

Separação dos Poderes e Criação de Novos Entes Autônomos: a narrativa da controvérsia constitucional recente

Autores: Bernardo Oliveira Buta e Pablo Malheiros Da Cunha Frota

Resumo

Tramitam atualmente no Congresso Nacional diversas propostas de emenda à Constituição que buscam conferir autonomia administrativa e financeira a órgãos públicos em todas as esferas da federação. O assunto foi discutido recentemente no Supremo Tribunal Federal (STF) tendo em vista o questionamento, pelo Poder Executivo, da constitucionalidade da autonomia da Defensoria Pública da União (DPU) estabelecida por meio da Emenda à Constituição nº 74, de 2013. A controvérsia debatida no STF revela pontos importantes nas relações entre os poderes da República, bem como questões relevantes sobre as causas e consequências da criação de entes autônomos na estrutura do Estado. Com o intuito de realizar uma reflexão acerca da controvérsia constitucional sobre a autonomia da DPU, realizou-se uma análise da narrativa contida no acórdão da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5296 Distrito Federal, na qual foi questionada a constitucionalidade da EC 74/2013. Os resultados indicam que os entendimentos do Poder Legislativo e do STF vão de encontro com a formação discursiva ideológica dominante de organização do Estado em torno de três poderes independentes e harmônicos entre si. Observou-se também silêncio de grande parte dos ministros acerca do ponto central do questionamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, a capacidade privativa do Poder Executivo em iniciar processo legislativo concernente ao regime jurídico dos servidores públicos da União. Por fim, foi possível perceber um STF bastante ativo politicamente e tendente a se antecipar frente a matérias ainda em discussão no âmbito do Legislativo.

Palavras-Chave: Constitucionalismo; Entes Autônomos; Organização do Estado

Introdução

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 5º, LXXIV, o serviço de assistência jurídica integral e gratuita aos que são enquadrados juridicamente como necessitados. Para dar eficácia a este direito, adotou-se o modelo de Defensoria Pública, instituição com competência para prover orientação jurídica e promover a defesa das posições jurídicas dos cidadãos e das cidadãs necessitadas juridicamente, conforme estabelecido no art. 134 da Constituição Federal; no art. 185 da Lei 13.105, de 2015, que estabelece o Código de Processo Civil; e na Lei Complementar 80, de 1994, que organiza a Defensoria Pública.

Posteriormente, o poder constituinte derivado concedeu aos órgãos estaduais de Defensoria Pública autonomia funcional e administrativa, bem como a iniciativa de sua

proposta orçamentária, mediante a Emenda Constitucional 45, de 2004. Recentemente, tal autonomia foi estendida às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal, por meio das Emendas Constitucionais 69/2012 e 74/2013.

O processo de autonomia da Defensoria Pública se deu em um contexto de ampliação da participação de atores da sociedade civil e dos movimentos sociais, sendo possível entender o recrudescimento do acesso ao Poder Judiciário ou à resolução extrajudicial de conflitos como parte de um projeto de consolidação da democracia (Madeira, 2014), no qual se buscou a criação de instrumentos voltados a resguardar direitos dos cidadãos e grupos sociais vulneráveis, e proteger os direitos humanos contra possíveis arbitrariedades dos governos e práticas discriminatórias na aplicação da lei. Não há como negar que os atores sociais com maiores níveis educacionais e econômicos têm maior probabilidade de possuir os recursos e competências necessárias para acessar o Poder Judiciário. Também é razoável concluir que políticos eleitos usam os Tribunais para atingir metas políticas impopulares que não conseguiriam ou não desejariam atingir por meios legislativos (Hilbink, 2008). Por conseguinte, uma Defensoria Pública fortalecida seria uma forma de balancear a equação em prol dos(as) cidadãos(ãs) mais necessitados(as), pois permite que o acesso ao Poder Judiciário e aos órgãos de solução de conflitos extrajudiciais seja efetivo.

Como a autonomia da Defensoria Pública foi instituída constitucionalmente, destaca-se a importância das decisões da corte constitucional sobre o assunto, visto que essas decisões impactam sobremaneira a atuação dos poderes Legislativo e Executivo. Tal impacto se dá não apenas em sentido direto, ou seja, pela vinculação da forma de interpretar as leis, mas também em sentido indireto; pois, o entendimento da corte constitucional pode acarretar em uma mudança dos atores políticos na forma de elaborar dispositivos legais (Sweet, 2000).

Considerando a atuação fundamental do STF na definição dos dispositivos constitucionais, é factível que esse Tribunal tenha tido um papel relevante na definição dos limites de autonomia da Defensoria Pública. Assim, este trabalho tem o propósito de realizar uma reflexão acerca da controvérsia constitucional sobre a autonomia da DPU. Para tanto, foi analisada a decisão do STF, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a respeito do dispositivo que estabeleceu a autonomia da Defensoria Pública no plano federal.

Tal recorte foi necessário para uma análise aprofundada de decisão recente, a qual impacta não apenas a DPU, mas a estrutura do Estado, pois atualmente tramitam no Congresso Nacional diversas propostas de emenda à Constituição (PECs) voltadas para conferir autonomia administrativa e financeira a outros órgãos públicos.

O presente estudo contém cinco seções além desta introdução. A seção seguinte trata de uma discussão teórica acerca da criação de pontos de veto, com suas possíveis causas e consequências. Em seguida, há uma discussão teórica sobre o dialogismo envolvido no debate constitucional, na qual são elencadas características da relação entre os poderes Judiciário e Legislativo. Posteriormente, são descritos os aspectos metodológicos envolvidos na pesquisa, com a apresentação de conceitos fundamentais para a análise do discurso. Na sequência, são relatadas as análises, e os resultados são discutidos à luz da teoria apresentada. Na conclusão do artigo, é retomado o objetivo, com a apresentação dos principais resultados da pesquisa, sempre provisórios e sujeitos à crítica da comunidade de leitores e de leitoras.

O fenômeno de criação de entes autônomos: a Defensoria Pública em questão

É possível considerar que há uma relação entre constituições rígidas, ativismo judicial e fragmentação do Legislativo (Lijphart, 2003). É razoável assumir que processos constituintes nos quais há grande diversidade de atores políticos gera incerteza quanto aos grupos que serão hegemônicos futuramente, bem como suas preferências. Nesse caso, o constituinte tende a se posicionar com aversão ao risco, optando racionalmente por estabelecer instituições contra majoritárias, o que envolve dispositivos constitucionais mais detalhados, formas mais difíceis para emendar a constituição, delegação de amplo poder de interpretação à corte constitucional e a possibilidade de participação de um maior número de atores na provocação dessa corte (Knight, 2001).

Essa escolha racional envolveria a expectativa sobre os resultados de determinados desenhos institucionais. Haveria dois pontos de vista relevantes a serem considerados pelos atores políticos. Por um lado, a escolha poderia estar baseada nos possíveis benefícios políticos que os textos constitucionais podem prover. Ou seja, os atores políticos buscariam estabelecer textos capazes de elevar suas chances de manterem seus cargos políticos. Por outro lado, a escolha por determinados arranjos dever-se-ia a um interesse comum no bom

desempenho das constituições. Isto é, os atores políticos buscariam estabelecer textos capazes a trazer maiores benefícios coletivos (Negretto, 2013).

As instituições autônomas, como é o caso do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Tribunais de Contas, criadas nessa lógica, são importantes mecanismos de governança do Estado. Considerando a relação principal-agente, em que os representantes eleitos do Legislativo delegam a execução das leis a burocratas, arranjos desse tipo seriam necessários para que essa delegação não se torne abdicação. Desse modo, a criação desses tipos de entidades públicas leva à separação dos poderes delegados entre muitos agentes com propósitos distintos. Ao estabelecer uma ambição contrária à outra, os principais tentam prevenir que os agentes tomem vantagem do poder que lhes foi delegado (Cox & McCubbins, 2001).

No entanto, a criação de instituições autônomas eleva a quantidade de atores com poder de veto às políticas públicas. À medida que o número efetivo de pontos de veto aumenta, elevam-se os custos de transação para se mudar uma política, pois os interesses de um maior número de atores devem ser levados em consideração, tornando mais difícil estruturar negociações. Ademais, à medida que mais interesses são providos com o poder de veto, mais difícil se torna garantir que cada parte da negociação receberá valor suficiente para aceitar o acordo, de modo que, quanto maior o número de vetos efetivos, mais as políticas tendem a atender a interesses privados (Cox & McCubbins, 2001). Ou seja, com uma grande quantidade de atores com poder de veto e com interesses diversos, será necessário atender o interesse de cada um desses atores para se estabelecer a governabilidade. Nesse caso, os interesses dos burocratas vinculados às agências autônomas, os quais possuem poder de veto no sistema político, tomam maior proporção.

Por conseguinte, é possível ponderar alguns possíveis resultados da instituição de órgãos autônomos com poder de veto a políticas públicas. Primeiro, tais órgãos podem funcionar como mecanismos efetivos de governança, ou seja, instrumentos de controle de políticas públicas mal executadas. No caso da Defensoria Pública, é possível inferir que as políticas disfuncionais voltadas para a população mais vulnerável gerariam demandas de assistência jurídica, o órgão atuaria para solucionar tais demandas judicial ou

extrajudicialmente. Segundo, a burocracia vinculada a esses órgãos, pode utilizar o poder de veto em benefício próprio, atendendo demandas corporativistas. Finalmente, a multiplicação de órgãos autônomos pode gerar um distanciamento do sistema democrático, pois os dirigentes desses órgãos não são representantes legítimos da população, mas agentes da burocracia. Na Defensoria Pública, por exemplo, a escolha dos dirigentes do órgão passa por uma eleição entre pares para a formação de uma lista fechada que será encaminhada para a escolha do chefe do Executivo. Este último ponto se agrava ao incluirmos as considerações sobre custos de transação (Williamson, 1991) na equação. Tais estruturas envolveriam maiores custos de controle, dado que não estariam mais sujeitas ao controle hierárquico do Poder Executivo.

Dialogismo do Debate Constitucional

Constituições são estruturas de governança que organizam a competição eleitoral, permitem a provisão de bens públicos pelos representantes, mantêm o apoio dos cidadãos ao regime político, assim como trazem, ao menos da segunda metade do século XX aos dias atuais, a tutela dos direitos fundamentais. Quando a constituição falha nessas tarefas, os políticos têm um incentivo para substituí-la ou emendá-la (Negretto, 2013). Esse processo de reforma constitucional é dialógico, não envolve apenas a deliberação de legisladores, mas de atores do Poder Executivo e do Judiciário, principalmente na figura da corte constitucional.

O constitucionalismo (entendido como os limites auto impostos sobre as decisões majoritárias) está estritamente associado à corte constitucional, a quem cabe observar as restrições da constituição à ação política do Estado (Elster & Slagstad, 2001). O controle de constitucionalidade é a fonte do poder político dos juízes. Isso se deve ao fato de as decisões serem fundadas antes na Constituição, depois nas leis, de modo que é permitido aos juízes não aplicar leis que lhes pareçam inconstitucionais (Tocqueville, 1977).

Sistemas que permitem a revisão abstrata de constitucionalidade pelas cortes constitucionais tendem a experimentar mais judicialização do que os sistemas que não adotam tal possibilidade. Esse tipo de revisão é mais um instrumento de disputa entre uma maioria parlamentar e sua oposição, instrumento este que provoca o desenvolvimento progressivo de limites constitucionais no processo de elaboração das leis. Neste caso, insere-se no processo

legislativo mais um estágio, além da proposição de projetos de lei e da deliberação pelos congressistas, passa a haver uma etapa final de leitura constitucional da lei após a promulgação pelo Legislativo. Esta etapa é requerida pelos membros da oposição que perderam a disputa na arena legislativa. Há, portanto, uma interação direta entre legisladores e juízes constitucionais (Sweet, 2000).

Em países onde o Judiciário constitui um poder político, essa instituição exerce a função de revisão ou de controle constitucional de atos dos poderes Executivo e Legislativo. Isso alça o Judiciário ao mesmo patamar dos demais poderes no que se refere ao processo decisório de estabelecimento de normas (Arantes, 2007) advindas da interpretação dos enunciados normativos em cada caso. Esse estilo de revisão judicial estabelece uma confusão permanente entre os poderes da república, pois permite que o judiciário participe da função legislativa (Sweet, 2000).

O impacto legislativo das cortes constitucionais possui duas dimensões. A primeira refere-se aos efeitos imediatos, diretos ou formais de decisões particulares em resultados políticos específicos. Isso se deve ao fato de as decisões constitucionais vincularem interpretações jurídicas do Direito, definindo a forma como se deve entender a legislação. A segunda dimensão trata dos efeitos pedagógicos indiretos ou de *feedback* nos processos legislativos e resultados subsequentes. Esses efeitos são observados nos casos em que atores políticos escrevem, revisam e revogam leis com o objetivo de cumprir as decisões judiciais, ou antecipar a direção de futura tomada de decisão constitucional. Desse modo, os legisladores ratificam a autoridade pedagógica das cortes constitucionais sobre suas atividades (Sweet, 2000). Vale destacar que isto nem sempre ocorre, depende da facilidade de modificar a constituição. Em sistemas políticos nos quais é mais fácil emendar a constituição, essa dimensão pedagógica das decisões da corte constitucional é menos relevante. Já nos sistemas políticos nos quais é mais difícil emendar a Constituição, o que prevalece é a visão da corte constitucional.

Outro ponto importante acerca do dialogismo entre os poderes da República é o de que, após a declaração de inconstitucionalidade, o Legislativo possui a capacidade de reabrir o diálogo se entender conveniente, ou apenas aceitar a decisão judicial (Silva, 2009). Algumas

decisões da corte constitucional não compõem o estágio final de um processo legislativo, mas a abertura de um novo estágio. Esse segundo processo trata da reelaboração de um texto censurado em conformidade com os julgados de modo a assegurar sua promulgação. É um processo altamente estruturado pelos julgados, à medida que os juízes já fizeram explicitamente suas escolhas legislativas, e que as oposições trabalham no sentido de monitorar o atendimento da maioria às regras e princípios impostos (Sweet, 2000).

Uma vez que uma corte constitucional anulou um instrumento legislativo e determinou como uma versão constitucional deveria ser, os legisladores enfrentam quatro possibilidades. Primeiro, é possível que se empenhem em uma revisão corretiva, atendendo as preferências políticas da corte constitucional de modo a assegurar a constitucionalidade de seu projeto. Outra possibilidade está na renúncia integral à legislação. Esta opção não é tão viável, visto que é melhor para a maioria governante garantir uma parte de suas proposições do que abdicar do todo. Uma terceira possibilidade reside no caso de os legisladores confrontarem a decisão da corte reformulando a legislação. Nesse caso, se estabelece um *chicken game* (conflito em que é benéfico para ambos os atores se o outro ceder, mas se um cede, o oponente não deve desistir) entre o Legislativo e o Judiciário, na qual os juízes são desafiados a anular o projeto de lei novamente. Finalmente, a maioria legislativa pode revisar a constituição de modo a tornar constitucionais os atos que foram censurados, repudiando a corte constitucional no processo (Sweet, 2000).

Há ainda que se considerar o padrão de deliberação da corte constitucional. No caso brasileiro, há uma deliberação externa, ou seja, o fluxo de argumentos não se dá entre os juízes no interior da corte constitucional, mas está entre o Tribunal e o mundo externo. O trabalho dos juízes é individual e isolado, não há unidade institucional decisória, as decisões são tomadas por soma dos votos individuais dos ministros. Seu esforço argumentativo não se volta aos demais membros da corte, mas ao Legislativo, à presidência da república, às faculdades de direito e aos jornalistas (Silva, 2009). Percebe-se que pode haver dialogismo também entre a corte constitucional e a opinião pública. Em alguns assuntos, a opinião pública pode mover-se ao encontro das opiniões dos ministros da corte constitucional; noutros, as visões pública e judicial podem coevoluir deliberadamente (Ferrejohn & Pasquino, 2010).

Aspectos Metodológicos

O conceito de dialogismo baseia-se na premissa de que o discurso se constrói a partir da noção do outro (Fiorin, 1994). Diálogo, em sentido amplo, refere-se a toda e qualquer comunicação verbal, seja mediante atos de fala impressos ou orais (Bakhtin, 1979). Nesse sentido, podemos entender as decisões do STF como atos de fala direcionados aos demais atores políticos, em especial ao Poder Legislativo, que aprovou os atos normativos questionados à luz da Constituição.

Intertextualidade é outro conceito importante para se entender os atos de fala da corte constitucional. Trata-se do processo de construção, reprodução ou transformação do sentido. O texto é um meio pelo qual os níveis de agenciamento do sentido manifestam-se, dando lugar à relação entre o conteúdo da manifestação e os demais planos de expressão (Fiorin, 1994), sendo a língua, no uso prático, seu conteúdo ideológico ou material (Bakhtin, 1979). Com efeito, todo enunciado é suscetível de tornar-se outro, deslocando seu sentido para desviar para outro sentido (Pêcheux, 2008).

Considerando a capacidade de produzir discursos e fazê-los circular em determinados espaços segundo regras estritas (Foucault, 1999), o STF pode ser considerado uma sociedade de discurso. Essa sociedade seria sede de disputa pelo discurso verdadeiro. A vontade de verdade é um sistema de exclusão de discursos, mediante o qual se separa o discurso verdadeiro do falso. Esse sistema possui um suporte institucional, sendo reforçado por um conjunto de práticas que exercem pressão e poder de coerção. Nem mesmo a lei pode ser autorizada, senão por um discurso de verdade (Foucault, 1999). A disputa pelo discurso verdadeiro se dá não só no interior da corte constitucional, instituição responsável por dizer o que é verdadeiro ou falso à luz da constituição, mas o dialogismo entre Legislativo e Judiciário também pode ser visto como uma disputa pelo discurso de verdade.

Os sujeitos institucionais são construídos conforme normas de formação discursiva ideológica, ou seja, critérios e princípios próprios das comunidades de fala, cujos fundamentos podem ser inconscientes. As instituições sociais contêm diversas formações discursivas ideológicas associadas a diferentes grupos, mas normalmente há uma formação discursiva ideológica claramente dominante. Cada uma delas é um tipo de comunidade de fala

com suas normas de discurso próprias, mas também embutidas e simbolizadas no discurso. Uma característica de uma formação discursiva ideológica dominante é a capacidade de neutralizar ideologias, ou seja, de ganhar aceitação como senso-comum como não sendo ideológico. Quanto mais dominante for alguma representação particular de uma relação social, maior o grau de naturalização de suas práticas associadas (Fairclough, 1985).

Outro conceito relevante para a análise de decisões judiciais é o de narrativa, o qual emerge do conceito de discurso. Uma narrativa consiste em uma sequência de enunciados narrativos, podendo ser um encadeamento cronológico ou causal (Alves & Blikstein, 2006). A estrutura da narrativa pode ser dividida em três níveis, narração, ação e função. As unidades mínimas da narrativa são as funções, que podem ser definidas como unidades de conteúdo, ou seja, uma função é o “que quer dizer” um determinado enunciado (Barthes & Duisit, 1975).

As funções podem ser divididas conforme os papéis que desempenham na narrativa. Assim, há aquelas que possuem a faculdade de transformar o rumo da narrativa; outras estruturam elementos simbólicos, conferindo coesão ao imaginário social; há ainda as que realçam aspectos importantes para a manutenção de determinado universo simbólico; as que formam uma sequência na narrativa; bem como as que se referem ao emblema da história (Alves & Blikstein, 2006). Destacam-se também as funções integrativas, denominadas índices, as quais possuem caráter concernente aos personagens e informações de sua identidade (Barthes & Duisit, 1975). Outras funções importantes são as informantes, unidades mediante as quais se situa a narrativa no tempo e no espaço (Alves & Blikstein, 2006).

É importante abordar também do conceito de gênero, que se refere à materialização do discurso em uma dada esfera social (Brandão, 2004), ou seja, o formato do meio pelo qual o discurso foi proferido. O gênero funciona como horizonte de expectativa para os leitores e como modelo de escrita para os autores. Estes escrevem em função do sistema genérico existente (Todorov, 1980), uma vez que o gênero discursivo implica dispositivos de comunicação restritos sócio historicamente, mas que estão em constante mudança. Nesse contexto, a capacidade de mutação é fator que diferencia os diversos níveis dos gêneros discursivos (Maingueneau, 2002). No caso dos acórdãos do STF, os falantes obedecem a um roteiro estrito, de modo que esse gênero discursivo possui pouca capacidade de mutação.

Este trabalho relata uma análise do discurso contido no o acórdão sobre o julgamento da Medida Cautelar na ADI 5.296/Distrito Federal, levado a cabo no STF. Mediante este acórdão, aquela corte constitucional tomou decisões, em sede de controle de constitucionalidade concentrado, acerca dos limites da autonomia da Defensoria Pública em meio a uma discussão sobre a separação de poderes e a capacidade de iniciativa de PECs. Foi realizada uma análise de narrativa, considerando todos os componentes do debate constantes no Acórdão. As narrativas contidas em cada um desses componentes foram reduzidas a suas principais funções estratégicas e transformadoras, permitindo assim uma visão panorâmica dos discursos de cada um dos ministros, bem como a análise desses discursos à luz da literatura.

Medida Cautelar na ADI 5.296 / DF

É importante tecer algumas considerações sobre o gênero discursivo. O Acórdão é o documento que consolida o teor dos votos do órgão julgador. É composto por um cabeçalho onde constam informações acerca da data, o tipo e número da ação julgada, o ministro relator, as partes do processo, o que inclui o requerente, o intimado, os advogados, e outras partes interessadas como *amici curiae*. Está contida também na parte inicial do acórdão uma ementa com um breve resumo do julgado. Compõe ainda o acórdão o relatório, que contém uma narrativa sobre o pedido; seus fundamentos; manifestações de partes interessadas, como das Casas do Congresso Nacional e do Procurador-Geral da República.

Após o relatório, são apresentados os votos dos ministros, os quais seguem uma ordem estrita, sendo o ministro relator o primeiro a votar, seguido pelos demais ministros por ordem inversa de antiguidade, do mais recente para o mais antigo no Tribunal, e finalmente o ministro presidente é o último a votar. É interessante notar o aspecto simbólico envolvido na ordem de interação entre os falantes desse discurso, a qual está ligada à representação das relações sociais (Fairclough, 1985). Os votos normalmente são repletos de intertextualidade, com citações de outros acórdãos, de dispositivos constitucionais, de leis federais e estaduais, normativos de organismos internacionais e de textos constantes de manuais de Direito. Entre um voto e outro, ou até mesmo sem que um voto tenha findado, pode haver debates entre os

ministros. No caso em tela, os debates foram provocados pelos ministros que tiveram os votos vencidos.

Este gênero discursivo permite uma compreensão mais abrangente acerca da controvérsia envolvida nos debates constitucionais. Isso se deve ao fato de os votos serem motivados, muitas vezes exaustivamente, com uma necessidade explícita de diálogo, em uma lógica de argumentação externa, como colocado por Silva (2009). Os acórdãos da corte constitucional permitem uma liberdade narrativa bastante abrangente, com votos compostos por argumentações variadas entre si, conforme observa-se-á ao longo da análise.

O caso em apreciação trata-se de uma decisão de medida cautelar em uma ADI. Embora seja medida cautelar, os ministros se aprofundaram em sua argumentação. Ademais, há inúmeras ações que passam anos sem que haja uma decisão definitiva, de modo que a decisão cautelar acaba tornando-se a definitiva. Finalmente, destaca-se que este julgamento foi classificado entre um dos dez principais julgados de Direito Constitucional do ano de 2016ⁱ.

Isso posto, cumpre dar sequência com a análise dos índices. São personagens importantes na narrativa: a Presidente da República e o Advogado-Geral da União, na figura de requerentes; o Congresso Nacional, contra quem a demanda é posta; os ministros do STF, que deliberam e votam acerca do requerimento; o Procurador-Geral da República, a quem cabe manifestar-se acerca dos processos em julgamento; e dezesseis atores interessados, na figura de *amici curiae*, entre os quais encontram-se dois partidos políticos, cinco sindicatos ou associações de classe relacionadas a carreiras jurídicas de Estado; quatro órgãos de defensoria pública; e cinco estados federados. O julgamento teve início em 8 de outubro de 2015, com seguimento em sessão plenária no dia 22 do mesmo mês, e foi concluído em 18 de maio de 2016.

Na sequência, analisam-se as funções da narrativa. Estas se traduzem, no relatório, em funções principalmente simbólicas, que formam a narrativa e evocam o emblema da história; e, nos votos e debates, em argumentos mobilizados para defender os pontos de vista dos ministros. A narrativa contida no relatório, de autoria da Ministra Rosa Weber, é levada a cabo conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1. Funções da narrativa contida no Relatório da ADI 5.296 / DF.

| Funções da Narrativa Contida no Relatório |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Promulgação da Emenda Constitucional 74/2013, proposta por deputados federais, mediante a qual se estendeu a autonomia funcional, administrativa e a iniciativa de proposta orçamentária às defensorias públicas da União e do Distrito Federal, anteriormente assegurada apenas às defensorias públicas dos estados; - Impetração de ADI pela Presidência da República questionando a constitucionalidade da Emenda Constitucional, com fundamento de que a norma usurpava a capacidade privativa do Poder Executivo em iniciar processo legislativo concernente ao regime jurídico dos servidores públicos da União, além de violar o princípio de separação dos poderes; - O pedido de medida cautelar fundou-se na possível lesão aos cofres públicos advinda da edição de atos normativos pela Defensoria Pública no sentido de conceder vantagens de natureza financeira a seus servidores; - A Câmara dos Deputados se posiciona informando que sua Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania proferiu parecer pela constitucionalidade da matéria, citou os resultados expressivos da votação da PEC pelo plenário da Casa, destacou que a autonomia das Defensorias Públicas é bem vista internacionalmente e desconsiderou o perigo na demora de julgamento; - O Senado Federal destaca que a reserva de iniciativa abrange apenas as leis, não as emendas constitucionais, de modo que o poder constituinte derivado apenas se limitaria pelas cláusulas pétreas; - O Advogado-Geral da União se manifesta pela concessão da medida cautelar; - O Procurador-Geral da República se manifesta pelo indeferimento do pedido de medida cautelar e pela improcedência da ação; - Citação dos <i>amici curiae</i> admitidos no processo. |

Há alguns pontos a serem levados em conta na narrativa contida no relatório. Em primeiro lugar, embora haja inúmeras partes interessadas no processo, não é possível depreender que seus pronunciamentos sejam relevantes a partir da leitura do relatório. Como se observa ao longo da leitura dos votos, há raras referências às declarações das partes interessadas, especialmente no que se refere aos *amici curiae*. Desse modo, o argumento de que a visão de membros da corte constitucional possa mudar em resposta a pressões políticas (Ferrejohn & Pasquino, 2010), não é percebido neste julgamento.

Outro ponto relevante é o de que a ação tenha sido iniciada pela Presidência da República. Observa-se que o Poder Executivo não participou do processo de promulgação da Emenda Constitucional 74/2013, pois não foi autor da proposta. No entanto, conforme coloca Madeira (2014), o Governo Federal foi ator central para a autonomia das defensorias públicas estaduais no contexto de reforma do sistema de justiça levado a cabo pela Emenda Constitucional 45/2004. Um fator que pode estar presente nesse contexto é o de que a Defensoria Pública da União litiga diretamente com a União. Com efeito, a autonomia da DPU pode ser considerada um mecanismo de governança do Estado, uma vez que o ente

defende os interesses dos cidadãos nas falhas de políticas públicas levadas a cabo pela União, atuando assim, muitas vezes, contrariamente aos interesses do governo federal (Buta, Guimaraes, & Akutsu, 2017). O mesmo ocorre, no entanto, com o Ministério Público Federal (MPF), mas este ente é muito melhor aparelhado do que a Defensoria e dotado de autonomia desde a promulgação da Constituição Federal.

Na sequência, são analisados os argumentos dos ministros, voto a voto, bem como os debates, na ordem de sua ocorrência no acórdão. Primeiramente, manifestou-se a relatora, Ministra Rosa Weber, cuja narrativa se deu segundo as funções dispostas no Quadro 2.

Quadro 2. Funções da narrativa contida no voto da Ministra Rosa Weber.

| Voto da Ministra Rosa Weber |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - A Emenda Constitucional não é obra do Poder Legislativo, mas do poder constituinte; - O STF declarou a inconstitucionalidade de emendas a constituições estaduais por vício de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo; <ul style="list-style-type: none"> - O nível hierárquico das constituições estaduais é infraconstitucional; - A reserva de iniciativa no plano estadual é distinta do plano federal; - No plano federal, não há precedente que assente a sujeição do poder constituinte derivado à reserva de iniciativa; - A Emenda Constitucional trata da posição institucional da Defensoria Pública, não do regime jurídico dos seus membros; <ul style="list-style-type: none"> - A Resolução 2821/2014, da OEA, incentiva a autonomia dos defensores públicos oficiais; - Não parece inconstitucional a concessão de autonomia às defensorias públicas da União e do Distrito Federal; - Não há requisito de urgência da medida acauteladora, pois a autora impetrou a ação após um ano de a Emenda Constitucional ter entrado em vigor. |

É interessante observar neste voto o esforço argumentativo de diferenciação entre as constituições estaduais e a federal. Isso por que o STF já havia julgado reiteradamente que a inconstitucionalidade de emendas a constituições estaduais por vício de iniciativa. Outro ponto relevante está na referência a uma resolução da Organização dos Estados Americanos que recomenda a garantia de independência e autonomia funcional dos defensores públicos oficiais. Isso reforça a lógica de deliberação externa colocada por Silva (2009), ao passo que ressalta um posicionamento político, visto que uma recomendação de organismo internacional é colocada como um argumento de autoridade, que se torna mais relevante do que o próprio julgado da corte constitucional. Este voto silencia-se sobre a questão da separação dos poderes, o que foi amplamente debatido naquela ocasião pelos demais ministros.

Em seguida, são apresentados, no Quadro 3, os argumentos dispostos no voto do Ministro Edson Fachin.

Quadro 3. Funções da narrativa contida no voto Ministro Edson Fachin.

| Voto do Ministro Edson Fachin |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - A iniciativa privativa do Chefe do Executivo dirige-se apenas às leis, não às emendas constitucionais; - A Emenda Constitucional não trata de regime jurídico de servidores públicos, mas da ampliação da autonomia da DPU; - A autonomia da DPU confere maior robustez e concretude ao direito fundamental de acesso à justiça; <ul style="list-style-type: none"> - Não há razão para tratamento diferenciado entre DPU, DPDF e DPEs; A autonomia da Defensoria Pública não implica em aumento de vantagens financeiras. |

Considerando que as garantias à Defensoria Pública advindas de sua autonomia não contemplam exigência de contraprestação, o argumento de que a autonomia confere maior robustez ao direito de acesso à justiça parte da premissa de que os membros daquele ente público atuarão sempre no interesse social. Nesse sentido, a hipótese de que a burocracia poderia agir em benefício próprio atendendo a demandas corporativistas não é considerado. Isso pode ser confirmado com o argumento que conclui o voto, segundo o qual a autonomia não implica em vantagens financeiras. Ou seja, mesmo sendo este um debate típico do Poder Legislativo, há uma consideração de que os atores não tendem a ser oportunistas ou auto interessados.

O pressuposto de que os agentes possuem racionalidade limitada e tendem a ser oportunistas implica contratações incompletas e riscos contratuais, o que amplia os custos envolvidos no controle dessas contratações (Williamson, 1996). As atividades de monitoramento ou concessão de garantias contratuais são essenciais para a redução dos custos de contratos que envolvam a delegação de poder para a execução de algum serviço (Jensen & Meckling, 2008). Caso não haja controles efetivos sobre a atuação dos agentes, estes tenderão a tomar decisões que maximizem seu próprio interesse.

Cumprido destacar que a PEC não foi discutida no Poder Legislativo sob a perspectiva do impacto orçamentário. No Senado Federal, onde a proposta teve origem sob o número PEC 82/2011, não houve tramitação na Comissão de Assuntos Econômicos, à qual cabe opinar sobre os aspectos econômico e financeiro das proposiçõesⁱⁱ, tampouco houve parecer acerca

do assunto em qualquer outra arena de debate. Na Câmara dos Deputados, onde a proposta tramitou sob o número PEC 207/2012, não houve tramitação pela Comissão de Finanças e Tributação, à qual compete opinar sobre os aspectos financeiros e orçamentários de proposições tendentes a ampliar ou reduzir receitas ou despesas públicasⁱⁱⁱ, tampouco houve parecer acerca desse aspecto associado à PEC. Na ausência de uma discussão mais aprofundada no Legislativo pelos representantes eleitos democraticamente, o STF, os atores sociais e a interpretação constitucional passam a funcionar como substitutos do Legislativo, dos partidos políticos e das regras do processo legislativo (Vieira, 2008).

Nesse sentido, o Ministro Gilmar Mendes inicia um debate antes do voto do próximo ministro. As funções mobilizadas no debate estão dispostas no Quadro 4.

Quadro 4. Funções da narrativa contida no Debate.

| Debate |
|---|
| - Gilmar Mendes: Há propostas de emenda à Constituição no sentido de dotar de autonomia outros órgãos públicos ^{iv} . |
| - Marco Aurélio: a quem interessa enfraquecer a República? |
| - Gilmar Mendes: a autonomia destaca o órgão de práticas comuns, regras básicas e valores ligados à hierarquia, o que se segue de problemas atualmente vividos pelo Judiciário e Ministério Público. |
| - Gilmar Mendes: a autonomia permite que a instituição delibere em benefício próprio, a exemplo do Conselho Superior da Defensoria Pública da União, que outorgou auxílio-moradia para os defensores públicos. |
| - Gilmar Mendes: A multiplicação de órgãos autônomos coloca em cheque a divisão de poderes. |
| - Marco Aurélio: O Ministério Público logrou autonomia por meio do poder constituinte originário, mas outros órgãos buscam tal feito mediante o poder constituinte derivado. |
| - Marco Aurélio: A aprovação de tais emendas enfraqueceria a República ao provocar um desgoverno generalizado. |
| - Luiz Fux: A autonomia da Defensoria Pública é a mesma do Ministério Público, assim, não há suporte constitucional para a utilização promíscua e vulgar da autonomia. |
| - Gilmar Mendes: Não é necessária autonomia para que as instituições do poder público sejam permanentes e regulares. |
| - Carmem Lúcia: O Ministério Público carecia de controles próprios; pois, sem esta entidade, o Judiciário não poderia ser acessado. Já os demais órgãos, cujas propostas de autonomia tramitam no Congresso, ficariam fora do corpo do Estado, sem dinâmica alguma de controle. |
| - Luiz Fux: A Defensoria Pública merece tratamento diferenciado por ser um instrumento de realização de um dos mais importantes direitos fundamentais. |
| - Gilmar Mendes: Diversos órgãos pensam que a autonomia é uma tábua de salvação para solucionar questões de remuneração de servidores. Há, no entanto, um problema de déficit de arrecadação. |
| - Rosa Weber: o que se está sendo discutido é a inconstitucionalidade da iniciativa da PEC. Nesse caso, se declarada inconstitucional, haveria também que declarar inconstitucional a Emenda Constitucional nº 45/2004 ^v . |
| - Gilmar Mendes: a questão principal é a separação dos poderes. Assim, se o STF entender que deve manter a autonomia da Defensoria Pública, deve também impor limite para que o mesmo não ocorra |

com outros órgãos públicos.

- Ricardo Lewandowski: A autonomia do Ministério Público é bastante ampla, será que deveria ser conferida a mesma autonomia para a Defensoria Pública?

O voto apresentado posteriormente pelo ministro que iniciou o debate diverge da maioria. É possível inferir que o debate foi iniciado com o intuito de mudar o posicionamento dos demais ministros que, por ventura, ainda não tinham opiniões formadas. De fato, o ministro Dias Toffoli destaca em seu voto que fez um pedido de vista em atenção às reflexões trazidas pela divergência. Essa estratégia demonstra que a argumentação dos ministros não é de todo voltada para o público externo, conforme se depreende do modelo apresentado por Silva (2009), mas que os membros do tribunal podem buscar convencer seus pares ou podem estar abertos para mudanças de opinião.

Vale ressaltar também que a discussão vai além da análise da constitucionalidade ou de questões adstritas ao plano jurídico. Na verdade, há um silêncio nesse sentido. A discussão se estende para abranger aspectos políticos, os quais idealmente seriam tratados no âmbito do Legislativo, como questões relacionadas ao equilíbrio das contas públicas. O sistema de revisão judicial adotado no Brasil, como o americano, permite que o Judiciário participe da função legislativa, estabelecendo assim uma confusão entre os poderes (Sweet, 2000). Observa-se também o nível de consciência dos ministros quanto ao seu poder pedagógico em relação ao Poder Legislativo. Os ministros conhecem as PECs que estão em tramitação no Congresso e já se posicionam em relação a elas. Dessa forma, buscam restringir o comportamento do Legislativo ao antecipar seus interesses, em consonância com o teorizado por Sweet (2000).

O voto do ministro Roberto Barroso ocorre em sequência. Os argumentos mobilizados estão contidos no Quadro 5.

Quadro 5. Funções da narrativa contida no voto do Ministro Roberto Barroso.

| Voto do Ministro Roberto Barroso |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- A questão a se discutir é se uma Emenda Constitucional poderia atribuir autonomia à Defensoria Pública.- A declaração de inconstitucionalidade de emenda à Constituição é exceção admitida em poucos países, de modo que este poder deve ser utilizado com parcimônia pelo STF.- Ampliar sentidos de cláusulas pétreas é uma forma de engessar a Constituição e sufocar maiorias atuais em benefício de uma maioria do passado. |

- Parece razoável e legítimo tratar a Defensoria Pública de forma análoga ao Ministério Público para que não haja pobres bem acusados, mas mal defendidos.
 - A autonomia é necessária para defender a DPU de sua maior adversária, a União.
 - A autonomia é necessária, pois a Defensoria é responsável por um direito fundamental.

Neste ponto, é trazida à baila uma discussão acerca do papel contra majoritário da Constituição e da Corte instituída para resguardá-la. O ministro destaca que o papel do Tribunal deve ser exercido com parcimônia, uma vez que limita a vontade de uma maioria atual em benefício de uma maioria do passado. Com efeito, há na literatura questionamentos acerca da legitimidade de uma geração passada impor restrições às gerações futuras (Elster & Slagstad, 2001).

Ademais, o ministro faz um contraponto entre a vinculação da Defensoria ao Poder Executivo e o seu papel de litigar contra a União. É necessário considerar o conflito envolvido entre este argumento e a preocupação externada em relação aos interesses corporativistas. Por um lado, há uma noção de que entes autônomos teriam maior capacidade de proteger os direitos dos cidadãos contra possíveis abusos dos governos ou práticas discriminatórias na aplicação da lei (Madeira, 2014). Por outro lado, a criação de entes com poder de veto pode acarretar em indecisão estatal, gerando impasse e tendência a maiores déficits orçamentários (Cox & McCubbins, 2001).

Acerca da colocação de que a Defensoria deve ser tratada de modo análogo ao Ministério Público, a não observância dessa questão tenderia a gerar um Estado inquisidor, com maior capacidade acusatória e menores possibilidades de defesas dos indivíduos mais vulneráveis. A escolha por um arranjo constitucional no qual Defensoria Pública e Ministério Público possuem a mesma estatura passa por uma perspectiva cooperativa, na qual há a um interesse comum no desempenho eficiente da constituição (Negretto, 2013). Vale destacar também que as funções e a conformação da Defensoria Pública e do Ministério são diversas, o que inviabiliza a analogia realizada no voto.

Os dois votos que se seguem são bastante concisos. O voto do ministro Teori Zavascki pode ser resumido em duas funções, sendo que houve um debate entre elas. Já o ministro Luiz Fux se exime de expor argumentação, apenas acompanha a relatora. As funções encontradas no voto do Ministro Teori Zavascki são apresentadas no Quadro 6.

Quadro 6. Funções da narrativa contida no voto do Ministro Teori Zavascki.

| Voto do Ministro Teori Zavascki |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - O princípio da iniciativa deve ser aplicado a emendas constitucionais para que não se desfigure o princípio da separação dos poderes. - Entende as preocupações colocadas, mas acompanha o voto da relatora. |

No debate que o permeia, os ministros discutem sobre a facilidade de se emendar a Constituição. Em 27 anos, a Constituição Federal já havia sido emendada 96 vezes. Ademais, haveria 954 PECs em tramitação no Congresso Nacional, sendo que muitas delas discutem temas que seriam objeto de iniciativa privativa caso se tratassem de projetos de lei. Sobre o assunto, é interessante notar a disputa pelo discurso de verdade (Foucault, 1999) entre o STF e o Legislativo. Há uma tentativa de exclusão do discurso do Poder Legislativo, dado que o argumento principal é o de que o processo de emendar a Constituição seria fácil e que os congressistas estariam tentando burlar as regras impostas ao apresentarem emendas sobre temas que, se tratados por lei, estariam sujeitos a reserva de iniciativa. Sobre o assunto, cumpre destacar que as emendas, assim como a interpretação judicial, são mecanismos de adaptação capazes de manter uma constituição em vigor em um ambiente de contínua mutação (Negretto, 2012).

Dando sequência, o voto da Ministra Carmem Lúcia também pode ser resumido em duas funções, conforme apresenta o Quadro 7.

Quadro 7. Funções da narrativa contida no voto da Ministra Carmem Lúcia.

| Voto da Ministra Carmem Lúcia |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - A Defensoria Pública é importante para o funcionamento da Justiça. - A Emenda Constitucional em discussão não trata do regime jurídico dos servidores públicos. |

O uso do argumento de que a Defensoria Pública é importante para o funcionamento da Justiça foi bastante comum entre os votos dos ministros. De fato, esta impressão também é compartilhada pelo legislador, pois foi este quem conferiu autonomia àquele ente público. Nesse caso, observa-se a opinião de que algumas instituições são mais importantes do que as demais e merecem ser dotadas de autonomia. Tal opinião contraria aquela ideologia dominante de que o Estado deve ser dividido em três Poderes independentes e harmônicos.

O voto baseado em ressaltar a importância do ente público para a garantia de um direito fundamental guarda um silêncio em relação ao que foi inicialmente questionado no tribunal. Não houve posicionamento quanto à separação dos poderes ou à capacidade de iniciativa de PEC. Em seguida, o voto do Ministro Gilmar Mendes exprime as funções elencadas no Quadro 8.

Quadro 8. Funções da narrativa contida no voto do Ministro Gilmar Mendes.

| Voto do Ministro Gilmar Mendes |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Não é necessária autonomia para se construir um órgão digno. - Se o quadro preocupante vivido pelos diversos órgãos públicos for justificativa para a autonomia, todos esses órgãos deveriam tornar-se autônomos. - Todos os projetos de lei encaminhados pelo Judiciário ao Legislativo são aprovados, sem que haja controle efetivo. - A multiplicação de entes autônomos tende a ampliar essas distorções. - Há um risco de medidas de cunho corporativista que acarretam em aumento de custos sem fundamento legal explícito, a exemplo da resolução do Conselho Superior da Defensoria Pública da União que instituiu auxílio-moradia para os defensores logo após a promulgação da Emenda Constitucional 74/2013. - Muitos governadores resistiram à criação de defensorias públicas temerosos pelo debate sobre equiparação de salários. |

Este voto não trata especificamente das questões colocadas na ADI, mas enfoca no problema financeiro criado pelos anseios de reparação salarial das corporações que dominam determinados entes públicos, conforme já havia sido colocado por este Ministro na ocasião do debate. Verifica-se, mais uma vez, que a discussão que está sendo travada possui contornos de matéria do Legislativo, ente constitucionalmente competente para a deliberação do orçamento público. Seu voto é colocado de forma contrária à opinião expressada de modo dominante na corte. Segundo o Ministro Gilmar Mendes, o fato de um órgão ser importante, ou de ter dificuldades orçamentárias, não justifica a necessidade de autonomia.

Dando seguimento, as funções observadas no voto do Ministro Marco Aurélio são apresentadas no Quadro 9.

Quadro 9. Funções da narrativa contida no voto do Ministro Marco Aurélio.

| Voto do Ministro Marco Aurélio |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - A PEC foi uma forma de driblar a iniciativa de lei privativa do chefe do Poder Executivo. - A autonomia administrativa e financeira é inerente ao Poder da República. - O Ministério Público é exceção colocada pelo constituinte originário, mas o derivado não poderia fazê-lo. |

O Ministro Marco Aurélio, juntamente com Gilmar Mendes, foi vencido nesta decisão. No entanto, a argumentação apresentada por esses ministros não segue a mesma linha. Isso reforça a ideia de que não há unidade institucional e decisória no STF, de modo que o trabalho dos juízes é individual e isolado (Silva, 2009).

Em sequência, as funções mobilizadas no voto do Ministro Dias Toffoli são expressas no Quadro 10.

Quadro 10. Funções da narrativa contida no voto do Ministro Dias Toffoli.

| Voto do Ministro Dias Toffoli |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- As funções essenciais à justiça são constitucionais e primárias ao Estado Democrático de Direito.- As funções essenciais à justiça estão dispostas em uma seção da Constituição Federal apartada dos poderes da República. <p>A Advocacia-Geral da União também seria apartada dos demais poderes, mas não o Advogado-Geral da União, que integraria o Poder Executivo.</p> <ul style="list-style-type: none">- A autonomia da Defensoria Pública não minora as funções do Poder Executivo, pois a Defensoria Pública jamais pertenceu àquele poder.- Como as funções essenciais à justiça não integram algum poder, não há que se falar em vício de iniciativa. |

O Ministro Dias Toffoli argumenta que as funções essenciais à justiça, quais sejam: Ministério Público, Advocacia Pública, Advocacia e Defensoria Pública, por estarem em capítulo da Constituição Federal diverso dos capítulos que tratam sobre cada um dos três poderes, não faria parte da estrutura desses poderes. O Ministro considera a possibilidade de a Advocacia Pública também se organizar como ente autônomo, embora admita que chefe desta entidade deva ser subordinado diretamente ao chefe do Poder Executivo. Tal confusão argumentativa pode ser considerada um silêncio. Conforme já colocado anteriormente, os Ministros conhecem a tramitação de PECs que visam a autonomia de outros órgãos públicos, como a Advocacia-Geral da União. Um posicionamento claro acerca da autonomia desse órgão poderia ser entendido como um recado ao Poder Legislativo.

Por fim, o Ministro Ricardo Lewandowski mobiliza seu voto ao redor de um único argumento: a autonomia da Defensoria Pública representa um aprimoramento das funções essenciais à justiça e dá maior efetividade ao texto constitucional. Este argumento está em consonância com o de outros ministros que consideram que a defensoria pública deva ter autonomia pelo fato de garantir um direito importante. Este, de fato, é o argumento que

permeia a maior parte dos votos. Contudo, isso foge ao que fora questionado junto ao tribunal, capacidade privativa do Poder Executivo em iniciar processo legislativo concernente ao regime jurídico dos servidores públicos da União, e violação do princípio de separação dos poderes. Ou seja, não há relação entre o argumento mais utilizado pela maioria dos ministros e o postulado na ação direta de inconstitucionalidade.

Conclusão

Com o objetivo de realizar uma reflexão acerca da controvérsia constitucional sobre a autonomia da DPU, foi analisado o acórdão mediante o qual o STF decide sobre medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5296 Distrito Federal, na qual é questionada a constitucionalidade da Emenda Constitucional 74/2013, que estendeu às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal a autonomia funcional, administrativa e a iniciativa de suas propostas orçamentárias. Esta decisão impacta não apenas a forma de organização da Defensoria Pública, mas a organização do Estado, pois há PECs em discussão no Legislativo voltadas a conferir o mesmo nível de autonomia a diversos outros órgãos públicos.

Com efeito, o estudo se deu mediante a mobilização dos conceitos e técnicas de análise do discurso, especificamente análise de narrativa. Os resultados indicam uma dissonância entre o posicionamento do Legislativo e do STF e formação discursiva ideológica dominante de que o Estado deva ser organizado em torno de três poderes independentes e harmônicos entre si. Destaca-se ainda que a decisão que acarreta em impacto institucional e orçamentário para a estrutura do Estado foi em caráter de provimento liminar. Em tese, tal decisão pode ser revertida em eventual julgamento de mérito.

Pôde-se perceber o dialogismo entre os poderes da República, com ênfase na disputa pelo discurso verdadeiro entre Legislativo e Judiciário. Este constantemente impondo seus posicionamentos políticos àquele. O exemplo amplamente observado foi o debate acerca dos aspectos econômicos e financeiros imbricados no posicionamento de órgãos públicos como entes autônomos alheios aos controles democráticos. Tal forma de dialogismo está em consonância com a literatura, que prevê Judiciários mais ativos politicamente em países onde o Legislativo é fragmentado.

Foi possível perceber também que a argumentação de grande parte dos ministros silenciou-se sobre o ponto central questionado na Ação Direta de Inconstitucionalidade, qual seja: capacidade privativa do Poder Executivo em iniciar processo legislativo concernente ao regime jurídico dos servidores públicos da União, e violação do princípio de separação dos poderes. De fato, o argumento mais utilizado na construção dos votos foi o de que a Defensoria Pública deve se organizar como um ente autônomo porque é responsável por garantir um direito fundamental importante. Tal argumento permite que, retoricamente, todo e qualquer órgão público passe a ter autonomia declarada constitucionalmente, bastando para tanto garantir um direito fundamental.

Por fim, este estudo oferece uma reflexão limitada a um acórdão recente da corte constitucional. A análise sistemática de diversos acórdãos, considerando seu contexto de elaboração, permitiria um melhor entendimento sobre o comportamento dos ministros do STF, sobre o dialogismo entre os poderes da República, assim como sobre o posicionamento dos diversos atores interessados na controvérsia acerca da autonomia da Defensoria Pública.

Referências

- Alves, M. A., & Blikstein, I. (2006). Análise da Narrativa. In: C. K. Godoi, R. Bandeira-de-Mello, & A. B. Silva, *Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos* (pp. 403-428). São Paulo: Saraiva.
- Arantes, R. B. (2007). Judiciário: entre a Justiça e a Política. In: L. Avelar, & A. O. Cintra, *Sistema Político Brasileiro: uma introdução* (2 ed., pp. 81-115). Rio de Janeiro; São Paulo: F Konrad Adenauer; UNESP.
- Bakhtin, M. (1979). *Marxismo e Filosofia da Linguagem*. São Paulo: Hucitec.
- Barthes, R., & Duisit, L. (1975). An Introduction to the Structural Analysis of Narrative. *New Literary History*, 6(2), 237-272.
- Brandão, H. H. (2004). Gêneros do Discurso: unidade e diversidade. *Polifonia*, 8(8).

Buta, B. O., Guimaraes, T. A., & Akutsu, L. (2017). Dimensões Explicativas de Governança na Defensoria Pública da União. *Anais do EnANPAD* (pp. 1-16). São Paulo: ANPAD.

Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (2001). The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. In: S. Haggard, & M. D. McCubbins, *Presidents, Parliaments, and Policy* (pp. 31-96). Cambridge: Cambridge University Press.

Elster, J., & Slagstad, R. (2001). *Constitucionalismo y Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Fairclough, N. L. (1985). Critical and Descriptive Goals in Discourse Analysis. *Journal of Pragmatics*, 9, 739-763.

Ferrejohn, J., & Pasquino, P. (2010). The Countermajoritarian Opportunity. *Journal of Constitutional Law*, 13(2), 353-395.

Fiorin, J. (1994). Polifonia Textual e Discursiva. In: D. L. Barros, & J. Fiorin, *Dialogismo, Polifonia e Intertextualidade: em torno de Bakhtin* (pp. 29-36). São Paulo: EDUSP.

Foucault, M. (1999). *A Ordem do Discurso*. São Paulo: Edições Loyola.

Hilbink, L. (2008). Assessing the New Constitutionalism. *Comparative Politics*, 40(2), 227-245.

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (2008). Teoria da Firma: Comportamento dos Administradores, Custos de Agência e Estrutura de Propriedade. *Revista de Administração de Empresas*, 87-125.

Knight, J. (2001). Institutionalizing Constitutional Interpretation. In: J. Ferejohn, J. N. Rakove, & J. Riley, *Constitutional Culture and Democratic Rule* (pp. 361-391). Cambridge University Press.

Lijphart, A. (2003). Constituições: processos de emenda e revisão judicial. In: A. Liphart, *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países* (pp. 245-260). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Madeira, L. M. (2014). Institutionalisation, Reform and Independence of the Public Defender's Office in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, pp. 47-78.

Mainueneau, D. (2002). Analysis of an Academic Genre. *Discourse Studies*, 4(3), 319-342.

Negretto, G. L. (2012). Toward a Theory of Formal Constitutional Change: mechanisms of constitutional adaptation in Latin America. In: A. Schilling-Vacaflor, & D. Nolte, *New Constitutionalism in Latin America: promises and practices* (pp. 51-72). Farnham, Burlington: Ashgate Publishing.

Negretto, G. L. (2013). A Two-Level Theory of Constitutional Choice. In: G. L. Negretto, *Making Constitutions: presidents, parties, and institutional choice in Latin America* (pp. 43-70). Cambridge: Cambridge University Press.

Pêcheux, M. (2008). *O Discurso: estrutura ou acontecimento*. Campinas: Pontes Editores.

Silva, V. A. (2009). O STF e o Controle de Constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública. *Revista de Direito Administrativo*, 250, 197-227.

Sweet, A. S. (2000). *Governing with Judges: constitutional politics in Europe*. Oxford University Press.

Tocqueville, A. (1977). *A Democracia na América*. São Paulo: Itatiaia.

Todorov, T. (1980). A Origem dos Gêneros. In: T. Todorov, *Os Gêneros do Discurso* (pp. 43-58). São Paulo: Martins Fontes.

Vieira, O. V. (2008). Supremocracia. *Direito GV*, 4(2), 441-464.

Williamson, O. E. (1991). Comparative Economic Organization: the analysis of discrete alternatives. *Administrative Science Quarterly*, 36, 269-296.

Williamson, O. E. (1996). Corporate Finance and Corporate Governance. In: O. E. Williamson, *The Mechanisms of Governance* (pp. 171-194). New York: Oxford University Press.

ⁱ Portal Dizer o Direito. <http://www.dizerodireito.com.br/>. Acesso em 20.05.2018.

ⁱⁱ Art. 99, I, da Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970, que dispõe sobre o Regimento Interno do Senado Federal.

ⁱⁱⁱ Art. 32, X, h, da Resolução da Câmara dos Deputados n 17, de 1989, que dispõe sobre o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

^{iv} Tratam-se da Advocacia-Geral da União e órgãos a este vinculados – PEC 82/2007 – Polícia Federal – PEC 412/2009 –; Órgãos de Administração Tributária da União, Estados, Distrito Federal e Municípios – PEC 186/2007).

^v A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, foi o instrumento de reforma do Sistema de Justiça no plano constitucional. Esta Emenda foi proposta por um terço dos membros da Câmara dos Deputados.