



## O papel dos defensores para uma jurisdição democrática do STF

Os limites e as possibilidades do exercício da jurisdição constitucional são alguns dos grandes temas contemporâneos do Direito, argumentando MENDES (2005, p. 89-90) que a ênfase ao modelo abstrato por parte da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) representa a evolução no sistema de controle de constitucionalidade pátrio, revigorando o elemento de legitimidade do instituto.

A despeito de tal argumento, a análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) indica a insuficiência de tal narrativa, apontando, ao revés, para a restrição do alcance de sua atuação na esfera política. Nesse sentido, indicam-se como demonstração de tal assertiva as interpretações restritivas quanto ao controle abstrato adotadas pelos ministros do STF, que se ocuparam, nada obstante a ausência de previsão constitucional nessa direção, do desenvolvimento do conceito e da abrangência da pertinência temática, impondo, como exigência para a propositura das ações de controle abstrato, o preenchimento de tal requisito implícito para alguns dos legitimados do art. 103 CF/88, dentre os quais as entidades de classe de âmbito nacional.

Além das insuficiências no campo de atuação do controle abstrato, por via da restrição jurisprudencial ao direito de propositura das ações, relevante pontuar que tal modalidade de controle, mais do que defender a Constituição e os direitos e garantias fundamentais, tem figurado como grande instrumento para a defesa de interesses corporativos, segundo atesta pesquisa realizada pela Universidade de Brasília (COSTA; BENVINDO, 2013, p. 77-78).

Em meio a tal contexto de esvaziamento dos mecanismos de controle como forma de efetivação de direitos fundamentais e de garantia do interesse público, com vista ao aprimoramento da jurisdição constitucional brasileira, propõe-se a reinterpretação e alargamento de atribuição do sentido do disposto no art. 103 da CF/88, bem como a imprescindibilidade da atuação da Defensoria Pública no controle abstrato de constitucionalidade brasileiro como forma de ampliação da esfera pública jurídica e fomento à reversão dos padrões de desigualdade no País, haja vista tratar-se de instituição que “possui a irrenunciável função de promover a inclusão das classes sociais menos favorecidas, reintegrando à ordem jurídica estatal aqueles que historicamente permanecem excluídos e marginalizados” (Esteves; Silva, 2018, p. 385).

A despeito disso, mencione-se que, seguindo a interpretação restritiva atualmente empregada sobre a matéria na jurisprudência do STF, as próprias entidades de classe de âmbito nacional da Defensoria Pública vêm encontrando obstáculos na defesa de grupos vulneráveis, como se pode ver a seguir.



Em 2016, a Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep) protocolou no STF a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) n. 5.581, questionando dispositivos da Lei n. 13.301/2016 – que trata de medidas de vigilância em saúde relativas aos vírus da dengue, da chikungunya e da zika –, notadamente seu art. 18, que trata de benefícios assistenciais e previdenciários para as crianças e mães vítimas de sequelas neurológicas. A entidade apontava, ainda, por meio da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), omissão do poder público quanto à possibilidade de interrupção da gravidez nas políticas de saúde para mulheres grávidas infectadas pelo zika, pugnando pela inconstitucionalidade do enquadramento de mulheres nessa situação ao art.124 do Código Penal Brasileiro.

Apesar da relevância e abrangência da matéria, por unanimidade, em abril de 2020, o Plenário do STF julgou prejudicada a ADI 5.581, reconhecendo a perda do objeto da ação, diante da revogação do principal ponto questionado pela Medida Provisória n. 894/2019, que institui pensão vitalícia a crianças com microcefalia decorrente do zika vírus. Além disso, a relatora da ação, a Ministra Cármen Lúcia, votou pela ausência de legitimidade da Anadep para a propositura da ADPF, ressaltando que a jurisprudência do STF somente reconhece a legitimidade das entidades de classe nacionais para o ajuizamento de ação de controle abstrato se houver nexos de afinidade entre seus objetivos institucionais e o conteúdo dos textos normativos, fazendo incidir, assim, a interpretação restritiva da expressão “entidades de classe” do art. 103, IX, da CF/88. Segundo a relatora, o tema questionado não teria relação com interesses jurídicos típicos de defensores públicos, suas prerrogativas e direitos, tratando-se de matéria estranha aos interesses da Anadep. (BRASIL, STF. ADI n. 5.581/DF. Pleno. Rel.: Min<sup>a</sup>. Cármen Lúcia. Julg. 30.04.2020. DJe, Brasília, 11.05. 2020).

Válido pontuar, contudo, o entendimento firmado pelo Ministro Barroso, no julgamento da ação, ao asseverar que deveria ser reconhecida a legitimidade da entidade para o ingresso das ações de controle abstrato, aplicando o precedente do Plenário na ADI 3.961, em que se reconheceu que a Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho – Anamatra – tem legitimidade para questionar normas que afetam interesses de trabalhadores celetistas. (BRASIL, STF. ADI n. 3.961/DF. Pleno. Rel.: Min. Roberto Barroso. Julg. 1.04.2020 DJe, Brasília, 22.04.2020). Pela mesma lógica, argumenta Barroso, deve a Anadep ter direito de questionar normas que afetam os interesses de pessoas hipossuficientes, que sentem, de forma mais acentuada, os impactos tanto da epidemia do Zika vírus quanto da criminalização da interrupção da gestação. Ressalta, por fim, que em ambos os casos, os interessados não integram as associações, mas são o objeto de sua atuação profissional.

Deveras, o mesmo raciocínio deveria ser aplicado ao julgamento da ação interposta pela Anadep, uma vez que o objeto da demanda interposta pela entidade também tende a repercutir diretamente sobre a atividade profissional desempenhada pela classe envolvida. Com efeito, não restam dúvidas de que o atendimento às demandas das famílias afetadas pelos casos da síndrome congênita do Zika (que são carentes, em sua maioria), por certo, será abarcado por órgãos de execução da Defensoria de todo o País – ou seja, a matéria versada ressoa diretamente sobre a atividade profissional desempenhada pela classe envolvida.



Importa registrar, ainda, que promover ação direta de inconstitucionalidade, em face de lei ou ato normativo, nos termos do art. 103, IX, da CF/88, constitui uma das finalidades que se encontram expressamente elencadas no art. 2º, IV, do Estatuto da Anadep, assim como a prerrogativa de poder atuar em benefício de grupos vulneráveis e na defesa de qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Aspecto que igualmente merece destaque diz respeito à possibilidade de reconhecer a legitimidade da própria instituição Defensoria Pública para atuar perante o STF, por meio do controle abstrato, haja vista sua missão, estabelecida, sobretudo constitucionalmente, consistente em promover os direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, de forma integral e gratuita, aos necessitados.

Analisando a legislação pertinente à instituição, Paiva e Fensterseifer (2019, p. 101) fazem a ressalva no sentido de que para que a Defensoria possa honrar a característica que lhe foi atribuída pelo legislador (o infraconstitucional e o constitucional), que a projetou como expressão e instrumento do regime democrático, deve assumir, dentre outras, a responsabilidade de:

*[...] participar ativamente dos processos decisórios e da definição de políticas públicas pelos três poderes da República, no que estará se projetando como instrumento do regime democrático, como porta-voz da população necessitada.*

Imperioso, destacar, assim, que sem embargo da ausência de previsão expressa acerca de sua legitimidade para o ingresso de ações de controle abstrato, no art. 103 da CF/88 ou mesmo no disposto no art. 2º, da Lei n. 9.868/99, a própria Constituição, em seu art. 134, estabelece que a Defensoria Pública é instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado, tendo por função precípua a proteção de interesses de pessoas vulneráveis e hipossuficientes, bem como a promoção dos direitos humanos, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, na forma do [inciso LXXIV do art. 5º do mesmo texto normativo](#). Da interpretação do citado dispositivo decorre, pois, a capacidade da instituição para promover todas as espécies de ações aptas a propiciar a adequada e a efetiva tutela dos direitos coletivos ou individuais homogêneos, quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas vulneráveis.

Ressalte-se, também, que o art. 103A da CF/88, ao conceder ao Defensor Público-Geral Federal (DPGF) a prerrogativa de provocar a edição, revisão ou cancelamento dos enunciados da súmula vinculante – por força do que dispõe o art. 3º da Lei n. 11.417/2006 – evidencia o claro intuito do legislador em reconhecer a legitimidade da instituição para figurar como ator na construção e padronização da interpretação jurídico-constitucional, uma vez que não se desconhece o fato de que as súmulas vinculantes resultam de criação judicial do direito proveniente de interpretação jurídica desenvolvida pelo STF no exercício da jurisdição constitucional.



Além do plano normativo constitucional, a própria Lei Complementar n. 80/1994, que trata de prescrever normas gerais destinadas à organização da Defensoria, ratifica tal posicionamento ao preceituar que constituem objetivos institucionais da Defensoria Pública: a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais; a afirmação do Estado Democrático de Direito; a prevalência e a efetividade dos direitos humanos; e a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Frise-se, ainda, que a evolução das demandas sociais e a ampliação da busca pela satisfação do direito da coletividade trazem como consequência a legitimidade da instituição para o exercício da ação civil pública, na tutela das coletividades hipossuficientes (BRASIL, STF. ADI n. 3.943/DF. Pleno. Relator: Min<sup>a</sup>. Cármen Lúcia. Julg. 6 e 7.05.2015. DJe, Brasília, 6.08.2015).

Barroso (2010, p. 303), atendendo ao princípio da unidade da Constituição, tido como especificação da interpretação sistemática, afirma que nenhuma norma deve ser considerada isoladamente. Tomando por base a citada lição, torna-se necessário reconhecer que, sem prejuízo da atuação das entidades de classe acima referidas, os próprios defensores públicos, por meio do DPGF (chefe da Defensoria Pública da União – DPU), seriam dotados de legitimidade para o manejo de ações destinadas a aferição da validade das leis. Por mais que todas as defensorias sejam autônomas, nada impede que, atuando de forma harmônica com as demais Defensorias (dos Estados e do Distrito Federal), a DPU possa formular uma pauta nacional e conjunta, com vista a tornar mais efetiva a atuação estratégica da instituição perante o STF, além de proporcionar o afinamento do discurso da unidade funcional.

Impõe-se, desse modo, uma visão constitucionalmente adequada do instituto “pertinência temática”, de forma a possibilitar a legitimidade das entidades de classe que representam os defensores públicos e da própria Defensoria, para o manejo das ações de controle abstrato perante o STF, em todas as hipóteses em que se constatar a necessidade de proteção dos interesses das populações e pessoas vulneráveis e hipossuficientes economicamente, aptas a terem seus interesses representados pela instituição.

Com efeito, considerando que a via formal (representada pela emenda constitucional) não constitui hipótese exclusiva de alteração do conteúdo das normas constitucionais e reconhecendo as dificuldades do legislador em acompanhar as transformações políticas e sociais que se sucedem no tempo, propõe-se a ressignificação do mencionado modelo, por meio de um processo informal de alteração constitucional – qual seja, a mutação constitucional –, com vista a remover obstáculos que desafiam a própria legitimidade dos defensores públicos para o manejo do controle abstrato de constitucionalidade.

Por oportuno, é de se notar, que embora tenha pouco tempo de existência, a Defensoria Pública é considerada pela sociedade brasileira como a mais importante do Brasil na garantia de direitos fundamentais. É o que revela levantamento recente, concluído pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), divulgado em 2019, que atesta que a Defensoria Pública é a instituição do Sistema de Justiça mais conhecida, confiável e mais bem avaliada pela sociedade (78% dos brasileiros aprovam a sua atuação), alcançando o maior índice de aprovação entre as instituições pesquisadas.

O reconhecimento do trabalho da instituição por parte da sociedade configura, por óbvio, forte argumento para justificar sua legitimidade para o manejo das ações de controle abstrato, via mutação da



---

constitucional; constituindo dever do Judiciário adequar o Direito vigente à realidade circundante e às mudanças originadas, atendendo, sempre, às possibilidades normativas, tal como se dá no caso sob análise.

Diante do quadro delineado, a proposta formulada se mostra plenamente viável. Além de realidade diversa, a medida encontra abrigo, também, na possibilidade aberta do sentido semântico da norma disposta no art. 103 da CF/88, que restou criada pelo constituinte com o claro intuito de ampliar o leque de legitimados para manejo do controle abstrato, sem qualquer distinção.

A mudança de comportamento por parte do tribunal quanto à matéria, com efeito, torna-se imperiosa, dado que apta a contribuir para a superação dessa perspectiva limitadora da jurisdição constitucional, atribuindo, ainda, maior poder à sociedade civil, que, por intermédio de órgãos e instituições canalizadoras de sua vontade, poderá provocar o STF nas tomadas de decisão judiciais cruciais à própria efetivação da cidadania, impulsionando audaciosas transformações nas estruturas sociais do País.

---

#### Referências:

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

COSTA, Alexandre Araújo; BENVINDO, Juliano Zaiden. **A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade? O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais**. Brasília: UnB, 2013.

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

MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

PAIVA, Caio; FENSTERSEIFER, Tiago. **Comentários à Lei Nacional da Defensoria Pública**. Belo Horizonte: CEI, 2019.

#### Date Created

14/07/2020