

Matheus Alves do Nascimento

**Legitimidade da Defensoria  
Pública para suscitar o incidente  
de deslocamento de competência:  
por mais um instrumento na  
defesa dos direitos humanos**

COLEÇÃO  
*Escrevendo a*  
***Defensoria Pública***

COORDENAÇÃO

**Caio Paiva e  
Franklyn Roger**

**2018**

**2**  
volume

  
EDITORA  
**CEI**

## Capítulo 4

### LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA SUSCITAR O INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA

Após todos os argumentos fáticos e jurídicos acerca da importância do respeito aos direitos humanos e de sua tutela por meio do incidente de deslocamento de competência (IDC) e da atuação da Defensoria Pública em prol deles, desemboca-se no cerne do presente trabalho: a necessidade de expansão e aprimoramento do IDC para uma efetiva prevenção e reparação de danos aos direitos humanos, sugerindo e justificando a inclusão do Defensor Público-Geral Federal (DPGF) no rol de legitimados para o IDC.

#### **4.1. Da expansão da tutela de direitos humanos pela Defensoria Pública da União: o Defensor Nacional e os Defensores Regionais de Direitos Humanos**

No capítulo anterior, verificou-se que, com a nova redação do art. 134 da CRFB a partir da EC 80/2014, igual à dada pela LC 132/2009 ao art. 1º da LC 80/1994, previu-se expressamente a função de promotora de direitos humanos à Defensoria Pública, uma atribuição não tradicional ou tendencialmente solidarista, na lição de José Augusto Garcia de Sousa<sup>145</sup>, ou modernamente típica, segundo

---

<sup>145</sup> SOUSA, José Augusto Garcia de. O destino de gaia e as funções constitucionais da defensoria pública: ainda faz sentido (sobretudo após a edição d LC n. 132/09) a visão individualista a respeito da instituição? *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 408, mar./abr. 2010, p. 186-189.

Diogo Esteves e Franklyn Roger<sup>146</sup>.

É nesse sentido que o Conselho Superior da Defensoria Pública da União (CSDPU) editou a Resolução 127, de 6 de abril de 2016<sup>147</sup>, com o objetivo de regulamentar a tutela coletiva de direitos e interesses pela Defensoria Pública da União.

Boa parte dos artigos dessa resolução pugna por uma atuação visando a tutela coletiva, na mesma linha que estabelece o art. 4º da LC 80/1994, em seus incisos VII, VIII, X, XI, XVII e XVII. Nesse ínterim, a Resolução CSDPU 127/2016 prevê que a “tutela de direitos e interesses comuns a grupos integrados potencialmente por indivíduos vulneráveis se dará prioritariamente de forma coletiva” (art. 1º), primeira e/ou preferencialmente de forma extrajudicial e eventualmente por meio de ação civil pública ou outras ações coletivas que beneficiem grupos vulneráveis<sup>148</sup> (arts. 2º e 3º).

A Resolução CSDPU 127/2016, todavia, deixa claro também que haverá uma busca pela efetivação dos direitos humanos, a começar pelos defensores públicos mais diretamente ligados à sua tutela: o Defensor Nacional de Direitos Humanos (DNDH) e os Defensores Regionais de Direitos Humanos<sup>149</sup> (DRDHs).

O DNDH e o DNDH substituto são escolhidos por meio de uma lista sêxtupla, elaborada pelo CSDPU dentre membros está-

---

<sup>146</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios institucionais da defensoria pública*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 364.

<sup>147</sup> Disponível em: <<http://www.dpu.def.br/conselho-superior/resolucoes/30844-resolucao-n-127-de-06-de-abril-2016-regulamenta-a-tutela-coletiva-de-direitos-e-interesses-pela-defensoria-publica-da-uniao>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

<sup>148</sup> Como visto no item 3.2., o conceito de necessitado ou vulnerável vai além do mero aspecto econômico. Nesse sentido: “A exegese do texto constitucional, que adota um conceito jurídico indeterminado, autoriza o entendimento de que o termo *necessitados* abrange não apenas os economicamente necessitados, mas também os *necessitados do ponto de vista organizacional*, ou seja os socialmente vulneráveis” (GRINOVER, Ada Pellegrini. *Parecer*. Disponível em: <[<sup>149</sup> Outrora, na divisão interna das Defensorias Públicas da União nos Estados e no Distrito Federal, esses defensores podiam ser responsáveis pelos Escritórios de Tutela Coletiva e Direitos Humanos, que foram extintos pela resolução em comento \(art. 15\). Inclusive o art. 16 da Resolução n. 127/2016 permitiu que os primeiros DRDHs fossem aqueles que ocupavam referidos escritórios, caso o quisessem.](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6211148&prcID=2548440#></a>, p. 1209. Acesso em: 01 maio 2018).</p>
</div>
<div data-bbox=)

veis da Defensoria Pública da União que se voluntariarem ao cargo. Exerce o DNDH seu encargo na capital federal pelo período de dois anos, sendo possível sua recondução por igual período, conforme art. 4º e parágrafos da Resolução CSDPU 127/2016. Ressalte-se que o § 4º do art. 4º prevê que o DNDH deverá se afastar “de suas atividades ordinárias e não poderá ocupar outro cargo ou desempenhar outra função na Defensoria Pública da União”. Assim, mesmo que o DNDH eleito já atue na cidade de Brasília em um ofício criminal, por exemplo, deverá se afastar deste para assumir sua nova função<sup>150</sup>. O DNDH substituto só deverá se afastar de suas atividades quanto efetivamente substituir o titular (art. 4º, § 5º).

Segundo o art. 5º da Resolução, no caso dos DRDHs e seus substitutos, cada região<sup>151</sup> deverá formar uma lista tríplice, composta por membros de qualquer categoria, mesmo que não estáveis, escolhidos pelos colegas da respectiva região. Da lista tríplice, o Defensor Público-Geral Federal escolherá o DRDH e, caso não haja candidatos, escolherá um membro que anua em assumir tal encargo ou designará um para atuar em mais de um Estado. O DRDH atuará na capital do Estado ou do Distrito Federal, exercendo sua função por dois anos, prorrogáveis por igual período. Assim como o DNDH, o defensor escolhido para ser DRDH afastar-se-á do seu ofício originário enquanto ocupar a nova função.

Interessa-nos, neste momento, tratar sobre as atribuições do

---

<sup>150</sup> Dessa forma, pela leitura literal desse dispositivo, ousamos discordar de Antônio de Maia e Pádua, que entende que o DNDH poderia ser até mesmo o Defensor ou o Subdefensor Público-Geral Federal. Já que o defensor escolhido para o cargo de DNDH deve se afastar de suas atribuições originais, caso o chefe da instituição ou seu substituto queiram ocupar tal cargo, deverão renunciar aos seus. Vide: PÁDUA, Antônio de Maia e. O lugar do Defensor Nacional de Direitos Humanos na proteção continental dos direitos humanos. *Fórum DPU*, Brasília, v. 4, ano 4, n. 12, 2018, p. 6.

<sup>151</sup> Em lista anexa à Resolução CSDPU 127/2016, indica-se o número de DRDHs por região. Na maioria dos casos, uma região corresponde a um Estado ou ao Distrito Federal. Em alguns, dois Estados formam uma mesma região, como Alagoas e Sergipe, Amazonas e Roraima e Goiás e Tocantins. Somente Rio de Janeiro e São Paulo possuem dois DRDHs, enquanto todas as demais regiões possuem apenas um DRDH, sendo que naqueles os DRDHs se substituem reciprocamente (art. 5º, § 9º), enquanto nas demais regiões há um DRDH substituto, que só deixa de exercer suas funções quando efetivamente substitui o titular (art. 5º, § 8º).

DNDH que se ligam estritamente à tutela dos direitos humanos.

Em rol exemplificativo, o art. 7º da Resolução CSDPU n. 127/2016, dispõe sobre várias atividades que podem ser tomadas por ele:

“Art. 7º. Incumbe ao Defensor Nacional de Direitos Humanos, entre outros:

I – *representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos;*

II – *coordenar e subsidiar nacionalmente a atuação dos Defensores Regionais de Direitos Humanos, respeitado o princípio da independência funcional;*

III – *manter banco de dados atualizado de todos os processos de assistência jurídica coletivos instaurados no âmbito da Defensoria Pública da União;*

IV – *estabelecer interlocução nacional junto aos demais órgãos e instituições, visando à promoção dos direitos humanos e defesa coletiva de direitos e interesses;*

V – *atuar junto à Defensoria Pública-Geral da União na elaboração do plano anual da Defensoria Pública da União e estabelecimento de programas nacionais e atuação estratégica da instituição;*

VI – *participar, quando tiver assento e não houver outro membro exercendo esta função, dos conselhos e comitês federais afetos às funções institucionais da Defensoria Pública;*

VII – *manifestar-se, em nome da instituição, a respeito de projetos de lei e outros atos normativos concernentes a direitos humanos ou a interesses de vulneráveis;*

VIII – *encaminhar ao Defensor Público-Geral Federal sugestão de representação ao Procurador Geral da República, nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, para que seja instaurado incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal;*

IX – *encaminhar ao Defensor Público-Geral Federal sugestão de representação ao Procurador Geral da República, nas hipóteses de inconstitucionalidade de lei atinente a direitos humanos ou a interesses de vulneráveis;*

X – *opinar sobre a criação e participar da atuação estratégica dos Grupos de Trabalho e Núcleos Temáticos criados pela Defensoria-Geral da União;*

XI – *publicar diretrizes nacionais de atuação coletiva aos Defensores Públicos Federais, respeitado o princípio da independência funcional;*

XII - *requerer ao tribunal competente para conhecer do re-*

curso extraordinário ou especial a suspensão de todos os processos individuais ou coletivos em curso no território nacional que versem sobre a questão objeto de incidente de resolução de demandas repetitivas já instaurado, na forma do art. 982, § 3º, do CPC;

XIII – manifestar-se nos incidentes de resolução de demandas repetitivas no Superior Tribunal de Justiça, na forma do art. 983 do CPC, sempre que verse sobre direitos humanos ou assuntos que envolvam interesses de grupos ou indivíduos vulneráveis;

XIV - assessorar o Defensor Público-Geral Federal nos incidentes de resolução de demandas repetitivas no Supremo Tribunal Federal, na forma do art. 983 do CPC, sempre que verse sobre direitos humanos ou assuntos que envolvam interesses de grupos ou indivíduos vulneráveis;

Parágrafo único. Nas hipóteses dos incisos I, VIII, IX, XII e XIII, as atribuições do Defensor Nacional de Direitos Humanos serão desempenhadas sem prejuízo da atuação do defensor natural”.

Note-se que várias das atribuições acima listadas foram gradadas, a fim de destacar sua importância para a promoção e defesa dos direitos humanos, inclusive de forma preventiva, como na interlocução com outros órgãos ligados à temática em estudo e na manifestação de projetos de leis ou outras normas que concernam aos direitos humanos de pessoas ou grupos vulneráveis.

Deve-se, todavia, dar especial atenção ao fato de que o DNDH pode representar aos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos (inciso I), mas, no que se refere ao âmbito nacional, pode encaminhar sugestão ao DPGF para que este represente ao Procurador Geral da República (PGR) para a instauração de incidente de deslocamento de competência e ajuizamento de ações diretas de inconstitucionalidade de lei<sup>152</sup>, em ambos os casos quando tal pedido envolver direitos humanos ou interesses de vulneráveis (incisos VIII e IX).

---

<sup>152</sup> Em uma interpretação de acordo com o princípio da máxima efetividade, pode-se inferir que qualquer ação objetiva de constitucionalidade pode ser manejada, e não somente ações declaratórias de inconstitucionalidade, tendo por objeto não apenas leis, mas qualquer ato normativo (de emendas constitucionais a portarias) ou do poder público que possa incorrer em violação aos direitos humanos ou lhes dê proteção insuficiente.

Nos três casos mencionados no parágrafo anterior, a atuação do DNDH não obsta à do defensor natural (art. 7º, parágrafo único, da Resolução CSDPU 127/2016). Assim, um defensor público federal nos Estados e no Distrito Federal, inclusive o DRDH, pode, *sponte propria*, apresentar denúncias aos sistemas internacionais de defesa dos direitos humanos ou pedir ao DPGF que represente ao PGR para mover incidente de deslocamento de competência ou ação direta de inconstitucionalidade em matéria que envolva direitos humanos. Tudo isso em respeito à garantia da independência funcional<sup>153</sup> dos defensores públicos, assegurada no art. 43, I, da LC 80/2014.

Entendemos salutar que, se o DNDH deve “coordenar e subsidiar nacionalmente a atuação dos Defensores Regionais de Direitos Humanos” e “publicar diretrizes nacionais de atuação coletiva aos Defensores Públicos Federais” (art. 7º, II e XI, da Resolução CSDPU n. 127/2016), caso um membro da carreira pretenda realizar algum dos atos do art. 7º, VIII e IX, da Resolução, pode (ou até deve) o DPGF previamente ouvir o DNDH, cuja opinião não lhe é vinculante, mas estrategicamente necessária para uma atuação coesa da DPU na promoção dos direitos humanos. Mesmo em relação a denúncias aos sistemas internacionais de defesa desses direitos, importante que sejam ouvidos o DRDH e o DNDH, inclusive para o fornecimento de subsídios fáticos e jurídicos que permitam que a representação seja bem sucedida. Esse aspecto será melhor abordado no último subtópico deste capítulo.

Apesar de ainda recente, a atuação do DNDH tem gerado debates na sociedade, no poder público e no judiciário envolvendo di-

---

<sup>153</sup> “A garantia legal da independência funcional do desempenho de suas atribuições opera em dois planos. No plano interno, afastando a possibilidade de qualquer hierarquia do ponto de vista funcional entre os membros da carreira, órgãos de execução, de atuação e, até mesmo, em face dos órgãos da administração superior da Defensoria Pública. Por outro lado, atua também no plano externo, em reforço à autonomia da Instituição, impedindo, desse modo, que qualquer outra autoridade ou organismo público possa exercer ingerência ou interferência externa sobre o Defensor Público, no que diz respeito ao exercício de suas atribuições e competências legais” (GORGOSINHO, Gustavo. *Defensoria pública: princípios institucionais e regime jurídico*. Belo Horizonte: Dictum, 2009, p. 144-145).

reitos humanos, a exemplo da impetração de *habeas corpus* coletivo em favor das pessoas presas em presídios federais<sup>154</sup> e expedição de recomendação para preservar direitos da população civil e militar durante a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro<sup>155</sup>.

Constata-se, todavia, que é necessário dar maior autonomia à Defensoria Pública da União para que exerça a promoção dos direitos humanos apregoada no art. 134 da CRFB, mormente quanto ao manejo de instrumentos como o incidente de deslocamento de competência e de ações de controle abstrato de constitucionalidade.

#### 4.2. Próximo passo: conferir legitimidade ao Defensor Público-Geral Federal para apresentar incidente de deslocamento de competência

É interessante notar que os sistemas internacionais de direitos humanos franqueiam a Estados, entidades não governamentais e até indivíduos a possibilidade de apresentarem denúncias ou comunicações de violação a direitos humanos<sup>156</sup>. A Defensoria Pública também pode fazê-lo, conforme prevê a própria Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, a LC 80/1994.

A despeito disso, salvo nos casos de ações e outros instrumentos de tutela coletiva<sup>157</sup>, ainda é incipiente a atuação da Defensoria

---

<sup>154</sup> Cf.: PONTES, Felipe. STF nega liminar para retorno de presos federais a estados de origem. *Agência Brasil*, Brasília, 4 out. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-10/stf-nega-liminar-para-retorno-de-presos-federais-estados-de-origem>>. Acesso em: 24 abr. 2018; BRASIL. Defensoria Pública da União. *DPU leva ao CNJ mais de 2 mil cartas de presos sobre violações de direitos*, Brasília, 9 fev. 2018. Disponível em: <<http://www.dpu.def.br/noticias-defensoria-publica-da-uniao/233-slideshow/41095-dpu-leva-ao-cnj-mais-de-2-mil-cartas-em-que-presos-denunciam-violacoes-de-direitos>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

<sup>155</sup> BRASIL. Defensoria Pública da União. *DPU faz recomendação para preservar direitos no Rio de Janeiro*, Brasília, 26 fev. 2018. Disponível em: <<http://www.dpu.def.br/noticias-defensoria-publica-da-uniao/233-slideshow/41347-defensoria-publica-da-uniao-faz-recomendacao-para-preservar-direitos-no-rio-de-janeiros>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

<sup>156</sup> A exemplo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (art. 23 do seu Regulamento) e do Comitê de Direitos Humanos (art. 41 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e art. 3º do seu primeiro Protocolo Facultativo).

<sup>157</sup> Isso porque, a despeito de o art. 16 da Lei 7.347/1985 c/c art. 2º-A da Lei 9.494/1997 preverem que a sentença em ação coletiva julgada procedente produz efeitos *erga omnes* apenas nos limites da competência territorial do juiz prolator, a doutrina e a jurisprudência são pacíficas no