender da sua adequação aos direitos fundamentais (Marinoni, 2019a).

Essa incorporação de uma base constitucional ao sistema jurídico traz, por conseguinte, a necessidade de um olhar atento a princípios como a dignidade da pessoa humana, o que acaba por gerar um contexto que favorece o protagonismo da atividade hermenêutica (Ramos, 2019), na medida em que o homem e a complexidade de suas relações sociais passa a depositar no julgador o dever de buscar respostas para solucionar a diversidade de demandas que vêm bater às portas do Judiciário, sobretudo após meados do século XX.

Em meio a tudo isso, o legislador tenta satisfazer às diferentes ramificações das relações sociais com a emissão de normas dotadas de conceitos vagos ou indeterminados que conferem ao juiz o poder de expressamente completar o texto legislativo (Marinoni, 2019b). São regras que se fundamentam na compreensão de que a lei não pode vincular as técnicas processuais às necessidades de direito material e nem desenhar tantos procedimentos quantas forem as situações substanciais carentes de tutela (Marinoni, 2019a).

Some-se a isso o fato de que os direitos fundamentais, como definem Clève e Freire (2017, p. 30), são “polimórficos”, vez que “[...] dotados de conteúdos nucleares puros de abertura e variação, apenas revelados no caso concreto e nas interações entre si ou quando relacionados com outros valores plasmados no texto constitucional”. Logo, denota-se que tais direitos contarão com abertura e maleabilidade consideráveis quando da aplicação em casos concretos.

Nesse cenário, soma-se a necessária evolução da teoria da interpretação que também reforça a posição assumida pelo intérprete nessa adequação dos casos concretos à lei e princípios constitucionais, consubstanciando verdadeira atividade de “[...] atribuir sentido ao direito” (Marinoni, 2019b, p. 61), cabendo-lhe definir a interpretação adequada do texto legal, a qual deve assentar-se em argumentos racionalmente aceitáveis, ou seja, que justifiquem a opção interpretativa adotada pelo julgador, já que ao expressar o sentido do direito a decisão passa a orientar a vida social (Marinoni, 2019b), constituindo verdadeira pauta definidora da conduta humana, como bem pontua Marinoni (2019a, p. 76-77):

A decisão da Corte, ao definir a interpretação, não elabora parâmetros para controle da legalidade das decisões, mas erige critério decisório, verdadeiro modo de ser do direito ou do próprio direito em determinado contexto histórico. A decisão deixa de ser mera jurisprudência pacífica a servir de meio de controle e passa a ser precedente, que define o direito que deve regular a vida social e, apenas por isso, tem autoridade perante os demais tribunais.

Nota-se, portanto, que o impacto do constitucionalismo no *Civil Law*, que busca resgatar a “[...] substância da lei e encontrar os instrumentos capazes de permitir sua

conformação aos princípios da justiça” (Marinoni, 2019a, p. 52), em meio a uma sociedade cada vez mais prolixa em suas relações, impõe ao sistema jurídico novos contornos que ultrapassam a legitimação formal do ordenamento normativo, reverberando sobre seu processo de interpretação, tudo a fim de atender ao indissociável liame substancial dos direitos contidos na Constituição, já que “[...] a lei não mais vale por si, porém depende da sua adequação aos direitos fundamentais” (Marinoni, 2019a, p. 53).

Logo, a ideia por muito tempo vigente de que a atividade judicante respondia aos conflitos sociais pelo só fato de se encontrar investida na autoridade da lei, perde força diante do impacto das transformações sócio-políticas sentidas no mundo, sobretudo nas últimas décadas do século XX, abrindo espaço para a cobrança de uma postura marcada pela racionalidade a qual, logicamente, já deveria fazer parte do *munus* atribuído ao Poder Judiciário, como ressalta Kriele (1988, p. 517 *apud* Tucci, 2021, p. 9):

Na realidade da praxe jurídica, ou seja, no que se refere à interpretação e à aplicação do direito, essa presumida diferença [entre o *common law* e o *civil law*] não joga qualquer papel determinante... As duas faces da decisão judicial - autoridade e razão - estão estritamente ligadas: uma legislação e uma jurisprudência constantemente irracionais perderiam toda autoridade, mas um pensamento jurídico racional, revestido portanto de autoridade, deve transpor-se à decisão. Na teoria do direito europeu-continental o acento mais forte é colocado sobre o elemento autoridade, naquela anglo-americana, sobre o elemento da razão. Na realidade jurídica, os precedentes gozam, para os juízes dos sistemas de tradição romanística, da mesma importância que ostentam aos juízes do *common law*.

Essa busca por critérios mais racionais para orientar a atividade do intérprete, leva a confrontação dos pilares básicos do positivismo jurídico, já que este além de ter a lei como sinônimo de Direito, também abre margem para a discricionariedade judicial como forma de tentar acompanhar as mudanças verificadas na sociedade que já não se adequam com precisão ao texto legal, sendo que essa ampla liberdade conferida ao intérprete, encontra resistência por não equivaler à licenciosidade para definir as condutas humanas, impondo a sua submissão a padrões de racionalidade, equidade e eficácia (Dworkin, 2020).

Objetiva-se afastar a discricionariedade desmedida do órgão julgador, a qual é associada à arbitrariedade, uma vez que existiriam elementos que além da lei integram a concepção de Direito e que igualmente vinculam a atividade jurisdicional, tudo com o intuito de conferir contornos plausíveis à atuação do intérprete. Em outras palavras, volta-se ao combate da criação de regras de aplicação retroativa pelos juízes, já que o ordenamento jurídico reúne elementos suficientes e coesos para responder aos diversos questionamentos sociais, capazes de conferir clareza sobre que juízo ou prática moral o Direito reflete para que

este possa ser criticado de forma inteligente (Dworkin, 2020). E mesmo após isso, “[...] restará, ainda, perguntar se essa prática ou juízo é sensato, bem fundado ou coerente com outros princípios que o direito alega servir” (Dworkin, 2020, p. 13).

Como advertem Alvim e Dantas (2019), busca-se a definição de padrões que devem ser observados pelas decisões judiciais (do mesmo modo que há padrões de comportamento “extraprocessuais”), os quais não se confundem mais com a letra da lei, até então considerada a única legitimadora das decisões.

Dentro dessa perspectiva do Direito enquanto integridade, que nada mais é do que uma forma de alcançar balizas racionais e bem definidas de atuação do intérprete, é que Dworkin (2000) formula uma teoria geral que analisa, ao mesmo tempo, aspectos normativos e conceituais<sup>27</sup> do Direito, onde na primeira hipótese se encaixa o exame da teoria da legislação (legitimidade para fazer a lei e o que pode ser considerado lei), a teoria da decisão judicial (porque os juízes contam com o poder de decidir e quais os padrões de decisão) e a observância da lei pelos cidadãos (Dworkin, 2020). Partindo dessa premissa, o autor defende a existência de três padrões de decisão, a saber: regras, princípios e política, onde “[...] os princípios são proposições que descrevem direitos; as políticas são proposições que descrevem objetivos” (Dworkin, 2020, p. 141). Tais padrões, segundo Dworkin (2020), são de observância obrigatória, o que não significa dizer que serão necessariamente aplicados, já que isso dependerá da situação concreta, ou seja, do contexto no qual se insere o caso *sub judice*, cabendo ao intérprete, diante de uma prática social, definir a prática jurídica cabível.

Percebe-se, então, que para além da subsunção dos conflitos aos estritos termos da lei ou à discricionariedade do julgador, Dworkin constrói um conceito de Direito onde regras e princípios possuem força normativa, podendo estes, na atividade hermenêutica, se constituírem em argumentos de princípio (relacionados à igualdade, liberdade, ao devido processo ou a outra dimensão da moralidade), ou argumentos de política, voltados à melhoria do bem-estar da coletividade, como esclarece Ommati (2020), sendo que eventual conflito entre os princípios, deveriam ser definidos numa dimensão de peso e importância<sup>28</sup>. Sendo que eventual conflito entre os princípios, segundo Dworkin, devem ser definidos numa

---

<sup>27</sup> Neste ponto, a teoria de Dworkin reflete um aperfeiçoamento do positivismo jurídico a partir da proposta contemporânea trazida por Hart, introduzindo elementos filosóficos que ampliam a visão do intérprete na construção da prática jurídica.

<sup>28</sup> Como explica Ommati (2020), para Dworkin os princípios que encerram argumentação política não devem ser utilizados pelo intérprete sob pena de violar a separação dos poderes e a própria ideia de democracia constitucional.

dimensão de peso e importância<sup>29</sup>.

Observa-se, assim, que a ideia do Direito como integridade objetiva evidenciar a completude do Direito e orientar o processo de interpretação a fim de que seja desempenhado de maneira coesa, coerente às interpretações precedentes, como forma de alcançar respostas às práticas sociais que reflitam a construção de uma comunidade de pessoas livres e iguais.

E partindo de metáforas, Dworkin (2000) demonstra a importância de uma atividade hermenêutica eivada de esforços para manter incólume a integridade do Direito, evidenciando uma postura racionalizadora e estável, a exemplo do que se extrai do romance em cadeia, que ao abordar o processo de elaboração de uma obra buscando preservar a estabilidade do seu enredo, evidencia a preocupação com a integridade do discurso literário a fim de “[...] criar um romance único, integrado, em vez de, por exemplo, uma série de contos independentes com personagens com o mesmo nome” (Dworkin, 2000, p. 237). No mesmo sentido é a metáfora do juiz Hércules, ou seja, “[...] um jurista de capacidade, sabedoria, paciência e sagacidade sobre-humanas” (Dworkin, 2020, p. 165), que teria por objetivo desenvolver, nos casos apropriados, teorias sobre aquilo que a intenção legislativa e os princípios jurídicos requerem. Caberia a ele, portanto, “[...] gerar teorias possíveis que justifiquem diversos aspectos do sistema e testá-las, contrastando-as com a estrutura institucional mais ampla” e, ao exaurir esse poder discricionário de testes, seria possível elaborar “[...] os conceitos contestados que a teoria exitosa utiliza” (Dworkin, 2020, p. 167-168).

Interessa destacar que a busca pelo respeito à coesão do Direito não afasta a possibilidade de interpretações divergentes, como pondera Dworkin (2000, p. 225) que se vale da leitura de uma obra literária para exemplificar a ausência de engessamento na atividade do intérprete:

Mas a hipótese estética não presume que todos os que interpretam a literatura tenham uma teoria estética plenamente desenvolvida e consciente. Tampouco todos os que interpretam devem subscrever inteiramente uma ou outra das escolas que descrevi toscamente. Na minha opinião, os melhores críticos negam que a literatura tenha uma única função ou propósito. Um romance ou peça pode ser valioso em inúmeros sentidos, alguns dos quais descobrimos lendo, olhando ou escutando, não mediante uma reflexão abstrata de como deve ser e para que deve servir a boa arte.

---

<sup>29</sup> Segundo a teoria construída por Dworkin, quando dois princípios colidem em uma análise concreta, a decisão deve ser tomada a favor do princípio que, diante das circunstâncias verificadas, possua uma importância ou um peso relativo maior que o outro princípio colidente, fato que não impede que em uma decisão posterior, mudadas as circunstâncias, ocorra uma inversão da situação prevalente. Neste ponto é importante salientar o que diz Robert Alexy sobre o assunto, que igualmente reconhece os princípios como normas, mas defende que estes são normas que demandam a realização de algo na maior medida possível dentro das possibilidades fáticas e jurídicas (mandados de otimização), conduzindo à tese de que os princípios podem ser satisfeitos (concretizados) em vários graus, e que esse grau de satisfação depende não só do que é possível faticamente, mas também do que é possível juridicamente (Souza, 2011).

Em outras palavras, preserva-se a discricionariedade, mas atenta a padrões bem definidos, “[...] para que a previsibilidade e justiça da resposta sejam alcançadas” (Dmitruk, 2018, p. 144).

Nesse sentido, a hipótese estética trazida por Dworkin (2000) evidencia o abandono da esperança de resgatar o objetivismo na interpretação da obra diante da impossibilidade de desprezar elementos externos que fatalmente vão influenciar nos vários momentos de valoração do texto literário. No mesmo sentido é a interpretação do Direito, sendo utópico pensar que o julgador não traga para sua análise fatores outros que não pertençam a lide e que de algum modo vão repercutir sobre a decisão. Contudo, o que se busca coibir, quando se trabalha sob a perspectiva do Direito enquanto integridade, ou seja, que requer uma interpretação consentânea com a coerência e estabilidade, é que também não seja dado ao intérprete fundamentar sua decisão ao seu bel prazer, uma vez que existe um contexto fático, jurídico e histórico no qual aquela situação *sub judice* se encontra. Em outras palavras, parte-se do reconhecimento de limites à atividade interpretativa, sem que isso signifique impor amarras intransponíveis, como se infere das ponderações de Cademartori (2009, p. 94-95) ao abordar a teoria de Dworkin:

Dworkin não nega (e em nenhum momento de suas obras o fez) que no contexto de um sistema complexo os juristas discutam e discordem sobre qual tese melhor responde às questões de direito apresentadas, desde que existam teses e convicções a se apresentar. Ao que sim se opõe é a falta de resposta que possa existir para um determinado problema a ser equacionado pelo direito que possa servir de móvel ou escusa para decisões puramente discricionárias.

Como alerta Dworkin (2020), apesar de sua hipótese parecer banal, não o é porque evidencia que as discussões acadêmicas acerca das teorias e interpretações não devem ficar fixadas nas teorias em si, mas no resultado dessas interpretações. E mesmo não sendo possível inferir por meio da hipótese trazida se a obra é válida ou não, justa ou não, ou mesmo que uma interpretação seja melhor ou mais acertada que outra, traz proposições gerais devem ser observadas no processo de interpretação para entender que mesmo uma análise particular em dado momento está vinculada a essa análise geral (Dworkin, 2000).

Registre-se que a ideia da “hipótese estética”, onde Dworkin (2000) se vale da literatura para explicar que o processo de interpretação deve analisar o texto a fim de revelar seu melhor resultado, denota a busca por uma construção sensível à coerência e integridade da obra, sob pena de gerar uma compreensão totalmente desvirtuada da natureza desta. A mesma postura espera-se do julgador ao definir as teses para fins de fixação do precedente: que se esmere ao analisar todos os argumentos fáticos e jurídicos apresentados pelas partes para, ao

final, proferir uma decisão coerente com o contexto.

Neste ponto, Marinoni (2019a, p. 123-124) explica que:

É indiscutível que um Estado de Direito não pode expressar ordem jurídica desvirtuada de coerência. Embora o fenômeno da decodificação tenha feito surgir leis especiais, voltadas a tutelar, de modo particular, determinadas situações substanciais e posições sociais, elas obviamente não podem produzir tratamento diferenciado que fuja da Constituição.

Quando o juiz era mera “boca da lei” não havia motivos para discutir a coerência normativa porque o discurso do Judiciário se igualava ao discurso do legislativo (Marinoni, 2019a). Contudo, a partir do momento que se observa que a norma elaborada pelo legislador é apenas um texto legal que assume contornos diversos quando interpretado, tornando “[...] audível a voz do juiz, agora não mais abafada pela lei” (Marinoni, 2019a, p. 124), impõe-se a necessária observância da coerência.

Isso tudo demonstra as tentativas de incutir no julgador a certeza de que precisava realizar os esforços necessários, assentados em critérios previamente definidos, para dar a “resposta correta” para os *hards cases*, onde caberia ao intérprete descobrir o direito, não lhe sendo dado inventar novos direitos retroativamente, numa atividade que não se resume a um processo mecânico, ou seja, de simples subsunção, já que os julgadores irão divergir entre si, o que faz parte do processo de construção da decisão (Dworkin, 2020).

Infere-se, portanto, que esse movimento pela fixação de bases mais racionais para o exercício da atividade jurisdicional é a pedra fundamental que vai culminar na consolidação de um sistema de precedentes, partindo do pressuposto de que as relações sociais são cada vez mais capilarizadas e que a interpretação do Direito admite uma pluralidade de significados, dada a equivocidade da linguagem jurídica, mas que tal processo de interpretação não pode ser entendido como algo que não possa ser racionalmente controlado, ou seja, não importa em autorização para uma livre construção (Mitidiero, 2017).

Ademais, a criação do Direito pelos juízes fere, ainda, as bases de uma democracia no que se refere a divisão dos poderes, uma vez que se espera que as leis sejam oriundas de autoridades eleitas, representantes do povo, objeção que fica evidente se “[...] pensamos no direito como política; isto é, como um compromisso entre objetivos e finalidades individuais em busca do bem-estar da comunidade como um todo” (Dworkin, 2020, p. 133).

Logo, se tudo aquilo que o juiz afirma se torna lei, é imprescindível que se construa, em cada julgador, uma linha de raciocínio correta e moral que permita julgar os casos mais complicados ou difíceis (*hard cases*), passando, primeiro, pela compreensão, com precisão e

sem prejulgamentos, da casuística, isto porque não há dois casos concretos que ocorrem exatamente sob as mesmas condições. Após, segue-se pela identificação das questões jurídicas que se subsumem ao caso específico e, por fim, se as etapas anteriores forem executadas a contento, poder-se-á chegar ao direito justo, com decisão fundamentada e fiel aos preceitos morais (Dworkin, 1999).

Em meio a tudo isso, a sistematização dos precedentes aponta para uma racionalização do sistema de justiça compatível com a realidade sócio-jurídica que se espalha pelo mundo sobretudo nas últimas décadas do século passado e que passam a cobrar da atividade judicante uma postura mais coerente na aplicação do Direito, observadora da igualdade e respeitadora da segurança jurídica.

### **3.2 Compreendendo os precedentes:** conceitos e principais elementos que caracterizam a sistemática dos precedentes judiciais

A compreensão do significado de precedentes perpassa por uma análise tanto interna como externa de seu núcleo que ao evidenciar as diferenças para outros mecanismos de consolidação de decisões judiciais - a exemplo de súmulas, jurisprudência - ou perquirir sobre o seu conteúdo, deixa claro a consolidação de um novo sistema orientador da atividade jurisdicional que objetiva trazer confiabilidade e estabilidade para o desacreditado Poder Judiciário sem, contudo, impor amarras a essa atuação.

Trata-se, portanto, da identificação como algo “[...] que, ao mesmo tempo que orienta as pessoas e obriga os juízes, não imobiliza as relações sociais ou impede a jurisdição de produzir um direito consentâneo com a realidade e com os novos tempos” (Marinoni, 2019a, p. 153).

Nesse diapasão, é preciso ter em mente que os precedentes não se confundem com simples decisões judiciais, apesar de consubstanciarem decisões do Judiciário na medida em que partem de um (ou de vários) caso (s) concreto (s) para estabelecer uma tese. Mas possuem como peculiaridades e, ao mesmo tempo, requisitos para sua configuração, o fato de versarem sobre matéria de direito, e não de fato, cujo fundamento é sustentado por maioria, que não se limita a afirmar a lei ou a reafirmar um precedente (Marinoni, 2019a). Logo, é possível dizer que o precedente “[...] é a primeira decisão que, ao menos por maioria, decide a questão de direito ou é a decisão que, igualmente ao menos por maioria, definitivamente a delinea, deixando-a cristalina” (Marinoni, 2019a, p. 155).

Nas palavras de Mitidiero (2017, p. 127):

Precedentes são razões necessárias e suficientes para solução de uma questão devidamente precisada do ponto de vista fático-jurídico obtidas por força de generalizações empreendidas a partir do julgamento de casos pela unanimidade ou pela maioria de um colegiado integrante de uma Corte Suprema.

Ressaltando a distinção em relação a outros mecanismo de concreção do entendimento dos tribunais, Zaneti Jr. (2021) assevera que os precedentes judiciais não se confundem com o direito jurisprudencial por mais que este possa ser considerado influente ou persuasivo, devendo ser entendido como “[...] repetição das decisões reiteradas”, ao mesmo passo em que define precedentes como “[...] o resultado da densificação de normas estabelecidas a partir da compreensão de um caso e suas circunstâncias fáticas e jurídicas” (Zaneti Jr., 2021, p. 327).

Nessa linha, Tucci (2021) pontua que os precedentes devem ser compreendidos a partir de quatro dimensões, assim elencadas:

- 1) dimensão institucional;
- 2) dimensão objetiva;
- 3) dimensão estrutural;
- 4) dimensão da eficácia.

A dimensão institucional considera a organização judiciária e o estabelecimento de uma hierarquia entre os órgãos jurisdicionais para entender a força cogente dos precedentes tanto no sentido vertical, pois vinculam os órgãos inferiores, como horizontal, que se impõem aos órgãos que ocupam o mesmo patamar do emissor do precedente, além do auto-precedente, que vincula a própria corte – *interna corporis* – como medida de coerência e segurança jurídica.

Partindo de Mitidiero (2017, p. 112), que afasta qualquer ideia de casualidade na função interpretativa das Cortes Supremas, o desrespeito aos precedentes configura “[...] uma insubordinação institucional da mais alta gravidade no Estado Constitucional”, quer por existir uma divisão de trabalho entre Cortes de Justiça e Cortes de Precedentes, quer pelo fato da violação implicar em “um duplo e duro golpe no Direito”: primeiro por violar a autoridade da legislação conforme a interpretação conferida pelas Cortes Supremas, segundo por violar a autoridade dessas cortes enquanto órgãos constitucionalmente encarregadas de dar a palavra final sobre matéria constitucional (no caso do Supremo Tribunal Federal - STF) e infraconstitucional federal (Superior Tribunal de Justiça - STJ) (Mitidiero, 2017).

Já a dimensão objetiva se refere à distinção das partes que compõem o precedente como forma de identificar qual delas vincula os casos futuros, ocasião em que se estabelece

uma diferença entre a *ratio decidendi* e *obiter dictum*.

A busca pelo significado de um precedente passa pela localização das razões pelas quais se decidiu de certa maneira ou que levaram à fixação daquele entendimento (*ratio decidendi*). Ou seja, está essencialmente na fundamentação, não sendo suficiente olhar para a parte dispositiva, correspondendo à tese jurídica ou à interpretação da norma consagrada na decisão (Marinoni, 2019a).

Segundo Cramer (2016, p. 103), a *ratio decidendi* “[...] deve se achar, exclusivamente, na fundamentação, jamais no relatório ou no dispositivo do julgado, tampouco pode estar implícita no julgado”, destacando que “[...] o princípio da motivação das decisões judiciais, previsto no art. 93, inciso IX, da Constituição, exige que a fundamentação deve ser sempre expressa”. Em outras palavras, “[...] são as razões necessárias e suficientes para a solução da causa ou de qualquer questão julgada pelo tribunal” (Cramer, 2016, p. 106).

Já a *obiter dictum* reúne toda argumentação que por mais que integre a fundamentação é considerada dispensável para determinar a norma do precedente, servindo, apenas, como “[...] ilustração, digressão, complementação ou reforço de argumentação das razões da decisão”, não possuindo relevância para a decisão proferida (Cramer, 2016, p. 107).

No que se refere à dimensão estrutural, toma-se o precedente a partir de seu conceito substancial no âmbito da *Common Law* que tem numa única decisão aptidão para “[...] produzir eficácia de *binding precedent*” (Tucci, 2021, p. 196). Em outras palavras, ao contrário do que se verifica quando da atuação como Cortes de Justiça, não se parte de critérios quantitativos para definir um precedente, afastando-se da ideia de “jurisprudência consolidada” ou “unânime” para definir a tese a ser observada.

Por fim, a quarta e última dimensão guarda relação com o grau de influência que o precedente exerce sobre a futura decisão em caso análogo (Tucci, 2021), podendo ser considerado persuasivo ou vinculante (Cramer, 2016).

Segundo Legale (2016), os precedentes meramente persuasivos, como o nome já indica, são aqueles que operam por mera persuasão em casos semelhantes. Ou seja, funcionam apenas como argumento de autoridade para o juiz do caso futuro, consubstanciando mais um dos fatos trazidos pelas partes para o convencimento do julgador, a exemplo das decisões proferidas no âmbito do controle difuso de constitucionalidade com efeitos inter partes apenas, como explica o autor, já que mesmo sem efeitos vinculantes, os tribunais de primeira e segunda instância costumam segui-las e deixam de conhecer ou julgam improcedente recursos das partes com base no precedente.

Os precedentes vinculativos, em contrapartida, tencionam assegurar a observância da unidade do Direito, o respeito à autoridade da decisão das Cortes Supremas legitimadas para dizer o Direito. Como ressalta Mitidiero (2017, p. 120), a “[...] fidelidade ao precedente consiste no respeito às razões necessárias e suficientes empregadas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça para solução de uma determinada questão de um caso”. O objetivo da vinculação é, portanto, preservar a integridade do Direito, o que deve ser observado tanto num sentido retrospectivo como prospectivo, sendo que nesta última hipótese é preciso que as Cortes estejam atentas para permitir o tratamento de novas questões sociais e a contínua evolução do Direito, o que pode fazer com que a regra do *stare decisis* horizontal seja justificadamente deixada de lado pela Corte (*overruling e overturning*), atentando-se para o fato de que a superação total de um precedente constitui a resposta judicial ao desgaste da sua dupla coerência: congruência social e consistência sistêmica, ou a um evidente equívoco na solução do caso (Mitidiero, 2017).

Numa perspectiva de valorização do Estado Constitucional, é imprescindível a vigência da regra do *stare decisis* (termo oriundo do brocardo *stare decisis et non quieta movere*) que visa garantir a estabilidade e a confiabilidade do precedente, constituindo-se em condição *sine qua non* desse Estado, vez que consiste em regra que promove a segurança jurídica. Logo, não é admissível a recusa à aplicação do precedente judicial sob pena de configurar recusa à vinculação ao Direito. Como explica Mitidiero (2017, p. 119):

Se o Direito não é apenas revelado pela decisão judicial, se o texto legal não é portador de um único sentido intrínseco que é apenas declarado pelo Poder Judiciário, mas é de algum modo afirmado (“established”) pelas decisões judiciais, então a fidelidade ao precedente é o meio pelo qual a ordem jurídica ganha coerência, torna-se segura e capaz de promover o respeito à igualdade de todos perante o Direito, predicados sem os quais nenhuma ordem jurídica pode ser reconhecida como legítima.

No processo de construção da decisão, o intérprete percorre um caminho no qual busca exaurir a análise dos argumentos trazidos pelas partes, resultando na definição da tese jurídica, ou seja, na razão de decidir que não se confunde com a fundamentação do *decisum*, apesar de se encontrar nesta (Marinoni, 2019a). E isso ocorre porque a fundamentação passa por um raciocínio jurídico que envolve tanto as razões para decidir daquela forma (*ratio decidendi*), como considerações periféricas (*obiter dictum*) que também compõem esse processo (Marinoni, 2019a). Aos demais julgadores caberá se valer de um raciocínio por analogia como forma de analisar a aplicabilidade daquele precedente ao caso subsequente sob julgamento.

Em termos práticos, para a identificação da *ratio* se faz necessária a identificação dos fatos do caso, já que aquela seria a decisão à respeito destes, bem como das razões que embasaram a conclusão e, portanto, anunciaram a regra aplicada ao caso (Marinoni, 2019a). A análise dos fatos se mostra relevante porque para as situações similares deve ser aplicada a mesma solução como forma de conferir-lhes igualdade de tratamento. Ainda, é importante deixar claro a quem cabe definir a *ratio decidendi*, se ao órgão que fixa a tese ou àquele que conta com um caso passível de aplicação desta tese. Nessa tessitura, Gajardoni *et al.* (2022, p. 2090) ponderam que:

A Corte, ao reconhecer o precedente (o *leading case*), não o constitui propriamente, mas antes o reconhece na história de outro julgado, pelo que não propriamente edita uma solução, mas valida aquela já proposta anteriormente, ainda que renove sua fundamentação. (...) Aliás, é esse modo particular de formação do precedente, através da história, que atribui estabilidade ao mesmo, na medida em que sua razão determinante restou “testada” diversas vezes, em momentos históricos diferentes, preparada por inúmeros julgados. O precedente é revestido por uma capa histórica, que o torna resistente, melhor, resiliente.

De todo modo, adverte Marinoni (2019a, p. 163) que “[...] mesmo que a *ratio decidendi* seja instituída pelo órgão que elaborou o precedente, isso não isentará os juízes de no futuro compreendê-la diante dos novos casos sob julgamento”, sendo uma consequência lógica da sistemática dos precedentes, que tem na previsibilidade uma de suas justificativas, a possibilidade da Corte posterior apenas compreender o precedente edificado pela Corte primitiva.

Já no que concerne a *obiter dictum* esta pode ser compreendida como o que resulta da separação do que realmente dá significado à decisão daquilo que não lhe diz respeito ou não lhe é essencial (Marinoni, 2019a). Em outras palavras, é possível distinguir a *ratio decidendi* da *obiter dictum* quando da aferição daquele ponto como um passo necessário ao alcance da decisão; sobre a necessidade ou não de seu enfrentamento a fim de se chegar à decisão (Marinoni, 2019a).

Esse processo de definição da tese jurídica, confere especial atenção aos fatos, numa realidade que antes era marcante apenas na sistemática tradicional do *Common Law*, onde se partia daqueles para dizer o Direito, ao contrário do que se verificava nos países do *Civil Law*, a exemplo do Brasil, onde a atividade do intérprete não exigia maiores esforços vez que adstrita à subsunção dos fatos à lei. Assim, “[...] restaria ao juiz, depois de enquadrar os fatos na lei, a tarefa de apenas decidir se desta decorreria o efeito jurídico almejado pelo autor” (Marinoni, 2019a, p. 180).

Por muito tempo se falou sobre as diferenças ontológicas existentes entre o sistema jurídico introduzido pelo *Common Law* e aquele definido pelo *Civil Law*, distinções que remontam desde a história jurídica de cada sistema, passando pela teoria das fontes do Direito, pelos critérios de interpretação da lei e das decisões judiciais e, por fim, pelas técnicas de raciocínio jurídico (Tucci, 2021).

Discussões que enfatizam a transmutação dos costumes em jurisprudência, reforçando a importância da figura dos juízes, responsáveis por conservar e revelar os princípios no Direito casuístico (Tucci, 2021), em contraposição à ideia de centralização na figura do legislador e consequente prevalência da lei escrita sobre outras fontes do Direito, gizam o cenário no qual se constrói a figura dos precedentes, muitas vezes associados à cultura dos países de ascendência anglo-saxã.

As histórias do poder no *Common Law* e no *Civil Law* foram responsáveis pelas diferentes funções atribuídas aos juízes desses sistemas jurídicos, influência da Revolução Francesa e das ideias defendidas por Montesquieu acerca da separação dos poderes e sobre o poder de julgar que “[...] deveria ser exercido através de uma atividade puramente intelectual, cognitiva, não produtiva de “direitos novos” (Marinoni, 2019a, p. 42), contexto que marca os países de origem romano-germânica, como é o caso do Brasil. Por outro lado, no *Common Law*, os códigos não têm a pretensão de fechar os espaços para o juiz pensar, não se preocupando em ter todas as regras capazes de solucionar os casos conflituosos. Isso porque, neste sistema, jamais se acreditou ou se teve a necessidade de acreditar que poderia existir um código que eliminasse a possibilidade de o julgador interpretar a lei.

A despeito das críticas quanto a incorporação legal de um instituto que deita suas origens no *Common Law* por países do *Civil Law*, é preciso ter em mente que este sistema também deve se voltar à busca pela racionalidade no exercício da atividade judicante como forma de exarar previsibilidade, estabilidade e confiabilidade.

Como explica Marchiori (2022, p. 56):

A análise do papel do Poder Judiciário e a relação existente entre a lei e o precedente apresentam conclusões de uma atividade complementar à função legislativa do Estado com práticas colaborativas dentro e fora do processo, justificadoras de iniciativas que privilegiem, cada vez mais, a exigência de se ter uma atividade jurisdicional com racionalidade, fundada na resolução da questão submetida ao Judiciário e não em atividades segmentadas que buscam a definição individualizada de cada uma das demandas submetidas ao Estado-juiz.

Logo, é salutar entender que a incorporação do sistema de precedentes a um contexto legal objetiva apenas “legalizar” o que, na prática, já vem sendo trabalhado pelos intérpretes

do Direito em vários níveis, inexistindo prejuízos para as bases que inspiram o *Civil Law* o reconhecimento da importância e relevância da adoção dos princípios que alicerçam a sistemática dos precedentes.

Cabe ressaltar, ainda, que os precedentes objetivam a promoção da estabilidade do que é afirmado pelos tribunais (*stare decisis*), ainda que esta afirmação se limite a interpretar a lei (Marinoni, 2019a), sendo irrelevante, portanto, as discussões acerca de ser uma técnica voltada ao *Common Law* ou ao *Civil Law*, já que ambos devem primar pela segurança jurídica e igualdade. Logo, não se deve confundir o sistema assentado no Direito costumeiro com o *stare decisis* e, menos ainda, limitar este àquele, apesar dos precedentes se mostrarem importantes para o desenvolvimento do *Common Law* e, assim como as leis e costumes, se constituírem em fonte do Direito deste sistema (Marinoni, 2019a).

Importante destacar que nos países da *Civil Law* é cada vez mais comum o tensionamento da relação entre o Direito positivado e as demandas crescentes da sociedade, na medida em que aquele não consegue mais fazer frente às necessidades de uma sociedade complexa e multifacetada, que busca a concretização dos direitos fundamentais inscritos nas cartas constitucionais, impondo uma intercalação legislativa de tessitura aberta por meio da utilização de conceitos jurídicos indeterminados, evitando-se indevidas limitações ou restrições aos referidos direitos, tudo a exigir papel ativo do Judiciário na respectiva materialização das “promessas constitucionais” (Gajardoni *et al.*, 2022), fatores que aproximam as funções dos juízes do *Common Law* e *Civil Law*, sobretudo se for considerado que tal contexto exigirá do julgador uma justificação racional da interpretação adotada.

Ademais, o sobrelevar dos fatos na sistemática dos precedentes, algo característico do Direito consuetudinário, denota uma preocupação em não emitir “abstrações conceituais” (Gajardoni *et al.*, 2022, p. 2090), levando a sedimentação de precedentes com um conteúdo saturado de facticidade, onde ao ser utilizado em casos supervenientes, é imperiosa a compatibilidade fática, sob pena de se operar o *distinguishing*,

Insta advertir, porém, que diante dos princípios que sustentam a construção de um precedente, a busca por sua aplicação deve ser a regra na atividade jurisdicional. Logo, não é qualquer justificativa que autoriza o intérprete a deixar de aplicar um precedente, como explica Marinoni (2019a, p. 228):

Diferenças fáticas entre casos, portanto, nem sempre são suficientes para se concluir pela inaplicabilidade do precedente. Fatos não fundamentais ou irrelevantes não tornam casos desiguais. Para realizar o *distinguishing* não basta ao juiz apontar fatos diferentes. Cabe-lhe argumentar para demonstrar que a distinção é material e que, portanto, há justificativa para não se aplicar o precedente. Ou seja, não é qualquer

distinção que justifica o *distinguishing*. A distinção fática deve revelar uma justificativa convincente, capaz de permitir o isolamento do caso sob julgamento em face do precedente.

A possibilidade do precedente não abarcar todas as situações conflitivas, abre espaço para a ampliação da tese firmada diante da consideração de outra questão ou de particularidades fáticas que somente são percebidas quando do enfrentamento de um novo caso. Nesse diapasão, o *distinguishing* pode levar a construção de um novo precedente, o que “[...] exige a ponderação entre os fundamentos ou as razões do precedente (*substantive reasons*) e os valores que justificam o sistema de precedentes obrigatórios, vale dizer, os valores da segurança, da igualdade e da coerência da ordem jurídica (*authority reasons*)” (Marinoni, 2019a, p. 231).

Deve-se atentar, portanto, para um equilíbrio das perspectivas de extensão e limitação do alcance dos precedentes, uma vez que a ampliação não pode gerar insegurança jurídica com a reiterada absorção de novos casos, ao mesmo passo em que a restrição no uso do precedente não pode representar um descompasso deste com a realidade social. De todo modo, é importante ter em mente que a distinção ora apregoada, uma vez trabalhada dentro de um viés de preservação da estabilidade, permite uma maleabilidade do sistema de precedentes que permite a este promover o desenvolvimento do Direito (Marinoni, 2019a), algo significativo na sistemática e que evidencia a ausência de intenção do sistema de engessar as decisões.

Esse cuidado com a promoção do desenvolvimento do direito também é uma das vertentes que justifica a revogação de um precedente (*overruling*), já que a eficácia vinculante ou obrigatória da tese consolidada não implica na eternização da mesma. Assim, fatores como a incongruência social e a inconsistência sistêmica (Marinoni, 2019a), também autorizam o *overruling* a fim de que o precedente possa corresponder às proposições morais, políticas e de experiência vigentes e evitar a incoerência entre decisões, vez que pautadas “[...] em distinções inconsistentes, ainda que cheguem a resultados compatíveis com o do precedente, mas fundados em proposições sociais incongruentes” (Marinoni, 2019a, p. 250).

Importante frisar que diante dos valores que sustentam a sistemática dos precedentes, a sua revogação exige a confrontação entre os requisitos básicos do *overruling* com fatores que gizam a ideia de estabilidade e previsibilidade que norteia o sistema, resguardando-se a confiança justificada e evitando-se a surpresa injusta.

Ponderam, ainda, Alvim e Dantas (2019, p. 273) que “[...] mudanças jurisprudenciais são bem vindas quando refletem alterações sociais que reclamam a correlata adaptação do

direito à realidade da vida”, sendo que somente em alguns ramos do Direito essa adaptação deveria ser feita por obra do Judiciário. Chamam atenção, porém, para o fato de que alterações na sociedade – de valores e dos costumes – não ocorrem bruscamente. Logo, toda “[...] mudança brusca de jurisprudência é ilegítima e nociva” (Alvim; Dantas, 2019, p. 273).

Assim, em que pese a necessária e prudente cautela na interpretação do Direito, é indiscutível a dinamicidade dos precedentes na medida em que devem caminhar conjuntamente com a sociedade, o que significa dizer que são passíveis de superação total ou parcial, salvo quando configurarem o que Cramer (2016, p. 163) nomeia de “superprecedentes”<sup>30</sup>, devendo-se atentar para os efeitos da revogação - se serão retroativos ou somente prospectivos -, uma vez que a fixação de um precedente gera uma pauta comportamental, reverberando na confiança depositada pelo jurisdicionado na tese assentada. Logo, caberá às Cortes uma análise meticulosa acerca desse contexto social, assim como sobre a postura dos tribunais e da doutrina, a fim de verificar se estes sinalizam pela revogação ou fragilidade do precedente para definirem as repercussões da decisão revogatória (Marinoni, 2019a).

### **3.3 O sistema de precedentes no cenário brasileiro:** a importância da adoção de um sistema de precedentes no Brasil e os fatores histórico-culturais que influenciam na sua rejeição

A evolução sociojurídica que marcou o século XX aproximou as bases do sistema de justiça brasileiro, notadamente de origem romano-germânica, de elementos típicos do *Common Law*, reflexo de uma descentralização dos códigos em torno dos quais se reunia a atividade interpretativa do Direito e do destaque a conceitos de natureza geral. Tudo isso, somado à prevalência do uso dos princípios sobre as regras e ao advento do constitucionalismo, colocou as Cortes Superiores no papel de protagonistas dos sistemas locais, responsáveis por emitir decisões que servem como referência e validade de interpretação da norma (Cramer, 2016).

Neste contexto, ganha atenção do legislador a estruturação de um sistema de precedentes que passa a constar expressamente no Código de Processo Civil de 2015, caracterizando-se como algo que não se resumiu a uma mera alteração cosmética do normativo anterior, vez que implantou no ordenamento pátrio uma significativa mudança em

---

<sup>30</sup> Segundo Cramer (2016), o superprecedente é aquele julgado que, seja pelo número de citações feitas em processos judiciais e em trabalhos acadêmicos, seja pelo tempo de vigência, seja pela confiança incutida na sociedade, já se incorporou a tal ponto na cultura jurídica que sua superação é inimaginável.

seus paradigmas (Sousa; Zaneti Jr., 2021).

Como destaca Ramos (2019, p. 197), o “[...] sistema de provimentos vinculantes” adotado pelo Brasil se configura como uma ferramenta que “[...] conspira a favor da previsibilidade na interpretação e aplicação do Direito, desestimulando a cultura demandista, estimulada por uma aposta lotérica de mudança jurisprudencial a cada ação individual ajuizada”.

A inobservância pelo intérprete brasileiro do seu dever de adequadamente fundamentar as decisões, aqui compreendido como aquele que se assenta na obrigação de trazer argumentos jurídicos lógicos capazes de demonstrar o caminho mental percorrido para o resultado e justificá-lo, acrescida da equivocada compreensão dos julgadores de que a independência judicial seria sinônimo de absoluta liberdade para “dizer o direito” como bem se entende, vai importar em evidente instabilidade jurídica diante da patente ausência de previsibilidade e coerência na interpretação das normas (Ramos, 2019).

Em termos práticos, facilmente se verifica a dificuldade enfrentada pelos jurisdicionados para prever como uma questão de direito será resolvida pelo Poder Judiciário, o que é atribuído ao “[...] fato de os juízes e os tribunais não observarem modelos mínimos de racionalidade ao decidirem” (Marinoni, 2019ab, p. 65), sendo que a implementação de cláusulas gerais, somadas ao dever de aplicar a lei a partir dos princípios constitucionais, ampliou o “[...] espaço de subjetividade para a definição dos litígios” pelo magistrado, segundo aponta Marinoni (2019b, p. 65). Logo, a ausência de um raciocínio argumentativo assentado em bases lógicas, além de atingir fatalmente a expectativa depositada sobre os fundamentos do *decisum*, comprometendo o controle da atuação judicial, também dificulta a aceitação das decisões pelos litigantes.

Ademais, a inexistência de um comportamento por parte do Poder Judiciário voltado a formação de precedentes judiciais, resumidos como “[...] o produto final e principal da atuação jurisdicional, com objetivos que extrapolem os limites da discussão jurídica do caso concreto individualizado” (Marchiori, 2022, p. 55), naturaliza práticas sociais que resultam em indesejáveis investidas contra a atividade judicante, tanto por meio de novas ações, como através da interposição de incansáveis recursos, por incutir “[...] a justificável esperança de que a questão poderá ser tratada de forma diferente em algum momento da jornada da tramitação dos processos e, em alguma medida, a pessoa terá o seu direito na forma que ela entende devido” (Marchiori, 2022, p. 60).

É preciso compreender a ansiedade que recai sobre a prestação jurisdicional, sobretudo diante da omissão de outros poderes do Estado, como lembram Alvim e Dantas (2019, p. 36):

A possibilidade de o juiz contemporâneo decidir sobre políticas públicas ilustra bem a relevância e a complexidade da função jurisdicional: quando estas simplesmente não são estabelecidas (um dos casos de violação das normas constitucionais por omissão), ou se revelam insuficientes para a proteção e a efetivação dos direitos constitucionais, o Poder Judiciário passa a ter competência para fazer cumprir e dar efetividade a tais direitos, sem que isso implique, a nosso ver, violação do princípio da separação dos poderes.

Infere-se, portanto, que a incorporação na principal norma processual do país de contornos estimuladores de uma postura racional, objetivou trazer para o centro das discussões a necessária consideração de valores de justiça que não podem mais permanecer no campo da incerteza de sua aplicação, assim sintetizados na uniformização das decisões judiciais e na manutenção de sua estabilidade, integridade e coerência, consoante expressamente passou a dispor o art. 926, CPC<sup>31</sup>.

Nesse contexto, Cramer (2016) aponta como fundamentos deontológicos para a incorporação de um sistema de precedentes a segurança jurídica e a isonomia, e como fundamentos pragmáticos, a celeridade processual, o desestímulo à litigância e a solução para as causas repetitivas. E segue destacando acerca da confiança depositada pelos jurisdicionados sobre as decisões, sendo que o uso dos precedentes gera previsibilidade (dimensão subjetiva da segurança jurídica) e estabilidade (dimensão objetiva) (Cramer, 2016).

Impõe-se entender que os pronunciamentos judiciais no Brasil não podem mais ser compreendidos sob a ótica limitada do positivismo que tem na figura do juiz um mero *boucha de la loi* incumbido de solucionar um litígio a partir de simples processo subsuntivo de adequação à lei. A evolução do Direito tem evidenciado o papel cada vez mais influente dos órgãos jurisdicionais como verdadeiros elaboradores de pautas comportamentais sociais, consequência do reconhecimento de que àqueles incumbe dizer o Direito, não simplesmente trazer à tona a vontade do legislador.

Partindo-se dessa mudança de compreensão do perfil das cortes julgadoras, que passam a ser vistas como responsáveis por explicitar o Direito através de um processo de interpretação lógico-argumentativo cujo objetivo é dar “[...] unidade ao Direito mediante a sua adequada interpretação a partir do julgamento de casos a ela apresentados” (Mitidiero, 2017, p. 79), infere-se uma função proativa dos tribunais superiores que justifica o *stare decisis* como algo imprescindível para o adequado funcionamento do ordenamento jurídico e do sistema encarregado de distribuir justiça no Brasil.

---

<sup>31</sup> Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente (Brasil, 2015).

É dentro desse contexto que Mitidiero (2017) chega a defender que o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal precisam deixar de ser vistos como simples Cortes Superiores, ou seja, com atribuições voltadas apenas ao controle da legalidade das decisões recorridas, para serem compreendidos como Cortes Supremas, que deixam de exercer uma função meramente reativa para desempenharem uma atividade interpretativa que outorga sentido aos textos legais e elementos não textuais da ordem jurídica. E neste contexto, a negativa de adoção pelos demais órgãos jurisdicionais das razões apresentadas pelas Cortes Supremas para a solução de casos idênticos ou similares, constituiria uma dupla negação: à autoridade da Corte, enquanto encarregada de dar a última palavra a respeito da adequada interpretação do Direito e à própria ideia de ordem pública, entendida como ordem vinculante (Mitidiero, 2017).

Depreende-se, portanto, que o sistema de precedentes brasileiro finca suas raízes em fundamentos que objetivam trazer estabilidade e previsibilidade à atividade jurisdicional como forma de tutelar a segurança jurídica e a proteção da confiança, elementos constitutivos de um Estado de Direito. Como escreve Canotilho (2003), esses dois princípios guardam estreita relação entre si a ponto de alguns considerarem o segundo (princípio da confiança) como um subprincípio do primeiro (segurança jurídica), ficando este atrelado a aspectos objetivos da ordem jurídica – como a garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização de direito – enquanto a confiança congregaria os elementos subjetivos – a exemplo da calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos acerca dos atos jurídicos do poder público.

E ainda discorrendo sobre a segurança jurídica, compreendida em um sentido amplo, ou seja, que abrange a proteção da confiança, expõe Canotilho (2003, p. 257) que:

O indivíduo têm do direito poder confiar em que aos seus actos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições ou relações jurídicas alicerçados em normas jurídicas vigentes e válidas por esses actos jurídicos deixado pela autoridade com bases nessas normas se ligam os efeitos jurídicos previstos e prescritos no ordenamento jurídico.

Ainda, cabe destacar que uma atividade jurisdicional voltada à uniformização da interpretação do Direito, que guarda contornos coerentes e impessoais, traz ínsito o respeito a igualdade, “[...] elemento indissociável do Estado Democrático de Direito e, bem por isso, fortemente grifado na Constituição Federal de 1988, iluminando a compreensão, a aplicação e a construção do ordenamento jurídico” (Marinoni, 2019a, p. 107). Assim, percebe-se que uma das consequências inafastáveis da incidência desse princípio é a de que em face de casos

rigorosamente idênticos cabe ao Judiciário decidir segundo a lei, compreendida e aplicada da mesma forma (Alvim; Dantas, 2019).

Logo, tem-se que um Estado constitucional que toma a segurança jurídica e a igualdade como garantias fundamentais, como o é o Estado brasileiro, não pode se dissociar da ideia de *stare decisis* no manejo de sua atividade jurisdicional sob pena afrontar um microsistema normativo que ganha especial importância por representar o núcleo mais forte das “regras do jogo democrático” (Brandão, 2020). Ademais, a racionalidade que emerge da introdução de um padrão jurisdicional baseado na compreensão de que às Cortes Supremas incumbe uniformizar o Direito, reflete na eficiência do sistema de justiça com a otimização dos recursos públicos (recursos financeiros e humano), consequência da celeridade processual e da atividade jurisdicional individualizada voltada para os casos particulares (Ramos, 2019).

A equivocidade da linguagem – fruto da ambiguidade, implicabilidade, superabilidade e abrangibilidade que a envolve – impede que o processo de interpretação do Direito seja visto como algo neutro e cujo resultado será unívoco (Mitidiero, 2017). Logo, incumbirá ao intérprete buscar o melhor sentido da norma, justificando a sua escolha em argumentos que permitam inferir logicamente da decisão tanto o dispositivo, como decorrente da fundamentação (justificação interna), como as premissas adequadas, necessárias e suficientes, com contornos universais, que foram adotadas, trazendo para a justificação sob este ponto, o condão de ser replicável para os casos futuros idênticos ou semelhantes, sendo idônea para servir como precedente. Como afirma Mitidiero (2017, p. 100), sem “[...] replicabilidade (*replicability*) da justificação, não há objetividade e imparcialidade na interpretação”.

A adequada explanação pela corte julgadora do caminho mental percorrido para o resultado (*in casu*, escolha do sentido do Direito), se aproxima da ideia de “resposta correta” defendida por Dworkin (2020, p. 331), se referindo ao “[...] ponto de vista interno do intérprete”, o qual precisa se esforçar ao máximo para demonstrar a validade de seus argumentos (Ramos, 2019, p. 199)<sup>32</sup>.

Além disso, é da justificação que emana o efeito universalizante da tese no sentido desta ter aplicabilidade sobre os casos análogos futuros. Nesse sentido, Zaneti Jr. (2021, p. 368) se pronuncia:

---

<sup>32</sup> Aqui calha trazer à lume o que dizem outros autores, a exemplo de Carvalho (2023), que pondera que a tese da única interpretação correta apresentaria problemas em razão de não ser possível ter uma decisão única e correta para cada caso, ocasião em que enfatiza a problemática no âmbito constitucional, onde o caráter aberto, indefinido e fragmentário das Constituições e as peculiaridades da realidade social a que se aplicarão, tornam os *hards cases* mais comuns.

A universalização revela-se, ao contrário do que parecia para os juristas do civil law, refratários aos precedentes vinculantes, um argumento para fechamento do sistema e aumento das garantias de vinculação dos juízes a uma atividade tendencialmente cognitiva, reduzindo a discricionariedade judicial. É exatamente esta a base, entendemos nós, sobre a qual se deve erigir a racionalidade de uma teoria dos precedentes judiciais.

Diversamente do que ocorre na sistemática de precedentes dos países do *Common Law*, onde a *ratio decidendi* é vista como “[...] um passo suficiente à específica solução dada ao caso” (Marinoni, 2019a, p. 183), no direito brasileiro inexistente razão para um precedente se limitar apenas ao julgamento definitivo de uma causa. Ou seja, no modelo brasileiro seria possível que outras questões de direito discutidas e julgadas por maioria no decorrer do processo também possuíssem capacidade de estabilizar a compreensão sobre uma matéria de direito e assegurar previsibilidade e igualdade, a exemplo das questões preliminares, das questões resolvidas em favor da parte que ao final foi vencida, bem como dos pedidos cumulados, que podem gerar tantos precedentes quantos forem os pedidos (Marinoni, 2019a), ampliando o leque de hipóteses desencadeadoras de teses vinculantes.

Nesse viés, é impossível não mencionar a nova perspectiva que passa a ser conferida a aspectos da decisão judicial, em especial à fundamentação, que deixa de representar a simples exposição das razões do magistrado, com um fito legitimador da atividade judicante e conformador ao vencido, que interessa quase que exclusivamente às partes, para importar a todos os jurisdicionados, “[...] dando-lhes previsibilidade e garantia de sucesso na adoção de determinado comportamento, além de outorgar estabilidade e coerência à ordem jurídica e real possibilidade de a jurisdição tratar casos similares da mesma forma” (Marinoni, 2019a, p. 203).

A força vinculante dos precedentes vem como consequência da compreensão do Direito enquanto integridade, da coesão para a qual se volta a atividade da corte de interpretação que é a única dotada de competência para dizer o sentido do Direito e resguardar a unidade deste. Assim, explica Zaneti Jr. (2021, p. 412) que:

O CPC, no art. 926, *caput*, procura constranger o intérprete vinculando-o: a) a sua própria interpretação do direito nos casos-precedentes (estabilidade, teste de observância do *stare decisis*, pois os precedentes não devem ser mudados a cada decisão - vinculação horizontal); b) a um teste de não-contradição, decorrente da conferência entre o conteúdo da decisão-atual e o conteúdo das decisões anteriores, dos casos-precedentes (coerência em sentido estrito, teste de consistência); c) e a um teste de universalização, de verificação da unidade e racionalidade do direito, conferindo se a decisão está adequada com a tradição jurídica - incluídos os demais textos normativos - e com a unidade da Constituição, podendo ser aplicada no caso e a partir de então ser repetida nos casos análogos ou similares (coerência em sentido amplo, teste de universalização das razões).

Insta trazer a lume que alguns argumentos contrários a essa força obrigatória dos precedentes são suscitados pelos aplicadores do Direito, entre os quais destaca-se a alegação de engessamento do Poder Judiciário, já que o precedente seria um “[...] obstáculo ao desenvolvimento do direito e ao surgimento de decisões adequadas às novas realidades sociais” (Marinoni, 2019a, p. 136). Todavia, a existência de força vinculante nas teses carreadoras de precedentes, não implica na fixação de amarras à doutrina, à jurisprudência ou ao Direito, sendo possível a revogação do entendimento fixado desde que configure medida excepcional, sob pena de infringir a estabilidade almejada na atividade jurisdicional com o advento do sistema.

Como ressalta Marinoni (2019a), nem mesmo na Inglaterra, berço do *Common Law*, insiste-se na imutabilidade dos precedentes. É bem verdade que por muitos anos a *House of Lords* entendeu que as decisões anteriores da corte deveriam ter efeitos vinculantes para os casos análogos e futuros, mesmo quando patente a injustiça, persistindo a orientação no sentido de que “[...] não obstante o surgimento de novos valores e fatos, os precedentes não poderiam ser alterados”, sendo irrelevante a circunstância de a própria *House* estar convicta de que a reafirmação de determinado precedente configurava injustiça (Marinoni, 2019a, p. 137). Contudo, o advento da *Practice Statement*<sup>33</sup> de 1966 marcou na Corte Inglesa o início de uma nova fase a partir da qual seria possível deixar de aplicar o precedente quando os *Lords* considerassem que este não era correto ou justo (Marinoni, 2019a).

Assim, a estabilidade e previsibilidade esperada com a ideia de precedentes vinculantes adotada pelo Brasil em nada se iguala a ideia de imutabilidade das construções interpretativas do Direito feitas pelas Cortes Supremas, uma vez que o produto dessa atividade poderá ser superado ou modificado quando deixar de apresentar congruência social ou congruência sistêmica, abrindo espaço para o reconhecimento de novas questões sociais e a contínua evolução do Direito (Mitidiero, 2017).

Cabe acrescentar, ainda, que diante do relevante papel que as cortes brasileiras desempenham ao definir o sentido da norma, os precedentes podem tanto ter efeitos para o futuro (prospectivo), como para o passado (retroativo), a exigir a modulação dessa aplicação em alguns casos diante da confiabilidade que a tese fixada desperta nos jurisdicionados.

Desse modo, ainda que o modelo brasileiro de precedentes tenha uma relativa inspiração no sistema do *Common Law*, com este não se confunde já que são “famílias do

---

<sup>33</sup> Explica Tucci (2021) que em 26 de julho de 1966 o *Chancellor Lord Gardner* proclamou em uma resolução específica – *Practice Statement of Judicial Precedent* – que era prudente rever orientação emitida no passado, quando parecesse correto, ressaltando que a adesão muito rígida ao precedente pode trazer injustiças em certos casos e, ainda restringir indevidamente a evolução futura do direito.

direito” com origens distintas, como destaca Brandão (2020), se referindo, ainda, ao *Civil Law*. E tanto é verdade que Tucci (2021, p. 94) explica que não se pode ter uma teoria única sobre precedente judicial porque “[...] o precedente é uma realidade em sistemas jurídicos histórica e estruturalmente heterogêneos e que apresenta características próprias em diferentes legislações”. Logo, não há que se falar em uma *Commolawrização* (Cramer, 2016) do Direito brasileiro, já que este conta com peculiaridades próprias, tanto no aspecto histórico-normativo, como no aspecto sociopolítico que embasaram a construção de um sistema próprio de precedentes, adequado à realidade do Brasil.

Outra crítica severa ao sistema de precedentes brasileiro se funda na afirmação de violação à independência dos juízes. Contudo, esquece-se que os precedentes não são direcionados a um juiz em si; que há a força obrigatória para todo Judiciário. Ainda, deve-se considerar que há uma unidade jurisdicional e que esta unidade, dentro de um Estado de Direito, deve se pautar pela coerência, racionalidade e segurança jurídica. A repulsa ao sistema por este fundamento pode ser associada a fatores culturais.

A partir da leitura de Weber na obra intitulada *A ética protestante e o “espírito” do capitalismo*, Marinoni (2019b) formula reflexões acerca do que estaria impedindo uma adequada aceitação e aplicação do sistema de precedentes no Brasil, tomando como referência uma obra clássica da sociologia que aborda o capitalismo mas não como um sistema econômico ou modo de produção e, sim, enquanto “espírito”, ou melhor, enquanto cultura, mais precisamente como uma “[...] cultura capitalista moderna, como tantas vezes ele (Weber) irá dizer — o capitalismo vivenciado pelas pessoas na condução metódica da vida de todo dia. Noutras palavras, o ‘espírito’ do capitalismo como conduta de vida: *Lebensführung*”, conforme apresentação da obra (Weber, 2004, p. 7).

Para Weber (2004) o estilo de vida adotado pelos seguidores do protestantismo, em especial os calvinistas<sup>34</sup>, foi decisivo para o desenvolvimento do capitalismo na medida em que aqueles acreditavam que somente através do estrito cumprimento dos deveres mundanos – com destaque para o trabalho – poderiam comprovar que estavam entre os eleitos para a salvação divina. Assim, o agir neste sentido, conforme Weber (2004, p. 45) seria uma questão ética, compreendida nos seguintes termos:

Aqui não se prega simplesmente uma técnica de vida, mas uma ‘ética’ peculiar cuja violação não é tratada apenas como desatino, mas como uma espécie de falta com o dever: isso, antes de tudo, é a essência da coisa. O que se ensina aqui não é “apenas

<sup>34</sup> Explica Marinoni (2019b) que os calvinistas, por aceitarem a doutrina de que determinados homens foram eleitos ou salvos antes de a humanidade vir ao mundo, não podiam buscar a salvação em sua vida, seja por meio de obras ou sacramentos, mas apenas tentar encontrar a comprovação de que havia sido eleito por Deus.

perspicácia nos negócios” - é algo que de resto se encontra com bastante frequência – mas é um *ethos* que se expressa, e é precisamente nesta qualidade que ele nos interessa.

Ato contínuo, observou-se que a ascese intramundana dos protestantes que tinha na execução do trabalho um meio de obter resultados positivos que reforçasse a ideia da predestinação divina, fazia recair sobre o sujeito uma responsabilidade pessoal pelos próprios atos, já que diversamente do que era pregado pelo catolicismo – em que era possível recorrer ao padre “[...] em arrependimento e penitência, que ele ministrava expiação, esperança da graça, certeza do perdão” (Weber, 2004, p. 106) – o protestante precisava agir para alcançar o resultado esperado por Deus. Desse modo, fazia-se necessário contar com uma previsibilidade das ações e eventos para permitir ao sujeito que pudesse agir em busca dos melhores resultados, exortando o estabelecimento de regras que disciplinassem a vida dos indivíduos (Marinoni, 2019b).

Percebe-se, portanto, que a forma racional com que os protestantes conduziam suas vidas rumo à esperada salvação acaba influenciando a construção do Direito nos países europeus, mostrando os valores do protestantismo íntima relação com o espírito do capitalismo e igualmente associados à racionalidade do Direito (Marinoni, 2019b).

Em contrapartida, países como o Brasil, de origem colonizatória e subserviente ao poderio estrangeiro, constrói suas bases jurídicas em alicerces que não estimulam a solidez dos pronunciamentos judiciais, a despeito da incorporação de padrões do *Civil Law*, cuja ideia de concentrar o Direito na lei objetiva dar clareza e definir contornos mais palpáveis a este e aos poderes do Estado.

Da leitura de “Raízes do Brasil” é possível perceber que a ocupação do país nos moldes em que foi realizada, contribuiu decisivamente para o pensamento ainda hoje persistente que rejeita práticas que buscam racionalizar a atividade judicante (Holanda, 1995). Segundo Holanda (1995), a estrutura da sociedade brasileira colonial se assentou notadamente nos campos onde preponderava a figura dos senhores com suas famílias e agregados, em evidente relação de submissão destes aos mandos e desmandos daqueles, vigendo o modelo patriarcal de família, marcado pelo afeto e preferências pessoais. Tal situação acaba por se projetar na vida social e, por fim, ultrapassa as barreiras da vida privada para atingir o espaço público, transferindo para este a impessoalidade e irracionalidade (patrimonialismo) que eram a tônica do patriarcalismo<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> De acordo com Holanda (1995), o quadro familiar tornou-se tão poderoso e exigente que sua sombra perseguia os indivíduos mesmo fora do recinto doméstico. Assim, segundo o autor, a entidade privada acaba precedendo

A partir desse contexto, Holanda (1995) cria a figura do “homem cordial” como forma de identificar a personalidade do brasileiro forjada sob a influência de fatores históricos que esclarecem como aquele se inseriu na vida social e justificar as mazelas que recaem sobre a administração pública, evidenciando que a “cordialidade” esboçada muitas vezes pelo brasileiro visa atender interesses pessoais que transcendem as relações particulares.<sup>36</sup>

Essa ideia de pessoalidade como norte das relações, acabaria por influenciar também no individualismo exacerbado que leva muitos julgadores a compreender a independência para julgar como algo absoluto, numa espécie de abertura para desconsiderar o contexto institucional e normativo em que se encontram inseridos, autorizando a emissão de decisões despidas de coesão e coerência que acabam por enfraquecer o sistema de justiça.

Como enfatiza Marinoni (2019b, p. 79), as bases culturais colonialistas nas quais se assentam o sistema de justiça brasileiro evidenciam que “[...] não só não há motivo para preocupação com a calculabilidade em torno das ações sociais, como não há nenhum estímulo para um direito dotado de racionalidade ou previsibilidade”. O patriarcalismo<sup>37</sup>, sobre o qual estariam fincadas as bases estruturantes da organização sociojurídica do Brasil, aponta o patrimonialismo e o pessoalismo, cernes do patriarcado, como grandes algozes da racionalidade almejada no sistema de justiça do Brasil (Marinoni 2019b).

Aqui cabe esclarecer a noção de patrimonialismo para o autor que entende este como a “[...] forma de dominação em que o senhor atua mediante considerações pessoais, sem submissão a critérios objetivos ou impessoais retirados de estatutos” (Marinoni, 2019b, p. 76). E acrescenta que ao se falar em patrimonialismo, estar-se-ia a fazer referência a uma forma de dominação fundada no personalismo e, portanto, na ausência de objetividade e generalidade, já que neste as decisões “[...] seguem critérios pessoais do senhor, em tudo alheios à

---

sempre a entidade pública. E essa nostalgia dessa organização compacta, única e intransferível, onde prevalecia, necessariamente, as preferências fundadas em laços afetivos, acaba marcando a sociedade, a vida pública e todas as demais atividades, segundo o autor.

<sup>36</sup> Sobre a ideia de “homem cordial”, Holanda (1995) explica que nenhum povo está mais distante dessa noção ritualista da vida do que o brasileiro; que a forma ordinária de convívio social é, no fundo, justamente o contrário da polidez, podendo. Ela pode iludir na aparência — e isso se explica, segundo o autor, pelo fato de a atitude polida consistir precisamente em uma espécie de mímica deliberada de manifestações que são espontâneas no “homem cordial”: é a forma natural e viva que se converteu em fórmula. Além disso, a polidez é, de algum modo, a organização de defesa ante a sociedade. Detém-se na parte exterior, epidérmica do indivíduo, podendo mesmo servir, quando necessário, de peça de resistência.

<sup>37</sup> Acerca do patriarcalismo em terras brasileiras, Holanda (1995) explica que nos domínios rurais corresponde ao tipo de família organizada segundo as normas clássicas do velho direito romano-canônico, mantidas na península Ibérica através de inúmeras gerações, que prevalece como base e centro de toda a organização, onde os escravos das plantações e das casas, e não somente escravos, como os agregados, dilatam o círculo familiar e, com ele, a autoridade imensa do pater-famílias. e acrescenta que esse núcleo bem característico em tudo se comporta como seu modelo da Antiguidade, em que a própria palavra “família”, derivada de *famulus*, se acha estreitamente vinculada à ideia de escravidão, e em que mesmo os filhos são apenas os membros livres do vasto corpo, inteiramente subordinado ao patriarca.

impessoalidade que prepondera na dominação racional” (Marinoni, 2019b, p. 78).

Vê-se, portanto, que ao contrário das concepções que vigoram em sistemas de justiça como o europeu, cuja racionalidade se configura em um elemento indissociável da atividade jurisdicional, encontrando assento em bases históricas como a maneira metódica com que os protestantes conduziam sua vida, o que vai reverberar sobre a edificação de um direito objetivo e previsível, o Brasil, notadamente erigido sobre uma cultura patriarcal que transpõe para a administração pública toda sorte de pessoalismos e individualismos próprios de uma relação familiar, acaba por adotar práticas irracionais de solução dos conflitos que se perpetuam nos dias atuais.

Logo, os vários discursos contrários a sistemática dos precedentes, que vão do engessamento da atividade judicial à violação da independência funcional, são levantados como forma de camuflar o que realmente dificulta a aceitação dos precedentes, *in casu*, a cultura do pessoalismo, do patriarcalismo, e do patrimonialismo, verdadeiros dogmas que seguem dificultando (ou mesmo impedindo) a evolução racional do sistema de justiça.

Infere-se, porém, que a introdução formal de um sistema de precedentes na lei processual de maior relevo para o país, denota a preocupação do legislador com a necessidade de conferir novo significado à atividade judicante, atento aos anseios sociais por igualdade e segurança jurídica, onde é reconhecida a integridade do Direito como um reflexo da ordem constitucional vigente que sobreleva os valores fundamentais de um Estado democrático, compreendendo-se que “[...] o indivíduo precisa ter certeza do que é a ordem jurídica; ter a confiança de que o Estado e demais indivíduos atuarão conforme essa ordem e saber os reflexos jurídicos de seus atos, a fim de poder orientar a sua conduta” (Cramer, 2016, p. 54). Fala-se, então, em previsibilidade e estabilidade do Direito<sup>38</sup> (Cramer, 2016).

---

<sup>38</sup> Para Cramer (2016), a segurança jurídica pode ser compreendida em duas dimensões: a subjetiva, que se refere a previsibilidade da resposta judicial, necessária para pautar a vida social e coibir conflitos; e a objetiva, consistente na estabilidade, que reclama que tanto as leis como os precedentes que as interpretam tenham a continuidade necessária para gerar a certeza do que é a ordem jurídica existente.

## 4 UM ESTUDO DE CASO SOBRE A REALIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA DO MARANHÃO DENTRO DO SISTEMA DE PRECEDENTES

### 4.1 Defensoria Pública do Estado do Maranhão: evolução histórica e contornos atuais

Ao estabelecer as bases de um novo regime democrático, onde os direitos fundamentais passam da condição de simples previsão legal para a necessária concretização, a Constituição Federal de 1988 fixa de modo definitivo o acesso à justiça dentre seus preceitos de maior relevo e com estes a Defensoria Pública como a Instituição imbuída de concretizá-lo aos mais vulneráveis.

Nesse contexto, como forma de definir os contornos iniciais da Instituição, em 12 de janeiro de 1994 é assinada a Lei Complementar Federal nº. 80 que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para a organização dos Estados. Na mesma toada é que em 11 de janeiro de 1994 nasce a Defensoria Pública do Estado do Maranhão (DPEMA) por meio da Lei Complementar Estadual nº. 19, indo ao encontro da previsão já inserta na Constituição Estadual que já reconhecia a Defensoria Pública como “[...] instituição essencial à função jurisdicional do Estado” (art. 109) (Brasil, 1994).

Em que pese a significativa conquista no âmbito legislativo, no contexto fático a caminhada para a efetivação da DPEMA ainda demandou vários anos a ponto de ensejar questionamentos sobre a natureza apenas alegórica dos dispositivos legais dos quais emergia a Instituição. Assim, indagou Terto Neto (2007, p. 144):

Todavia, em um Estado no qual há um cenário de persistente injustiça social – com índices alarmantes de desigualdade social e percentual altíssimo de miséria – e onde estão também presentes todos os elementos da questão social; há de se indagar se a organização formal da Defensoria Pública do Estado do Maranhão não significou apenas uma pífia justificativa às demandas sociais pela implementação desse importante órgão assistencial. Em outras palavras, não teria sido a organização da Defensoria Pública do Estado do Maranhão apenas simbólica?

Foi a partir de embates oriundos da sociedade civil, numa ação orquestrada que envolveu atores da esfera pública e privada<sup>39</sup> em um movimento denominado DEFENSORIA

---

<sup>39</sup> Terto Neto (2007, p. 138) se vale do termo “campo democrático popular” para se referir às entidades que participaram da luta social reivindicatória pela implementação da Defensoria Pública do Estado do Maranhão, ressaltando o caráter heterogêneo da composição (cite-se, como exemplo, o Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos de Açailândia/MA, Comissão de Direitos Humanos da OAB/MA, Comissão Arquidiocesana Justiça e Paz de São Luís, Comissão Pastoral da Terra, Comissão Pastoral da Mulher etc.), e o fato de que foi o

PÚBLICA JÁ<sup>40</sup>, que a DPEMA deixou o campo teórico para atender à realidade social que ansiava pela implementação da Instituição. Essa luta social levou à realização em 2000 do I Concurso Público para a carreira de defensor público e em 10 de abril de 2001 o primeiro quadro de membros próprios da Instituição era formado com a posse de 13 aprovados (Maranhão, 2021).

Mas o que poderia representar uma vitória para a população marginalizada do Maranhão, não pode ser comemorado com tanto entusiasmo diante das limitações orçamentárias que impediam um adequado crescimento do quadro de pessoal e a expansão dos núcleos de atuação. E apesar do advento da EC nº 45/04 assegurando às defensorias autonomia funcional, administrativa e financeira, nova luta precisou ser travada, agora pelas vias judiciais, para o reconhecimento dessa autonomia, restando pacificada em 2009 pelo Tribunal de Justiça do Estado após o julgamento favorável de uma ação direta de inconstitucionalidade promovida pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-MA) (Maranhão, 2023a). Nesse contexto é que somente em 2010 a Instituição foi contemplada, pela primeira vez, na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2011, passando a contar com índice orçamentário próprio para o pagamento de despesas de pessoal, nos termos assegurados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, alcançando a efetiva autonomia orçamentária.

E em 2012, após uma nova ação direta de inconstitucionalidade, agora proposta pela Procuradoria Geral da República, o Supremo Tribunal Federal confirmou a desvinculação da DPEMA da estrutura político-organizacional do Poder Executivo, ratificando a autonomia constitucionalmente assegurada (Maranhão, 2023a).

De acordo com o Relatório de Gestão 2010-2014, foi nessa época que a DPEMA passou de um quadro de apenas 44 defensores públicos para 140 membros (Maranhão, 2015). Ainda, ultrapassou os limites da atuação que inicialmente contemplava apenas 6 comarcas, organizada em 6 núcleos regionais que abrangiam 11 municípios, para uma ampliação até 2014 em 31 unidades de atendimento que alcançavam 67 municípios. Nesse mesmo período, o I Mapa da Defensoria Pública no Brasil<sup>41</sup> aponta que a DPEMA passa a integrar o reduzido

---

enfrentamento coletivo entre o que o autor denomina de “sujeitos dos setores dominantes (controladores dos aparatos estatais)” e os “sujeitos dos setores dominados (que estão em uma posição de desvantagem sócio-política e econômico-financeira)”, que ao evidenciar o fenômeno da diferenciação social, possibilitou a efetivação da Defensoria Pública do Estado do Maranhão.

<sup>40</sup> A campanha DEFENSORIA PÚBLICA JÁ partiu da iniciativa do Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos de Açailândia/MA que nos anos de 1999-2000 deu o ponto de partida da luta social reivindicatória pela implementação da Defensoria Pública no Estado, sendo o movimento realizado, inicialmente, na cidade de Açailândia/MA, mas que se estendeu a povoados vizinhos, até atingir outras cidades do interior e chegar na capital (Terto Neto, 2007).

<sup>41</sup> O I Mapa da Defensoria Pública no Brasil é fruto de um levantamento realizado pela Associação Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos (ANADEP) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA),

grupo de Defensorias em Estados populosos que alcança todas as comarcas com mais de 100 mil habitantes com renda per capita inferior a 3 salários-mínimos (Moura *et al.*, 2013).

Todavia, o Atlas de Acesso à Justiça no Brasil, organizado pelo Ministério da Justiça no mesmo período<sup>42</sup>, aponta um quantitativo de 1,53 defensor público para cada 100 mil habitantes, número ainda muito aquém do almejado para atender às demandas sociais<sup>43</sup>, mas que naquele momento colocava a DPEMA na frente de defensorias como a dos Estados de São Paulo, Goiás e Santa Catarina (Brasil, 2013). Ainda, o IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil<sup>44</sup> indica que das 116 comarcas existentes em 2014, apenas 27 contavam com ao menos 1 defensor público (Gonçalves; Brito; Filgueira, 2015).

Em que pese o avanço, a DPEMA ainda tinha muito a crescer para que pudesse atender de forma substancial o seu *munus* constitucional, como pontua Soares (2015, p. 49):

Embora tenha havido um avanço considerável, nos últimos quatro anos, no quantitativo de defensores no Estado, a realidade ainda está longe da ideal. O Maranhão conta com apenas 1,67 defensor para cada 100.000 (cem mil) habitantes. Uma realidade quase impossível quando pensamos a situação de vulnerabilidade social do Estado que conta com mais da metade da população incluída no perfil de pessoas atendidas pela Defensoria, ou seja, que possuem rendimento mensal igual ou inferior a três salários mínimos.

De todo modo, não pode passar despercebida a criação de alguns núcleos especializados neste período, a exemplo do Núcleo de 2ª Instância, criado em 2013 com o objetivo de acompanhar e promover o ajuizamento de processos em grau de recurso no Tribunal de Justiça do Maranhão, conforme o Relatório de gestão 2010-2014 (Maranhão, 2015).

E em 2014 as Defensorias Públicas conquistam uma significativa vitória com a promulgação da EC nº. 80 que além de fixar o prazo de oito anos para que a União, os Estados e o Distrito Federal dotem todas as comarcas de defensores públicos, atendendo

---

cujo objetivo era identificar em 2013 onde a Defensoria Pública estava presente, conhecer o perfil socioeconômico e a localização da população atendida e da não atendida pela Instituição, para avaliar os avanços e, sobretudo, o que faltava para universalizar o serviço da Defensoria Pública no Brasil (Moura *et al.*, 2013).

<sup>42</sup> O Atlas de Acesso à Justiça - 2013 foi elaborado pela Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça objetivando reunir dados por meio de um mapeamento que identificou e localizou os órgãos e as instituições do Sistema de Justiça e se valeu de indicadores nacionais como forma de mensurar o acesso à justiça (Brasil, 2013).

<sup>43</sup> Segundo o I Mapa da Defensoria Pública (2013), de acordo com a recomendação do Ministério da Justiça, o ideal é que a relação de defensores públicos por habitante oscile na faixa aproximada de um defensor para cada dez mil ou, no máximo, 15 mil pessoas que possam ser consideradas alvo da Defensoria Pública.

<sup>44</sup> O IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, foi elaborado pelo Ministério da Justiça e integra o Projeto Fortalecimento do Acesso à Justiça no Brasil firmado entre o Ministério da Justiça, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e a Agência Brasileira de Cooperação, cujo objetivo era conhecer e aperfeiçoar as Defensorias Públicas, fomentando iniciativas de fortalecimento do acesso à justiça no Brasil e subsidiando reformas judiciárias em curso (Gonçalves; Brito; Filgueira, 2015).

prioritariamente às regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional, ainda assegurou à Instituição a prerrogativa da propositura de projetos de lei, fortalecendo a sua independência. É nesse cenário que entre 2018-2022 a DPEMA passa de uma realidade de 39 comarcas atendidas pelos seus serviços, para 62, além de atingir 72 termos judiciários, perfazendo um total de 134 municípios beneficiados, disponibilizando o acesso aos serviços de assistência jurídica gratuita a 5.837.066 maranhenses, conforme o Relatório de Gestão 2018-2022 (Maranhão, 2023c).

De acordo com o II Mapa da Defensoria Pública<sup>45</sup>, nessa época a DPEMA alcançou um percentual de 93,4% de provimento dos cargos existentes de defensor público (IPEA; ANADEP, 2021). Registra, porém, que em 2019 ainda havia um déficit de 176 defensores para fazer frente à média esperada de 1 defensor público para cada 15 mil habitantes com renda de até 3 salários-mínimos, já que a população maranhense nessa condição naquele momento se encontrava estimada em 5.400.026 (IPEA; ANADEP, 2021). Também segue o Mapa apontando um *déficit* de 129 defensores públicos para atingir as 313 unidades jurisdicionais existentes, conforme figura a seguir:

---

<sup>45</sup> O II Mapa da Defensoria Pública Estadual e Distrital em 2019-2020 (2021), foi elaborado pelo IPEA e pela ANADEP com o intuito de dar continuidade à série de pesquisas sobre a Defensoria Pública no Brasil, visando produzir dados que revelassem a disposição espacial dos defensores públicos a partir do cruzamento da base territorial com informações socioeconômicas e indicadores selecionados, qualificando as leituras disponíveis sobre a estruturação das Defensorias e contribuindo com três objetivos estratégicos para a Instituição e para o campo do acesso à justiça no Brasil: a) aferir a presença e a posição desses elementos no espaço; b) produzir reflexão sobre como otimizar essa presença; c) planejar a expansão e a organização dos serviços das Defensorias (IPEA; ANADEP, 2021).

**Figura 1** - Número de defensores (as), número de unidades jurisdicionais, indicadores de cobertura e déficits de defensores no Maranhão, 2019/2020.

Número de defensores (as), número de unidades jurisdicionais, indicadores de cobertura e déficits de defensores, por UF, 2019 /2020							
UF	Número de Defensores (as)	Total Unidades Jurisdicionais (1)	Unidades Jurisdicionais de 1o e 2o graus (2)	Indicadores de Cobertura		déficit de defensores	
				Numero de defensores para cada Unidade Jurisdicional, de qualquer tipo	Numero de defensores para cada Unidade Jurisdicional de 1o e 2o graus	Número de defensores (as) necessários para atingir 1: unidade jurisdicional de qualquer tipo	Número de defensores (as) necessários para atingir 1: unidade jurisdicional de 1o e 2o graus
Maranhão	184	313	313	0,59	0,59	129	129
Piauí	106	204	193	0,52	0,55	98	87
Ceará	292	515	466	0,57	0,63	223	174
Grande do Norte	67	239	228	0,28	0,29	172	161
NORDESTE Paraíba	235	284	265	0,83	0,89	49	30
Pernambuco	280	722	642	0,39	0,44	442	362
Alagoas	87	172	162	0,51	0,54	85	75
Sergipe	80	173	173	0,46	0,46	93	93
Bahia	347	601	581	0,58	0,60	254	234

Fonte: IPEA e ANADEP (2021).

Nos dias atuais a DPEMA conta com um quadro de 224<sup>46</sup> defensores públicos, distribuídos em 86 Núcleos organizados em Especializados e Regionais, os quais atingem 64 comarcas e 143 Municípios (Maranhão, ©2018a; 2023b), de um total de 107 comarcas existentes no Estado que contemplam 217 municípios (Maranhão, ©2018a). Ou seja, hoje a DPEMA alcança quase 60% das comarcas do Estado e mais de 65% dos municípios, sendo que conta com a previsão de inauguração de mais 7 Núcleos até o final de 2023.

#### 4.2 Defensoria Pública do Estado de São Paulo: evolução histórica e contornos atuais

Um processo ainda mais longo de criação, mas igualmente de embates, marca a trajetória da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP), onde a despeito do que passou a prever a CF/88, os serviços de assistência jurídica à população vulnerável eram inicialmente prestados pela Procuradoria da Assistência Judiciária (PAJ) que integrava a Procuradoria do Estado.

<sup>46</sup> Informações coletadas *in loco* pela autora junto ao Setor de Recursos Humanos da DPEMA em 10/08/23.

A superveniência de conflitos internos de atuação na Procuradoria do Estado, marcados pela sensibilização de alguns procuradores acerca da importância de uma instituição que tivesse como propósito único de sua existência a defesa dos declaradamente pobres, leva ao início de um Movimento pela Defensoria Pública (MDP)<sup>47</sup> que foi oficializado em 24 de junho de 2002 e que partiu de um grupo de procuradores que atuava no PAJ o qual, apoiado por centenas de entidades da sociedade civil, instigou debates em favor da criação de uma instituição democrática, autônoma, transparente e descentralizada (Haddad; Soares, 2009).

A partir de entrevistas realizadas com procuradores que integraram o Movimento, Haddad e Soares (2009, p. 387-388) evidenciam a motivação para este e o terreno fértil que existia para a criação da Defensoria Pública no Estado:

Os procuradores entrevistados relatam que, na verdade, foram sensibilizados para a urgência da criação da DP paulista, em 1988, quando participaram de um seminário organizado pelo Núcleo de Estudos da Violência/NEV - USP. Desse evento, além de quatro procuradores do PAJ - SP, estiveram presentes representantes da sociedade civil e defensores públicos que lutavam pelo fortalecimento das defensorias já criadas em outros estados do Brasil. (...) Acrescente-se, ainda, a experiência dos principais organizadores do MDP na militância em entidades de defesa dos direitos humanos e na atuação no Centro de Integração da Cidadania/CIC e no Centro de Referência e Apoio à Víctima/CRAVI, formas alternativas de políticas públicas de acesso à justiça, implantadas em São Paulo na segunda metade da década de 1990. O contato com a realidade, revelando a precariedade de acesso à justiça à população desfavorecida socioeconomicamente, fortaleceu a convicção daqueles procuradores de que os conflitos e convicções inerentes à atuação da PAJ, enquanto órgão da PGE, não seriam superados.

Dentro dessa perspectiva, mesmo a Procuradoria Geral do Estado, que antes relutava na criação da Defensoria Pública do Estado (DPE), passa a apoiar e defender o seu nascimento, sendo elaborado pelo próprio movimento um anteprojeto<sup>48</sup> de lei para subsidiar o projeto do Poder Executivo que consolida a criação da DPESP. Este anteprojeto contou com a contribuição de entidades da sociedade civil organizada, em encontros promovidos pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CONDEPE) e pela Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos (CTV) que deram início ao Movimento pela

<sup>47</sup> Como explicam Haddad e Soares (2009), a oficialização do Movimento pela DPESP ocorreu na Faculdade de Direito do Largo São Francisco, quando foi ressaltada a importância de uma Defensoria Pública democrática, autônoma, transparente e descentralizada, tendo participado do lançamento o então Ministro da Justiça, Miguel Reale Jr., o Procurador Geral do Estado, Dalmo Dallari, além de representantes de mais de 300 entidades que subscreveram um manifesto em prol da criação da DPESP.

<sup>48</sup> Como ressalta Cardoso (2010), esse anteprojeto trouxe propostas inovadoras sobre a participação social em uma Instituição que se insere no âmbito do sistema de justiça, ocasião em que destaca duas inovações, sendo uma que define que a Defensoria Pública deve realizar conferências públicas para deliberar sobre o plano anual de atuação da Instituição e a outra relativa à criação de Ouvidoria independente, com representação no Conselho Superior da DPESP, como mecanismo de controle e participação da sociedade civil na gestão da Instituição.

Defensoria, empreendendo debates e promovendo a articulação de um número cada vez maior de entidades politicamente organizadas e movimentos sociais, que aderiram ao Movimento tanto no âmbito dos debates quanto através da subscrição do “Manifesto pela Criação da Defensoria Pública em São Paulo” (Cardoso, 2010).

Assim, em 9 de janeiro de 2006 é sancionada a Lei Complementar Estadual nº 988. Todavia, nova luta passa a ser travada, agora com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em razão da previsão na Constituição Paulista, reproduzida na LC nº. 988/06, no sentido da permanência de convênio com a autarquia para a utilização de advogados como defensores dativos na prestação da assistência jurídica gratuita, situação que prejudicava a ampliação e valorização das atividades da DPESP, quer pela ausência de recursos financeiros, consumidos pelo convênio, quer pela inexistência de profissionais com atuação exclusiva, aprovados em prévio concurso público<sup>49</sup> (Cardoso, 2010). Tal situação foi objeto de impugnação pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 4163 ajuizada pela Procuradoria Geral do Estado em 20 de outubro de 2008.

Certo é que após a sua criação a DPESP iniciou suas atividades de forma precária, tendo em vista que o Estado passou a contar com um total de apenas 87 defensores públicos no primeiro ano de existência da Instituição, com implantação de suas atividades nas 21 Comarcas que já contavam com a atuação da PAJ, sendo que o Estado possuía 300 comarcas<sup>50</sup>, ficando o restante sob a atuação da OAB mediante convênio (Cardoso, 2010).

Segundo o Atlas de Acesso à Justiça, em 2013 a DPESP contava com o reduzido número de 1,34 defensor público para cada 100 mil pessoas passíveis de assistência pela Defensoria Pública (Brasil, 2013). Por conseguinte, apesar de ser o Estado mais populoso da federação, se fazia presente somente em 36 comarcas com mais de 100.000 habitantes com renda mensal de até três salários-mínimos, deixando 25 comarcas na mesma condição sem atendimento, como expõe o I Mapa da Defensoria Pública no Brasil (Moura *et al.*, 2013). E segundo o IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, no ano de 2014 a DPESP atingia apenas 43 comarcas com ao menos 1 defensor, numa realidade de 273 unidades jurisdicionais, o que leva o diagnóstico, ao trabalhar com a projeção de expansão das defensorias públicas entre 2015 a 2022, a apontar o Estado de São Paulo como o detentor do maior desafio para cumprir as metas estabelecidas pela EC nº. 80/14, já que precisaria expandir a DPESP em 195

---

<sup>49</sup> Cardoso (2010), acrescenta que a atuação por meio de defensores dativos representava a atividade de advogados que não têm dedicação exclusiva aos assistidos, que não eram fiscalizados e que não têm seus trabalhos coordenados nem pelo Estado, nem pela própria entidade de classe que firmou o convênio, a OAB-SP.

<sup>50</sup> Esse número de comarcas vai variar em outras fontes de pesquisa, mas este foi o total informado pela autora referenciada.

unidades jurisdicionais por ano (Gonçalves; Brito; Filgueira, 2015).

Registre-se que quando da criação, a DPESP implantou em sua estrutura núcleos especializados de atendimento em cidadania e direitos humanos, infância e juventude, habitação e urbanismo, segunda instância e tribunais superiores e situação carcerária, direitos do idoso, defesa da mulher e combate à discriminação, representando uma estrutura de intermediação para demandas externas apresentadas nas reuniões com movimentos populares (Haddad; Soares, 2009).

E com o advento da EC nº. 80/14 que passa a prever a expansão das Defensorias Públicas no país no prazo de 8 anos, houve um crescimento da DPESP no que tange ao número de cargos de defensor público providos, já que dos 900 cargos existentes entre 2019/2020, 750 se encontravam ocupados, representando 83,3% de lotação, conforme levantamento trazido no II Mapa da Defensoria Pública (IPEA; ANADEP, 2021). Por outro lado, a mesma pesquisa aponta que não houve a esperada evolução no que se refere ao aumento do número de comarcas contempladas com ao menos 1 defensor, uma vez que persistiu o quantitativo de 43 comarcas, agora diante de uma realidade de 320 II Mapa da Defensoria Pública (IPEA; ANADEP, 2021). Cabe destacar que juntamente com a Bahia e Minas Gerais, São Paulo ocupava o ranking dos Estados com maior número de comarcas, segundo o referido Mapa. Ainda, diante de uma população de até 3 salários-mínimos estimada em 2019 em 32.900.000 pessoas, o quadro de defensores existente ainda representava um déficit de 1.425 profissionais, considerando a média ideal de 1 defensor para cada 15 mil habitantes, conforme informações consignadas no Mapa. De todo modo, a pesquisa ressalta que “[...] a Defensoria Pública de São Paulo foi uma daquelas tardiamente implementadas – o que ocorreu apenas em 2006 –, mas que ao longo destes 15 anos de existência conseguiu assegurar uma evolução significativa de cargos em números absolutos” (IPEA; ANADEP, 2021, p. 18).

Ainda, aponta o II Mapa a necessidade de mais 1.831 defensores públicos para cobrir as 2.599 unidades jurisdicionais existentes na época, conforme figura abaixo (IPEA; ANADEP, 2021).

**Figura 2** - Número de defensores (as), número de unidades jurisdicionais, indicadores de cobertura e déficits de defensores em São Paulo, 2019/2010.

Número de defensores (as), número de unidades jurisdicionais, indicadores de cobertura e déficits de defensores, por UF, 2019 /2020								
	Número de Defensores (as)	Total Unidades Jurisdicionais (1)	Unidades Jurisdicionais de 1o e 2o graus (2)	Indicadores de Cobertura		déficit de defensores		
				Numero de defensores para cada Unidade Jurisdicional, de qualquer tipo	Numero de defensores para cada Unidade Jurisdicional de 1o e 2o graus	Número de defensores (as) necessários para atingir 1: unidade jurisdicional de qualquer tipo	Número de defensores (as) necessários para atingir 1: unidade jurisdicional de 1o e 2o graus	
	Minas Gerais	623	1082	1082	0,58	0,58	459	459
SUDESTE	Espírito Santo	136	357	357	0,38	0,38	221	221
	Rio de Janeiro	740	1079	1067	0,69	0,69	339	327
	São Paulo	768	2599	2101	0,30	0,37	1831	1333

Fonte: IPEA e ANADEP (2021).

Atualmente a DPESP conta com 790 defensores públicos, que se dividem em 66 unidades espalhadas por 44 cidades, as quais correspondem às comarcas com a presença fixa de defensores públicos. Ainda, há atuação na área da execução penal, de medidas socioeducativas e nas causas coletivas relativas à regularização fundiária, habitação, urbanismo e questões agrárias, mesmo em comarcas que não contam com núcleos permanentes da DPESP (São Paulo, 2023a).

### 4.3 Comitê de Precedentes qualificados da Defensoria Pública de São Paulo: estrutura, objetivos e fundamentos

Em 26 de agosto de 2022, durante evento realizado pela Escola da Defensoria Pública de São Paulo (EDEPE), é lançado o Comitê de Precedentes Qualificados da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Tal Comitê foi criado por meio do Ato Normativo DPG nº. 216, de 02 de junho de 2022, que dispõe sobre a organização da atuação institucional em precedentes qualificados a partir da criação de um *locus* específico para tratar desse assunto.

Como explicam os defensores paulistas Reis, Carvalho e Grostein (2023, p. 103), atualmente exercendo a coordenação do Núcleo Especializado de Segunda Instância e

## Tribunais Superiores que integra o Comitê:

Atenta aos seus compromissos com a eficiência dos serviços prestados, segurança jurídica e isonomia, a Defensoria Pública vem, ao menos desde 2018, debatendo internamente, de modo mais concreto, os caminhos para estruturar uma atuação calcada na aplicação e formação de precedentes qualificados no âmbito do Poder Judiciário. As premissas que inspiram esse esforço institucional buscam aprimorar, a um só tempo, o protagonismo da Defensoria Pública paulista na fixação de novas teses no âmbito do Tribunal de Justiça e dos tribunais superiores e a implementação interna destas orientações vinculantes. Em suma, a litigância estratégica da Defensoria Pública – tão discutida, interna e externamente – carecia de um ambiente institucional formal, capaz de congregiar as medidas necessárias à uma atuação coesa, segura e efetiva.

Da leitura do Ato Normativo, infere-se que todo um contexto foi levado em consideração pela DPESP para justificar a criação do Comitê de Precedentes Qualificados (CPQ).

Assim, inicialmente destaca-se o advento de um Novo Código de Processo Civil cujas disposições, voltadas ao combate da ambiguidade normativa e divergência jurisprudencial, busca a racionalização da atividade jurisdicional através de uma postura estável e coerente, o que inevitavelmente atinge os demais atores do sistema de justiça, dentre estes a Defensoria Pública.

Por conseguinte, diante das políticas judiciárias que passaram a ser implementadas no sentido de adequar os tribunais às novas práticas exigidas pela norma processual de maior relevo do país, houve, também, reorganizações na política interna de estruturação de instituições como a DPESP que passou a contar, por exemplo, com uma segunda Coordenação-Auxiliar junto ao Núcleo de Segunda Instância e Tribunais Superiores com o objetivo específico de atuar na temática dos precedentes qualificados.

Some-se a isso a realidade da DPESP no que concerne ao volume considerável de demandas que hodiernamente recebe, o que lhe gera um protagonismo consistente junto aos tribunais superiores e a necessidade de assumir uma litigância estratégica, em especial junto ao Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), como forma de imprimir celeridade e eficiência na execução de seu múnus constitucional.

Explicam Reis, Carvalho e Grostein (2023, p. 104), que antes do CPQ a atuação em precedentes ocorria sem “[...] institucionalização formal, eis que vinha se desenvolvendo, até então, mediante articulação entre os diversos órgãos de atuação e núcleos especializados, sem que houvesse ambiente formal capaz de institucionalizar e coordenar tal atuação”. Logo, observou-se que a sedimentação das atividades de forma estruturada desde o primeiro grau de jurisdição até os tribunais superiores seria essencial ao sucesso da litigância estratégica, em

um trabalho que envolveria não só os órgãos de atuação da Defensoria Pública, como também as entidades da sociedade civil que eventualmente participassem da pauta em discussão no Judiciário (Reis; Carvalho; Grostein, 2023).

Ademais, a constituição de um Comitê específico para lidar com essa matéria, tornava perene uma atividade exitosa que já se realizava de forma pulverizada dentro da DPESP, além de assegurar uma impessoalidade aos resultados vez que atrelados ao grupo de trabalho, não a um gestor ou membro específico.

É nesse cenário que o CPQ é criado, com o fito de institucionalizar e coordenar iniciativas da DPESP voltadas à formação, aplicação e alteração de teses firmadas no âmbito dos precedentes qualificados<sup>51</sup>, objetivando:

- I - a racionalização e eficiência na prestação da assistência jurídica integral e gratuita;
- II - a segurança jurídica e previsibilidade da atuação institucional;
- III - o estímulo ao protagonismo da atuação institucional na fixação, aplicação e alteração de teses em precedentes qualificados;
- IV - a capacitação teórico-prática dos/as defensores/as públicos/as, servidores/as e estagiários/as acerca das ferramentas processuais de formação, aplicação e alteração de precedentes qualificados;
- V - a contribuição institucional com a política pública judiciária de formação, aplicação e alteração de precedentes qualificados, em articulação com as demais instituições do sistema de justiça (cf. art. 2º do Ato Normativo nº. 216/22).

Nesse diapasão, é possível dizer que as atribuições do Comitê se assentam em três eixos principais:

- 1) capacitação teórica, voltada aos integrantes da carreira, servidores e estagiários, objetivando, por meio da realização de eventos e material prático, orientar sobre as técnicas de formação e aplicação de teses em precedentes qualificados;
- 2) participação ativa na formação de novos precedentes qualificados, consubstanciada tanto no incremento da atuação institucional estratégica e no protagonismo da DPESP na proposição de incidentes e recursos voltados à fixação, ampliação ou

---

<sup>51</sup> De acordo com o art. 1º do Ato Normativo nº. 216/22, compreende-se como precedente qualificado para fins de atuação do Comitê, os instrumentos processuais com eficácia vinculante (art. 927, inciso III do Código de Processo Civil) e aqueles voltados ao julgamento de casos repetitivos (art. 928 do Código de Processo Civil), em especial: I - o incidente de assunção de competência; II - o incidente de resolução de demandas repetitivas; III - os recursos extraordinários e agravos com repercussão geral; IV - os recursos especiais e agravos repetitivos; V - o incidente de arguição de inconstitucionalidade; VI - o habeas corpus coletivo e VII - a reclamação (São Paulo, 2022).

alteração de teses no âmbito dos precedentes qualificados, como no monitoramento das causas que envolvam esta temática e que possam autorizar a habilitação dos órgãos de execução e de atuação da Defensoria Pública como *amicus curiae* ou outra figura jurídica<sup>52</sup>;

- 3) implementação interna das teses firmadas em precedentes qualificados, momento em que ao CPQ incumbe sistematizar e difundir internamente os temas admitidos e as teses fixadas em precedentes qualificados no âmbito dos tribunais superiores, bem como expedir comunicados voltados à observância de tais temas e teses como forma de auxiliar os órgãos de execução tanto no sentido de identificar ações, recursos e/ou teses cabíveis e mais efetivas em cada situação, como a viabilidade ou inviabilidade jurídica da medida pretendida pelo usuário (Reis; Carvalho; Grostein, 2023).

Ainda dentro dessa rotina, cabe ao Comitê sugerir modelos de peças e ofícios a serem incorporados no banco de petições do sistema da DPESP, além de propor ao Conselho Superior a edição de atos que definam o fluxo de trabalho dos defensores públicos, receber e responder consultas formuladas por órgãos de execução e de atuação acerca da forma de desenvolver as atividades em precedentes qualificados, além de promover estudos e medidas, em matéria de precedentes qualificados, que auxiliem na consecução das demais atribuições do Comitê (cf. art. 4º, do Ato Normativo nº. 216/22)<sup>53</sup>.

Como pontuam Reis, Carvalho e Grostein (2023, p. 106):

Tais eixos de atuação buscam efetivar, no âmbito da Defensoria Pública, os valores de uniformidade, racionalidade, otimização e segurança jurídica, em atenção ao sistema de precedentes estabelecido pelos arts. 926 a 928 do Código de Processo Civil. Seu escopo básico, portanto, consiste em contribuir com a política pública judiciária de formação, aplicação e alteração de precedentes qualificados, em articulação com as demais instituições do Sistema de Justiça.

No que tange à composição do Comitê, observa-se uma organização transversal que reúne órgãos institucionais distintos, partindo da Primeira Subdefensoria Pública-Geral,

<sup>52</sup> Nesse caso, o Ato Normativo DPG nº. 216/22 dispõe que para a execução dessas atribuições, incumbe ao Núcleo Especializado de Segunda Instância e Tribunais Superiores realizar pesquisas junto aos órgãos de execução e de atuação visando identificar demandas, temas e processos que, por sua natureza, circunstâncias e/ou recortes específicos, justifiquem acompanhamento diferenciado, viabilizando a formação, aplicação ou alteração de precedentes qualificados (art. 4º, parágrafo 1º) (São Paulo, 2022).

<sup>53</sup> Ainda, complementa o Ato Normativo nº. 216/22 que para o desempenho das atribuições, poderá o Comitê de Precedentes Qualificados solicitar o apoio da Central de Informações e da Coordenação de pesquisas na forma, respectivamente, dos artigos 13 a 15 e 19-A, todos do Ato Normativo DPG 80/2014, da Escola da Defensoria Pública (EDEPE) ou de outras parcerias institucionais (art. 4º, parágrafo 2º) (São Paulo, 2022).

responsável pela presidência do CPQ, passando pela Corregedoria-Geral, pelo Núcleo Especializado de Segunda Instância e Tribunais Superiores, pelas Assessorias Cível, Criminal e Infracional da Defensoria Pública, pela Escola da Defensoria Pública e, por fim, pela Assessoria Jurídica da Defensoria Pública-Geral.

Insta salientar que a fim de preservar a independência funcional assegurada aos defensores públicos, o regramento que regula o Comitê deixa claro a natureza de órgão orientador da atividade defensorial com o propósito de racionalizar e otimizar as atribuições dos órgãos de execução e de atuação (cf. art. 5º). Ainda, destaca a necessidade de uma interação com outros atores externos à DPESP no desenrolar de suas atividades, a exemplo do Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais (CONDEGE), dos Núcleos de Gerenciamento de Precedentes e Ações Coletivas (NUGEPNAC) do Tribunal de Justiça de São Paulo e do Superior Tribunal de Justiça, da Secretaria de Gestão de Precedentes do Supremo Tribunal Federal, do Grupo de Atuação Estratégica nos Tribunais Superiores (GAETS), e da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública, os quais podem contribuir com sugestões e propostas de atuação (cf. art. 7º).

O Ato Normativo DPG nº. 216/22 prevê, ainda, que as orientações e diretrizes produzidas em decorrência das atribuições do CPQ serão veiculadas por meio de comunicação institucional específica que conterà, sempre que possível, sugestões concretas de modelos de atuação institucional e de encaminhamento de demandas apresentadas por usuários da Defensoria Pública (cf. art. 6º).

Nesse sentido, com o intuito de trazer uma identidade própria, o Comitê passou a contar com um *layout* específico pensado em imprimir um viés inovador e dinâmico à imagem do CPQ, além de reunir em uma página própria de *SharePoint*, com a mesma identidade visual citada, todo o trabalho produzido pelo órgão, com seções especialmente desenvolvidas para o armazenamento de sua produção (comunicados, modelos de peças, temas e teses, assuntos sob o acompanhamento do Comitê), garantindo transparência e a possibilidade de participação efetiva da carreira na construção desse espaço (Reis; Carvalho; Grostein, 2023).

Para melhor compreensão das atividades do Comitê, segue quadro organizado para apresentação junto à Reunião do Conselho Nacional de Corregedores Gerais que detalha os produtos resultantes do CPQ:

**Figura 3** - Produtos resultantes da atuação do Comitê de Precedentes Qualificados da DPESP.



Fonte: São Paulo (2023b).

E com o propósito de observar de perto o funcionamento do CPQ e coletar algumas informações necessárias para entender na prática a sua rotina de trabalho, foi realizada a pesquisa de campo junto ao Núcleo Especializado de Segunda Instância e Tribunais Superiores (NSITS)<sup>54</sup> da DPESP, vez que responsável pelo gerenciamento e execução das atribuições do Comitê (cf. art. 3º do Ato Normativo DPG nº. 216/22), nos dias 10 e 11 de outubro de 2023, ocasião em que foi estabelecido um diálogo direto com os defensores coordenadores João Felipe Belem de Gouveia Reis, Luciana Jordão da Motta Armiliato de Carvalho e Julio Grostein.

Em um primeiro momento foi possível constatar que o sólido trabalho que vem sendo desenvolvido pelo CPQ resulta de uma atuação bem orquestrada pela coordenação do NSITS que ao adotar uma postura sempre acessível e de diálogo com a carreira, incute nesta a certeza de que o Comitê se volta à litigância estratégica como forma de auxiliar os defensores públicos paulistas no exercício da prestação de seus serviços de forma mais coesa e fluída, sempre respeitando a independência de cada membro de não agir conforme as orientações do CPQ.

Assim, quer através de pesquisas ou iniciativas do próprio Comitê, mas sobretudo, a partir das diversas solicitações formalizadas via e-mail institucional, o CPQ oferece aos defensores e defensoras públicas, auxílio que vai desde a orientação mais adequada para

<sup>54</sup> Pesquisa realizada com recursos próprios.

litigar perante o TJSP e Tribunais Superiores, à possibilidade de construção conjunta dos comunicados e teses sobre temáticas diversas, além de acompanhamento de processos na segunda instância que envolvam temas mais sensíveis.

Ainda, o Comitê mantém um diálogo constante entre seus membros, realizando reuniões bimestrais para alinhar as atividades e definir novas metas de atuação, a despeito das reuniões corriqueiramente realizadas pelo NSITS para dialogar sobre pautas específicas que exigem um trabalho estratégico.

A título de exemplo, durante a visita foi possível participar de duas reuniões do CPQ que discutiam fluxos de trabalho, uma relativa a um Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas em trâmite no TJSP, cujo cerne da questão envolvia matéria relevante para a atuação do Núcleo Especializado de Defesa do Consumidor, e outra que versava sobre as condenações em honorários advocatícios revertidos em favor da Defensoria Pública. Nos dois casos foi possível observar que as reuniões objetivavam, num primeiro momento, a oitiva e esclarecimentos das demandas pelos interessados (defensores, assessores), com algumas proposições de soluções aos problemas que já partiam dos próprios requerentes, cabendo ao CPQ, *a posteriori*, a orientação e implementação de medidas estratégicas (tais, como: elaboração conjunta de petições, estreitamento do diálogo com os órgãos do Judiciário, construção de tabelas com orientações sobre valores da causa mais adequados etc.), quer junto à carreira, quer no âmbito do TJSP ou mesmo junto aos Tribunais Superiores.

Por ocasião da pesquisa de campo, também foi possível confirmar a ausência de um relatório específico que quantificasse de forma detalhada os resultados do trabalho que vem sendo desenvolvido pelo CPQ. Em que pese inexistir dúvidas acerca da massiva aceitação do Comitê pela carreira - já que foi possível ver o volume de e-mails diariamente recebidos com provocações para atuação do CPQ - notou-se que as atividades ainda não são contabilizadas de maneira que fosse possível ver em números os reflexos da criação do Comitê sobre o trabalho da carreira, tanto o desenvolvido interna como externamente. Ou seja, não é possível mensurar, por exemplo, quantos defensores, de fato, já fizeram uso dos comunicados ou peças elaborados pelo CPQ, ou quantas teses foram formadas, alteradas ou modificadas graças a atuação da Defensoria Pública, partindo das orientações do Comitê.

Nesse sentido, uma das poucas quantificações veiculadas se referia ao número de comunicados contendo sugestões de atuação nas áreas cível, criminal e infância, que até junho de 2023 totalizavam 20. Ainda, ofertou-se à carreira 68 modelos de peças, além de ser registrada a atuação em processos emblemáticos, no âmbito do TJSP e dos tribunais superiores, inclusive no âmbito do GAETS, com vistas a efetivar os objetivos almejados pela

instituição do Comitê (Reis; Carvalho; Grostein, 2023), não sendo localizado registro acerca do número de processos em que houve a citada atuação. Assim, não há um levantamento que demonstre em termos precisos os resultados do CPQ em termos de aplicação dos produtos ofertados, o que, porém, não afasta a significativa importância da sua criação e do trabalho que vem desenvolvendo.

Destaca-se, por fim, a vigência de 32 Temas que em sua maioria veiculam sugestões de atuação, ora trazendo modelos de peças, mas que também pode conter um levantamento jurisprudencial ou até modelo de teses, estando entre as próximas metas do Comitê a realização de uma 2ª pesquisa para detectar as “ondas de litigiosidade”, além de novos ciclos de reuniões para compartilhar estratégias no âmbito da Comissão das Escolas das Defensorias e cursos de capacitação para entidades conveniadas à Defensoria.

#### **4.4 A Defensoria Pública do Maranhão dentro do sistema de precedentes:** uma análise da realidade da instituição maranhense tendo como referência a rotina implementada pelo comitê de precedentes qualificados da defensoria pública de São Paulo

Tal qual se verifica no âmbito da Defensoria Pública de São Paulo, o advento de uma sistemática legal de regulação dos precedentes qualificados no Brasil insere a Defensoria Pública do Maranhão em um inevitável contexto legislativo e de política judiciária que impõe uma redefinição de sua estrutura de trabalho de maneira a acompanhar tais transformações.

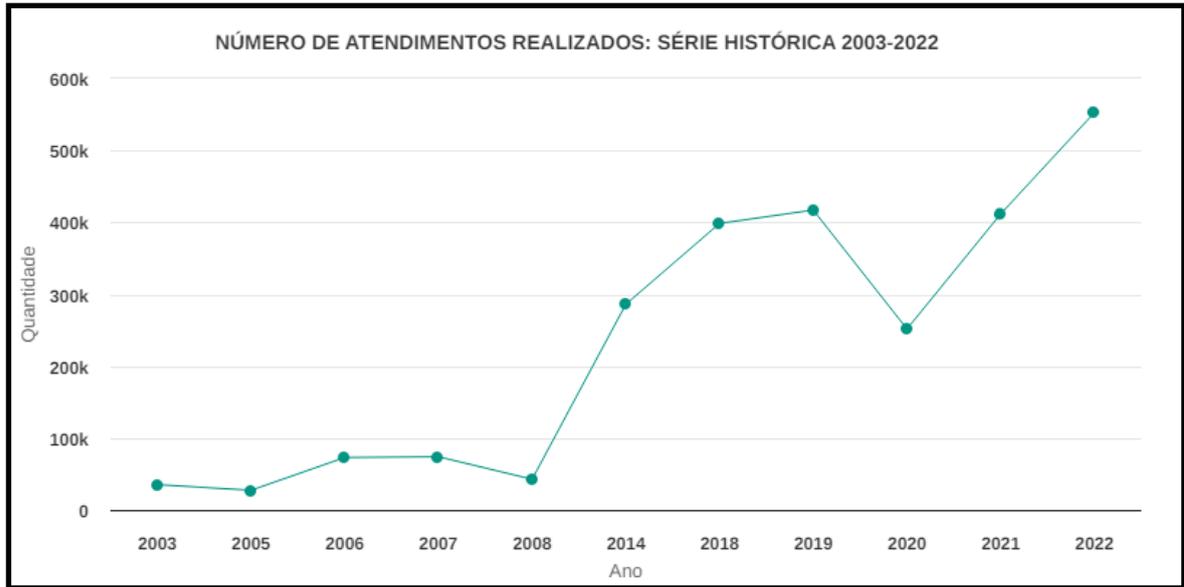
Como já ressaltado, ao conferir ao sistema de precedentes um lugar de relevo dentro da normativa processual vigente como forma de racionalizar a prestação jurisdicional, o legislador brasileiro também convocou os demais operadores do sistema de justiça a adotarem uma postura que coaduna suas atividades com os anseios legais por segurança jurídica, estabilidade e coerência, o que indiscutivelmente inclui a DPEMA na medida em que é responsável por acolher um volume substancial de demandas que cresce ano após ano.

A partir da Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2023<sup>55</sup> é possível observar a evolução do número de atendimentos realizados pela DPEMA nos últimos 19 anos:

---

<sup>55</sup> Tal pesquisa utilizou como metodologia a elaboração de questionários estruturados que foram enviados para todos (as) os (as) Defensores (as) Públicos (as) Gerais do país no dia 10/01/2023, sendo as respostas coletadas entre os dias 07/03/2023 e 24/04/2023, além de análise bibliográfica para fins comparativos das pesquisas anteriormente conduzidas pelo Ministério da Justiça: I Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2004); II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2006); III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2009); IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2015) e pesquisas desenvolvidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP): CNJ – Justiça em Números (2020, 2021 e 2022); e CNMP – MP: Um Retrato (2020, 2021 e 2022) (Esteves *et al.*, 2023).

**Figura 4** - Número de atendimentos realizados pela Defensoria Pública do Maranhão nos últimos 19 anos.



Fonte: Esteves *et al.* (2023).

Segundo a pesquisa, o ápice do gráfico registra um total de 552.583 atendimentos numa realidade de 223 defensores até o momento da coleta das informações, o que resulta na média de 2.478 atendimentos realizados por cada profissional (Esteves *et al.*, 2023).

Ainda, aponta números significativos de atuação processual e extraprocessual, conforme valores consolidados na pesquisa:

**Figura 5** - Dados de atuação funcional da Defensoria Pública (processual e extraprocessual).

	2018	2019	2020	2021	2022
Atendimentos realizados	398.497	417.086	251.727	411.615	552.583
Processos gerados	24.582	26.023	17.723	87.174	30.823
Ofícios expedidos	6.433	8.588	7.418	7.711	11.732
Requisições expedidas	0	0	0	0	10.279
Manifestações processuais	73.702	81.545	72.946	1.056	87.936
Ações coletivas ajuizadas	39	45	90	59	388
Acordos extrajudiciais realizados	2.061	2.986	1.439	2.116	3.813

Fonte: Esteves *et al.* (2023).

Ademais, a adoção de políticas no âmbito do Judiciário maranhense, a exemplo da instalação do Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e Ações Coletivas (NUGEPNAC)<sup>56</sup>, para além de um cumprimento das resolutivas determinantes do Conselho Nacional de Justiça, reflete a implementação de medidas voltadas à coordenação e efetivação do sistema de precedentes no âmbito do Estado do Maranhão, não podendo a DPEMA manter-se alheia a tal realidade, sem participar de forma mais estratégica na promoção e construção de teses, numa postura que, ao final, beneficiária os usuários dos seus serviços com celeridade e previsibilidade na prestação jurisdicional.

Nesse sentido, durante a pesquisa foi possível constatar que a título de política interna, somente em agosto deste ano (2023) a DPEMA avançou na criação de Grupos de Trabalho (GTs) voltados à construção de enunciados na esfera Cível e Criminal com o objetivo de trazer contornos mínimos de padronização na atuação da carreira. Todavia, ao analisar os Atos DPGE nº. 027 e 028, de 02 de agosto de 2023 (ANEXOS A e B, respectivamente), que regulamentam os citados grupos, nota-se uma perspectiva ainda limitada de atribuição aos GTs vez que voltados, unicamente, à construção de enunciados uniformizadores dos atos processuais praticados pelos defensores públicos quando da atuação perante o Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA), sendo que tais enunciados pressupõem a prévia aprovação pelo Conselho Superior para aplicação, exigindo todo um trâmite perante o colegiado que burocratiza a divulgação das orientações aos interessados.

Da leitura dos Atos DPGE nº. 027/23 e 028/23 é possível observar que não há, por exemplo, uma previsão de atuação dos GTs voltada à capacitação dos defensores, servidores e estagiários no sentido de lhes permitir compreender a importância de uma atuação estratégica e formas de implementá-la. Ainda, não é possível concluir que haja um incentivo a um protagonismo da DPEMA na construção ou modificação de teses, uma vez que os Atos deixam claro que o trabalho dos GTs parte da coleta de entendimentos já consolidados no âmbito do TJMA, sobre os quais serão fixados os enunciados.

---

<sup>56</sup> O Núcleo de Gerenciamento de Precedentes (NUGEP) foi criado por força da Resolução 235, de 13/07/16, do CNJ, editada em cumprimento ao artigo 979 do CPC/15. No âmbito do Poder Judiciário do Estado do Maranhão, encontra-se regulamentado pela RESOL-GP – 74/2016. E em 2020 o CNJ dispôs sobre a criação e funcionamento dos Núcleos de Ações Coletivas, por meio da Resolução nº 339, permitindo o aproveitamento da estrutura administrativa do NUGEP, que passou a gerir as informações sobre as ações coletivas do TJMA no Cadastro Nacional de Ações Coletivas. Cabe ao NUGEPNAC monitorar e gerenciar os processos submetidos à sistemática da repercussão geral, do julgamento dos casos repetitivos e dos incidentes de assunção de competência, bem como das ações coletivas, promovendo a interface e troca de informações entre o Poder Judiciário do Estado do Maranhão, os Tribunais Superiores e o Conselho Nacional de Justiça, além de resguardar a observância dos regramentos relacionados às técnicas previstas nos artigos 947, 982 e 1.036 do CPC (Maranhão, ©2018b).

Em comparação com a regulamentação do Comitê de Precedentes Qualificados da DPESP, é possível constatar que os Atos DPGE nº. 027/23 e 028/23 não conferem aos GTs Cível e Criminal da DPEMA atribuições que de uma maneira dinâmica, ampla e concertada com os demais atores que integram a Instituição maranhense, possam corroborar de forma significativa com a ideia de otimização dos serviços prestados pelos defensores públicos no sentido de racionalizar o acesso à justiça aos seus usuários, nos moldes esperados dentro de um sistema de precedentes.

Na verdade, o que houve foi a concentração de uma atribuição própria do Núcleo de Segunda Instância da DPEMA em grupos de trabalho que além de incluírem obrigatoriamente 2 defensores do citado Núcleo, também contam com a participação de membros de outras classes na sua composição, sendo que os Atos DPGE nº. 027/23 e 028/23 perderam a oportunidade de dispor de forma mais ampla sobre as atribuições dos GTs, uma vez que o próprio Regimento Interno da DPEMA já confere ao Núcleo supracitado o múnus de realizar e estimular, em colaboração com a Escola Superior da Defensoria Pública, o intercâmbio permanente entre os Defensores Públicos, objetivando tanto o aprimoramento das atribuições institucionais, como a uniformidade dos entendimentos ou teses jurídicas. Ainda, cabe ao Núcleo definir estratégias para atuação perante o TJMA e Tribunais Superiores, em colaboração com outros Núcleos Especializados da Defensoria Pública e com os demais órgãos de execução. Logo, são atribuições que vão além da simples compilação de entendimentos sedimentados com o fito de orientar a confecção de ações ou recursos dirigidos ao TJMA<sup>57</sup>, fundamento utilizado nos considerados dos Atos DPGE nº. 027 e 028/23.

É preciso pontuar que ao contrário da estrutura organizacional da DPESP, cuja atuação do Núcleo de Segunda Instância tem contornos mais voltado à uma atividade subsidiária e de auxílio aos defensores públicos de 1º grau, os quais possuem atribuições para propor qualquer

---

<sup>57</sup> Conforme o Regimento Interno da DPEMA: Art.16-A. O Núcleo de Atuação de Segunda Instância será composto por 06 (seis) Defensores Públicos de Segunda Instância da última classe da carreira titularizados nos seguintes órgãos do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, após processo de remoção, mediante portaria do Defensor Público Geral: (...) §1º - Compete aos defensores públicos do Núcleo de Atuação de Segunda Instância: (...); VI - Realizar e estimular, em colaboração com a Escola Superior da Defensoria Pública, o intercâmbio permanente entre os Defensores Públicos, objetivando o aprimoramento das atribuições institucionais e a uniformidade dos entendimentos ou teses jurídicas; VII - Estabelecer estratégias de atuação junto ao Segundo Grau de jurisdição, aos Tribunais Superiores e ao Supremo Tribunal Federal, em colaboração com outros Núcleos Especializados da Defensoria Pública e com os demais órgãos de execução. VIII – Orientar os defensores públicos com atuação em primeiro grau sobre viabilidade de ações e recursos dirigidos ao Tribunal de Justiça, bem como sobre os melhores caminhos para seu manejo, propondo ao Conselho Superior a elaboração de resoluções e enunciados para disciplinar o uso dessas ferramentas processuais (Maranhão, 2012).

ação ou recurso diretamente no TJSP e Tribunais Superiores<sup>58</sup>, os defensores maranhenses possuem limitações regimentais para atuar perante o TJMA, estando autorizados, apenas, a impetrar habeas corpus e mandados de segurança em face de autoridade do primeiro grau de jurisdição, além de interpor recurso (cf. art. 16-A, I e II do Regimento Interno da Defensoria Pública do Estado do Maranhão - RIDPEMA). De todo modo, não é crível admitir, dentro da atual sistemática de precedentes, que se possa prescindir de uma postura estratégica no manejo de ações no 1º grau, sob pena destas darem azo a demandas sem êxito na via recursal, sem deixar de mencionar que nos tempos modernos a concepção de acesso à justiça já não está mais adstrita ao acionamento da via judicial para solução de um litígio, o que também passa pela padronização de rotinas que possam fortalecer as atividades fora da seara do Poder Judiciário.

Ademais, a criação de grupos de trabalho como *locus* específicos para uma uniformização de rotinas na seara da DPEMA, cria unidades de atuação autônomas que apesar de partirem de uma disposição regimental que orienta as atividades dos defensores lotados no Núcleo de Segunda Instância, não se consubstanciam em sucedâneo daquele Núcleo. E tanto é verdade que sua composição conta com defensores de classes diversas, não estando restrita aos membros da última classe da carreira, únicos que podem integrar o Núcleo de 2º grau.

Por óbvio não se pode negar que a criação de Grupos de Trabalho voltados à padronização da atuação defensorial no âmbito da DPEMA consubstancia um avanço, uma vez que a falta de sistematização de rotinas sempre marcou o dia-a-dia dos trabalhos da Instituição nesses 22 anos de existência, cabendo aos defensores, de forma pontual, ou à própria Corregedoria, a tentativa de direcionar os trabalhos desenvolvidos por seus membros, como se extrai do levantamento abaixo realizado, somente, no ano de 2023:

- *RECOMENDAÇÃO No 015/2023 – CGDPE/MA (dispõe sobre a necessidade de o(a) Defensor(a) Público(a) observar o Termo de Cooperação Técnica n.º 41/2022, voltado à resolução extrajudicial de demandas de saúde pública no âmbito do Estado do Maranhão.)*
- *E-mail do defensor com atuação no Núcleo da Família e Registro público na data de 28/09/23 (com orientações acerca da instrução das iniciais objetivando anulação de registro civil em razão de duplicidade);*
- *E-mail do defensor com atuação no Núcleo da Infância (ato infracional) na data de 13/09/23 (contendo diretrizes, provimentos, modelos de peças e decisões para auxiliar nas audiências de custódia);*
- *RECOMENDAÇÃO No 011/2023 – CGDPE/MA (dispõe sobre a atuação*

<sup>58</sup> Artigo 4º. O Núcleo Especializado de Segunda Instância e Tribunais Superiores, ao lado do Defensor Público, é órgão de execução e de atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, tendo caráter subsidiário e missão primordial de prestar suporte e auxílio no desempenho da atividade funcional dos membros da Instituição, podendo agir isolada ou conjuntamente com o Defensor Público natural. (cf. Deliberação CSDP nº 156/10, que regula o funcionamento do NSITS da DPESP) (São Paulo, 2010).

*do(a) Defensor(a) Público(a), com atuação na Primeira Instância, nos casos de habeas corpus e mandados de segurança de competência originária do Tribunal de Justiça.);*

- *Suscitação de dúvida formulada via e-mail por defensor em 05/09/23 (acerca da Recomendação No 011/2023 – CGDPE/MA expedida pela Corregedoria);*
- *RECOMENDAÇÃO No 010/2023 – CGDPE/MA (dispõe sobre procedimento a ser adotado nos incidentes de cumprimento de sentença nas demandas em tramitação na 3ª Vara de Família do Termo Judiciário de São Luís da Comarca da Ilha de São Luís/MA);*
- *E-mail de defensor com atuação na 2ª Instância na data de 30/08/23 (reúne decisões da 2ª Câmara Criminal do TJMA, referente ao mês de agosto, parcialmente favoráveis, para conhecimento dos colegas defensores públicos com atuação no criminal);*
- *RECOMENDAÇÃO No 009/2023 – CGDPE/MA (dispõe sobre a necessidade de indicar adequadamente o pólo passivo nas ações de inventário e arrolamento);*
- *RECOMENDAÇÃO No 008/2023 – CGDPE/MA (dispõe sobre a necessidade de acompanhar o cumprimento de alvarás de soltura);*
- *RECOMENDAÇÃO No 007/2023 – CGDPE/MA (Dispõe sobre a atuação da Defensoria Pública em defesa da mulher em processos judiciais referentes a medidas protetivas de urgência);<sup>59</sup>.*

A partir deste levantamento é possível notar uma atuação isolada do defensor público, além do evidente sobrecarregamento das atividades da Corregedoria, que se despe do seu principal múnus, qual seja, o correicional, para definir orientações à atuação defensorial, muitas vezes após a instauração de conflitos entre os membros da carreira que poderiam ser sanados com a construção de rotinas em um ambiente próprio para isso.

Essa inexistência de rotinas bem definidas na DPEMA é sentida pelos defensores públicos há vários anos, como aponta o IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (Gonçalves; Brito; Filgueira, 2015), que ao dispor sobre a percepção da carreira em 2014 sobre a existência de diretrizes que disponham internamente sobre critérios de atendimento ao público, a despeito da afirmação positiva do defensor público geral na época, a mesma compreensão não é extraída da resposta dos membros que indicam uma possível ausência de sistematização objetiva sobre práticas internas que disciplinassem um fluxo padrão de trabalho:

---

<sup>59</sup> Informações coletadas a partir de atos recebidos através do e-mail institucional considerando a inserção da pesquisadora no campo da pesquisa.

**Figura 6** - Percepção dos defensores públicos acerca da existência de diretrizes internas que disponham sobre o atendimento ao público.

**Tabela 26. Existência e percepção da existência de diretriz interna que disponha sobre critérios de atendimento ao público**

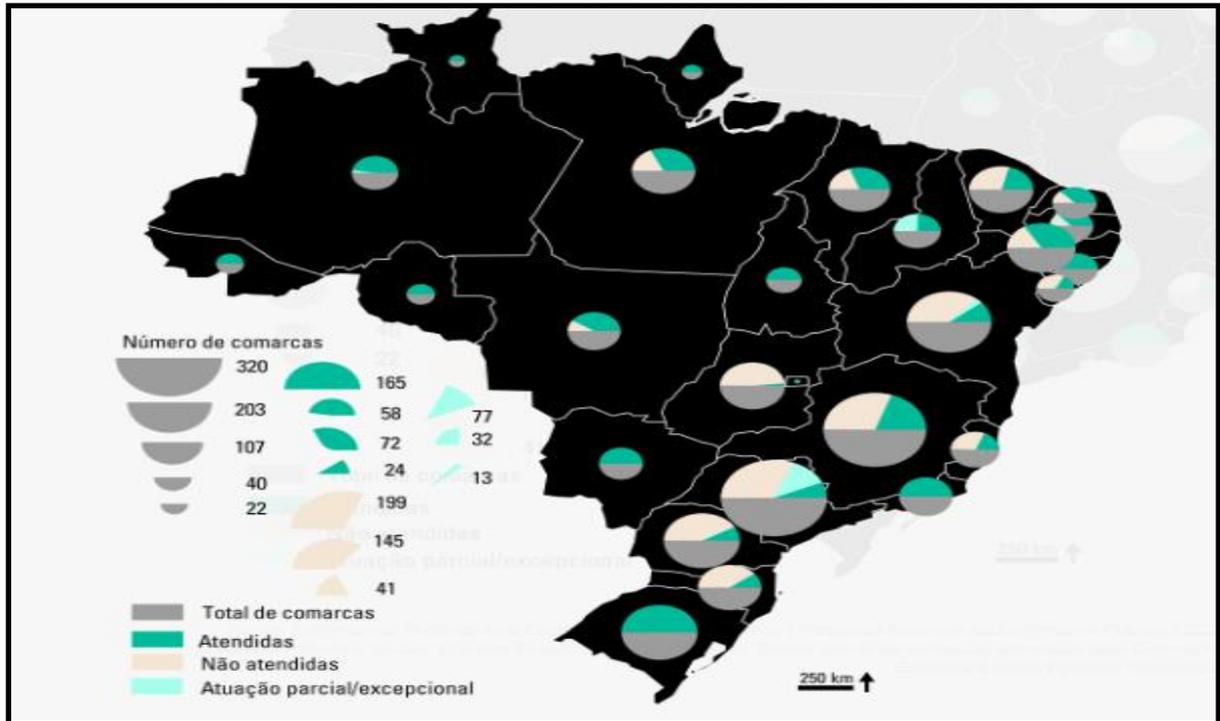
UF	Existência de critérios de atendimento, segundo o DPGE	Percentual de DPEs percebem a existência de critérios de atendimento	UF	Existência de critérios de atendimento, segundo o DPGE	Percentual de DPEs percebem a existência de critérios de atendimento
MA	Sim	58,6%	RS	Sim	75,0%
MG	Sim	73,9%	SC	Sim	71,8%
MS	Não	59,4%	SE	Sim	70,4%
MT	Não	68,8%	SP	Sim	78,7%

Fonte: Gonçalves, Brito e Filgueira (2015).

Nota-se que na mesma época, quase 80% dos defensores públicos de São Paulo já apontavam para a existência de padrões mais uniformes de atuação na sua Instituição, mesmo o CPQ sendo uma realidade ainda distante.

Insta destacar, também, que o cenário de construção histórica da DPEMA, quando comparado ao da DPESP, evidencia um processo evolutivo similar no sentido de que ambas enfrentaram longos embates para a sua implantação, os quais precisaram contar com o apoio de outros agentes (OAB, Procuradoria do Estado, sociedade civil organizada), para concretização de um espaço próprio e da autonomia constitucionalmente prevista. Todavia, nota-se que nos últimos anos a DPEMA despontou em sua ampliação, conseguindo um incremento substancial no seu quadro de profissionais e na ocupação de comarcas, alcançando, hoje, cerca de 60% das 107 comarcas do Estado, ao contrário da DPESP que atinge com atendimento integral apenas 13,75% das 320 comarcas existentes, como se infere do mapa abaixo:

**Figura 7** - Quantidade total e porcentagem de comarcas atendidas pela Defensoria Pública por unidade federativa - Defensorias Públicas dos Estados e Distrito Federal.

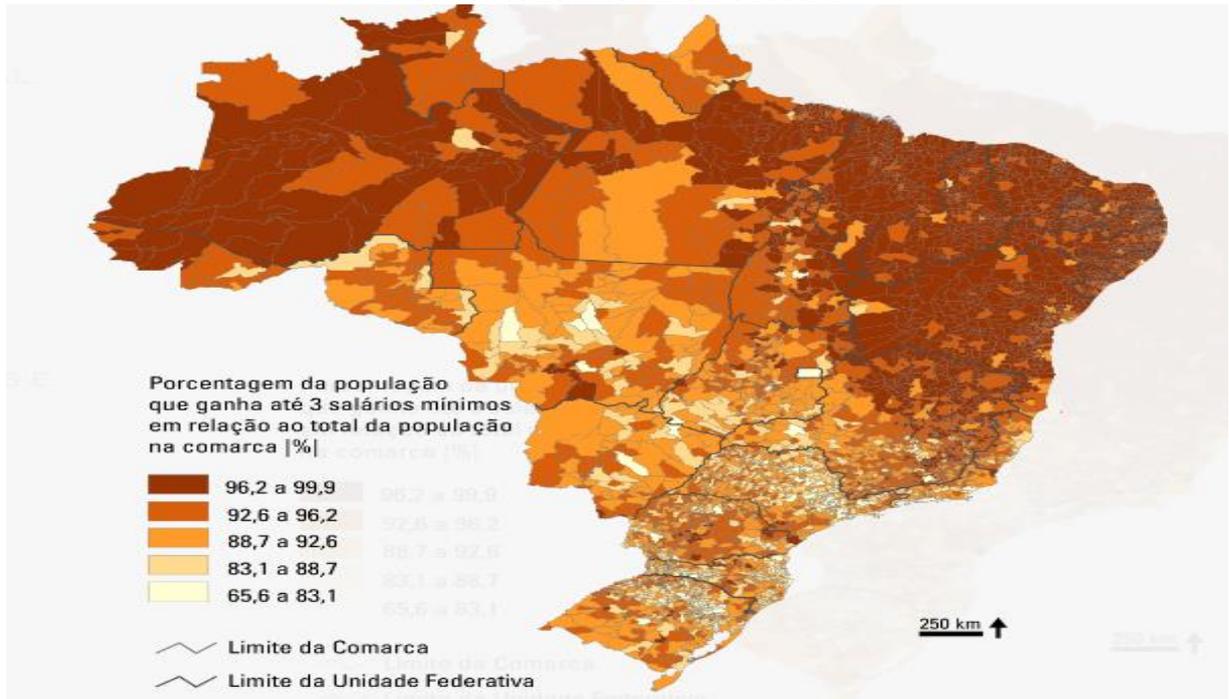


Fonte: Esteves *et al.* (2023).

Tal fato é importante mencionar porque evidencia que mesmo diante da expansão de suas atividades, a DPEMA ainda adota uma postura tímida no que tange a necessidade de uma organização no trabalho que lhe coloque em sintonia com a sistemática racionalizadora dos precedentes trazida pelo CPC/15.

Insta destacar que também não pode ser desprezado o contexto social no qual está imersa a Defensoria do Maranhão, vez que integra um dos Estados com maior número de habitantes com renda inferior a 3 salários-mínimos, o que também leva a necessidade de uma atuação concertada como forma de viabilizar uma maior e melhor prestação de seus serviços.

**Figura 8** - Porcentagem da população com renda de até 3 salários mínimos por comarca - Defensorias Públicas dos Estados e Distrito Federal.



Fonte: Esteves *et al.* (2023).

Logo, quer pelo avanço estrutural, quer pelo contexto legislativo, político e social, a DPEMA precisa avançar na implementação de políticas internas que partindo de uma perspectiva integradora do Direito, vão despontar na efetivação de medidas racionalizadoras de suas atividades, de acordo com os precedentes, garantindo o acesso à justiça nos moldes hodiernamente esperados.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A configuração que tomou conta dos Estados contemporâneos trouxe à tona significativas mudanças na dimensão política desses Estados que repercutiram na sua razão de existir e na estrutura dos direitos que congregam. Passou-se a contar com uma infinidade de situações sociais que demandam proteção do poder público, exigindo um contexto normativo apto a responder a essa nova realidade de forma adequada e eficaz.

No Brasil, a conformação normativa da Constituição de 1988 evidenciou a preocupação com o ser humano, quer individualmente, quer enquanto inserido em uma coletividade, ao consignar dentre os fundamentos da República, a dignidade da pessoa humana e valores sociais do trabalho. Ainda, deixou claro o respeito à democracia ao alocar a cidadania como base do Estado de Direito que emergia a partir de então, consolidando um novo cenário jurídico que tem nos direitos oriundos do povo e voltados para este, a sua principal referência.

Depara-se com uma realidade de direitos ávidos por efetivação, já que a edificação de uma nova conjuntura jurídico-política, de contornos largamente democráticos, incute no homem a confiança no reconhecimento dos direitos considerados mais valiosos em um dado contexto histórico, ao mesmo passo que espera-se que o Estado passe a guiar sua existência no sentido de assegurar a concretização desses direitos.

Dentro dessa perspectiva, a definição de um perfil mais palpável ao acesso à justiça, alçado à condição de princípio constitucional, ganha destaque na esfera judicial ao assegurar, inicialmente, o direito de ação que vai funcionar como a porta de entrada de outras garantias trazidas pela Carta de 1988 e como instrumento para rechaçar a violação ou ameaça de violação a direitos. Já nos dias atuais, as transformações sociais que eclodiram nas últimas décadas das relações entre os homens e entre estes e o Estado, cada vez mais complexas e exigentes, projetaram a compreensão de “acesso à justiça” para além do âmbito processual, consequência do entendimento de que a limitação da garantia apenas a esta seara é insuficiente para atender às expectativas do ser humano por materialização dos direitos fundamentais.

Assim, passa-se a contar com um novo perfil de acesso à justiça, de conceitos mais amplos e que passa a exigir de todos os envolvidos - dentro e fora do Poder Judiciário - uma postura proativa no intuito de atender de forma eficaz às demandas sociais.

Ato contínuo, a entrada em vigor de um novo Código de Processo Civil traz consigo uma sistemática de precedentes judiciais que reflete essa preocupação moderna com a

implementação de um acesso à justiça de contornos mais substanciais, na medida em que prioriza práticas racionalizadoras dos serviços prestados pelos agentes do sistema de justiça, exortando o respeito à garantias constitucionais e à efetivação dos direitos fundamentais por meio de uma postura assentada na coerência, estabilidade e eficiência.

O avanço do constitucionalismo, onde a lei passa a ter como referência uma gama de princípios que repelem a ideia de que bastaria a simples adequação formal do ordenamento jurídico para sua validade, somado a emissão de normas dotadas de conceitos vagos ou indeterminados que conferem ao juiz o poder de expressamente completar o texto legislativo, e à evolução da teoria da interpretação, que também reforça a posição assumida pelo intérprete na adequação dos casos concretos à lei e princípios constitucionais, justificam a implantação de balizas otimizadoras da atividade judicial, em especial se considerarmos que esta funciona como definidora de verdadeiras pautas de conduta humana.

Nota-se, portanto, que a incorporação na principal norma processual do país de elementos estimuladores de uma postura logicamente estruturada, objetivou trazer para o centro das discussões a necessária consideração de valores que devem ser observados por todos aqueles que de algum modo interferem no sistema de justiça, não sendo mais admissível permanecer no campo da incerteza dos resultados que serão encontrados quando da reivindicação de algum direito.

Logo, ao cobrar do Poder Judiciário a implementação de práticas racionais refletidas através da sistematização dos precedentes, o legislador exortou os demais agentes do sistema de justiça a incorporarem condutas similares, ou seja, igualmente voltadas à otimização dos seus serviços, de modo que o acesso à justiça possa, de fato, assumir níveis concretizadores dos direitos amealhados pela Constituição Federal.

Nesse sentido, é inequívoca a expectativa acerca da inserção da Defensoria Pública dentro dessa realidade dos precedentes judiciais, vez que se trata de uma Instituição que surge para atender uma necessidade premente de acesso à justiça pelos declaradamente pobres, os quais compõem grande parte da população brasileira, cabendo à Defensoria Pública atuar como vetor de igualdade material.

É inegável que a Defensoria Pública ganhou destaque ao longo dos anos a ponto de ser reconhecida como Instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, expressão e instrumento do regime democrático, incumbida da promoção dos direitos humanos e defesa dos necessitados, responsável por exercer um papel de relevo no ambiente contemporâneo de acesso à justiça, o que é evidenciado por meio das significativas transformações na definição de suas atribuições verificadas nesses mais de 30 anos de sua

existência, sempre buscando alinhá-la à realidade da população vulnerável, consolidando uma atuação multifacetada que engloba da educação em direitos dos mais vulneráveis à defesa intransigente de direitos fundamentais, quer em âmbito individual ou coletivo, quer perante as cortes internacionais de direitos humanos.

Assim, atenta a esse contexto fincado pelo Código de Processo Civil é que a Defensoria Pública de São Paulo implantou um Comitê de Precedentes Qualificados cujos objetivos voltam-se à incorporação no âmbito institucional de práticas assentadas na lógica que alicerça a sistemática dos precedentes, direcionadas à implementação de rotinas que reúnem desde à capacitação teórica de integrantes da carreira, servidores e estagiários em torno dos conceitos que regem o sistema para sua melhor compreensão e aplicação, passando pelo incentivo à participação ativa na construção dos precedentes, refletindo uma litigância estratégica e um protagonismo da Defensoria paulista na fixação, ampliação ou alteração de teses no âmbito dos tribunais, culminando com a difusão interna dos temas fixados pelas cortes colegiadas como forma de estabelecer padrões mínimos de orientação da atuação.

Além do contexto legal, políticas judiciárias e internas engendradas no sentido de adequar, respectivamente, o Tribunal de Justiça de São Paulo e a estrutura da DPESP à realidade dos precedentes, contribuíram para a formação de um *locus* específico para o desenvolvimento de um trabalho concertado no âmbito de uma Defensoria Pública que conta com um volume considerável de demandas em meio a uma realidade de limitações no que tange ao seu quadro de pessoal e ao alcance territorial, exigindo uma postura defensorial estratégica a fim de imprimir celeridade e eficiência na prestação do acesso à justiça.

Por outro lado, ao analisar a realidade da Defensoria Pública do Maranhão, observa-se que a despeito da existência de fatores legais e de política judiciária que igualmente instigam o desenvolvimento de rotinas no âmbito interno consentâneas à racionalidade exarada pelos precedentes judiciais, pouco caminhou-se nesse sentido já que ao criar Grupos de Trabalho que poderiam representar um significativo avanço na postura da Instituição maranhense sobre o assunto, fixou-se atribuições limitadas, unicamente, à construção de enunciados nas searas cível e criminal com o intuito de uniformizar os atos processuais praticados pelos defensores públicos no desenvolvimento de atividades perante o Tribunal de Justiça local.

Em outras palavras, não se preocuparam os atos criadores em dispor sobre a capacitação dos defensores, servidores e estagiários no sentido de lhes permitir compreender as características do sistema de precedentes e a importância de uma atuação estratégica, não sendo possível concluir que haja um incentivo a um protagonismo da Defensoria Pública do Maranhão na construção ou modificação de teses, uma vez que os termos regulatórios deixam

claro que as atribuições dos Grupos de Trabalho objetivam a coleta de entendimentos já consolidados no âmbito do Tribunal de Justiça maranhense.

Ademais, observa-se que o incremento substancial no número de atendimentos realizados pela Defensoria Pública do Maranhão somado a sua expansão estrutural que empreendeu um forte ritmo nos últimos anos, alcançando mais da metade das comarcas existentes no Estado, demonstram de forma mais latente a existência de um campo propício para a edificação de mecanismos otimizadores das atividades defensoriais, sobretudo se considerarmos que o Estado do Maranhão reúne uma das populações mais pobres do país. Contudo, segue a Instituição sendo “orientada” por meio de manifestações casuísticas e esparsas, ora oriundas de algum membro da carreira, ora da corregedoria, em evidente desvirtuamento de suas funções.

Desse modo, ao analisar a realidade da Defensoria Pública do Maranhão em comparação com a Defensoria Pública de São Paulo, a partir do seu Comitê de Precedentes Qualificado, conclui-se pela ausência de introdução pela Instituição maranhense de políticas internas que de uma maneira dinâmica, ampla e concertada, efetivamente concedam aos defensores públicos meios de otimizar os serviços prestados e racionalizar o acesso à justiça aos seus assistidos, nos moldes esperados dentro de um sistema de precedentes, frustrando as expectativas por uma atuação coesa, estável, estratégica e que priorize a segurança jurídica e a isonomia, em claro prejuízo a uma prestação eficiente do seu múnus constitucional, apesar de existirem fatores legais, de política externa e estruturais internos que abrem um campo favorável para práticas internalizadoras da lógica dos precedentes judiciais no âmbito da Instituição.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Cleber Francisco. Assistência jurídica integral da Defensoria Pública no novo código de processo civil. *In*: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). **Defensoria pública**. Salvador: Juspodivm, 2015.

ALVIM, Teresa Arruda; DANTAS, Bruno. **Recurso especial, recurso extraordinário e a nova função dos tribunais superiores precedentes no direito brasileiro**. 6 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

BARCELLOS, Ana Paula de; BARROSO, Luís Roberto. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. *In*: BARROSO, Luís Roberto (org.). **A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. Grandes transformações do Direito contemporâneo e o pensamento de Robert Alexy. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 17, n. 200, p. 9-17, out. 2017. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/137725>. Acesso em: 15 jan. dez. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5498>. Acesso em: 15 jan. dez. 2023.

BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico: lições de filosofia do direito**. São Paulo: Ícone, 1995.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política I**. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. Vol. 1.

BRAGA, Livia Martins Nunes; LIBERATO, Gustavo Tavares Cavalcanti. Defensoria Pública como garantia institucional dos Direitos Fundamentais de pessoas em situação de vulnerabilidade. **Revista da Defensoria Pública da União**, Brasília, n. 15, p. 115-134, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/154749>. Acesso em: 15 jan. dez. 2023.

BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Normas de direitos fundamentais: um estudo sobre o nível das regras**. 1. ed. Florianópolis: Habitus, 2020.

BRANDÃO, Paulo de Tarso. Controle de convencionalidade e direitos fundamentais: e quando as normas dos Estados são mais amplas que as da Convenção?. *In*: GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel; CARVALHO, Marcia Haydée Porto de; CHAI, Cássius Guimarães (org.). **Passado, presente e futuro do Ministério Público Brasileiro: livro comemorativo dos 50 anos da Associação do Ministério Público do Estado do Maranhão – AMPÉM**. São Luís: Edufma, 2021.

BRASIL. [**Constituição (1946)**]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 11 dez. 2022.

BRASIL. [**Constituição (1988)**]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11 dez. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF, 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm). Acesso em: 11 dez. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 132, de 7 de outubro de 2009**. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis//LCP/Lcp132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis//LCP/Lcp132.htm). Acesso em: 11 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Atlas de Acesso à Justiça no Brasil**: indicadores nacionais de acesso à justiça. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/at/atlas-acesso-justica-brasil.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 80, de 4 de junho de 2014**. Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Brasília, DF, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc80.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc80.htm). Acesso em: 11 dez. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 11 dez. 2022.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. A tese da resposta correta na teoria de Dworkin e a polêmica com as concepções analíticas do direito: um provável malentendido. **Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI**, Itajaí, v. 4, n. 3, 3º quadrimestre, 2009. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/6145>. Acesso em: 11 dez. 2023.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. **Participação social:** inovações democráticas no caso da Defensoria Pública do estado de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/2e6ab784-2049-4703-a8a6-94b61f3ba55e>. Acesso em: 18 nov. 2023.

CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. **Hermenêutica constitucional, métodos e princípios específicos de interpretação.** Florianópolis: Obra Jurídica, 2008.

CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. Teorias de interpretação constitucional e a tese da única interpretação correta. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**, São Paulo: Ed. RT, v. 7, n. 24, p. 103-124. jan./mar. 2023. Disponível em: <https://www.rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/rdai24carvalho>. Acesso em: 18 nov. 2023.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; FREIRE, Alexandre Reis Siqueira. Algumas notas sobre colisão de direitos fundamentais. **Cadernos da Escola de Direito, [S. l.]**, v. 1, n. 1, 16 mar. 2017. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/2469>. Acesso em: 10 jul. 2023.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CRAMER, Ronaldo. **Precedentes judiciais:** teoria e dinâmica. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Constitucional.** 3. ed. Bahia: Juspodivm, 2009.

DMITRUK, Erika Juliana. O princípio da integridade como modelo de interpretação construtiva do direito em Ronald Dworkin. **Revista jurídica da Unifil, [S. l.]**, ano 4, n. 4, p. 144-158, 2018. Disponível em: [https://web.unifil.br/docs/juridica/04/Revista%20Juridica\\_04-11.pdf](https://web.unifil.br/docs/juridica/04/Revista%20Juridica_04-11.pdf). Acesso em: 10 jul. 2023.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito.** São Paulo: Martins Fontes, 1999.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** Tradução de Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fonseca, 2020.

ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn. **Princípios institucionais da Defensoria Pública.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ESTEVES, Diogo; AZEVEDO, Júlio Camargo de; 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 (coord.). **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2023.** Brasília: DPU, 2023. Disponível em:

<https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/pesquisa-nacional-da-defensoria-publica-2023-ebook.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. ‘Legitimidade na Constituição de 1988’. *In*: FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio; DINIZ, Maria Helena; GEORGAKILAS, Ritinha Alzira Stevenson. **Constituição de 1988**: legitimidade, vigência e eficácia, supremacia. São Paulo: Atlas, 1989.

FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe da. **Iniciação à pesquisa no direito**: pelos caminhos do conhecimento e da invenção. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; DELLORE, Luiz; ROQUE, André Vasconcelos; OLIVEIRA JR, Zulmar Duarte. **Comentários ao código de processo civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

GONÇALVES, Gabriella Vieira Oliveira; BRITO, Lany Cristina Silva; FILGUEIRA, Yasmin von Glehn Santos (org.). **IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015. (Diálogos da justiça). Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/iv-diagnostico-da-defensoria-publica-no-brasil.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2023.

GROSTEIN, Julio. **Defensoria pública**: acesso à justiça, princípios e atribuições. São Paulo: Almedina, 2023.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Vol. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HADDAD, Eneida Gonçalves de Macedo; SOARES, Thaís Aparecida. Notas sobre a história da Defensoria Pública Paulista. **Prisma Jurídico**, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 383-402, 2009. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/prisma/article/view/1572>. Acesso em: 18 ago. 2023.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das letras, 1995.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS - ANADep. **II Mapa das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital no Brasil 2019/2020**. Brasília; Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/39420/2o-Mapa-das-Defensorias-Publicas-Estaduais-e-Distrital-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2023.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LEGALE, Siddharta. Superprecedentes. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 810-845, set./dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/66592>. Acesso em: 18 ago. 2023.

LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. **Defensoria Pública**. 4. edição. Salvador: Jus Podivm, 2015.

LOPES, Daniel Lozoya Constant. *Contrapoder: o devir da Defensoria Pública brasileira*. In: MAIA, Maurílio Casas (org.). **Defensoria Pública, Constituição e Ciência Política**. São Paulo: Ed. JusPodivm, 2021.

MADEIRA, Lígia Mori; ENGELMANN, Fabiano. Estudos sociojurídicos: apontamentos sobre teorias e temáticas de pesquisa em sociologia jurídica no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 15, n. 32, p. 182-209, jan./abr. 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/38647>. Acesso em: 18 ago. 2023.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. Salvador: Ed. JusPodivm, 2019.

MARANHÃO (Estado). Defensoria Pública do Estado. **Regimento interno da Defensoria Pública do Estado do Maranhão**. 2. ed. São Luís, 2012. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/dpema/documentos/e5923e10ffac322fe273308affb9d4e.pdf>. Acesso em: 18 out. 2023.

MARANHÃO (Estado). Defensoria Pública do Estado. **Relatório de gestão da Defensoria Pública do Estado do Maranhão: exercício 2010-2014**. São Luís: Defensoria Pública do Estado do Maranhão, 2015.

MARANHÃO (Estado). Poder Judiciário do Estado. **Comarcas**. São Luís, ©2018a. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/primeiro-grau/cgj/comarcas>. Acesso em: 02 set. 2023.

MARANHÃO (Estado). Poder Judiciário do Estado. Apresentação do NUGEP. ©2018b. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/midia/nugepnac/pagina/hotsite/503973/apresentacao>. Acesso em: 03 out. 2023.

MARANHÃO (Estado). Defensoria Pública do Estado. **DPE/MA completa 20 anos de história em favor do desenvolvimento social do Maranhão**. São Luís, abr. 2021. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/dpema/portal/noticias/7197/dpema-completa-20-anos-de-historia-em-favor-do-desenvolvimento-social-do-maranhao>. Acesso em: 31 ago. 2023.

MARANHÃO (Estado). Defensoria Pública do Estado. **Histórico**. São Luís, 2023a. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/dpema/portal/historico-missao>. Acesso em: 29 ago. 2023.

MARANHÃO (Estado). Defensoria Pública do Estado. **Defensora(e)s Pública(o)s**. São Luís, 2023b. Disponível em: <https://defensoria.ma.def.br/dpema/portal/defensores-publicos>. Acesso em: 02 set. 2023.

MARANHÃO (Estado). Defensoria Pública do Estado. **Relatório de gestão da Defensoria Pública do Estado do Maranhão: exercício 2018-2022**. São Luís: Defensoria Pública do Estado do Maranhão, 2023c.

MARCHIORI, Marcelo. **A atuação do poder judiciário na formação de precedentes definitivos: experiências e desafios**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**. 6 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019a.

MARINONI, Luiz Guilherme. **A ética dos precedentes**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019b.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann; BARRETO, Susana Cadore Nunes. A gratuidade da justiça e a assistência jurídica gratuita no novo código de processo civil. *In*: SOUSA, José Augusto Garcia de (Coord.). **Defensoria pública**. Salvador: Juspodivm, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva. 2012.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MITIDIERO, Daniel. **Cortes Superiores e Cortes Supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Defensoria Pública na construção do Estado de Justiça. **Revista de Direito da Defensoria Pública**, Rio de Janeiro, ano VI, n. 7, p. 15-41, 1995. Disponível em: <https://cejur.rj.def.br/uploads/arquivos/bcf21dbf87e046919056aa82aded908e.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2023.

MOURA, Tatiana Whately de; CUSTÓDIO, Rosier Batista; SILVA, Fábio de Sá e; CASTRO, André Luis Machado de. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. 1. ed. Brasília: Edição dos Autores, 2013. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2419/1/Relat%c3%b3rio\\_Mapada%20Defensoria%20P%c3%bablica%20no%20Brasil.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2419/1/Relat%c3%b3rio_Mapada%20Defensoria%20P%c3%bablica%20no%20Brasil.pdf). Acesso em: 18 ago. 2023.

NOJIRI, Sérgio. **Neoconstitucionalismo versus democracia: um olhar positivista**. Curitiba: Juruá, 2012.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos fundamentais: trunfos contra a maioria**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

OLIVEIRA NETO, Emetério Silva de. **Fundamentos do acesso à justiça: conteúdo e alcance da garantia fundamental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

OMMATI, J.E.M. A completude do ordenamento jurídico a partir da teoria do direito como integridade. **NOMOS: revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 40, n. 2, p.49-63, 2020. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/62423/1/2020\\_art\\_jemommati.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/62423/1/2020_art_jemommati.pdf). Acesso em: 18 ago. 2023.

RAMOS, Newton. **Poderes do juiz no processo civil e sua conformação constitucional**. Salvador: Ed. Juspodivm, 2019.

REIS, João Felipe Belem de Gouvea; CARVALHO, Luciana Jordão da Motta Armiliato de; GROSTEIN, Júlio. Instituição do Comitê de Precedentes Qualificados no âmbito da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 8, n. 35 p.103-107, 2023. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/29a2a846-849c-c765-d8d3-723bab4ceb7d>. Acesso em: 18 nov. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Defensoria Pública do Estado. **Deliberação CSDP nº 156, de 26 de fevereiro de 2010**. Regimento Interno Do Núcleo Especializado De Segunda Instância E Tribunais Superiores. São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www2.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=7655&idModulo=5010>. Acesso em: 16 out. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Defensoria Pública do Estado. **Ato Normativo DPG nº 216, de 2 de junho de 2022**. Dispõe sobre a organização da atuação institucional em precedentes qualificados e institui o Comitê de Precedentes Qualificados – CPQ. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/transparencia/portal-da-transparencia/legislacoes/-/legislacao/4221663>. Acesso em: 16 out. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Defensoria Pública do Estado. **A Instituição**. São Paulo, 2023a. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/institucional/organograma>. Acesso em: 16 out. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Defensoria Pública do Estado. Conselho Nacional de Corregedoras e Corregedores Gerais das Defensorias Públicas Estaduais, do Distrito Federal e da União. *In: LXVI Reunião Ordinária*, São Paulo, jul. 2023b. (Apresentação).

SADEK, Maria Teresa. Judiciário: mudanças e reformas. **Revista Estudos Avançados**, [S. l.], v. 18, n. 51, ago. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/rmr7WmNQZLyrPJ7VfWLFPy/>. Acesso em: 18 ago. 2023.

SEIXAS, Bernardo Silva de; SOUZA, Roberta Kelly Silva. Evolução histórica do acesso à justiça nas constituições brasileiras. **Direito e Democracia**, Canoas, v. 14, n. 1, p. 68-85, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://posgrad.ulbra.br/periodicos/index.php/direito/article/view/2660/1883>. Acesso em: 18 ago. 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SIQUEIRA, Victor Hugo. Defensoria Pública: histórico, afirmação e novas perspectivas. *In: MAIA, Maurílio Casas (org.). Defensoria Pública, Constituição e Ciência Política*. São Paulo: Ed. JusPodivm, 2021.

SOARES, Carlos Eduardo Ferreira. **Defensoria Pública e acesso à justiça no Maranhão**. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2015. Disponível em: <https://monografias.ufma.br/jspui/handle/123456789/1084>. Acesso em: 18 ago. 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 lei complementar 132/09) a

visão individualista a respeito da instituição? **Revista de Direito da Defensoria Pública**, Rio de Janeiro, v. 408, ano 24, n. 25, jul. 2012. 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: 18 ago. 2023.

SOUSA, Pedro Ivo de; ZANETI JR., Hermes. Precedentes normativos formalmente vinculantes em âmbito penal e sua dupla função: *pro futuro in malam partem* (matéria penal) e *tempus regit actum* (matéria processual penal). In: GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel; CARVALHO, Marcia Haydée Porto de; CHAI, Cássius Guimarães (org.). **Passado, presente e futuro do Ministério Público Brasileiro**: livro comemorativo dos 50 anos da Associação do Ministério Público do Estado do Maranhão – AMPEM. São Luís: Edufma, 2021.

SOUZA, Felipe Oliveira de. O raciocínio jurídico entre princípios e regras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 48, n. 192, p. 95-109, 2011. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/48/192/ri/v48\\_n192\\_p95.pdf](https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/48/192/ri/v48_n192_p95.pdf). Acesso em: 18 ago. 2023.

SOUZA, Michel. A história do acesso à justiça. **Revista do Curso de Direito da FACHA**, Direito & Diversidade, Ano 03, n. 05, p. 28-45, 2015. Disponível em: <http://www.facha.edu.br/pdf/revista-direito-5/artigo2.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2023.

TERTO NETO, Ulisses Pereira. **A política pública de assistência jurídica no Maranhão: a defensoria pública do Maranhão como reivindicação do campo democrático popular**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2007. Disponível em: <https://apadep.org.br/wp-content/uploads/2019/09/A-POLITICA-PUBLICA-DE-ASSISTENCIA-JURIDICA-NO-MARANHAO-a-defensoria-pblica-no-Maranhao-como-reivindicacao-do-campo-democratico-popular.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2023.

TUCCI, José Rogério Cruz e. **Precedente judicial como fonte de direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2021.

WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In: YARSHELL, Flávio; ZANILDE DE MORAES, Maurício (coord.). **Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover**. São Paulo: DPJ, 2005.

WEBER, Max. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo**. Edição de Antônio Flávio Pierucci. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

ZANETI JR., Hermes. **O valor vinculante dos precedentes**: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes. 5. ed. São Paulo: JusPODIVM, 2021.

**ANEXOS**

## ANEXO A – ATO DPGE Nº 027 – DPGE, DE 02 DE AGOSTO DE 2023



DEFENSORIA PÚBLICA  
do Estado do Maranhão

**ATO DPGE Nº 027 - DPGE, DE 02 DE AGOSTO DE 2023**

*Regulamenta a criação do Grupo de Trabalho destinado à proposição de enunciados na área cível, para atuação perante o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, bem como de outras providências.*

O DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 17 da Lei Complementar Estadual nº 19, de 11 de janeiro de 1994 e pelo art. 97-A da Lei Complementar Federal nº 80, de 12 de janeiro de 1994;

CONSIDERANDO a imperiosa necessidade de promover a consolidação de entendimentos institucionais, objetivando orientar manifestações e atuações judiciais/extrajudiciais dos(as) Defensores(as) Públicos(as), ressalvada a autonomia funcional dos membros;

CONSIDERANDO que a discussão e elaboração das propostas de enunciados contribuam para uma atuação institucional alinhada à proteção progressiva dos(as) interesses dos(as) usuários(as) da Instituição;

CONSIDERANDO que a uniformização e harmonização das práticas perante o Tribunal de Justiça do Maranhão favorecem o fortalecimento da atuação estratégica da Defensoria Pública do Estado do Maranhão;

CONSIDERANDO a existência de recomendações e entendimentos jurídicos pacificados no Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão acerca de demandas cíveis frequentemente enfrentado(as) pelos(as) Defensores(as) Públicos(as);

CONSIDERANDO que compete ao Núcleo da Segunda Instância, nos termos do art. 16-A, VIII, "orientar os defensores públicos com atuação em primeiro grau sobre viabilidade de ações e recursos dirigidos ao Tribunal de Justiça, bem como sobre os melhores caminhos para seu manejo, propondo ao Conselho Superior a elaboração de resoluções e enunciados para disciplinar o uso dessas ferramentas processuais";



**CONSIDERANDO** que compete ao Conselho Superior a aprovação dos enunciados, conforme disposições normativas do art. 67 do seu Regimento Interno;

**RESOLVE:**

Art. 1º. Instituir o Grupo de Trabalho destinado a proposição de enunciados na área cível, para atuação perante o Tribunal de Justiça do Maranhão, visando aprimorar a padronização e uniformização dos atos processuais praticados pelos(as) Defensores(as) Públicos(as) em sua atuação perante o referido Tribunal.

Art. 2º. Compete ao Grupo de Trabalho:

- I - Realizar estudos necessários para identificar as demandas cíveis mais recorrentes e relevantes no âmbito da atuação da Defensoria Pública do Estado do Maranhão.
- II - Fomentar a interação e troca de conhecimento entre os membros, a fim de estimular uma abordagem colaborativa e inovadora na proposição de enunciados e soluções jurídicas.
- III - Encaminhar ao Egrégio Conselho Superior da Defensoria Pública, para aprovação, as propostas de enunciados elaboradas pelo Grupo de Trabalho.

Art. 3º. O Grupo de Trabalho será integrado por 5 (cinco) membros, disposto da seguinte forma:

- I - 04 (quatro) Defensores(as) Públicos(as), sendo 02 (dois) deles(as) titulares do Núcleo de Segunda Instância da Defensoria Pública;
- II - 01 (um) Defensor(a) Público(a) indicado pelo Defensor Público-Geral;

Art. 4º. A escolha dos(as) integrantes do grupo do inciso I será realizada mediante Edital a ser expedido pelo Gabinete da Defensoria Geral.

Art. 5º. As deliberações do Grupo de Trabalho serão conduzidas por meio de encontros virtuais ou presenciais, conforme necessidade dos(as) integrantes.

Art. 6º O Grupo de Trabalho terá sua atuação encerrada no prazo de um ano, a contar da data de publicação da Portaria que designa seus respectivos membros.



*Parágrafo único.* O prazo mencionado no caput deste artigo poderá ser prorrogado por igual período, mediante proposta devidamente justificada.

*Art. 7º.* Ao término do prazo, o Grupo de Trabalho deverá apresentar o relatório final e as propostas de iniciativas ao Presidente do Conselho Superior, que submeterá as propostas apresentadas ao Egrégio Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado do Maranhão.

*Art. 8º.* Este ato entra em vigor na data de sua publicação.

Gabinete da Defensoria Pública-Geral do Estado do Maranhão, em São Luis – MA, 02 de agosto de 2023.

**GABRIEL SANTANA FURTADO SOARES**  
Defensor Público-Geral do Estado do Maranhão

## ANEXO B – ATO DPGE Nº 028 – DPGE, DE 02 DE AGOSTO DE 2023

**ATO DPGE Nº 028 - DPGE, DE 02 DE AGOSTO DE 2023**

*Regulamenta a criação do Grupo de Trabalho destinado à proposição de enunciados na área criminal, para atuação perante o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, bem como dá outras providências.*

O DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 17 da Lei Complementar Estadual nº 19, de 11 de janeiro de 1994 e pelo art. 97-A da Lei Complementar Federal nº 80, de 12 de janeiro de 1994;

CONSIDERANDO a imperiosa necessidade de promover a consolidação de entendimentos institucionais, objetivando orientar manifestações e atuações judiciais/extrajudiciais dos(as) Defensores(as) Públicos(as), ressalvada a autonomia funcional dos membros;

CONSIDERANDO que a discussão e elaboração das propostas de enunciados contribuam para uma atuação institucional alinhada a proteção progressiva dos(as) interesses dos(as) usuários(as) da Instituição;

CONSIDERANDO que a uniformização e harmonização das práticas perante o Tribunal de Justiça do Maranhão favoreçam o fortalecimento da atuação estratégica da Defensoria Pública do Estado do Maranhão;

CONSIDERANDO a existência de recomendações e entendimentos jurídicos pacificados no Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão acerca de demandas civis frequentemente enfrentada(s) pelos(as) Defensores(as) Públicos(as);

CONSIDERANDO que compete ao Núcleo da Segunda Instância, nos termos do art. 16-A, VIII, "orientar os defensores públicos com atuação em primeiro grau sobre viabilidade de ações e recursos dirigidos ao Tribunal de Justiça, bem como sobre os melhores caminhos para seu manejo, propondo ao Conselho Superior a elaboração de resoluções e enunciados para disciplinar o uso dessas ferramentas processuais";



**CONSIDERANDO** que compete ao Conselho Superior a aprovação dos enunciados, conforme disposições normativas do art. 67 do seu Regimento Interno;

**RESOLVE:**

**Art. 1º.** Instituir o Grupo de Trabalho destinado a proposição de enunciados na área criminal, para atuação perante o Tribunal de Justiça do Maranhão, visando aprimorar a padronização e uniformização dos atos processuais praticados pelos(as) Defensores(as) Públicos(as) em sua atuação perante o referido Tribunal.

**Art. 2º.** Compete ao Grupo de Trabalho:

- I - Realizar estudos necessários para identificar as demandas civis mais recorrentes e relevantes no âmbito da atuação da Defensoria Pública do Estado do Maranhão.
- II - Fomentar a interação e troca de conhecimento entre os membros, a fim de estimular uma abordagem colaborativa e inovadora na proposição de enunciados e soluções jurídicas.
- III - Encaminhar ao Egrégio Conselho Superior da Defensoria Pública, para aprovação, as propostas de enunciados elaboradas pelo Grupo de Trabalho.

**Art. 3º.** O Grupo de Trabalho será integrado por 5 (cinco) membros, disposto da seguinte forma:

- I - 04 (quatro) Defensores(as) Públicos(as), sendo 02 (dois) deles(as) titulares do Núcleo de Segunda Instância da Defensoria Pública;
- II - 01 (um) Defensor(a) Público(a) indicado pelo Defensor Público-Geral;

**Art. 4º.** A escolha dos(as) integrantes do grupo do inciso I será realizada mediante Edital a ser expedido pelo Gabinete da Defensoria Geral.

**Art. 5º.** As deliberações do Grupo de Trabalho serão conduzidas por meio de encontros virtuais ou presenciais, conforme necessidade dos(as) integrantes.



Art. 6º O Grupo de Trabalho terá sua atuação encerrada no prazo de um ano, a contar da data de publicação da Portaria que designa seus respectivos membros.

Parágrafo único. O prazo mencionado no caput deste artigo poderá ser prorrogado por igual período, mediante proposta devidamente justificada.

Art. 7º. Ao término do prazo, o Grupo de Trabalho deverá apresentar o relatório final e as propostas de iniciativas ao Presidente do Conselho Superior, que submeterá as propostas apresentadas ao Egrégio Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado do Maranhão.

Art. 8º. Este ato entra em vigor na data de sua publicação.

Gabinete da Defensoria Pública-Geral do Estado do Maranhão, em São Luís – MA, 02 de agosto de 2023.

  
**GABRIEL SANTANA FURTADO SOARES**  
Defensor Público-Geral do Estado do Maranhão

## ANEXO C – ATO NORMATIVO DPG n° 2016, DE 2 DE JUNHO DE 2022




Portal da Transparência
Legislações

---

Ato Normativo DPG n° 216, de 2 de junho de 2022

Dispõe sobre a organização da atuação institucional em precedentes qualificados e institui o Comitê de Precedentes Qualificados – CPQ.

CONSIDERANDO o sistema de precedentes qualificados instituído pelo Código de Processo Civil (arts. 926 a 928), que se propõe a racionalizar e otimizar a atuação de todos os órgãos integrantes do Sistema de Justiça;

CONSIDERANDO a necessidade de se institucionalizar e coordenar as iniciativas que possam ensejar a formação, aplicação e alteração de teses firmadas no âmbito dos precedentes qualificados;

CONSIDERANDO a litigância estratégica a ser desempenhada pela Defensoria Pública em segunda instância e no âmbito dos Tribunais Superiores;

CONSIDERANDO a segurança jurídica e previsibilidade que deve nortear o atendimento das pessoas que procuram os serviços da Defensoria Pública;

CONSIDERANDO que a organização da atuação em precedentes qualificados demanda o concurso das atribuições da Corregedoria-Geral do Núcleo de Segunda Instância e Tribunais Superiores, das Assessorias Cível e Criminal e Infracional da Defensoria Pública-Geral e da Escola da Defensoria Pública do Estado – EDEPE;

A DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DO ESTADO, com fundamento no artigo 19, incisos II, III e IV da Lei Complementar estadual 988/2006, RESOLVE:

Art. 1º. O presente Ato dispõe sobre a organização da atuação em precedentes qualificados, assim compreendidos os instrumentos processuais com eficácia vinculante (art. 927, inciso III do Código de Processo Civil) e aqueles voltados ao julgamento de casos repetitivos (art. 928 do Código de Processo Civil), em especial:

- I – o incidente de assunção de competência;
- II – o incidente de resolução de demandas repetitivas;
- III – os recursos extraordinários e agravos com repercussão geral;
- IV – os recursos especiais e agravos repetitivos;
- V – o incidente de arguição de inconstitucionalidade;
- VI – o habeas corpus coletivo, e
- VII – a reclamação.

Art. 2º. A atuação em precedentes qualificados pautar-se-á pelos seguintes objetivos, sempre observada a independência funcional:

- I – racionalização e eficiência na prestação da assistência jurídica integral e gratuita;
- II – segurança jurídica e previsibilidade da atuação institucional;
- III – estímulo ao protagonismo da atuação institucional na fixação, aplicação e alteração de teses em precedentes qualificados;
- IV – capacitação teórico-prática dos/as defensores/as públicos/as, servidores/as e estagiários/as acerca das ferramentas processuais de formação, aplicação e alteração de precedentes qualificados;
- V – contribuição institucional com a política pública judiciária de formação, aplicação e alteração de precedentes qualificados, em articulação com as demais instituições do Sistema de Justiça.

Art. 3º. A fim de concretizar os objetivos previstos neste Ato, fica instituído o Comitê de Precedentes Qualificados – CPQ, composto por:

- I – Primeira Subdefensoria Pública-Geral;
- II – Corregedoria-Geral;
- III – Núcleo Especializado de Segunda Instância e Tribunais Superiores;
- IV – Assessorias Cível e Criminal e Infracional da Defensoria Pública-Geral;
- V – Escola da Defensoria Pública – EDEPE, e;
- VI – Assessoria Jurídica da Defensoria Pública-Geral.

§ 1º – Compete à Primeira Subdefensoria Pública a presidência dos trabalhos do Comitê.

§ 2º – Compete ao Núcleo Especializado de Segunda Instância e Tribunais Superiores o gerenciamento e execução das atribuições do Comitê, promovendo, com o aval dos/as demais membros/as, as medidas necessárias ao cumprimento das atribuições constantes do art. 4º deste Ato.

Art. 4º. Compete ao Comitê de Precedentes Qualificados – CPQ:

- I – propor à Escola da Defensoria Pública – EDEPE os meios de capacitação teórico-prática prevista no art. 2º, inciso IV, deste Ato;
- II – fomentar a atuação institucional estratégica na proposição de incidentes e recursos voltados especificamente à fixação, aplicação e alteração de teses no âmbito dos precedentes qualificados;
- III – desempenhar o monitoramento contínuo das causas que possam autorizar a habilitação dos órgãos de execução e de atuação da Defensoria Pública como amicus curiae ou outra figura jurídica nos incidentes e recursos previstos no inciso anterior;
- IV – sistematizar e difundir internamente os temas admitidos e as teses fixadas em precedentes qualificados no âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo, Tribunal de Justiça Militar de São Paulo, Superior Tribunal de Justiça, Superior Tribunal Militar e do Supremo Tribunal Federal, de maior interesse institucional, a fim de orientar a atuação de Defensores/as Públicos/as e de Núcleos Especializados;
- V – atualizar, periódica e constantemente, os temas admitidos e as teses fixadas em precedentes qualificados de maior interesse institucional;
- VI – expedir comunicados voltados à observância dos temas admitidos e teses fixadas em precedentes qualificados, respeitada a independência funcional, com o objetivo de municiar os órgãos de execução e de atuação com:
  - a) identificação de ações, recursos e/ou teses cabíveis e mais efetivas em cada situação, e



**Olá, quer agendar? Clique aqui**

b) avaliar a viabilidade ou inviabilidade jurídica da medida pretendida pelo/a usuário/a.

VI – sugerir modelos de peças e ofícios a serem incorporadas no banco de peças do sistema Defensoria Online – DOL;

VII – propor ao Conselho Superior a edição de rotinas para atuação dos/as Defensores/as Públicos/as;

VIII – receber e responder consultas formuladas por órgãos de execução e de atuação acerca da forma de atuação em precedentes qualificados, desde que guardem estrita pertinência com as atribuições do Comitê, e

IX – promover estudos e medidas, em matéria de precedentes qualificados, que auxiliem na consecução das demais atribuições do Comitê.

§ 1º – Para a consecução das atribuições dos incisos II e III do caput, incumbe ao Núcleo Especializado de Segunda Instância e Tribunais Superiores realizar pesquisas junto aos órgãos de execução e de atuação visando identificar demandas, temas e processos que, por sua natureza, circunstâncias e/ou recortes específicos, justifiquem acompanhamento diferenciado, viabilizando a formação, aplicação ou alteração de precedentes qualificados;

§ 2º – Para o desempenho das atribuições previstas neste artigo, poderá o Comitê de Precedentes Qualificados solicitar o apoio da Central de Informações e da Coordenação de Pesquisas na forma, respectivamente, dos artigos 13 a 15 e 19-A, todos do Ato Normativo DPG 80/2014, da Escola da Defensoria Pública – EDEPE ou de outras parcerias institucionais.

Art. 5º. O exercício das atribuições do Comitê de Precedentes Qualificados se dá em caráter de orientação, visando contribuir com a racionalização e otimização das atribuições dos órgãos de execução e de atuação.

Art. 6º. As orientações e diretrizes produzidas em decorrência das atribuições do Comitê de Precedentes Qualificados – CPQ contarão com comunicação institucional específica e veiculação, sempre que possível, sugestões concretas de modelos de atuação institucional e de encaminhamento de demandas apresentadas por usuários/as da Defensoria Pública.

Art. 7º. Para o desempenho de suas atribuições, compete ao Comitê de Precedentes Qualificados – CPQ promover articulação com o Grupo de Atuação Estratégica nos Tribunais Superiores – GAETS, o Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais – CONDEGE, os Núcleos de Gerenciamento de Precedentes e Ações Coletivas (NugepNac) do Tribunal de Justiça de São Paulo e do Superior Tribunal de Justiça, Secretaria de Gestão de Precedentes do Supremo Tribunal Federal e Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública, podendo deles receber sugestões e propostas de atuação.

Art. 8º. Este Ato entra em vigor na data de sua publicação.

## INSTITUCIONAL

### ATENDIMENTO

### NÚCLEOS ESPECIALIZADOS

### PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

### PARTICIPAÇÃO SOCIAL

### REDES SOCIAIS



O que você procura?



Oh, quer agendar? Clique aqui