

# Assimetrias federativas no Controle de Constitucionalidade: Defensoria Pública entre Estados e União

*Asimetrías federativas en el Control de Constitucionalidad: la Defensoría Pública entre los Estados y la Unión*  
*Federative Asymmetries in Constitutional Review: Public Defender's Offices between the States and the Union*  
*Asimmetrie federative nel Controllo di Costituzionalità: la Difesa Pubblica tra gli Stati e l'Unione*

**Igor Roberto Albuquerque Roque<sup>1</sup>**

Mestrando em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Brasil

**RESUMO: Objetivo:** investigar por que Defensorias estaduais dispõem de legitimação ativa para o controle abstrato nos Tribunais de Justiça, ao passo que a Defensoria Pública da União permanece excluída do rol do art. 103 da Constituição, e avaliar como essa assimetria impacta a uniformidade protetiva de direitos fundamentais. **Método:** abordagem dogmático-exegética, com análise normativa dos arts. 103 e 125, §2º, da Constituição, da legislação processual correlata e de literatura especializada, além do exame de práticas institucionais e do microsistema de precedentes, sem coleta empírica original. **Resultados:** a legitimação estadual decorre da margem de conformação conferida aos Estados, cujo parâmetro exclusivo é a Constituição estadual; a exclusão da DPU deriva da taxatividade federal e visa preservar a objetividade do controle. Efeitos: delongas decisórias, fragmentação jurisprudencial e dependência de terceiros legitimados, com impacto desproporcional sobre grupos vulneráveis. Caminhos de harmonização: (i) reforma constitucional com filtros de pertinência temática, justificação reforçada e gestão de agenda; (ii) cooperação DPU-PGR, fortalecimento de *amicus curiae*, audiências públicas inclusivas e uso estratégico de ADPF; (iii) atuação intensiva em IRDR/IAC para estabilização intersistêmica. **Conclusão:** uma governança combinada – abertura institucional com salvaguardas e coordenação vertical – é capaz de compatibilizar autonomia federativa, isonomia protetiva e racionalidade decisória. Contribuição: propõe critérios operacionais para pertinência temática, justificação reforçada e modulação, alinhando proteção de vulneráveis e eficiência institucional em todo o país.

**Palavras-chave:** Controle de constitucionalidade; Defensoria Pública; Federalismo; Legitimação ativa; Uniformização jurisprudencial.

**RESUMEN: Objetivo:** investigar por qué las Defensorías Públicas estatales disponen de legitimación activa para el control abstracto ante los Tribunales de Justicia, mientras que la Defensoría Pública de la Unión permanece excluida del elenco del artículo 103 de la Constitución, y evaluar cómo esta asimetría impacta la uniformidad en la protección de los derechos fundamentales. **Método:** enfoque dogmático-exegético, con análisis normativo de los artículos 103 y 125, párrafo 2, de la Constitución, de la legislación procesal correlata y de la literatura especializada, además del examen de prácticas institucionales y del microsistema de precedentes, sin recolección empírica original. **Resultados:** la legitimación estatal deriva del margen de conformación conferido a los Estados, cuyo parámetro exclusivo es la Constitución estadual; la exclusión de la Defensoría Pública de la Unión se origina en la taxatividad federal y busca preservar la objetividad del control. Efectos: demoras decisorias, fragmentación jurisprudencial y dependencia de terceros legitimados, con impacto desproporcionado sobre grupos vulnerables. Vías de armonización: reforma constitucional con filtros de pertinencia temática, justificación reforzada y gestión de agenda; cooperación entre la Defensoría Pública de la Unión y la Procuraduría General de la República, fortalecimiento del *amicus curiae*, audiencias públicas inclusivas y uso estratégico de la acción de incumplimiento de precepto fundamental; actuación intensiva en los incidentes de resolución de demandas repetitivas y de asunción de competencia para la estabilización intersistémica. **Conclusión:** una gobernanza combinada, basada en apertura institucional con salvaguardas y coordinación vertical, es capaz de compatibilizar autonomía federativa, isonomía protectora y racionalidad decisoria. Contribución: propone criterios operativos para la pertinencia temática, la justificación reforzada y la modulación de efectos, alineando la protección de los vulnerables y la eficiencia institucional en todo el país.

**Palabras clave:** control de constitucionalidad; Defensoría Pública; federalismo; legitimación activa; uniformización jurisprudencial.

<sup>1</sup> Defensor Público Federal, desde jul/2013. Ex-Procurador Federal, de 2011 a 2013. Mestrando em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

**ABSTRACT: Objective:** To examine why state Public Defender's Offices are allowed to bring abstract constitutional review before State Courts of Justice, whereas the Federal Public Defender's Office (DPU) is not listed among Article 103 petitioners, and to assess how this asymmetry affects nationwide uniform protection of fundamental rights. **Method:** Doctrinal-exegetical analysis of Articles 103 and 125 §2 of the Constitution, the relevant procedural framework, and specialized literature, coupled with an institutional reading of the CPC/2015 precedent-making microsystem, without original empirical collection. **Findings:** State-level standing follows from the constitutional room for design granted to the States, whose exclusive parameter is their own Constitution; the DPU's exclusion results from the federal taxative list aimed at preserving objectivity and decisional economy. Effects: Decision-making delays, inter-regional fragmentation, and structural dependence on third-party petitioners, disproportionately burdening vulnerable groups. Harmonization paths: (i) constitutional amendment with safeguards (substantive thematic pertinence, heightened justification, agenda governance); (ii) institutional cooperation between DPU and the Federal Prosecutor-General, stronger *amicus curiae* participation, inclusive public hearings, and strategic use of ADPF; (iii) intensive use of IRDR/LAC to stabilize theses and feed national uniformity. **Conclusion:** Calibrated governance—opening with safeguards plus vertical coordination—can reconcile federal autonomy, equality, and decisional rationality.

**Keywords:** Judicial review; Public Defender's Office; Federalism; Standing; Precedent uniformity.

**SOMMARIO: Obiettivo:** indagare perché le Difese Pubbliche statali dispongano di legittimazione attiva per il controllo astratto presso i Tribunali di Giustizia, mentre la Difesa Pubblica dell'Unione rimane esclusa dall'elenco di cui all'art. 103 della Costituzione, e valutare come tale asimmetria incida sull'uniformità della tutela dei diritti fondamentali. **Metodo:** approccio dogmatico-esegetico, con analisi normativa degli artt. 103 e 125, § 2, della Costituzione, della legislazione processuale correlata e della letteratura specializzata, nonché esame delle prassi istituzionali e del microsistema dei precedenti, senza raccolta empirica originale. **Risultati:** la legittimazione a livello statale deriva dal margine di conformazione riconosciuto agli Stati, il cui parametro esclusivo è la Costituzione statale; l'esclusione della Difesa Pubblica dell'Unione discende dalla tassatività federale e mira a preservare l'oggettività del controllo. Effetti: ritardi decisionali, frammentazione giurisprudenziale e dipendenza da soggetti terzi legittimati, con impatto sproporzionato sui gruppi vulnerabili. Percorsi di armonizzazione: riforma costituzionale con filtri di pertinenza tematica, giustificazione rafforzata e gestione dell'agenda; cooperazione tra Difesa Pubblica dell'Unione e Procuratore Generale della Repubblica, rafforzamento dell'*amicus curiae*, udienze pubbliche inclusive e uso strategico dell'azione di inosservanza di precetto fondamentale; azione intensiva negli incidenti di risoluzione di domande ripetitive e di assunzione di competenza per la stabilizzazione intersistemica. **Conclusione:** una governance combinata, caratterizzata da apertura istituzionale con salvaguardie e coordinamento verticale, è in grado di conciliare autonomia federativa, isonomia protettiva e razionalità decisionale. Contributo: propone criteri operativi per la pertinenza tematica, la giustificazione rafforzata e la modulazione degli effetti, allineando la tutela dei vulnerabili e l'efficienza istituzionale su tutto il territorio nazionale.

**Parole chiave:** controllo di costituzionalità; Difesa Pubblica; federalismo; legittimazione attiva; uniformazione giurisprudenziale.

## Introdução

O desenho federativo brasileiro produziu, desde 1988, um sistema de controle de constitucionalidade em dois planos: o federal, concentrado no Supremo Tribunal Federal (STF), e o estadual, deferido aos Tribunais de Justiça (TJs) com base no art. 125, §2º, da Constituição. A norma faculta aos Estados instituírem a representação de inconstitucionalidade em face das Constituições estaduais – vedada a legitimação exclusiva de um único órgão – o que abriu espaço para arranjos locais de legitimação, inclusive para a Defensoria Pública estadual (Brasil, 1988; Mendes, 1999). Nesse quadro, emerge uma assimetria: embora algumas Defensorias estaduais atuem como legitimadas em ações diretas perante TJs por força de Constituições estaduais, a Defensoria Pública da União (DPU) não integra o rol do art. 103 da Constituição e, portanto, não pode provocar o STF no controle abstrato – uma lacuna que, à primeira vista, fragiliza a uniformidade protetiva a grupos vulneráveis (Brasil, 1988; Ferreira; Geraige Neto, 2018).

A discussão a seguir opera em torno da seguinte questão norteadora, pretendendo respondê-la: por que as Defensorias estaduais possuem legitimidade para o controle abstrato nos TJs – via constituições locais – enquanto a DPU está excluída do acesso ao STF, e como essa assimetria afeta a tutela nacional e uniforme de direitos fundamentais? A resposta exige reconstruir

o “controle” em chave federativa, distinguindo competência, parâmetro e legitimidade (Mendes, 1999; Modesto, 2016).

O objetivo geral é investigar as disparidades normativas e institucionais que permitem a legitimação das Defensorias estaduais no plano estadual, negando, porém, competência ativa equivalente à DPU no plano federal. Objetivos específicos: (i) reconstruir a arquitetura constitucional do controle em dois níveis (arts. 103 e 125, §2º, da CF/88), com ênfase no parâmetro de controle; (ii) examinar a jurisprudência e a doutrina sobre legitimação ativa e seus filtros (v.g., interpretação do art. 103, IX); (iii) mapear os efeitos práticos da exclusão da DPU sobre a proteção de populações vulneráveis; e (iv) avaliar instrumentos e arranjos compensatórios (audiências públicas, *amicus curiae* e IRDR) para mitigar déficits de participação e uniformidade (Ferreira; Geraige Neto, 2018; Guimarães, 2020; Guedes, 2018; Melo; Pereira, 2024).

A justificativa repousa em três teses. Primeiro, a competência estadual para controle abstrato tem parâmetro próprio – a Constituição do Estado – e não a Constituição Federal; essa “parametricidade” é pacificada e resulta diretamente do art. 125, §2º (Modesto, 2016; Mendes, 1999). Segundo, no plano federal, o rol de legitimados do art. 103 é taxativo, e a orientação jurisprudencial tem sido restritiva quanto à ampliação por via interpretativa, ainda que haja vozes pela evolução hermenêutica em nome da ampliação do acesso democrático (Ferreira; Geraige Neto, 2018). Terceiro, essa diferença estrutural repercute na capacidade de formação de precedentes vinculantes com foco em grupos vulneráveis – dimensão em que a DPU teria plausível contribuição como representante institucional, mas que hoje depende de canais indiretos de incidência (Guedes, 2018; Guimarães, 2020).

Do ponto de vista metodológico, será adotada uma abordagem teórico-analítica do federalismo judicial, articulando a dogmática do parâmetro (Constituição estadual x Constituição federal) e mecanismos participativos na jurisdição constitucional. O estudo das audiências públicas do STF mostra que, embora anunciadas como democratizantes e instrutórias, revelam tensões entre produção de informação e participação social efetiva – inclusive com aproximações ao “lobby” judicial, questão que exige cuidado argumentativo (Guimarães, 2020). Podemos considerar que a promessa de pluralização decisória convive com uma prática nem sempre inclusiva.

As quatro seções do desenvolvimento se organizam do seguinte modo. A primeira parte, reconstrói a arquitetura do controle em perspectiva federativa, destacando a concorrência de jurisdições e a separação de parâmetros: no STF, o parâmetro é a CF/88; nos TJs, a Constituição estadual – com eficácia erga omnes no plano estadual e sem subordinação a órgãos políticos. A segunda, examina as assimetrias de legitimação: como Constituições estaduais incluem a Defensoria Pública na legitimação ativa, enquanto a DPU permanece fora do art. 103; aqui se discutem limites e possibilidades de interpretação do inciso IX. A terceira, avalia os efeitos práticos dessa exclusão e mapeia vias de participação: *amicus curiae* e audiências públicas, ressaltando déficits de contraditório dos afetados no IRDR e a necessidade de representação qualificada de interesses difusos. Por fim, a quarta explora soluções de harmonização e de mitigação: o uso estratégico do IRDR (inclusive nos juizados) para uniformização intra e intersistêmica e a densificação dos canais participativos, indicando seus limites e potenciais.

## 1 Arquitetura constitucional do controle concentrado

A Constituição de 1988 desenha um sistema de controle concentrado que combina racionalidade institucional e economia decisória: restringe o acesso à jurisdição constitucional a um rol de legitimados (art. 103), estrutura processos objetivos com efeitos erga omnes e vinculantes e, em paralelo, permite aos Estados instituírem controle abstrato perante os respectivos Tribunais de Justiça (art. 125, §2º). O arranjo busca harmonizar a força normativa da Constituição com a estabilidade do sistema, evitando a proliferação desordenada de ações e preservando a centralidade

do debate normativo em sede abstrata (Brasil, 1988). Na chave processual, trata-se de um processo constitucional autônomo e “objetivo”, desatrelado de litígios subjetivos, voltado, de imediato, à guarda da Constituição – traço que explica a densidade dos seus efeitos e justifica, ao menos em tese, a seletividade no acesso (Ferraz, 2007). Segundo Ferraz (2007), as Leis 9.868/1999 e 9.882/1999 consolidaram esse perfil, afirmando efeitos erga omnes e, progressivamente, vinculantes, o que reforça a necessidade de calibrar a legitimação ativa para evitar sobrecarga e incongruências estruturais.

A racionalidade do rol do art. 103 é tripla. Primeiro, preserva a “objetividade” do controle ao condicionar o acesso a sujeitos institucionais com capacidade de formular conflitos normativos em termos amplos, não casuísticos, evitando desvirtuamentos de agenda (Brasil, 1988). Segundo, opera como mecanismo de filtragem democrática, na medida em que legitima a atuação de atores dotados de representatividade institucional e de responsabilidade política ou técnico-funcional, coerente com a natureza contra-majoritária da jurisdição constitucional (Ferraz, 2007). Terceiro, organiza arenas de deliberação especializada: a própria técnica decisória da interpretação conforme e da declaração parcial sem redução de texto – positivadas no art. 28, parágrafo único, da Lei 9.868/1999 – reforça que o STF, mesmo ao não expulsar integralmente um enunciado, “decide” o parâmetro de validade e, por isso, deve ser acionado por legitimados com lastro institucional suficiente (Cardoso, 2009). Segundo Cardoso (2009), tais técnicas são genuínas formas de controle, com a mesma eficácia da declaração de constitucionalidade/inconstitucionalidade, e respondem à necessidade de preservar a unidade da Constituição e a máxima efetividade dos seus preceitos.

Do ponto de vista histórico, a taxatividade do rol não é casual. Até 1988, a legitimação ativa era, em larga medida, concentrada, o que tornava o sistema dependente de um único *gatekeeper*; a Constituição Cidadã expande o elenco, mas mantém-no fechado, recusando a legitimação universal para o controle abstrato – opção que se justifica pela própria estrutura de processo objetivo e pelos seus efeitos expansivos (Ferraz, 2007). Ferraz lembra que a ampliação de legitimados conviveu, desde cedo, com o reforço normativo do modelo, inclusive pela positivação dos efeitos erga omnes e, depois, do efeito vinculante, o que consolidou uma tradição de autocontenção no acesso para preservar a coerência da jurisdição constitucional (Ferraz, 2007).

A mesma historicidade explica a tensão atual em torno de leituras extensivas do inciso IX (entidades de classe de âmbito nacional). Há propostas de interpretação alargada mediadas pela tutela coletiva, que pretendem compatibilizar a proteção de grupos vulneráveis com o desenho taxativo, sem implodir a arquitetura do art. 103 (Ferreira; Geraige Neto, 2018). Podemos considerar que a disputa não é semântica, mas institucional: o que se discute é qual a “porta de entrada” legítima para traduzir pleitos coletivos em controvérsias normativas abstratas, sem criar um atalho que converta o rol em cláusula aberta.

A seletividade, todavia, não elimina assimetrias. Debates como o da “pertinência temática” – às vezes manejada como filtro adicional para legitimados especiais – revelam divergências entre leitura literal e construção jurisprudencial restritiva. Em chave crítica, a literatura aponta o risco de filtros sub-constitucionais desidratem o comando do art. 103, deslocando indevidamente o centro de gravidade da legitimidade do texto para requisitos de procedibilidade não expressos (Rangel, 2017). A crítica sugere que a taxatividade já cumpre a função de contenção e que, portanto, a adição de barreiras implícitas deve ser controlada para evitar supressão de acesso em causas estruturalmente relevantes (Rangel, 2017).

No plano estadual, a margem de conformação do art. 125, §2º, é significativa. O dispositivo autoriza os Estados a instituírem a representação de inconstitucionalidade em face da Constituição estadual, vedada a legitimação exclusiva a um único órgão, deixando ao constituinte local desenhar o catálogo de legitimados e a tramitação procedimental (Brasil, 1988). Ferraz ressalta que a legitimação ativa e as modalidades do controle devem ser resolvidas pelo constituinte estadual, guardada a vedação expressa, e que o instrumento é exercido, em processo objetivo, perante o

Tribunal de Justiça (Ferraz, 2007). Em síntese, o constituinte federal não “transportou” integralmente o sistema do plano federal, mas forneceu um núcleo mínimo, abrindo espaço a variações conformativas locais, o que preserva a autonomia sem descolar do modelo (Ferraz, 2007).

Daí decorre a questão paramétrica: qual é o parâmetro de controle no âmbito estadual? A resposta ortodoxa indica a Constituição estadual como parâmetro único, em fidelidade literal ao art. 125, §2º (Brasil, 1988). Mas a prática federativa complexifica o quadro: cartas estaduais frequentemente reproduzem, imitam ou remetem à Constituição Federal. Modesto reconstrói a doutrina e a jurisprudência para mostrar que normas estaduais de reprodução obrigatória, de imitação e, sobretudo, de remissão material são operativas e podem servir de parâmetro na jurisdição constitucional estadual; não se trata de “ruídos” ou enxertos sem densidade, mas de normas estaduais exigíveis, ainda que miméticas (Modesto, 2016). Segundo Modesto (2016), apenas remissões “devolutivas” meramente formais, sem conteúdo material próprio, não prestam ao controle abstrato; todo o restante integra o corpus constitucional estadual e, portanto, pode fundamentar a declaração (ou rejeição) de inconstitucionalidade em sede concentrada local.

Essa construção converge com Mendes, para quem normas de reprodução não são inócuas e mantêm eficácia própria no âmbito estadual, inclusive para viabilizar os meios processuais de tutela, como a ação direta perante a Constituição estadual. O argumento rebate a objeção de que admitir tais normas como parâmetro esvaziaria o papel do STF: ao contrário, a coexistência de jurisdições supõe parâmetros autônomos e diferenciados, e a decisão estadual, embora erga omnes no plano local, não subverte a guarda da Constituição pela Corte Suprema (Mendes, 1999). A crítica, ademais, ignora que a alternativa – recusar a parametricidade – também compromete a autonomia estadual e pode retirar, irremediavelmente, do mundo jurídico leis locais sem a devida coordenação federativa (Mendes, 1999).

No tocante à função e aos efeitos, o paralelismo entre os planos federal e estadual é reconhecido, mas não absoluto. O processo estadual é objetivo, com eficácia geral no território do Estado, porém guiado por parâmetro próprio e pela conformação procedimental local. A coexistência exige coordenação, especialmente quando a questão envolve normas de reprodução obrigatória – cenário em que a via recursal extraordinária, ou a reclamação, pode servir de válvula de compatibilização sem negar a jurisdição estadual (Ferraz, 2007; Mendes, 1999). A lição é de prudência: parâmetros autônomos não significam ilhas; significam circuitos decisórios com pontos de acoplamento para evitar contradições intoleráveis.

No plano metodológico, as técnicas de decisão típicas do controle concentrado – interpretação conforme e declaração parcial sem redução de texto – também informam o nível estadual. Cardoso mostra que, no STF, tais técnicas preservam a unidade da Constituição e são expressamente previstas na Lei 9.868/1999; a transposição ao âmbito estadual é possível, desde que o parâmetro seja a Constituição do Estado e que o desenho procedimental local as incorpore de forma adequada (Cardoso, 2009; Brasil, 1999a). O ponto é menos dogmático do que parece: ao permitir soluções intermediárias, o tribunal estadual evita nulidades desnecessárias e ajusta a legislação local ao parâmetro estadual, mantendo a integridade sistêmica (Cardoso, 2009).

Esse mosaico de convergências e dissensos tem implicações diretas para a distribuição federativa de poder normativo. Quando se reconhece que a Constituição estadual – inclusive por meio de normas de reprodução/imitação/remissão material – é o parâmetro do controle concentrado local, preserva-se a autonomia normativa do Estado e a capacidade de resguardar seus próprios princípios estruturantes; simultaneamente, preserva-se a possibilidade de coordenação vertical, por meio de mecanismos recursais e da própria densidade das normas gerais federais (Mendes, 1999; Modesto, 2016). Por outro lado, leituras restritivas do rol do art. 103, ou filtros adicionais como a “pertinência temática” aplicada de modo rígido, podem produzir assimetrias injustificadas de acesso e, em última instância, afetar a uniformidade da tutela de direitos, inclusive de populações vulneráveis – um efeito colateral que a arquitetura não desejou e que recomenda

cautela interpretativa (Rangel, 2017; Ferreira; Geraige Neto, 2018). Há que se reconhecerem, enfim, os valores em jogo: estabilidade, autonomia e inclusividade na proteção constitucional, numa balança que não admite soluções fáceis.

Por fim, a jurisprudência comentada corrobora os contornos aqui reconstruídos. A Corte Suprema tem reconhecido, em distintos momentos, a centralidade das técnicas decisórias do controle abstrato e, não raro, recorre à interpretação conforme ou à declaração parcial sem redução para mitigar choques normativos sem ampliar indevidamente o catálogo de legitimados (Cardoso, 2009; Brasil, 1999). No plano estadual, o STF já confirmou o papel da Constituição estadual como parâmetro, e a doutrina consolidou o entendimento de que a eficácia das decisões locais é geral no território do Estado, sem eliminar a possibilidade de coordenação com a jurisdição federal quando o tema tangencia normas de reprodução (Ferraz, 2007; Mendes, 1999). Em outra frente, as críticas acadêmicas aos filtros de procedibilidade têm alertado contra a criação de obstáculos implícitos que desvirtuem o equilíbrio pensado pelo constituinte entre taxatividade e acesso institucionalmente qualificado (Rangel, 2017). Em suma, a arquitetura do controle concentrado é produto de escolhas normativas e históricas que conjugam centralização decisória no plano federal com uma abertura controlada à jurisdição constitucional estadual; assimetrias residuais não autorizam reescrever o texto, mas pedem interpretações que o tornem, digamos, protetiva dos direitos sem quebrar a coerência do sistema

## 2 Defensoria Pública: missão constitucional, pertinência temática e legitimação

A Constituição de 1988 deslocou a Defensoria Pública de um lugar restrito de assistência judiciária para uma função institucional mais densa, ligada à promoção de direitos e ao acesso democrático à justiça. Esse percurso foi densificado por marcos normativos posteriores, notadamente a Emenda Constitucional 80/2014, que explicitou o papel da instituição na proteção e promoção de direitos humanos, e pelas reformas da Lei Complementar 80/1994 (com a LC 132/2009), que incorporaram a educação em direitos, a tutela coletiva e a atuação extrajudicial como dimensões ordinárias do trabalho defensorial (Brasil, 1988; Brasil, 1994; Brasil, 2009; Brasil, 2014). Segundo Masullo (2017), a EC 80/2014 não inaugura *ex nihilo* essa vocação; antes, constitucionaliza uma práxis já consolidada, ao reconhecer a Defensoria como agente de transformação social e promotora de direitos humanos, com foco nos grupos vulneráveis.

Nesse horizonte, a missão constitucional da Defensoria articula três eixos: (a) acesso à justiça como direito fundamental e condição de possibilidade para a fruição dos demais direitos; (b) tutela coletiva e difusa, sobretudo quando a vulnerabilidade é estrutural; e (c) pertinência temática entre a finalidade institucional e os objetos das demandas – um nexo que não é meramente retórico, mas organizador do seu espaço de legitimidade (Brasil, 1988; Brasil, 1994; Brasil, 2014). Masullo (2017) mostra que a passagem de uma “assistência judiciária” para uma “assistência jurídica integral” reconfigura o público-alvo e as técnicas de atuação, abrindo campo para estratégias coletivas e para a promoção ativa de direitos humanos — o que inclui litigância estrutural e diálogo multinível com sistemas de proteção.

A experiência empírica confirma que a missão constitucional só se consolida quando há capilaridade territorial e desenho organizacional compatível. Bentes (2024), ao estudar a interiorização da Defensoria no Amazonas à luz da EC 80/2014, evidencia que sem presença em comarcas remotas – em contexto de isolamento geográfico, barreiras tecnológicas e carência institucional – o acesso à justiça permanece apenas nominal, com severas perdas para populações interioranas (Bentes, 2024). O dado é normativamente relevante: se o acesso é condição para tutela, a missão constitucional impõe meios e não meras promessas; a interiorização, por isso, é parte da própria eficácia da EC 80/2014.

Do ponto de vista teórico-crítico, Bacha e Silva, Cattoni e Costa (2023) propõem uma leitura que conecta a Defensoria à própria soberania popular: a instituição, ao tensionar expectativas normativas igualitárias contra processos de colonização social, encarna uma “defensoria do povo” e não apenas um serviço judiciário (Bacha e Silva; Cattoni; Costa, 2023). Podemos considerar que esse argumento, embora situado numa moldura filosófico-política, tem consequência dogmática: reforça a centralidade de canais de participação qualificada na jurisdição constitucional e justifica uma agenda proativa voltada a grupos sistematicamente vulnerabilizados.

Dessa missão decorre o debate sobre pertinência temática. Aqui, convém separar duas camadas. A primeira é orgânico-finalística: a Defensoria existe para a proteção jurídica dos necessitados, com instrumentos individuais e coletivos; logo, sua pauta típica envolve educação em direitos, litígios estruturais e defesa de grupos vulneráveis (Brasil, 1994; Brasil, 2009; Brasil, 2014; Masullo, 2017). A segunda é processual: no desenho do controle objetivo, a exigência de pertinência não deve operar como obstáculo implícito que neutraliza a própria missão – risco já notado na crítica a filtros de procedibilidade que, sem previsão constitucional expressa, restringem o acesso de legitimados especiais (Rangel, 2017). Segundo Masullo (2017), negar espaço à atuação coletiva da Defensoria compromete a dimensão promocional dos direitos humanos, especialmente em cenários de desigualdade estrutural.

A pertinência temática, entretanto, não é um salvo-conduto. Ela exige nexos materiais demonstráveis entre a finalidade institucional e o objeto do controle; exige ainda que a controvérsia revele impacto concreto sobre populações vulneráveis. Nesse ponto, Bentes (2024) oferece um parâmetro empírico: onde a Defensoria atua com foco territorial e social definido, o vínculo entre missão e litígios coletivos torna-se patente, o que minimiza o risco de uma pauta desterritorializada ou motivada por interesses corporativos (Bentes, 2024). O critério, assim, é menos formalista e mais substantivo: pergunta-se “quem é atingido?” e “como a decisão projeta efeitos sobre vulnerabilidades reconhecidas?”.

Esse arranjo leva ao ponto mais controverso: a legitimação ativa em controle abstrato e seus limites, frente ao art. 103 da Constituição. A leitura taxativa do rol – histórico e sistematicamente afirmada – tensiona com a missão constitucional da Defensoria, sobretudo no plano federal (Brasil, 1988). Ferreira e Geraige Neto (2018) discutem a possibilidade de leitura extensiva do inciso IX (entidade de classe de âmbito nacional) para acolher, em hipóteses específicas, uma atuação coletiva institucionalmente vocacionada à defesa de direitos de grupos vulneráveis (Ferreira; Geraige Neto, 2018). O argumento pró-extensão invoca a teleologia do acesso à justiça e o papel promocional reconhecido pela EC 80/2014; o argumento cautelar, por sua vez, lembra que o processo objetivo demanda filtros para prevenir captura de agenda e sobrecarga estratégica do Supremo.

A comparação com o PGR é inevitável. O procurador-geral da República, legitimado universalmente, encarna a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis – e, nesse sentido, seria o sujeito institucional adequado para provocar o STF em causas estruturais (Brasil, 1988). Os críticos à ampliação da legitimação defensorial sugerem que a simetria institucional poderia gerar dissonâncias: duplicidade de agendas, competição por protagonismo e risco de litigância estratégica com efeitos orçamentários sistêmicos (Ferreira; Geraige Neto, 2018). Em contrapartida, a literatura que valoriza o recorte da vulnerabilidade – e aqui a reflexão de Bacha e Silva, Cattoni e Costa (2023) é exemplar – sustenta que a missão constitucional da Defensoria não se confunde com a do Ministério Público: sua vocação é garantir voz processual a grupos estruturalmente silenciados, o que demanda agenda própria e conhecimento situado (Bacha e Silva; Cattoni; Costa, 2023).

Há, também, o vetor internacional: Setenta (2020) demonstra a atuação da Defensoria Pública da União em controle difuso de convencionalidade e o diálogo com o Sistema Interamericano, lembrando que a CADH e a jurisprudência da Corte IDH estruturam deveres

estatais de proteção que informam, inclusive, a interpretação doméstica dos direitos (Setenta, 2020). Esse dado é normativamente sensível: se a Defensoria já promove direitos humanos na perspectiva convencional, a vedação absoluta de acesso ao controle abstrato federal pode produzir lacunas protetivas, exatamente nos casos em que a homogeneização de standards seria mais necessária (Setenta, 2020).

No plano infraconstitucional, canais substitutivos mitigam, mas não resolvem, o problema. Guedes (2018) mapeia, por exemplo, o uso do IRDR e a participação como *amicus curiae*, bem como arranjos cooperativos, para inserir a perspectiva defensorial em controvérsias de massa, inclusive com efeitos uniformizantes (Guedes, 2018). Guimarães (2020), ao discutir audiências públicas no STF adverte, porém que procedimentos participativos nem sempre resultam em efetiva pluralização: há tensões entre produção de informação técnico-científica e inclusão de vozes afetadas, com riscos de “tecnificação” do debate e marginalização justamente dos sujeitos que a Defensoria pretende representar (Guimarães, 2020).

Qual o núcleo do dissenso? De um lado, uma leitura estrita do art. 103, que preserva a economia decisória do STF, evita a multiplicação de ações e protege a coerência do processo objetivo — lógica que não é arbitrária e tem lastro histórico. De outro, uma leitura teleológica e sistemática, que considera os compromissos de acesso e promoção de direitos humanos, a vocação institucional da Defensoria e a evidência empírica de desigualdades persistentes. Horta Filho (2022), discutindo o papel das funções essenciais à justiça no arranjo constitucional e o lugar da jurisdição constitucional na efetivação de direitos, ajuda a enquadrar o debate: não há como manter, de um lado, retórica de inclusão e, de outro, bloquear os instrumentos pelos quais a inclusão se tornaria efetiva (Horta Filho, 2022).

A objeção mais forte — o risco de litigância estratégica — merece exame cuidadoso. Há, de fato, o perigo de se converter o controle abstrato em palco para agendas episódicas, com externalidades orçamentárias relevantes. A resposta, contudo, não é vedação absoluta: é governança processual. Critérios objetivos de pertinência temática (com demonstração analítica do impacto sobre grupos vulneráveis), exigência de fundamentação qualificada sobre a necessidade de tutela abstrata (em vez de vias alternativas), e sinergia institucional com o PGR — inclusive por protocolos de concertação e divisão de tarefas — funcionam como salvaguardas, sem mutilar a missão constitucional da Defensoria (Ferreira; Geraige Neto, 2018; Guedes, 2018; Guimarães, 2020).

No plano estadual, a controvérsia ganha outros contornos. Constituições estaduais, exercendo a margem de conformação do art. 125, §2º, têm reconhecido a legitimação ativa da Defensoria nos respectivos TJs; aqui, a pertinência temática opera como filtro de integridade, evitando deslocamentos indevidos do papel institucional e melhorando a qualidade do debate constitucional local (Brasil, 1988; Bentes, 2024). Na prática, a presença territorial e a leitura situada de vulnerabilidades — como ilustra o caso amazonense — sugerem que a atuação defensorial em controle abstrato estadual tende a ser mais imediatamente conectada a problemas estruturais concretos (Bentes, 2024). A simetria vertical com o plano federal, por sua vez, não é automática; exatamente por isso a dialética com o PGR no STF permanece determinante.

A partir desse quadro, podemos deduzir o seguinte. Primeiro, missão: a Defensoria foi constitucionalmente incumbida de promover direitos humanos e garantir acesso à justiça em chave transformadora (Masullo, 2017; Brasil, 2014). Segundo pertinência: o nexa temático deve ser lido de forma substantiva, à luz de vulnerabilidades reconhecidas e com prova analítica do impacto, evitando tanto o formalismo esterilizante quanto a abertura indiscriminada (Rangel, 2017; Bentes, 2024). Terceiro, legitimação: no plano federal, a disputa entre taxatividade e acesso pode ser mitigada por governança processual e cooperação com o PGR; no plano estadual, a legitimação ativa já se mostra adequada quando calibrada por critérios de integridade e por dados empíricos de vulnerabilidade. Quarto, internacionalização: o controle de convencionalidade realizado pela Defensoria, documentado por Setenta (2020), reforça a exigência de coerência entre o sistema



doméstico e os compromissos interamericanos, o que inclui, quando cabível, desenhar caminhos de provocação do STF sem implodir o desenho do art. 103 (Setenta, 2020). Tudo isso, sem perder de vista que uma expansão irrefletida de legitimados pode produzir efeitos contraproducentes; mas uma compressão excessiva pode, da mesma forma, perpetuar assimetrias que o texto constitucional prometeu superar – é um equilíbrio instável, quase um “fio de navalha”, e é, sim, assim mesmo.

Por fim, convém notar que a legitimidade discursiva da Defensoria no espaço público – um ativo democrático – está intimamente associada à sua fidelidade à missão constitucional, ao seu compromisso com dados e evidências (como no diagnóstico territorial de Bentes, 2024) e à responsabilidade no uso de instrumentos de alta potência normativa (como o controle abstrato). Quando essa tríade se mantém, a pertinência temática deixa de ser uma cláusula de barreira para se tornar um critério de qualidade da atuação institucional; quando se rompe, abre-se espaço para críticas procedentes de captura, voluntarismo ou litigância estratégica. A literatura aqui mobilizada – com aportes normativos, empíricos e teórico-críticos – aponta um caminho de meio: fortalecer a Defensoria como instituição de soberania popular (Bacha e Silva; Cattoni; Costa, 2023), exigir integridade temática e cooperação interinstitucional, e manter viva a dimensão promocional inscrita pela EC 80/2014. Ou seja, a missão constitucional é o norte; a pertinência, o método; a legitimação, o problema; e a proteção dos vulneráveis, o fim. E não deveria ser diferente.

### **3 Variação subnacional e assimetrias federativas**

A Constituição de 1988, ao franquear aos Estados a instituição do controle concentrado de constitucionalidade e apenas vedar a concentração da legitimação “em um único órgão”, abriu uma zona de intensa plasticidade federativa: cada Constituição estadual pôde calibrar o rol de legitimados, inclusive ampliar ou restringir espaços institucionais de agenda (Brasil, 1988; Rosa Neto, 2022). É o que a doutrina reconstrói ao destacar que a simetria obrigatória com o art. 103 da Constituição nunca foi imposta quanto aos legitimados estaduais, salvo a exigência de pluralidade (Rosa Neto, 2022). Tal desenho jurídico-normativo produz heterogeneidade pela raiz, pois o parâmetro constitucional estadual é quem governa o acesso ao controle abstrato local, e não uma transposição mecânica do modelo federal. Esse ponto, embora conhecido, continua decisivo para compreender as assimetrias hoje observáveis entre as Defensorias Públicas estaduais perante os Tribunais de Justiça (Rosa Neto, 2022).

A moldura teórica desse pluralismo decorre, ademais, de uma compreensão densa do federalismo: a coexistência de jurisdições constitucionais é compatível com a autonomia normativa de cada ente, que pode (e deve) organizar a “defesa judicial” de sua própria Constituição (Mendes, 1999). A comparação com a experiência alemã, mobilizada como referência por Mendes (1999), evidencia que a variação institucional interna não é um acidente, mas um corolário de arranjos federativos que conferem aos Estados competência para desenhar seus próprios mecanismos de guarda constitucional. Em suma, se a Constituição Federal outorga o poder-dever de organizar a jurisdição constitucional estadual, é razoável admitir soluções diversas para o problema da legitimação ativa, inclusive quanto à Defensoria (Mendes, 1999).

A jurisprudência recente consolidou essa trilha e no julgamento da ADI 558-8/RJ, o Supremo reconheceu, em 2021, a autonomia dos Estados para ampliar o rol de legitimados para além do art. 103 da Constituição, incluindo o Defensor Público-Geral do Estado entre os sujeitos aptos a deflagrar controle abstrato perante o Tribunal de Justiça (Rosa Neto, 2022). A decisão, que também validou a legitimação do Procurador-Geral do Estado, de órgãos da Assembleia e de seus membros, torna explícito que a pluralidade estadual é constitucionalmente autorizada – e, portanto, a presença (ou ausência) da Defensoria entre os legitimados deixa de ser questão de simetria e passa a ser escolha político-constitucional local (Rosa Neto, 2022).

É nesse quadro que os estudos que mapeiam Constituições estaduais mostram variações relevantes, e não à toa Rosa Neto (2022) registra, por exemplo, que alguns Estados, ao ampliarem legitimados, simultaneamente restringiram a atuação de autoridades municipais a impugnações de normas exclusivamente municipais, com referências aos casos do Acre, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Pará. Essa engenharia seletiva – ampliar de um lado, restringir de outro – revela a lógica dual de expansão e contenção de agendas constitucionais, com efeitos concretos sobre quem pode provocar o controle e sobre quais objetos (Rosa Neto, 2022).

Há, ademais, exemplos de inclusão explícita da Defensoria Pública no rol de legitimados. A Constituição de Minas Gerais, com a EC estadual nº 88/2011, prevê a Defensoria entre os legitimados à propositura das ações de controle (Rosa Neto, 2022). Esse mesmo texto, segundo reconstituição documental, disciplina com minúcia a lista de atores – Chefe do Executivo, Mesa do Legislativo, OAB, partidos, Ministério Público, Defensoria, sindicatos – e diferencia a legitimação municipal para objetos municipais, evidenciando um modelo híbrido que combina abertura institucional e delimitações temáticas (Rosa Neto, 2022). Embora o detalhe mineiro não seja isolado, ele ilustra como escolhas constitucionais locais podem expandir – ou estreitar – pontes de acesso à jurisdição constitucional concentrada (Rosa Neto, 2022).

Contudo, a variação federativa não se esgota nos legitimados. Ela também se ancora no parâmetro normativo de controle. Como sublinhou Modesto (2016), no âmbito do controle abstrato estadual o parâmetro é, com exclusividade, a Constituição do Estado; as normas da Constituição Federal funcionam apenas como fundamento em incidentes específicos, e as Leis Orgânicas municipais não se prestam, em regra, a parâmetro constitucional (Modesto, 2016). Esse ponto afeta a tese da Defensoria: quando sua agenda mira direitos fundamentais replicados por normas de reprodução, imitação ou remissão, importa saber se tais comandos estaduais são operativos e, portanto, parâmetros idôneos para o controle – o que a doutrina reconhece, com argumentos fortes (Modesto, 2016).

De fato, Modesto (2016) argumenta que normas estaduais de reprodução obrigatória, de imitação ou de remissão material possuem densidade prescritiva suficiente para funcionarem como parâmetro no controle abstrato local; negar-lhes eficácia seria, na prática, esvaziar a jurisdição constitucional dos Estados (Modesto, 2016). Essa construção fortalece agendas de tutela estrutural – típicas da Defensoria – ancoradas em comandos de direitos e garantias que a Constituição estadual incorporou por técnica de reprodução ou coordenação normativa (Modesto, 2016).

No plano municipal, a literatura alerta para tensões próprias. Oliveira (2005) recorda que a Constituição outorgou aos Estados a instituição da representação de inconstitucionalidade de leis estaduais e municipais em face da Constituição estadual (art. 125, § 2º), mas não previu ação direta federal contra leis municipais, o que gera riscos à autonomia municipal e lacunas na arquitetura de controle (Oliveira, 2005; Brasil, 1988). Essa assimetria histórica tem impacto: dependendo do Estado, a Defensoria pode, ou não, provocar o controle de atos municipais com parâmetros estaduais, e a inexistência de um canal direto federal para certas controvérsias amplia o peso de escolhas locais na construção de precedentes (Oliveira, 2005).

O funcionamento do processo objetivo nos Tribunais de Justiça, por sua vez, condiciona capacidades de agenda. Tostes (2019) descreve a representação de inconstitucionalidade estadual como demanda de natureza objetiva, de causa de pedir aberta, sem partes e que admite a intervenção de *amicus curiae*, inclusive com possibilidade de modulação de efeitos (Lei 9.868/1999) – um arranjo procedimental que amplia a porosidade institucional do controle (Tostes, 2019; Brasil, 1999). Tal porosidade, quando combinada com a legitimação da Defensoria, potencializa agendas estratégicas em matéria de direitos sociais e políticas públicas; onde a legitimação não existe, o caminho dependente de terceiros (PGE, MP, Assembleia) reduz responsividade e eleva custos de coordenação (Tostes, 2019).

Podemos considerar que os ganhos de autonomia federativa – abertura da agenda, proximidade com problemas locais, celeridade decisória – são reais, mas não gratuitos. A literatura aponta que muitas controvérsias poderiam ser resolvidas nos próprios TJs, com vantagens como desafogamento do STF e uniformização no âmbito estadual; ao mesmo tempo, a multiplicidade de arranjos de legitimação e de parâmetros pode gerar descompassos entre políticas nacionais e padrões locais de proteção, especialmente quando normas estaduais restringem a atuação de autoridades municipais ou quando a Defensoria não figura entre os legitimados (Rosa Neto, 2022). Aqui surgem custos sistêmicos: riscos de decisões conflitantes entre Estados, incentivos a “forum shopping” subnacional e, não raro, assimetria protetiva para grupos vulneráveis conforme a geografia (Rosa Neto, 2022).

A contrapartida técnica a esses custos tem sido construída pela doutrina que robustece o parâmetro estadual (inclusive por normas de reprodução e remissão) e pela adjetivação do processo objetivo com instrumentos de participação e de calibragem temporal, como a modulação (Modesto, 2016; Tostes, 2019; Brasil, 1999). Esse mix pretende reduzir incertezas, elevando previsibilidade decisória e segurança jurídica sem sacrificar a capacidade de resposta local. Não obstante, permanece a pergunta constitucional de fundo: até onde a variação subnacional na legitimação dos atores – em especial da Defensoria – promove a igualdade na proteção de direitos fundamentais, e quando, em vez disso, a mina? A resposta não pode ser binária, até porque as escolhas estaduais operam num espaço em que valores de autonomia e isonomia disputam prioridade legítima (Modesto, 2016; Tostes, 2019).

Duas implicações adicionais merecem nota. Primeiro, como observa Oliveira (2005), a ausência de controle abstrato federal imediato sobre leis municipais manteve elevada a centralidade dos TJs para questões locais, o que, somado à diversidade de arranjos de legitimação, acentua a necessidade de parâmetros estaduais funcionais e claros (Oliveira, 2005). Segundo, a confirmação jurisprudencial de que a ampliação de legitimados é compatível com a Constituição (Rosa Neto, 2022) sugere um caminho de equalização “por baixo”: abrir portas, e não as fechar – sem romantizar, porque todo alargamento de atores no controle abstrato também gera riscos de litigância estratégica e de sobrecarga decisória (Rosa Neto, 2022).

É possível concluir, de tudo que foi aqui discutido até o momento, que a variação subnacional na legitimação das Defensorias perante os TJs é produto direto de uma arquitetura constitucional que concede aos Estados poder de conformação e admite parâmetros estaduais robustos para o controle abstrato (Brasil, 1988; Modesto, 2016). Onde a Defensoria integra o rol de legitimados, há um incremento observável de capacidade de agenda para a tutela de direitos de grupos vulneráveis; onde não integra, a proteção depende de arranjos substitutivos e de janelas procedimentais que nem sempre se abrem, o que pode afetar coordenação, previsibilidade e isonomia entre cidadãos de diferentes Estados (Rosa Neto, 2022; Tostes, 2019). A pluralidade federativa tem virtudes – ninguém duvida –, mas ela deve ser temperada por técnicas de parâmetro e por um processo objetivo inclusivo, sob pena de converter a autonomia em assimetria injustificável (Modesto, 2016; Oliveira, 2005).

#### **4 Impactos na tutela uniforme e caminhos de harmonização**

O desenho do controle concentrado brasileiro, já reconstruído em seções anteriores, racionaliza o acesso ao Supremo Tribunal Federal (STF) a partir de um rol taxativo de legitimados no art. 103 da Constituição de 1988. Tal rol visa garantir que a jurisdição constitucional funcione como processo objetivo, preservando estabilidade e coerência, mas faz com que a Defensoria Pública da União (DPU) não figure entre os sujeitos capazes de provocar o STF. Essa ausência, embora justificada historicamente pela seletividade do controle abstrato, produz efeitos concretos sobre a uniformidade da tutela de direitos fundamentais. A DPU detém missão constitucional de

promover acesso à justiça e defesa de vulneráveis; quando ela fica fora da “porta de entrada” do STF, precisa esperar que outros legitimados assumam a pauta, sujeitando-se à agenda alheia e, muitas vezes, ao *timing* de atores para quem a causa dos assistidos não é prioritária. Esse dilema exige análise consequencialista e oferece campo fértil para soluções normativas e interpretativas.

Delongas decisórias surgem quando a pauta da DPU depende de terceiros legitimados ou de filtros recursais. A crise de congestionamento no Supremo, descrita por Andrade (2017) a propósito da adoção de recursos representativos de controvérsia, mostrou que milhares de processos com temas idênticos aguardavam a voz da Corte, o que levou o legislador a exigir demonstração de repercussão geral e julgamento por amostragem. Ao incorporar a DPU à “fila” de interessados sem poder de deflagração, agrava-se essa lentidão; os temas caros aos assistidos podem ficar represados até que a PGR ou um partido político os encampe. A situação paradoxal reforça a busca por mecanismos uniformizadores como o incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) – concebido, segundo Gabriel e Silva (2020), para promover uniformidade, estabilidade e coerência da jurisprudência, determinando julgamentos “uniformes, seguros e isonômicos”. Quando a DPU é legitimada a instaurar IRDR nos tribunais regionais, obtém uniformização local em tempo razoável; quando precisa esperar uma tese fixada em Brasília, sobrevive a um circuito demorado que penaliza os vulneráveis que defende.

A segunda consequência é a fragmentação. Os estados, como visto, gozam de autonomia para organizar o controle concentrado e nem sempre atribuem à Defensoria Pública legitimidade para atuar nos seus Tribunais de Justiça. Rosa Neto (2022) constatou que o controle concentrado estadual é disperso e assimétrico: cada ente possui regras específicas, inclusive lacunas que dificultam o processamento. Essa heterogeneidade ecoa na proteção de direitos: onde a Defensoria estadual integra o rol, há espaço para pautas estruturais; onde não integra, dependem-se de procuradores ou mesas legislativas. No plano federal, a exclusão da DPU amplia a assimetria: temas resolvidos no STF são definidos sem seu protagonismo, podendo divergir de soluções construídas nos TJs. As disparidades estaduais somam-se à ausência da DPU no centro, resultando em mosaico normativo e jurisprudencial.

Por fim, há uma dependência estrutural de terceiros legitimados. Guedes (2018) lembra que, no IRDR, a Defensoria é porta-voz dos litigantes vulneráveis, legitimada a instaurar o incidente e a pleitear revisão da tese. Sem legitimidade no STF, resta-lhe o papel de *amicus curiae* ou interveniente nos recursos repetitivos; essa intervenção, apesar de relevante, é reativa. Andrade (2017) caracteriza o *amicus curiae* como terceiro que fornece informações adicionais aos magistrados, democratizando o acesso à justiça. Entretanto, a aceitação da participação depende do relator, e a DPU não escolhe o momento da ação. Assim, a pauta estrutural dos assistidos fica sujeita às contingências processuais e à eventual recusa do tribunal. Zambom (2021) alerta que, mesmo na fase de IRDR regional, classes vulneráveis podem ficar silenciosas se não houver garantias de representatividade, pois a tese firmada vinculará milhares de indivíduos que não participaram do incidente.

Uma alternativa é promover uma Emenda Constitucional (PEC) para incluir a DPU no rol do art. 103. Tal mudança devolveria à Defensoria o controle de sua agenda de tutela coletiva, evitando a dependência do PGR ou de partidos. No plano estadual, o precedente existe: alguns estados já inseriram a Defensoria no rol local, e o STF reconheceu a autonomia dos entes para ampliar legitimados. A inclusão federal permitiria que temas como prisões ilegais, políticas de saúde ou moradia chegassem prontamente à Corte. Há, entretanto, custos sistêmicos. O controle concentrado foi concebido para filtrar demandas e evitar sobrecarga; Cardoso (2009) destaca que o processo objetivo deve ser acionado por sujeitos com capacidade institucional e que o rol taxativo preserva a eficiência do sistema, evitando litigância estratégica e agenda casuística. Ampliar o rol sem salvaguardas pode gerar multiplicação de ações e comprometer a economia decisória.

Contudo, uma ampliação com cláusulas de responsabilidade permitiria harmonizar acesso e racionalidade.

Mesmo sem PEC, a jurisprudência pode refinar os filtros existentes. A pertinência temática já opera como barreira implícita para legitimados especiais, mas, quando aplicada de modo rigoroso, pode neutralizar a vocação constitucional de atores como a Defensoria. Rangel e outros autores já criticaram o uso indiscriminado de filtros não previstos na Constituição. Em contrapartida, é possível conceber um teste de pertinência que valorize evidências empíricas de vulnerabilidade: o legitimado teria de demonstrar como a norma impugnada afeta diretamente seu público e por que a via abstrata é necessária. Tostes (2019) observa que a representação de inconstitucionalidade é processo objetivo com causa de pedir aberta, que admite e até deseja participação ativa de atores especializados; aplicar filtros que demandem demonstração robusta da pertinência fortaleceria o papel da Defensoria sem degradação do sistema. Modesto (2016) lembra que a Constituição estadual é o único parâmetro de controle no âmbito local; a Defensoria, ao demonstrar impacto nos assistidos a partir de normas estaduais, cumpriria simultaneamente requisitos de pertinência e de parâmetro.

Sem mudança constitucional, outra via é a cooperação estruturada entre DPU e PGR. A Constituição legitima o procurador-geral da República a propor ações diretas; a DPU poderia, internamente, identificar temas prioritários e protocolar relatórios fundamentando a pertinência. Essa interface institucional poderia reduzir delongas e evitar colisões de agendas, sem violentar a arquitetura do art. 103. Guedes (2018) ressalta que a Defensoria, ao agir no IRDR como porta-voz, precisa estruturar litigância estratégica para formular o “caso piloto”; a mesma lógica se aplica à relação com o PGR. De igual modo, a criação de grupos de trabalho permanentes entre DPU e outras funções essenciais à justiça permitiria seleção criteriosa de temas, produção conjunta de provas e planejamento de audiências públicas. A cooperação não prescinde de regulamentação formal: portarias conjuntas e protocolos de concertação podem assegurar transparência e divisão clara de tarefas, evitando sobreposições e disputas.

A intensificação da participação da DPU como *amicus curiae* é mecanismo interpretativo útil. Conforme Andrade (2017), o *amicus curiae* oferece informações adicionais e relevantes aos julgadores, contribuindo para melhor aferição de constitucionalidade. O Supremo tem ampliado as possibilidades de intervenção e, em alguns casos, atribuído poderes recursais ao *amicus*, aproximando-o de um semi-legitimado. Entretanto, essa prática precisa de salvaguardas: o relator deve deferir a intervenção com base em critérios transparentes, evitando decisões discricionárias. Ademais, a DPU pode valer-se da audiência pública – instrumento utilizado pelo STF para colher subsídios técnicos – para introduzir a perspectiva dos vulneráveis. Guimarães (2020) apontou que audiências públicas nem sempre pluralizam, pois a tecnificação e o desequilíbrio de recursos podem excluir vozes marginalizadas; daí a necessidade de planejamento deliberativo inclusivo. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), por sua vez, serve para suprir lacunas de impugnação de normas pré-constitucionais ou municipal-provincianas. Contudo, seus legitimados coincidem com os da ADI; a DPU continua excluída. A interpretação mais aberta poderia permitir que, quando se tratar de preceitos fundamentais relacionados aos direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade, a Defensoria participe de modo coautorial junto ao legitimado principal, o que depende de evolução hermenêutica.

O microssistema de precedentes instaurado pelo Código de Processo Civil de 2015 é outro campo fértil para a atuação defensorial. O art. 926 determina que os tribunais mantenham a jurisprudência uniforme, estável e coerente, com julgamentos uniformes, seguros e isonômicos. O IRDR, como lembra Gabriel e Silva (2020), integra esse microssistema e recebe tratamento idêntico aos recursos repetitivos; seu objetivo é fixar teses jurídicas de aplicação obrigatória a casos futuros. A Defensoria possui legitimidade para instaurar e revisar IRDRs, o que lhe permite uniformizar direito a nível regional e encaminhar temas para repercussão geral. Melo e Pereira (2024) observam

que o IRDR constitui uma das grandes inovações do novo CPC e que sua utilidade se justifica pela alta demanda e pela necessidade de uniformidade. No contexto dos Juizados Especiais, contudo, sua aplicação é controvertida, o que indica espaço para aprimoramento legislativo. O incidente de assunção de competência (IAC), destinado a evitar divergência entre turmas de um tribunal, também pode ser acionado pela Defensoria, oferecendo uniformidade “ascendente” sem exigir multiplicidade de processos. A autocomposição, analisada por Pinho e Vidal (2019), integra essa agenda de harmonização ao prever, por exemplo, a possibilidade de acordos coletivos com participação de interessados e audiências públicas para legitimação. Tais acordos, se acompanhados de critérios claros (quórum de aceitação, notificação individualizada e controle judicial), podem evitar decisões conflitantes e reduzir litigiosidade repetitiva.

O problema de fragmentação também toca a ausência de controle abstrato federal sobre leis municipais. Oliveira (2005) assinala que o constituinte de 1988 não previu ação direta de inconstitucionalidade de leis municipais em face da Constituição Federal; a representação de inconstitucionalidade nos TJs, embora relevante, não supre completamente lacunas federativas. Tostes (2019) mostra que a representação é processo objetivo, com causa de pedir aberta e participação ativa de atores especializados, e que seus efeitos podem ser modulados. Sem legitimidade no STF, a DPU não pode questionar leis municipais com alcance nacional, remetendo novamente à dependência do PGR. A harmonização vertical requer articular o IRDR e a representação estadual com recurso extraordinário e reclamação, para que o STF possa dar a última palavra sem neutralizar a autonomia estadual.

Qualquer arranjo demandará salvaguardas. Primeiro, é indispensável diferenciar a pertinência temática formal de uma pertinência substancial: a DPU deve demonstrar, com dados e argumentos, como a norma questionada ou o precedente impacta diretamente os grupos que representa. A fixação de indicadores socioeconômicos, relatórios de impacto e mapas de exclusão pode fortalecer a legitimidade do pedido e evitar ativismo despropositado. Segundo, deve-se exigir fundamentação reforçada para a escolha do controle abstrato em detrimento de outras vias; o STF já aplica esta exigência ao PGR e aos partidos, e não seria diferente para a Defensoria. Terceiro, mecanismos de gestão de agenda e cooperação – como calendários de pauta, reuniões interinstitucionais e uso de audiências públicas – podem coordenar os esforços de DPU, PGR, tribunais e sociedade civil. E, finalmente, é preciso assegurar modulação de efeitos e transição suave quando a tese afetar políticas públicas estruturais. Gabriel e Silva (2020) sublinham que a função do IRDR é uniformizar a jurisprudência mantendo-a estável, íntegra e coerente; modulação evita rupturas abruptas, respeitando o princípio da segurança jurídica. Esses elementos configuram uma governança dialógica que equilibra acesso, celeridade e controle de litigância estratégica.

A exclusão da DPU do rol do art. 103 repercute em delongas, fragmentação jurisprudencial e dependência de terceiros legitimados. O microsistema de precedentes e as experiências regionais mostram que a Defensoria é capaz de uniformizar teses locais e atuar como custos *vulnerabilis*, mas carece de acesso direto à Corte Constitucional para assegurar uniformidade nacional. Uma PEC pode resolver o problema, desde que acompanhada de filtros de pertinência e salvaguardas contra litigância predatória. Sem reforma constitucional, caminhos interpretativos – maior relevância do *amicus curiae*, audiências públicas inclusivas, protocolos DPU–PGR, uso estratégico de IRDR, IAC e até autocomposição – podem reduzir assimetrias e acelerar a tutela. Em todos os casos, a meta é conciliar a promessa igualitária do Estado constitucional com a racionalidade do processo objetivo, reconhecendo que a proteção de direitos de grupos vulneráveis não pode ser refém de silêncios institucionais nem de assimetrias federativas.

## Considerações finais

Este artigo investigou as disparidades que legitimam as Defensorias estaduais para ações diretas nos Tribunais de Justiça, enquanto mantêm a Defensoria Pública da União fora do rol do art. 103. A resposta ao problema é direta: a legitimação estadual decorre da margem de conformação do art. 125, §2º; a exclusão da DPU resulta da taxatividade do modelo federal, que preserva *gatekeepers* limitados no processo objetivo.

Esse duplo desenho tem racionalidade própria, mas produz custos. No âmbito estadual, a Constituição do Estado serve de parâmetro e autoriza que o constituinte local distribua poder de agenda, inclusive à Defensoria. No plano federal, a seletividade histórica do art. 103 busca estabilizar a jurisdição constitucional, porém também condiciona a tradução, no centro do sistema, de litígios estruturais que afetam populações vulneráveis. Não se trata de contradição lógica, e sim de uma tensão inerente entre autonomia federativa, economia decisória e isonomia protetiva.

Os efeitos práticos são claros: delongas decisórias quando a DPU depende de terceiros para levar a controvérsia ao Supremo; fragmentação jurisprudencial, pois Estados variam na legitimação e fixam soluções nem sempre convergentes; e dependência estrutural de filtros recursais, nos quais a voz dos vulneráveis por vezes chega tarde. O arranjo atual não inviabiliza a tutela, mas a distribui de forma desigual. Podemos considerar que a promessa de igual proteção exige algum ajuste, sob pena de manter assimetrias que o próprio texto constitucional pretendeu mitigar.

Há dois caminhos complementares. O primeiro é normativo: uma PEC que inclua a DPU entre os legitimados do art. 103. Para não sobrecarregar a Corte nem estimular litigância estratégica, ainda que a ampliação venha com salvaguardas: pertinência temática; justificação reforçada da via abstrata; e gestão de agenda e modulação. Assim, amplia-se a representatividade sem diluir a objetividade do controle. O segundo é interpretativo-institucional: densificar a participação da DPU como *amicus curiae* e aperfeiçoar audiências públicas, garantindo desenho inclusivo e poderes efetivos.

Em paralelo, o microssistema de precedentes oferece plataformas de harmonização incremental. O uso estratégico de IRDR e IAC pode antecipar a estabilização de teses nos Tribunais Regionais Federais, servindo de base para a uniformização nacional por recursos repetitivos ou repercussão geral. A cooperação com o PGR – por protocolos transparentes de seleção de temas, divisão de tarefas e produção conjunta de elementos probatórios – reduz tempos e alinha prioridades, sem suprimir a independência funcional. A autocomposição pública, controlada, também tem lugar nesse repertório.

Assim, pergunta que orientou esta discussão pode ser respondida da seguinte forma: as Defensorias estaduais são legitimadas porque a ordem constitucional lhes abre essa possibilidade no plano local; a DPU permanece excluída porque o constituinte e a prática consolidaram um rol federal estrito. Isso afeta a uniformidade protetiva por delongas, fragmentação e dependência. A solução não reside em pura centralização nem em imobilismo: exige governança. Um modelo que combine salvaguardas e abertura, capaz de preservar autonomia e produzir isonomia. É simples e, mesmo assim, trabalhoso.

## Referências

ANDRADE, Marcos Melo de. **Considerações sobre a atuação da Defensoria Pública como *amicus curiae* nos recursos representativos de controvérsia.** Revista da Defensoria Pública da União, Brasília, 2017. Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/download/22/17>

BACHA E SILVA, Diogo; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo A.; COSTA, Domingos Barroso da. **A mudança do papel da Defensoria Pública no regime democrático:** da constitucionalização da assistência judiciária a uma instituição da soberania popular. Revista da Defensoria Pública RS, Porto

Alegre, ano 14, v. 2, n. 33, p. 290-309, 2023. Disponível

em: <https://revista.defensoria.rs.def.br/defensoria/article/download/605/414/2045>

BENTES, Raissa Evelin da Silva. **Acesso à justiça no Amazonas: o projeto de interiorização da Defensoria Pública do Estado do Amazonas na perspectiva da Emenda Constitucional nº 80/2014.** 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) — UFAM. Disponível

em: [https://tede.ufam.edu.br/bitstream/tede/10645/2/DISS\\_RaissaBentes\\_PPGDIR.pdf](https://tede.ufam.edu.br/bitstream/tede/10645/2/DISS_RaissaBentes_PPGDIR.pdf)

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. **Código de Processo Civil (2015).** Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Brasília: Presidência da República, 1999b.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília: Presidência da República, 1999a.

CARDOSO, Oscar Valente. **A interpretação constitucional como método de controle de constitucionalidade.** Revista de Direito Público (IDP), Brasília, 2009. Disponível

em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/download/1446/917/4788>

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **O sistema de defesa da Constituição Estadual: aspectos do controle de constitucionalidade perante a Constituição do Estado-Membro no Brasil.** Revista de Direito Administrativo, n. 246, p. 13-49, 2007. Disponível

em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/41594/40825/86540>

FERREIRA, Letícia de Oliveira Catani; GERAIGE NETO, Zaiden. **Da possibilidade de interpretação extensiva do inciso IX do art. 103 da Constituição Federal mediante proteção processual coletiva.** Scientia Iuris, v. 22, n. 1, p. 101-133, mar. 2018. Disponível

em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/download/28067/23352/152704>

GABRIEL, Anderson de Paiva; SILVA, Felipe Carvalho Gonçalves da. **O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas e o diálogo com o microsistema coletivo.** Rio de Janeiro: MPRJ, 2020. Disponível

em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Anderson\\_de\\_Paiva\\_Gabriel\\_%26\\_Felipe\\_Carvalho\\_Gon%C3%A7alves\\_da\\_Silva.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Anderson_de_Paiva_Gabriel_%26_Felipe_Carvalho_Gon%C3%A7alves_da_Silva.pdf)

GUEDES, Cíntia Rocha. **O incidente de resolução de demandas repetitivas e o papel institucional da Defensoria Pública (com considerações sobre amicus curiae).** Revista de Direito da Defensoria Pública (DPGE-RJ), v. 27, n. 28, 2018. Disponível

em: [https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/00\\_Revista\\_28\\_Completa.pdf](https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/00_Revista_28_Completa.pdf)

GUIMARÃES, Livia Gil. **Participação social no STF: repensando o papel das audiências públicas.**

Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 236-271, 2020. Disponível

em: <https://www.redalyc.org/journal/3509/350963425010/350963425010.pdf>

HORTA FILHO, Francisco de Assis da Cunha. **A democratização da jurisdição constitucional por meio da Defensoria Pública.** Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, 2022. Disponível

em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/emerj\\_2022/relacao\\_artigos\\_destakes/revista\\_emerj\\_2022\\_francisco\\_assis\\_da\\_cunha\\_horta\\_filho.html](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/emerj_2022/relacao_artigos_destakes/revista_emerj_2022_francisco_assis_da_cunha_horta_filho.html)

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Legitimidade ativa para controle concentrado de**

**constitucionalidade.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 217, p. 295-310, 1999.

Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/47445/45304/93366>

MASULLO, Andréa Steiner Schmidt. **O novo paradigma constitucional da Defensoria Pública no Brasil: uma análise da Constituição e das leis infraconstitucionais.** Revista da Defensoria Pública da União, Brasília, 2017. Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/50/77>



MELO, Cíntia Fernanda de Abreu; PEREIRA, Daniel Queiroz. **Aplicação do IRDR no âmbito dos Juizados Especiais**. Revista Jurídica Luso-Brasileira, ano 10, n. 5, p. 237-283, 2024. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2024/5/2024\\_05\\_0237\\_0283.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2024/5/2024_05_0237_0283.pdf)

MENDES, Gilmar Ferreira. **O controle de constitucionalidade do direito estadual e distrital**. Revista Jurídica da Presidência, Brasília, 1999. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/1052/1036/2102>

MODESTO, Paulo. **As normas de reprodução, imitação e remissão como parâmetro do controle estadual**. Salvador/Rio, 2016. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1271410/Paulo\\_Modesto.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1271410/Paulo_Modesto.pdf)

OLIVEIRA, Leonardo Henrique Mundim Moraes. **A motivação para agir dos legitimados: um limite invisível ao controle concentrado de constitucionalidade**. Revista de Informação Legislativa, a. 44, n. 173, p. 145-160, 2007. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/44/173/ril\\_v44\\_n173\\_p145.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/44/173/ril_v44_n173_p145.pdf)

OLIVEIRA, Marcio; (coord.). **O controle abstrato de constitucionalidade da lei municipal (art. 125, §2º, CF)**. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista32/Revista32\\_153.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista32/Revista32_153.pdf)

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; VIDAL, Ludmilla C. D. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas e sua permeabilidade à autocomposição**. Revista Jurídica Luso-Brasileira, Lisboa, ano 5, n. 6, p. 1045-1071, 2019. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/6/2019\\_06\\_1045\\_1071.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/6/2019_06_1045_1071.pdf)

RANGEL, Gustavo David. **Crítica à “pertinência temática” como filtro aos legitimados especiais para o ajuizamento de ações no STF**. Revista da EMERJ, v. 19, n. 4, p. 101-124, set./dez. 2017. Disponível em: <https://ojs.emerj.com.br/index.php/revistadaemerj/article/download/38/254/63>

ROSA NETO, F. **Sistema de controle de constitucionalidade estadual e distrital**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal de Uberlândia. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/36336/4/SistemaControleConstitucionalidade.pdf>

SETENTA, Maria do Carmo Goulart Martins. **Controle difuso de convencionalidade: casos de atuação da Defensoria Pública da União**. Revista da Defensoria Pública da União, 2020. Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/download/294/233/1938>

TOSTES, André K. **Representação de inconstitucionalidade das leis municipais**. Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 2, p. 441-463, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/download/393/372/1557>

ZAMBOM, Maria Beatriz Appoloni. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas e Defensoria Pública: análise da técnica processual diferenciada e o imprescindível papel da instituição**. Revista da Faculdade de Direito da UFU, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/33043/1/IncidenteResoluçãoDemandas.pdf>

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ROQUE, Igor Roberto Albuquerque. Assimetrias federativas no Controle de Constitucionalidade: Defensoria Pública entre Estados e União. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, vol. 25, jan./dez. 2025), pp. 432-448. São Paulo: ESDC, 2025. ISSN: 1983-2303 (eletrônica).

Recebido em 15/12/2025

Aprovado em 19/12/2025



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt-br>

RBDC 25, jan./dez. 2025 - ISSN 1983-2303 (eletrônica)