

---

# ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DA ADVOCACIA PÚBLICA NOS PROCEDIMENTOS DE FORMAÇÃO DE PRONUNCIAMENTOS VINCULANTES

*STRATEGIC ADVOCACY IN PROCEDURES FOR THE  
FORMATION OF BINDING STATEMENTS*

---

*Fábio Victor da Fonte Monnerat*  
*Mestre e Doutorando em Direito Processual Civil pela PUC-SP*  
*Procurador Federal – PRF 3ª Região.*

SUMÁRIO: Introdução: Os pronunciamentos Vinculantes no CpC/2015; 1 O Tratamento Coletivizado dos Processos Repetitivos; 1.1 Do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas; 1.2 Do Julgamento dos Recursos Extraordinário e Especial Repetitivos; 2 Da Necessidade de Atuação e Gestão Estratégicas dos Processos Repetitivos Pelos Órgãos da Advocacia Pública; 3 Rol Exemplificativo de Atividades Estratégicas da Advocacia Pública no Contexto de Litigância de Massa e Pronunciamentos Vinculantes; Referências.

**RESUMO:** O texto, partindo do microsistema de valorização das súmulas, precedentes qualificados e das técnicas de gestão de processos de massa previstos no Código de Processo Civil de 2015, volta-se a analisar as possibilidades de atuação estratégica dos órgãos da Advocacia Pública e dos impactos desta atuação na atividade de defesa da Fazenda Pública em juízo, realizando inclusive um mapeamento de atividades e mecanismos de atuação possíveis, com foco na otimização e aprimoramento da atuação do advogado público.

**PALAVRAS-CHAVE:** Súmula. Precedentes Qualificados. Litigância Repetitiva. Advocacia Pública. Atuação Estratégica. Gestão De Contencioso De Massa.

**ABSTRACT:** The text, starting from the microsystem of valorization of precedents, qualified precedents and techniques of management of mass processes provided in the Code of Civil Procedure of 2015, analyzes the possibilities of strategic action of the organs of Public Advocacy and impacts of this action in the defense of the Public Treasury in court, including a mapping of activities and possible mechanisms of action, focusing on optimizing and improving the performance of the public attorney.

**KEYWORDS:** Precedent. Qualified Precedents. Repetitive Litigation. Public Advocacy. Strategic Action. Mass Litigation Management.

**INTRODUÇÃO: OS PRONUNCIAMENTOS VINCULANTES NO CPC/2015**

O art. 927 do novo Código de Processo Civil arrola uma série de pronunciamentos que devem ser obrigatoriamente observados pelos juízes e tribunais, quais sejam: I – as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; II – os enunciados de súmula vinculante; III – os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; IV – os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional; V – a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados<sup>1</sup>.

O dispositivo nos permite concluir que a existência de um dos pronunciamentos nele arrolados influenciam diretamente no *conteúdo da decisão judicial* dos demais processos que versem sobre o tema já sumulado ou consagrado em um dos precedentes ali identificados.

De uma certa maneira, a expressa referência àqueles pronunciamentos sugerem que estes precedentes e os enunciados de súmulas sejam a forma sugerida pelo Código pela qual os tribunais cumpram o dever estabelecido no art. 926, qual seja, o dever de uniformizar a jurisprudência.

De outro lado, o sistema do Código de Processo Civil estabelece que, uma vez existentes estes precedentes, restam legitimados *cortes procedimentais que aceleram o procedimento* como é o caso, por exemplo, da dispensa do reexame necessário prevista no art. 496, §4º - que acelera o trânsito em julgado -, do julgamento monocrático do relator a teor do art. 932, incs. IV e V - que dispensa a sessão de julgamento e os atos nela praticados, como a sustentação oral e o voto dos demais magistrados - e o julgamento liminar de total improcedência nos termos do art. 332 que autoriza a prolação da sentença de mérito logo quando da análise da petição inicial<sup>2</sup>.

É de se destacar que tanto a eficácia vinculante quanto a potencialidade de impactar no procedimento e permitir a “aceleração” procedimental fulcrada na prévia uniformização só é autorizada pelo Código quando o entendimento estiver consagrado em “súmula” e em alguns precedentes que, por esta razão, devem ser tidos como “precedentes qualificados”.

Neste aspecto destaca-se uma sensível diferença em comparação ao sistema do CPC de 1973 que autorizava a aceleração do procedimento

1 Nesse sentido, o enunciado FPPC n. 170, verbis: “(art. 927, caput) As decisões e precedentes previstos nos incisos do caput do art. 927 são vinculantes aos órgãos jurisdicionais a eles submetidos.”

2 Sobre o tema nosso: “A jurisprudência uniformizada como estratégia para a aceleração do procedimento” MONNERAT, Fábio Victor da Fonte. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Direito jurisprudencial*. São Paulo: RT, 2012.

com base em “jurisprudência dominante” - não *formalmente enunciada* portanto - (art. 557 CPC/73) e em “precedentes do próprio juízo” (art. 285-A) que não possuíam qualquer qualidade ou peculiaridade digna de destaque no que tange ao procedimento de sua formação.

As técnicas de aceleração a estas equivalentes, na sistemática do CPC 2015 só estão autorizadas, repita-se, por “*súmulas*” ou “*precedentes qualificados*”<sup>3</sup>.

Por *súmulas*, devem ser entendidas a representação formal da jurisprudência pacífica, ou dominante, que emerge de um procedimento especificamente voltado ao reconhecimento da pacificação ou domínio do entendimento jurisprudencial.

Já os *precedentes qualificados* devem ser entendidos como julgamentos proferidos em procedimentos previstos em lei voltados a formação de uma precedente, apto à expressar o entendimento do Tribunal sobre uma questão de direito e a ser aplicado nos demais casos que envolverem a mesma matéria.

Estes precedentes são *qualificados*, não apenas pelo fato de serem vinculantes e por legitimarem *cortes procedimentais*, mas também porque os procedimentos previstos para sua formação são dotados de uma maior influência dos princípios do contraditório, motivação e publicidade<sup>4</sup>.

Nesse sentido, é nítido da análise do sistema do Código a preocupação em *maximizar a publicidade, o contraditório e a motivação* nos procedimentos voltados à formação do precedente qualificado, o que pode se depreender da leitura dos arts. 950, 979, 983, 1.038, 1.040, por exemplo.

Desta feita, tais precedentes podem ser tidos por qualificados:a) pela sua autoridade (força) e capacidade de influenciar nos demais processos que versem sobre a mesma questão jurídica, e; b) pela maior qualidade do procedimento de sua produção.

Os procedimentos de formação de precedentes qualificados são regulamentados pelo próprio Código de Processo Civil, notadamente nos arts. 947; 976 a 986 e arts. 1.036 a 1.040.

Já em relação às súmulas, o Código se limita a determinar que os tribunais a editem mas não se preocupa em estabelecer o procedimento de edição, apenas dispondo que as mesmas serão editadas “na forma

3 Sobre o tema nosso: “O Precedente Qualificado no Processo Civil Brasileiro: formação, eficácia vinculante e impactos procedimentais” MONNERAT, Fábio Victor da Fonte. In: *Sistemi Processuali a confronto: il Nuovo Codice di Procedura Civile del Brasile tra tradizione e rinnovamento*, Publicações Específicas da Escola da AGU, vl. 08, 2016. p. 100).

4 Nesse contexto, vale o destaque do Enunciado nº 460 do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis – FPPC, verbis: “(arts. 927, §1º, 138) O microsistema de aplicação e formação dos precedentes deverá respeitar as técnicas de ampliação do contraditório para amadurecimento da tese, como a realização de audiências públicas prévias e participação de amicus curiae.”

estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno (art. 926, §1º).

De toda sorte, a teor do disposto no art. 927, IV do CPC, os enunciados de súmulas que possuíam caráter meramente persuasivo no sistema de 1973, possuem no sistema atual, um caráter de obrigatoria observância, o que implica na necessidade de um maior acompanhamento na produção e formação destes pronunciamentos judiciais.

## 1 O TRATAMENTO COLETIVIZADO DOS PROCESSOS REPETITIVOS

A par de arrolar pronunciamentos vinculantes, o Código de Processo Civil de 2015 estabelece normas direcionadas a *racionalizar o processamento e o julgamento das demandas individuais repetitivas* que, não obstante formalmente individuais, recebem do Código um “*tratamento coletivizado*”.

Este tratamento coletivizado de processos que envolvam demandas repetitivas, em essência, se caracteriza por: a) *concentração* da solução da questão múltipla; b) *sobrestamento* de todos os processos que versem sobre a questão idêntica; c) *formação de um precedente qualificado*, d) *aplicação do precedente qualificado de forma vinculante* (art. 927, III, art. 985, I e II e art. 1.040) e “*acelerada*” (ex.: art. 332, 932, inc. IV e V) a todos os processos até então suspensos.

Tal sistemática portanto, pauta-se, especialmente, pela *formação e valorização de precedentes qualificados* que, uma vez produzidos, autorizam, legitimamente, a aceleração do procedimento e impõe a repetição da aplicação da tese consagrada no julgamento de todas as demandas individuais idênticas ajuizadas.

A existência destes precedentes, portanto, é legitimadora de técnicas de aceleração da prestação jurisdicional que, se bem aplicadas, podem não só levar a um processo mais rápido e eficiente, homenageando o princípio da duração razoável do processo, como também torná-lo mais justo, aplicando a todos que se encontram na mesma situação no plano do direito material o mesmo entendimento.

O Código de Processo Civil, nesse aspecto, combate a concepção antiga de que cada processo e cada um dos autos é “um mundo”, que implicaria em aceitar a já denominada “*loteria jurisdicional*” e tolerar que duas pessoas em uma mesma situação jurídica recebam tratamentos rigorosamente opostos por terem sido julgadas por juízes com diferentes “entendimentos”.

Além de uma técnica de formação e aplicação de precedentes, é importante notar que as técnicas de tratamento coletivizado de causas

repetitivas também funcionam como uma *ferramenta de gestão de processos repetitivos*<sup>5</sup>.

Isso porque, conforme asseverado acima, uma das consequências da *instauração do procedimento de formação do precedente implica na suspensão de todos os processos que versam sobre a mesma matéria*, nos termos disposto nos arts. 982, I e §3º e 1.037, II do Código.

A suspensão, ao proibir a prática de atos processuais (art. 313, IV do CPC) implica em uma *diminuição em larga escala de atos de comunicação e movimentação*, como citação, intimações, carga dos autos, etc., assim como a *paralisação da contagem dos prazos processuais*. Além disso impede a prolação de decisões conflitantes durante o incidente de solução concentrada.

Em síntese, a suspensão a) evita a prática de atos processuais decisórios sobre tema, em grande medida divergentes, a depender do posicionamento do juiz ou desembargador, e; b) impe a prática de atos pela Procuradoria, pelas partes, assim como os atos auxiliares do juízo e todos os atos de comunicação e movimentação processuais.

### 1.1 DO INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS

Com o objetivo de racionalizar o julgamento de processos que versam sobre questões repetitivas não afetadas pelos tribunais superiores, via recurso especial ou extraordinário repetitivos, e de prestigiar a isonomia, segurança jurídica, celeridade e efetividade processuais, o Código de Processo Civil de 2015 criou o incidente de resolução de demandas repetitivas, regulamentando-o entre os arts. 876 e 986.

Tal técnica tem lugar no âmbito dos tribunais de 2º grau de jurisdição pois, para os tribunais superiores o CPC institui uma técnica semelhante, a dos recursos excepcionais repetitivos, entre os arts. 1.036 e 1.041, a seguir comentada.

Assim, identificada a questão repetitiva abre-se a possibilidade de instauração do IRDR nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais.

Podemos entender por demandas repetitivas aquelas que não possuem questões controvertidas acerca de fatos, mas exclusivamente de direito, e que, por disciplinar uma relação jurídica massificada, atingem individualmente um grande grupo de jurisdicionados (contribuintes de determinado tributo, consumidores de certos serviços, aposentados, etc.), e, por isso, em caso de conflito ou ambiguidades na interpretação e aplicação do direito, proporcionam uma enorme quantidade de ações propostas com pedido e causa de pedir semelhantes.

<sup>5</sup> DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo. *Curso de Direito Processual Civil*. v. 3, 14. ed. Juspodium, p. 672.

Muitas vezes, inclusive, é comum que as diversas demandas sejam propostas contra um mesmo sujeito, em especial entes públicos (União Federal, autarquias federais, empresas públicas, fazendas estaduais e municipais), significando um motivo a mais para o tratamento coletivizado, uma vez que, nessas hipóteses, além da demanda representada na petição inicial, também as respostas do réu, notadamente a contestação, tendem a ser padronizadas, o que justifica um procedimento mais simples, se comparado com o de uma demanda inédita ou única e, mais do que isso, uma decisão com conteúdo equivalente.

Por estas razões, grande parte das causas patrocinadas pelos órgãos e unidades da Advocacia Pública possuem a capacidade de se enquadrarem no conceito de causas repetitivas e, em havendo decisões judiciais em mais de um sentido, resta preenchido também o requisito “risco de ofensa a isonomia” (art. 976, I e II do CPC).

A instauração do incidente pode ser realizada de ofício pelo juiz ou relator, ou a *requerimento da parte*, Ministério Público ou Defensoria Pública, conforme o art. 977 do Código.

Em função da força emprestada às decisões tomadas em sede do incidente de resolução de demandas repetitivas, a sistemática prevista no CPC *potencializa* os princípios processuais constitucionais no curso de seu procedimento, especialmente a *publicidade, o contraditório e a motivação*.

O princípio da publicidade é maximizado especialmente pelo art. 979, que, em seu *caput*, reza que “a instauração e julgamento do incidente serão sucedidos da mais ampla e específica divulgação e publicidade, por meio do registro eletrônico no Conselho Nacional de Justiça”.

O parágrafo único do mesmo dispositivo, por sua vez, determina que “os tribunais promoverão a formação e atualização de banco de dados eletrônico sobre questões de direito submetidas ao incidente, comunicando, imediatamente, ao Conselho Nacional de Justiça, para a inclusão no cadastro”.

Tais regras possuem um claro intuito de promover o mais amplo conhecimento possível da instauração e do julgamento do incidente, viabilizando uma participação abrangente, dos magistrados, advogados e demais operadores de Direito e da própria sociedade no procedimento e maior observância do decidido.

Nesse contexto, cabe a Advocacia Pública acompanhar “em tempo real” a formação e alimentação e atualização dos referidos bancos de dados em razão dos impactos dos precedentes nos processos em que ela atua.

Também o princípio do contraditório é potencializado no incidente, pela previsão de participação do Ministério Público, quando esse não

for o requerente (art. 982, III), e pela possibilidade de o relator, antes de proferir decisão sobre a questão de direito, ouvir as partes e os demais interessados, assim entendidas “pessoas, órgãos e entidades com interesse na controvérsia”.

A participação desses interessados possui clara natureza de *amicus curiae*, modalidade de intervenção de terceiro já existente na legislação processual extravagante e que passa a possuir tratamento no sistema codificado no art. 138 do CPC 2015.

A legitimidade para intervir como *amicus curiae*, segundo a mais autorizada doutrina sobre o tema<sup>6</sup>, decorre da demonstração, cumulativamente: a) do interesse institucional, conceito mais abrangente do que o de interesse jurídico previsto na regulamentação do instituto da assistência; e b) de adequada representação, ou seja, a representatividade dos postulantes.

Cassio Scarpinella Bueno<sup>7</sup> sugere como “um referencial importantíssimo, mas não suficiente”, o rol de legitimados pelo direito processual para propor ações coletivas, salientando, todavia, que não há como recusar que quaisquer interessados, “mesmo não admitidos pela lei brasileira como legitimados para propor ações coletivas, possam pretender desempenhar a função de *amicus curiae*”.

É possível, ademais, vislumbrar um interesse jurídico objetivamente constatável, para que, com fulcro no princípio do contraditório, determinados sujeitos possam participar do incidente de resolução de demandas repetitivas, quais sejam, *aqueles que figurem como parte em demandas individuais que versam sobre a mesma matéria* e que potencialmente serão atingidos pelo decidido no procedimento.

Portanto, no grupo de legitimados para intervir incluem-se todas as partes dos processos que envolvam a mesma questão de direito, que, apesar de não possuírem interesse institucional, têm interesse jurídico na solução do incidente.

Neste contexto, a atuação da Advocacia Pública pode ir desde a atuação na qualidade de *amicus curiae* em procedimentos já instaurados, como também e, sobretudo, na provocação e acompanhamento estratégico de incidentes de resolução de casos repetitivos.

Uma vez julgado o incidente, a tese deve ser aplicada a todos os processos que envolvam a questão em função do disposto no art. 985 do Código que, apesar de não se utilizar da expressão “eficácia vinculante”, determina a observância obrigatória do entendimento firmado no incidente

6 BUENO, Cassio Scarpinella. *Amicus curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 141.

7 *Ibidem*, p. 648.



por todos os órgãos de jurisdição inferior vinculados ao tribunal prolator da decisão, inclusive nos processos que se desenvolvem perante os juizados especiais.

A produção destes efeitos vinculantes, a um só tempo, promove igualdade e segurança jurídica (no sentido de previsibilidade), além de desestimular a litigância nas situações já consolidadas.

Ademais, em razão das técnicas processuais de aceleração procedimental fulcradas nos pronunciamentos vinculantes, os processos pendentes e os eventualmente ajuizados terão seu rito abreviado em razão dos cortes procedimentais autorizados pelo Código nestas situações, tais como a improcedência liminar do pedido (art. 332 do CPC) e o julgamento monocrático do relator (art. 932, inc. IV e V do Código).

## 1.2 DO JULGAMENTO DOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIO E ESPECIAL REPETITIVOS

O Código de Processo Civil, em seus artigos 1.036 a 1.041, estabelece um procedimento de julgamento dos recursos excepcionais repetitivos, assim entendidos os recursos especial ou extraordinário múltiplos, fundados em idêntica questão de direito.

Nesse aspecto, a primeira inovação é a padronização do procedimento, no âmbito legislativo, do tratamento tanto do recurso especial, quanto do recurso extraordinário, o que não ocorria com o Código de Processo Civil de 1973, no qual o tratamento procedimental dos recursos excepcionais repetitivos, não obstante semelhantes, encontravam-se disciplinados em dispositivos distintos, art. 543-A, 543-B, dedicados ao recurso extraordinário, e art. 543-C, que trata do procedimento do recurso especial repetitivo.

Todavia, diferenças procedimentais podem se mostrar presentes, não apenas pelo fato da exigência da repercussão geral da questão discutida no recurso ser uma exigência constitucional apenas para o recurso extraordinário, como também pelo fato de o art. 1.036 do Código determinar a observância do regimento interno do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

Outra novidade criada pelo CPC 2015, quando comparado com o CPC 1973, é a possibilidade de *suspensão* não apenas dos recursos excepcionais que envolvam a mesma questão de direito mas *de todos os processos pendentes que versem sobre a questão repetitiva* (art. 1.037, II).

Em outras palavras, a instauração do incidente de julgamento de recurso especial ou extraordinário repetitivo, paralisa todos os processos que versem sobre a questão afetada, em 1ª e 2ª instâncias, além de, obviamente,

impedir a tramitação e julgamento dos recursos excepcionais que versem sobre a matéria.

No que se refere ao procedimento do julgamento do recurso “representativo da controvérsia”, é estabelecida, de forma coerente com os efeitos vinculantes da decisão, a necessidade de maximização dos princípios constitucionais da publicidade e do contraditório, este último pela expressa previsão de participação do Ministério Público, e demais pessoas, órgãos ou entidades com “interesse na controvérsia”, que atuariam na qualidade de *amicus curiae*, de modo extremamente semelhante à participação dos mesmos no incidente de resolução de demanda repetitiva comentada acima.

Nessa esteira, a *motivação também é potencializada* pois, nos termos do art. 1.038, § 3º “o conteúdo do acórdão abrangerá a análise de todos os fundamentos da tese jurídica discutida, favoráveis ou contrários”.

Julgado o recurso repetitivo, forma-se um precedente qualificado, com eficácia vinculante.

Portanto, a tese nele consagrada deve ser aplicada por todos os órgãos jurisdicionais sejam eles juízes, tribunais de 2º grau ou mesmo os próprios tribunais superiores a depender de fase procedimental que o processo tenha sido suspenso.

Se o recurso excepcional, quando suspenso já estiver pendente no tribunal superior, o julgamento deverá se dar monocraticamente pelo relator, conforme art. 932, IV e V do CPC, aplicando-se a tese consagrada no precedente qualificado.

Caso o processo esteja suspenso no tribunal de origem aguardando o juízo de admissibilidade pelo presidente ou vice presidente do tribunal o recurso deverá, a depender da hipótese: a) ter seguimento denegado quando o acórdão recorrido consagrar a tese decidida pelo Tribunal Superior no julgamento do recurso paradigma; e b) ser reexaminado pelo tribunal *a quo* na hipótese contrária, em que o acórdão recorrido divergir da orientação do Tribunal Superior, momento em que está autorizado o tribunal *a quo* a exercer o juízo de retratação, adaptando o acórdão recorrido ao entendimento consagrado no julgamento concentrado.

Se, após a referida reanálise pelo tribunal de origem, for mantido o acórdão em termos contrários à orientação firmada pelo Tribunal Superior quando do julgamento do recurso paradigma, o procedimento deve ser: c) análise da admissibilidade do recurso excepcional e encaminhamento para o Tribunal Superior competente (art. 1.041).

Obviamente, esta última hipótese é frontalmente combatida pelo sistema, até porque é clara a determinação do Código o sentido de que os tribunais de 2º grau de jurisdição devem observar e aplicar a tese

consagrada no julgamento do recurso paradigma independentemente da “jurisprudência local”, pois o contrário significa negar sentido ao procedimento de resolução concentrada.

Já os processos suspensos em primeiro e segundo graus de jurisdição retomarão o curso para julgamento, pelos juízes e relatores (monocraticamente, a teor do art. 932, IV e V) que devem, na ocasião, observarem e obrigatoriamente aplicarem a tese firmada pelo tribunal superior.

Nesse ponto, importante destacar que, mesmo que a decisão dos órgãos de 1º e 2º grau contrarie a tese consagrada no julgamento dos recursos excepcionais repetitivos não é admissível *imediatamente* a reclamação.

Isso porque, de acordo com a sistemática estabelecida pelo Código a partir da alteração empreendida pela Lei 11.256/2016 que entrou em vigor no mesmo dia que o próprio CPC, a reclamação proposta para garantir a observância de acórdão de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida ou de acórdão proferido em julgamento de recursos extraordinário ou especial repetitivos, é inadmissível enquanto não “esgotadas as instâncias ordinárias”.

No caso da ocorrência do indesejável desrespeito ao entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal ou Superior Tribunal de Justiça, caberá a parte prejudicada interpor o recurso cabível visando modificar a decisão (*v.g.* apelação, agravo interno), estando impedida de ajuizar *imediatamente* a reclamação diretamente no tribunal superior.

O não cabimento - *imediato* - da reclamação, contudo, não retira a natureza vinculante e a necessidade de observância obrigatória do precedente qualificado formado no julgamento dos recursos especial e extraordinário repetitivos.

Isso porque, a *natureza vinculante do precedente qualificado decorre da determinação legal que no sentido de que a tese nele consagrada deve ser observada* não estando, portanto, diretamente ligada à natureza do mecanismo voltado a impugnar a decisão contrária ao precedente.

## **2 DA NECESSIDADE DE ATUAÇÃO E GESTÃO ESTRATÉGICAS DOS PROCESSOS REPETITIVOS PELOS ÓRGÃOS DA ADVOCACIA PÚBLICA**

Considerando a imensa quantidade de processos que envolvem temas repetitivos, em que uma das partes é a Fazenda Pública, é da Advocacia Pública o papel de gerenciar formação dos precedentes qualificados e demais pronunciamentos vinculantes nas causas repetitivas cujo tema tenha relação direta com a defesa do interesse público em juízo.

Inúmeras vantagens podem advir, não apenas da formação de um precedente, mas também da própria instauração destes incidentes.

Isso porque, como dito linhas atrás, *a simples instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas, por exemplo, implica na suspensão dos processos que versam sobre a mesma matéria (art. 982) o que por si só, permite a gestão das demandas repetitivas e uma maior racionalização da atividade da Procuradoria que, com a maioria esmagadora dos processos idênticos suspensos, terá maiores condições materiais e humanas de se dedicar ao incidente de solução concentrada à resolução da questão de direito repetitiva.*

Ademais, *a formação de precedentes vinculantes favoráveis a Fazenda Pública implicará em uma procedência em escala regional (IRDR, art. 985, I e II) ou nacional da tese (art. 987, IRDR e 1.040 – RE e RESP Repetitivo do CPC), com significativa diminuição da atividade processual, quer pela inibição do ajuizamento de demandas, quer pelos cortes procedimentais proporcionados pela pré-existência dos pronunciamentos a exemplo da improcedência liminar do pedido (art. 332 do CPC) que dispensa, inclusive, a citação da pessoa jurídica de Direito Público ré.*

Por fim, na hipótese de o pronunciamento vinculante vir a ser contrário ao interesse defendido pela Advocacia Pública, caberá aos seus órgãos orientar os membros no que tange a atuação diante do precedente desfavorável.

No âmbito da Advocacia-Geral da União, por exemplo, é necessária a orientação da atuação em relação a aplicação e ao alcance das Portarias AGU 487/2016 e AGU 488/2016 que, *v.g.*, dispõe que os advogados da União e os Procuradores Federais “ficam autorizados a reconhecer a procedência do pedido, a abster-se de contestar e de recorrer e a desistir dos recursos já interpostos quando a pretensão deduzida ou a decisão judicial estiver de acordo com:

- I - súmula da Advocacia-Geral da União ou parecer aprovado nos termos dos artigos 40 ou 41 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993;
- II - súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal;
- III - acórdão transitado em julgado, proferido em sede de controle concentrado de constitucionalidade;
- IV - acórdão transitado em julgado, proferido em sede de recurso extraordinário representativo de controvérsia, processado nos termos do artigo 1.036 do CPC;

- V - acórdão transitado em julgado, proferido pelo Supremo Tribunal Federal em sede de recurso extraordinário em incidente de resolução de demandas repetitivas, processado nos termos do artigo 987 do CPC;
- VI - acórdão transitado em julgado, proferido pelo Supremo Tribunal Federal em sede de incidente de assunção de competência, processado nos termos do artigo 947 do CPC; e
- VII - acórdão transitado em julgado proferido pelo plenário e súmula do Supremo Tribunal Federal, caso a controvérsia sobre matéria constitucional seja atual

Portanto, quer durante o processamento dos incidentes de julgamento de casos repetitivos, quer após seu julgamento e formação dos precedentes vinculantes, há inúmeras vantagens em especial: a) a *gestão dos processos de massa* que envolvem as pessoas representadas pela Advocacia Pública; b) da *padronização de atuação* de procuradores, e; c) e *uniformização do tratamento dado aos administrados* que litigam contra a Fazenda.

Ademais, nada impede que os pronunciamentos vinculantes produzidos neste ambiente sirvam como “referência normativa” para a adaptação de práticas não apenas da Procuradoria, mas também dos órgãos assessorados e representados pela PGF, *prevenindo a litigiosidade*.

### **3 ROL EXEMPLIFICATIVO DE ATIVIDADES ESTRATÉGICAS DA ADVOCACIA PÚBLICA NO CONTEXTO DE LITIGÂNCIA DE MASSA E PRONUNCIAMENTOS VINCULANTES**

Nesse contexto, vale destacar um rol exemplificativo de atividades e espécies de atuação dos órgãos da Advocacia Pública, vejamos:

- *Atuar estrategicamente na formação de precedentes qualificados*, provocando a instauração de incidentes de julgamento de causas repetitivas (art. 928 CPC) e *monitorando e participando de processos* cuja instauração do incidente tenha se dado de ofício ou por iniciativa de outros sujeitos
- *Gerenciar as causas repetitivas* e obter a suspensão da tramitação de processos que versem sobre questões idênticas no âmbito local (arts. 982, I do CPC) ou nacional (arts. 982, §3º do CPC)

- *Uniformizar a atuação dos órgãos da Advocacia Pública nos casos em que houver pronunciamento vinculante ou precedente qualificado transitado em julgado*
- *Prevenir litigiosidade e promover isonomia, segurança jurídica e eficiência por meio de orientações formais direcionada aos órgãos da Administração sobre o alcance e conteúdo dos pronunciamentos*
- *Mapear as questões de direito repetitivas passíveis de uniformização via técnicas de julgamento de casos repetitivos, edição de súmulas e demais precedentes qualificados;*
- *Propor a instauração de julgamento de recursos especial e extraordinários repetitivos perante o STJ e STF;*
- *Propor, por meio das Procuradorias Regionais, Incidentes de Resolução de Demandas repetitivas perante os Tribunais Regionais Federais;*
- *Acompanhar e atuar nos incidentes de julgamento de causas repetitivas instaurados a requerimento dos órgãos da Advocacia Pública;*
- *Identificar a eventual instauração de incidentes de julgamento de causas repetitivas de iniciativa de outros sujeitos ou instaurados de ofício pelo Judiciário;*
- *Acompanhar e atuar na qualidade de amicus curiae (art. 138 CPC) nos incidentes de julgamento de causas repetitivas de iniciativa de outros sujeitos ou instaurados de ofício pelo Judiciário;*
- *Propor o pedido de suspensão nacional junto ao STJ ou STF, conforme o caso, nos termos do art. 987 do CPC quando instaurado um incidente de resolução de demandas repetitivas em um dos TRF's ou tribunais de justiça;*
- *Propor a edição, revisão ou cancelamento de enunciado de súmula de jurisprudência dominante (art. 926, §1º e 927, IV do CPC) relacionado às matérias de interesse dos órgãos representados pela Advocacia Pública;*

- *Comunicar aos demais órgãos e unidades e membros sobre a instauração de incidentes de julgamento de causas repetitivas, em especial sobre a decisão de suspensão dos processos que versam sobre a mesma matéria nos termos do art. 982, I e §3 e 1.037 do CPC, e orientar o pedido de suspensão dos feitos idênticos;*
- *Comunicar aos demais órgãos, unidades e membros sobre o trânsito em julgado dos acórdãos proferidos em incidentes de julgamento de causas repetitivas orientando, quando necessário, sobre o sentido e alcance do pronunciamento vinculante e possibilidade de aplicação das Portarias AGU n. 487 e AGU n. 488;*
- *Orientar, quando for o caso, a continuidade da discussão judicial da tese até o esgotamento das instâncias ou para arguir superação ou distinção apesar da existência de pronunciamento vinculante;*
- *Propor orientações formais direcionada aos órgãos da Administração sobre os pronunciamentos vinculantes, com a finalidade de prevenir litigiosidade e promover isonomia, segurança jurídica e eficiência.*

## REFERÊNCIAS

BUENO, Cassio Scarpinella. *Amicus curiae no processo civil brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2006.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro. *Curso de Direito Processual Civil*. v. 3, 14. ed. Salvador: Jus Podivm, 2017.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Divergência jurisprudencial e súmula vinculante*. 4. ed. São Paulo: RT, 2010.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 5. ed. São Paulo: RT, 2016.

MONNERAT, Fábio Victor da Fonte. *O precedente qualificado no Processo Civil Brasileiro: formação, eficácia vinculante e impactos procedimentais*, in *Sistemi processuali a confronto: il nuovo Codice di Procedura Civile del Brasile tra tradizione e rinnovamento*. *Publicações da Escola da AGU*. Brasília: Fórum, 2016.

\_\_\_\_\_. A jurisprudência uniformizada como estratégia para a aceleração do procedimento. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Direito jurisprudencial*. São Paulo: RT, 2012.

\_\_\_\_\_. Função nomofilática dos tribunais superiores no Brasil e na Itália e a necessidade de respeito aos seus precedentes. In: *Curso de Introdução ao Direito Europeu, Publicações da Escola da AGU*, n. 21, v. 2, Brasília. 2012.

\_\_\_\_\_. Conceito, classificação e eficácia executiva da sentença no novo regime de execução de títulos executivos judiciais. In: SHIMURA, Sérgio; BRUSCHI, Gilberto Gomes (Coord.). *Execução civil e cumprimento de sentença*. v. 2, São Paulo: Método, 2007.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Recurso especial, recurso extraordinário e ação rescisória*. 2. ed. São Paulo: RT, 2008.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DIDIER, Fredie; TALAMINI, Eduardo; DANTAS, Bruno (Coord.). *Breves comentários ao Novo Código de Processo Civil*. São Paulo: RT, 2015.