

Sistematização das manifestações de colaboração recebidas através de Consulta Pública no âmbito das atividades do Grupo de Trabalho que subsidia a regulamentação do Grupo de Assessoramento em Demandas Estruturais (GT/GADE).

Após o recebimento de colaborações aos trabalhos do GT/GADE, segue abaixo a sistematização das ideias/propostas acerca da **iniciativa, funções, limites e prerrogativas dos/as defensores/as públicos/as**, por colaborador/a e por tema. A sistematização está dividida em duas partes.

Na primeira, intitulada “Trechos Selecionados”, trouxemos as partes de cada contribuições pertinentes ao tema mencionado anteriormente. Na segunda parte, intitulada “Proposta de Sistematização”, apresentamos os tópicos principais trazidos pelas contribuições, dividindo por tema e não por contribuição, e uma explicação de como aquelas abordaram tais tópicos. Ao final, tomamos a liberdade de indicar pontos não contemplados nas contribuições, mas que poderiam ou deveriam ser atenção na regulamentação em relação aos temas selecionados.

TRECHOS SELECIONADOS

Vinícius Caetano Ramos

“Levando em conta as responsabilidades do GADE, percebo que os processos de trabalho precisam focar na organização, na uniformidade e na comunicação constante.”

“Entendo que a regulamentação do GADE ainda possui alguns pontos que podem ser aperfeiçoados para garantir maior clareza e segurança jurídica na aplicação prática do modelo. Por isso, considero importante que futuras normas tratem de forma mais detalhada sobre os limites de atuação, critérios objetivos para distribuição e acompanhamento das demandas, bem como a padronização dos fluxos de trabalho entre as unidades. Além disso, seria relevante prever mecanismos que assegurem transparência, revisão periódica do sistema e abertura para ajustes conforme a experiência prática revelar necessidades adicionais. Acredito que esses aprimoramentos contribuiriam para uma implementação mais eficiente e equilibrada.”

Núcleos Especializados

"Deve constar, de forma expressa, que: o GADE é órgão de assessoramento técnico; suas manifestações (pareceres, notas técnicas, recomendações) são não vinculantes; impossibilidade do GADE se manifestar sobre temas gerais ou casos que não sejam previamente objeto de procedimento junto a órgão de execução; não exerce atribuição de controle, autorização, ou revisão de atos de órgãos de execução e Núcleos; é acionado mediante solicitação do/a defensor/a natural ou órgão competente, de forma análoga ao previsto no art. 5º, caput, da Recomendação nº 163/2025 do CNJ;"

"A regulamentação deve consignar que: a independência funcional é elemento estruturante da atuação defensoria (LC 988); a atuação do GADE depende de provocação prévia do órgão de execução responsável; nenhuma disposição normativa sobre o GADE poderá servir de limitação, condicionamento ou filtro ao exercício dessa independência; nenhuma disposição normativa do GADE poderá conceder ou atribuir ao órgão poderes para impor estratégias jurídicas, determinar

ou vetar atos da atuação finalística ou estabelecer fluxos obrigatórios de submissão prévia; eventuais pareceres do GADE não afastam a responsabilidade e o poder-dever decisório da defensora ou do defensor que atua na demanda concreta."

"A regulamentação não deve conter: qualquer regra que exija submissão prévia de ações coletivas ou estruturais ao GADE como condição para ajuizamento ou prosseguimento; qualquer mecanismo de "trancamento" ou "sobrestamento" de atuações enquanto o GADE se pronuncia; qualquer exigência de adesão obrigatória às recomendações do GADE."

"Assim, a regulamentação do GADE deve: garantir a independência dos Núcleos Especializados na escolha de seu representante na composição do GADE; reconhecer que o GADE não substitui a atuação especializada dos Núcleos ou de qualquer órgão de execução; vedar que o GADE emita orientações que, na prática, limitem ou/e interditem a atuação dos Núcleos Especializados e/ou de qualquer órgão de execução."

"A experiência em processos estruturais demonstra a relevância de incluir: movimentos sociais; entidades da sociedade civil; especialistas acadêmicos; na construção de diagnósticos e de planos de ação, cabendo essa articulação ao órgão de execução com atribuição para atuação no caso concreto."

"Art. X. A indicação da(o) representante dos Núcleos Especializados no GADE será realizada exclusivamente pelos Núcleos Especializados, mediante deliberação interna."

"§ 2º Compete apenas aos Núcleos definir critérios internos de indicação, duração mínima de processos deliberativos e possibilidade de recondução."

"§ 3º A escolha de um representante dos Núcleos para compor o GADE não afasta a participação de cada Núcleo Especializado no processo deliberativo do GADE, quando a matéria sob análise envolver temática de sua competência e atuação."

"À luz da LC 988/2006, da Recomendação do CNJ sobre processos estruturais e da doutrina nacional sobre o tema, a regulamentação do GADE deve: reafirmar sua natureza consultiva e não vinculante; preservar integralmente a independência funcional de defensoras e defensores; resguardar a autonomia e independência e o protagonismo dos órgãos de execução e dos Núcleos Especializados na tutela coletiva; evitar qualquer forma de filtro autorizativo ou controle prévio; adotar conceito técnico e abrangente de demandas estruturais; privilegiar uma composição plural, funcionamento cooperativo e participação social qualificada.

Tais diretrizes não apenas se harmonizam com o marco normativo vigente, como também refletem a compreensão contemporânea dos processos estruturais, que exigem apoio técnico, diálogo e cooperação, e não centralização decisória ou homogeneização compulsória de estratégias.

Conclui-se, portanto, pela necessidade de que a regulamentação do GADE seja cuidadosamente desenhada para fortalecer, e não restringir, a capacidade da Defensoria Pública de atuar de maneira autônoma, técnica e contramajoritária em defesa de pessoas e grupos vulnerabilizados, especialmente em litígios de natureza estrutural."

Conselho Consultivo da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

"Com o objetivo de conciliar a independência funcional das defensoras e dos defensores públicos com o funcionamento do GADE — especialmente diante da reconhecida dificuldade de definir, de forma rígida ou exaustiva, o que se compreende por “demandas estruturais”, conforme detalhado no item 1 destas contribuições —, apresenta-se abaixo uma sugestão de fluxo procedimental voltado a assegurar essa conciliação."

"Importante que exista um fluxo de acionamento, prazos para respostas, entre outros pontos, que garantam previsibilidade para o defensor ou defensora pública que está acionando o Grupo."

"No exercício de sua independência funcional, o/a defensor/a público/a ou Núcleo Especializado que atua e conduz o caso identifica que a demanda pode apresentar elementos estruturais (...)"

"Manifestação de interesse no acionamento do GADE: prerrogativa exclusiva do(a) defensor(a) que atua no caso"

"Reconhecido esse potencial caráter estrutural, o/a defensor/a ou Núcleo Especializado, no exercício da sua autonomia funcional, solicita o acionamento do GADE (...)"

"O pedido é encaminhado ao GADE (...) sem prejuízo da continuidade da atuação regular do caso pelo/a defensor/a solicitante."

"O GADE elabora parecer de natureza consultiva (...) sem caráter vinculante."

"(...) para subsidiar sua atuação, respeitada a independência funcional e a autonomia na condução do caso."

"Trata-se de aspecto central para a preservação da independência institucional e da autonomia funcional das defensoras e dos defensores públicos que atuam na tutela coletiva e no enfrentamento de problemas estruturais."

"Esses pareceres não devem possuir caráter vinculante, nem interferir na estratégia processual definida pelo/a defensor/a natural da causa, funcionando como instrumento de apoio técnico, teórico e metodológico."

"Ainda, entende-se essencial que o acionamento do GADE ocorra exclusivamente por iniciativa da defensora ou do defensor público que atua e conduz o caso, no exercício de sua independência funcional."

"O reconhecimento do potencial caráter estrutural da demanda e a avaliação da conveniência de solicitar o apoio do GADE devem permanecer sob responsabilidade do/a defensor/a, evitando-se mecanismos automáticos, compulsórios ou hierarquizados de encaminhamento."

"A explicitação do modelo de funcionamento baseado no acionamento voluntário, na emissão de parecer consultivo e no respeito à autonomia funcional (...)"

"Considerando que não há hierarquia entre os membros do GADE, é fundamental que o grupo adote uma dinâmica organizativa que privilegie a colegialidade."

"Definição dos fluxos e formas de articulação entre Núcleos Especializados, defensores/as públicos/as e o GADE bem como estabelecimento de regras para resolução de eventuais conflitos: é importante que a regulamentação seja explícita e clara em relação às formas de interação e colaboração entre defensores/as públicos/as e o GADE, explicitando fluxos, meios e etapas da colaboração entre os/as envolvidos/as, prevendo também fluxos para eventuais conflitos de competências;"

"Tal esclarecimento é fundamental para evitar interpretações que possam resultar em sobreposição de competências, esvaziamento da autonomia funcional das defensoras e dos defensores públicos ou deslocamento indevido de espaços institucionais já consolidados de diálogo e participação social, como aqueles historicamente exercidos pela Ouvidoria-Geral, pelos Núcleos Especializados e pelos próprios/as defensores/as naturais dos casos."

"Nesse sentido, é necessário prever limites à atuação com vistas a solução consensual e meios para garantir consulta às populações afetadas."

Instituto Pro Bono

"Sugere-se, conforme proposta do IPB, que a regulamentação explicita o mandato institucional do GADE como órgão de assessoramento estratégico, com atuação de apoio técnico, metodológico e institucional aos órgãos de execução, sem substituição do defensor natural nem exercício de avocação processual automática."

"Nesse sentido, deve-se resguardar expressamente a independência funcional do membro responsável pelo caso, assegurando que a adesão às estratégias sugeridas seja facultativa e que a atuação do grupo se dê em caráter colaborativo e não hierárquico, preferencialmente mediante provocação ou concordância do órgão de execução."

IDDD

"2. Forma de acionamento do GADE para emissão de parecer

No que se refere à forma de acionamento do GADE, o IDDD defende que sua atuação se dê mediante provocação das defensoras e defensores públicos, sempre que identificarem a necessidade de apoio técnico e institucional qualificado para a condução de determinada demanda estrutural ou coletiva. Essa lógica reforça o caráter colaborativo do GADE, respeitando a autonomia funcional dos membros da Defensoria e valorizando sua capacidade de avaliação sobre a complexidade concreta dos casos sob sua responsabilidade.

Não se recomenda, portanto, a previsão de obrigatoriedade de manifestação do GADE para toda e qualquer ação coletiva ou demanda classificada como estrutural. A imposição automática de pareceres pode gerar sobrecarga desnecessária do grupo e engessamento da atuação institucional, além de desconsiderar que nem todas as demandas estruturais exigem o mesmo grau de apoio especializado. O acionamento facultativo, orientado pela necessidade concreta do caso, tende a tornar a atuação do GADE mais eficiente, qualificada e alinhada às prioridades reais da Defensoria.

3. Caráter não vinculante dos pareceres do GADE

O IDDD sugere que a regulamentação do GADE explicita, de forma inequívoca, que os pareceres emitidos pelo grupo possuem natureza consultiva e não vinculante. Tal previsão é fundamental para resguardar a independência funcional das defensoras e defensores públicos, princípio estruturante da Defensoria Pública e condição essencial para o adequado exercício de suas atribuições constitucionais.

O reconhecimento expresso do caráter não vinculante dos pareceres fortalece o papel do GADE como espaço de apoio técnico, reflexão estratégica e qualificação institucional, sem impor uma forma única de atuação. Em demandas estruturais, nas quais os contextos fáticos e territoriais são diversos e mutáveis, a flexibilidade decisória é um elemento-chave. Os pareceres do GADE devem servir como subsídio qualificado à tomada de decisão, e não como comando normativo que limite estratégias jurídicas legítimas e adequadas ao caso concreto.”

Rede Liberdade

“Conciliação em demandas: a conciliação em demandas já em andamento em núcleos só poderá ser efetivada diante de consulta à população vulnerável atingida, com escuta qualificada e vinculativa à orientação de organizações da sociedade civil e movimentos sociais.”

“Incidência em litígios estruturais nacionais e internacionais apenas após a consulta às populações vulnerabilizadas atingidas. ”

PROPOSTA DE SISTEMATIZAÇÃO

Iniciativa para Acionamento do GADE

- Acionamento facultativo.
- Exclusivamente pelo defensor natural ou Núcleo.
- Sem atuação de ofício.
- Sem acionamento pela Administração Superior.

Há consenso nas contribuições que tratam do tema (Núcleos Especializados, Conselho Consultivo da Ouvidoria, Instituto Pro Bono e IDDD) de que ao acionamento deve facultativo e depender exclusivamente do/a defensor/a natural ou do Núcleo Especializado que conduz o caso. A contribuição do Instituto Pro Bono, porém, parece deixar margem para acionamento não apenas pelo órgão da execução, ainda que exigindo ao menos a sua concordância.¹ Ao afirmar que o GADE não pode atuar em “substituição do defensor natural nem exercício de advocação processual automática”, a contribuição parece indicar essa leitura.

Para fundamentar a proposta, são destacados quatro argumentos principais: (1) a independência funcional impede acionamento obrigatório ou automático; (2) não cabe à Administração Superior, Corregedoria ou coordenações internas “distribuir” casos ao GADE; (3) demandas estruturais variam em complexidade e não exigem sempre assessoramento técnico; e (4) evita sobrecarga e burocratização, ao menos em caso de acionamento automático sob certas hipóteses.

Ainda no tema do acionamento, as contribuições trazem dois outros elementos para consideração: o ato de acionamento deve ser simples; e só deve ser possível a manifestação do

¹ O trecho é talvez ambíguo, pois fala “Nesse sentido, deve-se resguardar expressamente a independência funcional do membro responsável pelo caso, assegurando que a adesão às estratégias sugeridas seja facultativa e que a atuação do grupo se dê em caráter colaborativo e não hierárquico, preferencialmente mediante provocação ou concordância do órgão de execução.” É possível a leitura de que a sugestão autorizaria o acionamento contra a vontade do órgão da execução, ao utilizar o vocábulo ‘preferencialmente’, mas essa não parece a leitura mais adequada, servindo a expressão provavelmente apenas para sinalizar deferência em relação ao órgão responsável pela regulamentação, já que esse não está condicionado às contribuições recebidas. Caso necessário, é possível consultar a organização da sociedade civil para melhor esclarecer sua posição.

GADE em relação a demandas que já sejam objeto de um procedimento junto a algum órgão de execução.

Limites na Atuação do GADE

- Pareceres sempre não vinculantes.
- Sem controle, autorização ou revisão de mérito.
- Sem substituição da atuação do órgão de execução
- Sem “coordenação” que reduza competências dos órgãos de execução ou da Ouvidoria-Geral
- Cautela em conciliações em envolvendo temas estruturais em contextos políticos sensíveis

De forma geral, as contribuições afirmam que: (1) o GADE não poderia controlar, autorizar ou revisar atos pelos órgãos de execução da Defensoria Pública; (2) os pareceres e demais documentos produzidos pelo GADE não teriam efeito vinculante e não gerariam, no órgão de execução, nenhum dever de alinhamento às estratégias ou posições sugeridas; (3) que o GADE não poderia determinar a obrigatoriedade de determinada/s estratégia/s, protocolo ou padronização na atuação. Parte das contribuições expressam preocupação com a possibilidade de atuação oficiosa do GADE, interferência da Administração Superior na atuação-fim e monitoramento político de litígios estratégicos sensíveis.

A Ouvidoria e contribuições da sociedade civil expressam preocupação específica no tema do diálogo com a sociedade civil. A primeira detalha a preocupação em relação à interpretação do artigo 71-B, inciso I e II, afirmando que “coordenador o diálogo com a sociedade civil” não pode substituir ou controlar o órgão de execução ou mesmo o contato da Ouvidoria-Geral com a sociedade civil. Em relação ao inciso II, sugere-se consulta prévia às populações vulnerabilizadas, escuta qualificada e cautela em contexto de polarização política, considerando o risco de se “inviabilizar a plena efetivação de direitos e prejudicar a defesa das populações mais vulnerabilizadas”.

Com isso, a produção do GADE deveria se limitar a produzir diagnósticos, estudos e notas técnicas, sem impor métodos de trabalho, assumir atribuições dos órgãos de execução, definir prioridades ou assumir a condução de casos estruturais. Parece haver um relativo consenso que a produção final do GADE seria um parecer consultivo que deveria ter como objetivo subsidiar a atuação-fim, por exemplos sugerindo estratégias possíveis, referências técnicas para atuação, exemplos de experiências análogas, modelos, etc.

Efeitos da Instauração de Procedimento pelo GADE

- Sem sobrestamento.
- Sem travamento de prazos.
- GADE apenas subsidia.

As contribuições afirmam que a instauração de um procedimento pelo GADE não poderia suspender a tramitação do procedimento já instaurado, suspender prazos ou condicionar atos a serem realizados pela/o defensor/a natural à prévia manifestação do GADE – seja judicial ou extrajudicialmente. Não poderia, por exemplo, condicionar ou suspender a propositura de eventual ação judicial. Alguns dos argumentos levantados são a necessidade de celeridade na condução de casos estruturais, pois eventuais atrasos podem trazer prejuízos às pessoas atendidas, e que a/o defensor/a natural mantém sua responsabilidade funcional em relação ao caso.

Relação Entre GADE e Prerrogativas Funcionais

- Independência funcional não pode ser afetada pela atuação do GADE.
- Espaço jurídico-político de atuação dos órgãos de execução não pode sofrer interferência pela atuação do GADE
- GADE não define teses.
- GADE não padroniza estratégias.
- GADE não intervém em litígios sem provocação.

Há ampla convergência que a garantia das prerrogativas funcionais dos órgãos de execução deve ser um dos pontos nodais da regulamentação. As diferentes contribuições são uníssonas em afirmar que a independência funcional deve prevalecer sobre qualquer orientação do GADE. Em temas, por exemplos, como estratégia processual, decisão sobre ajuizamento, ou não, de ações judiciais, métodos de prova, interação com a sociedade civil, condução de acordos e escolha de temas a serem trabalhados.

Há uma preocupação com o GADE poder interferir em litígios de alta sensibilidade política. Uma das formas que aparecem para reduzir o risco parecem ser as contribuições relativas à forma de escolha dos/as representantes eleitos/as, mas, como esse é tema para outro/a relator/a explorar, deixaremos de lado.

Por fim, em específico no caso de tentativas de conciliação ou mediação pelo GADE, uma das contribuições destaca que essas devem passar por consulta prévia às pessoas interessadas na demanda e que o/a defensor/a natural deve ter a palavra final sobre aderir, ou não, à via consensual.

Pontos Não Contemplados nas Contribuições

Além dos temas explorados pelas contribuições, de forma a contribuir no andamento dos trabalhos do GT/GADE, identificamos os seguintes pontos que necessitariam de regulamentação quanto à iniciativa, limites, efeitos da instauração de um procedimento pelo GADE e relação com prerrogativas e que não foram objeto de atenção nas contribuições:

- Procedimento de acionamento do GADE;
- Comunicação/publicidade do acionamento do GADE;
- Questão da iniciativa/acionamento em relação a competências do GADE que não parecem ter relação com casos concretos (ex.: estabelecimento de diretrizes para a atuação internacional);
- Melhor diferenciação dos limites conforme atribuição do GADE;
- Limites da atuação do GADE em relação a iniciativas capitaneadas pela Administração Superior (ex.: Assessorias, Observatório das Comunidades, acompanhamento de acordos assinados pela DPESP relativos à atuação-fim);
- Relação entre existência de procedimento no GADE e instauração de novos procedimentos por órgãos da execução em temas conexos;
- Mecanismos de proteção da independência funcional em caso de indício de extrapolação do GADE de seus limites de atuação;
- Consequências, ou ausência de, em caso de atuação contrária à sugestão do GADE (em especial quanto à possibilidade, ou não, de atuação pela Corregedoria).