

Coordenadores:

WILLIAM AKERMAN

BRUNO BODART

Mandado de Segurança e Mandado de Injunção no Supremo Tribunal Federal

2020

A POLÍTICA CONSTITUCIONAL E O MANDADO DE SEGURANÇA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Hazenclever Lopes Cançado Júnior¹

7.1. INTRODUÇÃO

A previsão constitucional do mandado de segurança não se deu ao acaso ou de forma desinteressada. No bojo de uma constituição dirigente, foi-lhe conferida, à semelhança do controle judicial de normas, finalidade de fiscalização e limitação dos Poderes Públicos, a partir da garantia e afirmação de direitos fundamentais.

A ampla participação popular no processo constituinte de 1987-88 permitiu a reivindicação normativa da Carta por grupos historicamente destituídos da linguagem do direito e afastados do sistema jurisdicional de tutela. A primeira década da nova ordem constitucional conduziu à permanente atuação do poder constituinte derivado, à promoção de significativos rearranjos institucionais por meio de legislação regulamentadora e, em última instância, à consolidação rigorosa da jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal.

Nas últimas décadas, tem ganhado força na doutrina e na concepção popular da ordem democrática o papel eminentemente político desempenhado pelo Judiciário, particularmente em cenários de profundo dissenso

1. Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Assessor de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

moral na sociedade a respeito de direitos fundamentais², conflito entre os Poderes³, pacto federativo⁴ e políticas públicas de impacto nacional⁵.

No caso brasileiro, a promulgação de texto constitucional fundamentalmente analítico e *policy-oriented*, cujo emendamento frequente constitui estratégia de estabilização política, adquiriu condição de *veto point*⁶ à modificação majoritária da agenda governamental, conferindo, à Corte Constitucional, papel de *veto player*⁷, sobremodo reforçado, no jogo político, dentre outros arranjos, pelo crescente processo de concentração do controle de constitucionalidade e, porque não, por remédios como a ação civil pública, a ação popular e o mandado de segurança.

No sistema democrático-constitucional vigente, o mandado de segurança consiste em meio processual disponível a pessoa física ou jurídica, órgão público despersonalizado dotado de capacidade processual – como as Chefias dos Executivos, Presidências das Mesas dos Legislativos, Agências Reguladoras – e universalidades reconhecidas por lei – como o espólio, a massa falida e o condomínio de apartamentos – a fim de proteger direito individual ou coletivo, líquido e certo, lesado ou ameaçado de lesão por ato de autoridade, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*.

A título exemplificativo, é possível a impetração de mandado de segurança por agentes políticos contra atos que ameacem o desempenho de

-
2. DAHL, Robert. *Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as Policy-Maker*, *Journal of Public Law*, 6(2), 1957; BICKEL, Alexander. *The Least Dangerous Branch*, New Haven and London: Yale University Press, 1986; WALDRON, Jeremy. *The Core of the Case Against Judicial Review*, *Yale Law Journal* vol. 115, n. 6, p. 134-1406, 2006. <https://digitalcommons.law.yale.edu/ylij/vol115/iss6/3>.
 3. ELSTER, Jon. *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge University Press, 1988; WALDRON, Jeremy. *Law and Disagreement*, Oxford University Press, 1999; SUNSTEIN, Cass. *Designing Democracy: What Constitutions Do?* Oxford University Press, 2001.
 4. SHAPIRO, Martin. *Judicial Review in Developed Democracies*. In: GLOPPEN, Siri; GARGARELLA, Roberto; SKAAR, Elin (ed). *Democratization and the Judiciary: The Accountability Function of Courts in New Democracies*. Frank Cass Publishers, 2004.
 5. TAYLOR, Matthew. *Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford University Press, 2008.
 6. Em termos gerais, o que constitui a separação de poderes é o exercício do veto na formação de políticas por diferentes componentes ou ramos do governo, com o propósito de controlar, fiscalizar ou limitar o poder dos demais. Cf. TSEBELIS, George. *Decision Making in Political Decisions: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism*. *British Journal of Political Science*, vol. 25, n. 3, p. 289-325, 1995.
 7. *Veto player* é a pessoa, grupo ou partido que, por meio do cargo, ofício ou poder, pode reorientar ou rejeitar proposta política. Cf. TSEBELIS, George. *Decision Making in Political Decisions: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism*. *British Journal of Political Science*, vol. 25, n. 3, p. 289-325, 1995.

suas atribuições ou afrontem suas prerrogativas; por titular de direito líquido e certo decorrente de direito de terceiro, a favor do direito originário, se o titular não o fizer, no prazo de 30 dias da notificação judicial; ou em face de ameaça de direito líquido e certo que possa colocar em risco o direito de postulante.

Essas balizas, no jogo democrático, representam amplo campo de atuação, levado a cabo por meio de célere rito de disputa, margens materiais marcadas por generalidade e abstração, e, naturalmente, alto potencial de repercussão e impacto para além da arena.

As normas constitucionais disputadas no Supremo, inclusive por meio do mandado de segurança, dentre outras funções, servem à expressão dos valores fundamentais da sociedade. Refletem fundamentos, compromissos, símbolos e objetivos que, a um só tempo vinculam a comunidade política e distinguem-na das demais.⁸

O alto nível de abstração desses preceitos convida a interpretações conflitantes e não necessariamente oferece pistas sobre qual visão constitucional deve prevalecer. Não há unanimidade sequer sobre quais são esses valores, mas a teoria e a interpretação constitucionais atuam com o propósito de realçá-los, inclusive com palpites sobre sua hierarquia⁹ ou sobre a lógica e o espírito da própria cultura constitucional.

Nesse contexto, este trabalho propõe-se a analisar o desenvolvimento da política constitucional por meio do manejo do mandado de segurança na democracia brasileira instaurada pela Constituição de 1988. A partir da

8. Há considerável desenvolvimento produzido pela doutrina constitucional sobre como se dá essa expressão. Mark Tushnet entende como uma das maneiras de a sociedade definir-se, e Gary Jacobson, de refletir sua identidade; Tom Ginsburg afirma que as normas constitucionais criam uma consciência compartilhada que supera as diferenças regionais e étnicas. A partir dessa constatação, Cass Sunstein reforça o papel cultural do direito constitucional e, particularmente, da corte quando fala em nome dos princípios e compromissos nacionais mais básicos (1996:67). Ver TUSHNET, Mark. *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*. Princeton: Princeton University Press, 2008; JACOBSON, Gary. *Constitutional Identity*, Harvard University Press, 2010; GINSBURG, Tom. *Written Constitutions and the Administrative State: On the Constitutional Character of Administrative Law in Susan Rose-Ackerman & Peter L. Lindseth (eds.), Comparative Administrative Law*, Edward Elgard, 2010; SUNSTEIN, Cass. *Legal Reasoning and Political Conflict*, Oxford University Press, 1996.

9. Richard Albert cita o papel das cortes em estabelecer de forma informal e flexível uma escala de normas constitucionais, seja a partir do balanceamento entre direitos, seja pela imunização ao emendamento, seja pelo nível do exame de constitucionalidade a que sujeita determinadas normas (se rígido, intermediário ou leve). Cf. ALBERT, Richard. *The Expressive Function of Constitutional Amendment Rules*, *McGill Law Journal*, vol. 59, n. 2, p. 241-242, 2013.

análise jurisprudencial do Supremo em casos paradigmáticos no arranjo das interações entre os Poderes, duas perguntas pretendem ser enfrentadas: (1) o mandado de segurança consiste em instrumento eficaz para o desenvolvimento da política constitucional? E (2) é possível depreender, do manejo de mandado de segurança em momentos de crise, instabilidade ou ruptura, *inputs* ao desenvolvimento da democracia?

A próxima seção pretende, ao apresentar o conceito de política constitucional, apontar as repercussões e ruídos provocados pelo litígio no Supremo em outros sistemas sociais. A impetração de mandado de segurança perante a Corte Constitucional predispõe, a partir da expressão do ato coator, da proeminência da autoridade impetrada e dos direitos constitucionais em conflito, potenciais efeitos em mídia, opinião pública e participação democrática, reforçados pelas peculiaridades do contexto – omissão representativa, perda de legitimidade popular, ruptura partidária etc.

A terceira seção almeja analisar as peculiaridades contextuais, judiciais e particularmente político-constitucionais de alguns recentes e emblemáticos julgamentos em mandados de segurança pelo Supremo, versando as relações entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Os casos foram agrupados nas seguintes matérias: processo de impeachment, deliberações no Congresso Nacional e conflito federativo.

Situado o debate, são esboçadas algumas considerações que possam contribuir para a compreensão doutrinária do manejo político do mandado de segurança no Supremo e a projeção democrática de sua natureza.

7.2. A DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL

“Law, in addition to all the other things it does, tells stories about the culture that helped to shape it and which it in turn helps to shape: stories about who we are, where we came from, and where we are going”

[These stories] seem to have a powerful influence not only on how legal norms are invented and applied within that system, but on how facts are perceived and translated into the language and concepts of the law.”¹⁰

Reformas constitucionais nos mais diversos sistemas jurídicos ao redor do mundo têm transferido significativo poder das instituições repre-

10. Glendon, Mary Ann. *Abortion and Divorce in Western Law*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1987 p. 8.

sentativas para as judiciais (nacionais e supranacionais), na medida em que tocam em matérias substantivas de profundo dissenso moral, repercussão macroeconômica e estabilidade democrática¹¹; nesse cenário, comum a democracias recentes e antigas, tudo se torna justificável.

A esse fenômeno Ran Hirschl denominou ‘juristocracia’¹²: um novo tipo de regime político de deferência às cortes constitucionais, as quais desempenham papel fundamental no debate e resolução de questões políticas centrais com o suporte tácito ou explícito dos poderes eleitos. O autor ilustra a confiança que se tem nas cortes constitucionais em definir a própria razão de ser da *polity*.

Sistemas políticos disfuncionais, com poderes representativos obscuridos, alta rejeição popular ou graves acusações de corrupção, são marcados pela ingovernabilidade, que, por sua vez, abre largo espaço para a deferência a um órgão técnico de elite aparentemente apolítico.

O estabelecimento das cortes como arenas de resolução de conflitos primariamente políticos serve, portanto, aos interesses dos próprios atores eleitos; em seu cálculo, as decisões judiciais impõem custos e demandam capital político com os quais eles não podem arcar. Assim, a deferência judicial não só reduz riscos institucionais como também aumenta o crédito dos poderes públicos em geral.

Razão adicional para a transferência do *locus* das decisões políticas centrais é o autointeresse da maioria provisória ou da elite ameaçada que pretende garantir o entrenchamento de sua preferência em face de grupos periféricos em crescimento¹³.

-
11. Hirschl (2004a:7) levanta dado interessante: em um curto período de anos, as cortes constitucionais foram chamadas a decidir o futuro de líderes governamentais em casos de impeachment ou moção de desqualificação nas Filipinas, Tailândia, Paquistão, Peru, Rússia, Ilhas Fiji, Madagascar e, mais recentemente, no Brasil. Além disso, às cortes constitucionais foi conferido poder de decisão a respeito do resultado de eleições nacionais, como nos Estados Unidos, da constitucionalidade de guerras, como na Chechênia, e da integração territorial, como no Canadá. Também assistiu-se à Corte da África do Sul rejeitar um novo texto constitucional elaborado por um órgão nacional constituinte.
 12. HIRSCHL, Ran. Juristocracy- Political, not Juridical. *The Good Society*, vol. 13, n. 3, p. 6-11, 2004a e HIRSCHL, Ran. *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2004b.
 13. A esse respeito, Rischl cita os casos da institucionalização do regime constitucional da África do Sul nos últimos suspiros do *apartheid*; do estabelecimento de controle judicial de constitucionalidade e do apoio à jurisprudência antirreligiosa em Israel na primeira metade da década de 1990 sustentados pela elite secular, cujo histórico apoio popular estava em declínio; da adoção da Carta de Direitos pelo Canadá como resposta estratégica das elites federalistas à crescente ameaça se-

Particularmente no exame de mandado de segurança, as cortes constitucionais parecem importar menos como agentes interpretativos ou detentores da última palavra e mais como arena onde permanecem em jogo direitos fundamentais, valores republicanos e, muitas vezes, a própria estabilidade democrática. Indivíduos e grupos políticos participam, por meio do litígio constitucional, de forma relevante e estratégica nos processos de conquista e de aplicação de direitos, de construção dos significados constitucionais e de consolidação da cultura constitucional.

A teoria constitucional é essencialmente marcada pela discussão, entre defensores e críticos, acerca do papel das cortes. De um lado, o texto constitucional é compreendido como limite externo à política, e o Judiciário, como seu guardião, fórum de razão pública capacitado a resolver conflitos insulados dos interesses e ideologias políticas. De outro, capitaneado pelo que se denomina “constitucionalismo popular”, a constituição é compreendida como inspiração e guia permanente à política.

Aqui, é viável adotar o espaço intermediário, marcado pelo equilíbrio entre o reconhecimento do papel exercido pelas cortes na defesa do sistema democrático e dos direitos fundamentais e a legitimação das reivindicações da sociedade civil, responsáveis pela imputação de sentidos e significados à ordem constitucional por meio de disputas e interações em múltiplas arenas.

Todas as instituições sociais são políticas, inclusive o direito constitucional, enquanto atividade de concepção e apropriação da sociedade a partir de um compromisso que expressa a identidade política de um povo, confere-lhe coesão social e provoca um sentimento de autoria. Não se trata, aqui, de uma política ordinária, demagoga e fisiológica, dominada por interesses partidários e preferências ideológicas; mas de política constitucional, que se propõe, por meio da linguagem de direitos perante a Corte Constitucional, a alterar a compreensão de fundo da sociedade, gradualmente rearranjando instituições e discursos sociais.

A política ordinária ganha complemento constitucional transformativo com a quebra do monopólio interpretativo e com a abertura, a cidadãos individuais e organizados, como atores, titulares de direitos processuais que viabilizem a materialização da Carta.

paratista da província de Quebec; da institucionalização de cortes constitucionais com controle de constitucionalidade em regimes políticos islâmicos como Egito, Turquia e Paquistão, como parte de estratégia das elites seculares contra o significativo crescimento das forças políticas religiosas. Cf. HIRSCHL, Ran. *Juristocracy- Political, not Juridical. The Good Society*, vol. 13, n. 3, p. 6-11, 2004a.

A participação de diferentes atores políticos no litígio constitucional por meio da formalização do mandado de segurança aponta para o reforço do valor epistêmico da democracia, conferindo-lhe relevante *input* de deliberação. A litigância autointeressada adquire impacto benéfico no valor moral da democracia por meio da argumentação. Ampla maioria democrática não significa correção ou justiça, ao passo que os fundamentos deliberativos do constitucionalismo oferecem valores substantivos ao sistema democrático.

O engajamento no processo judicial possibilita a apropriação dos procedimentos jurídicos e da linguagem de direitos e confere poder de pauta do debate nacional, repercutindo em canais de mídia, produção doutrinária e pesquisa científica. Não menos importante, o que se vê é a efervescência de consciência cívica e fortalecimento da cultura constitucional.

7.3. O LUGAR DO MANDADO DE SEGURANÇA NA POLÍTICA CONSTITUCIONAL

“Collective deliberation constructs many of the practical questions that institutions of preference aggregation address; it infuses those practical questions with the kinds of symbolic significance that cause members of a polity to care about their disposition. It helps to forge the kinds of identity and attachment that would cause a population to participate in majoritarian processes.”¹⁴

Estudos recentes revelam que a cultura constitucional contemporânea incorporou, na realidade do cidadão médio brasileiro, em menor ou maior grau de reflexão, alguma compreensão sobre direitos fundamentais. Alguns desses direitos mais internalizados são o direito ao voto, à vida, à dignidade e, particularmente, os direitos sociais – à saúde, educação e segurança.¹⁵ Holston assinala que a participação cívica de grupos vulneráveis

14. SIEGEL, Reva. Constitutional Culture, Social Movement Conflict and Constitutional Change: The Case of the de facto ERA. Brennan Center Symposium Lecture. *California Law Review*, Vol. 94, n. 5, p. 1323-1419.

15. A esse respeito, James Holston desenvolve belíssima pesquisa acerca da apropriação e ressignificação do conceito jurídico “cidadania” pela periferia urbana brasileira, com foco empírico na cidade de São Paulo. Antes de 1988, a lei era instrumento de humilhação, medida por burocracia inacessível e refletia hierarquia: às elites, tudo; aos pobres, aos invasores, aos (i)migrantes e aos grevistas, o rigor da lei. Os novos métodos de participação e mobilização cívica a partir dos anos 80 contribuíram diretamente para a compreensão coletiva de que as necessidades socioeconômicas básicas poderiam ser repensadas na linguagem dos direitos humanos, culminando na participação maciça e sem precedentes no processo constituinte. Para além do formalismo democrático, a articulação popular se organizou e se educou em torno da construção estratégica de normas que incluíssem

no processo constituinte de 1987-88 gerou uma transformação da cidadania que partiu dos níveis locais em direção ao nacional: práticas locais de atores sociais marginalizados e tradicionalmente excluídos tornaram-se fontes de direito constitucional, posteriormente transferidos para a arena judicial. Esse processo de criação de novos entendimentos e práticas acerca dos direitos deixou marcas profundas no imaginário coletivo e social brasileiro e tornou-se responsável por uma verdadeira formação de cultura constitucional.¹⁶

Nas últimas décadas, as mobilizações procuraram reivindicar judicialmente a aplicação do texto escrito para suas realidades e configurações sociais, pressupondo a totalidade dos direitos possíveis. A judicialização dos direitos sociais, a luta pelo reconhecimento de identidades e o combate a privilégios passaram a pautar a agenda de políticas públicas e das cortes, aprofundando a divisão social acerca das interpretações e significados constitucionais.

A atuação estratégica da sociedade civil e de agentes políticos por meio do litígio constitucional possibilita a ampliação da mobilização de forças e recursos, e potencializa os efeitos da decisão, constringendo as autoridades envolvidas. A escolha do enquadramento jurídico e da linguagem de direitos utilizada em manifestações escritas e orais também interfere diretamente no mundo exterior à corte.

A escolha pelo litígio constitucional ganha relevo em sistemas federativos, presidencialistas e bicamerais, caracterizados pela atuação de múltiplos *veto players* institucionais. Independentemente do que estiver em jogo na política constitucional, Executivo e Legislativo tencionarão maximizar sua atuação por meio da iniciativa, negociação ou bloqueio de reformas, porque caracterizam-se como os atores primários de transformação social. Todavia, não o fazem de maneira uniforme: se os partidos políticos são capazes ou não de canalizar as crenças e visões constitucionais dos

na agenda da Assembleia Nacional Constituinte demandas de iniciativas populares, inclusive para monitorar a aprovação de seus projetos. HOLSTON, James. *Cidadania Insurgente: Disjunções da Democracia e da Modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. Ver também MICHILES, Carlos *et al.* (orgs.). 1989. *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

16. Nas entrevistas conduzidas por Holston com moradores de periferias urbanas, grande parte da consciência de direitos se deu pela autoidentificação como destinatário do texto constitucional escrito. A prévia cultura de deferência e inércia foi frontalmente desafiada pela mobilização social que resultou na participação ativa do processo constituinte e na construção de uma cultura constitucional de direitos escritos, a qual serviu posteriormente às lutas sociais por sua realização e satisfação.

eleitores, cada sistema político deverá responder a partir de suas funções ou disfunções.

Se, por um lado, sistemas políticos nos quais predomina uma cultura de cooperação entre os partidos facilitam o diálogo institucional e a orientação de reformas sociais, por outro, a polarização em sistema bipartidário e a crise de legitimidade e de capital político prejudicam-nos. No primeiro cenário, haverá uma tendência de responsividade às disputas constitucionais que se dão em outras arenas; no segundo, entretanto, não. Quanto mais fracas e/ou fragmentadas as elites políticas se revelarem, maiores as chances de deferência à decisão da corte.

Essa dualidade parece mais nítida a partir da análise jurisprudencial descritiva do manejo do mandado de segurança no Supremo Tribunal Federal delineada a seguir. A ressaltar a ótica do controle de atos públicos, bem assim da tutela do sistema democrático e do princípio da separação de poderes, os casos foram reunidos em três categorias de controle: (a) processo de impeachment do Presidente da República; (b) deliberações do Congresso Nacional; (c) federalismo. Além do comportamento do Tribunal, merecem observação atenta o contexto subjacentes às disputas e os interesses que conduziram os requerentes a suscitarem a via mandamental para resolução do conflito e estabilização da ordem democrático-constitucional.

a) Processo de *Impeachment* do Presidente da República

Os dois processos de impeachment pelos quais o Brasil passou foram marcados pelo manejo do mandado de segurança. Em 1990, início do Go-verno do Presidente Collor, a inflação era o inimigo a ser derrotado. O con-fisco das poupanças pelo período de 18 meses, estabelecido por meio de medida provisória, não produziu os resultados esperados, de preservação do poder de compra do brasileiro. Acresceram-se à insatisfação popular as acusações de corrupção, envolvendo a esposa do Presidente, Rosane Collor.

Em 1992, o Governo Federal mostrava-se incapaz de superar a instabilidade política, perdendo o apoio da população e do Congresso Nacional. Em maio, o irmão do Presidente, Pedro Collor, concede entrevista à revista VEJA acusando o tesoureiro da campanha, Paulo César Farias, de comandar esquema de corrupção com envolvimento direto do Presidente. Em junho, o Congresso instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar as atividades de Farias, conferindo amplitude e densidade às acusações.

Nesse contexto, protestos ocuparam as ruas do País e partidos políticos juntaram-se a movimentos sociais em torno do slogan “Ética na Política”. Estudantes de todo o país, liderados pela União Nacional dos Estudantes (UNE) e União Brasileira dos Secundaristas (UBES) realizaram passeatas, reunindo entre 10 e 400 mil pessoas no mês de agosto.

Diversas entidades civis apresentaram, na Câmara dos Deputados, pedido de impeachment do Presidente.

Em 9 de setembro de 1992, o Presidente Fernando Collor impetra o mandado de segurança nº 21.564, distribuído ao Ministro Octavio Gallotti, contra ato, do Presidente da Câmara dos Deputados, mediante o qual resolvidas questões de ordem em torno da tramitação, na Casa, da denúncia de crime de responsabilidade com vistas à autorização de instauração de processo de impeachment, estabelecendo as seguintes regras: (i) é competência da Câmara dos Deputados admitir, ou não, acusação contra o Presidente da República, dando conhecimento ao Senado Federal para fins de processo e julgamento; (ii) são aplicáveis os dispositivos da Lei n. 1.079, de 1950, à exceção daqueles que traduzem atos típicos do processo; (iii) proferido o parecer pela comissão especial, a matéria vai a exame do plenário em votação única, considerando-se admitida a acusação com manifestação favorável de dois terços dos membros da Casa, ato a autorizar a instauração do processo; (iv) tem-se regência de ordem legal, e não regimental, por efeito da determinação do artigo 85, parágrafo único da Constituição.

A defesa alegou incompatibilidade, da admissão da denúncia, com a legislação regente, pedindo a nulidade do ato. O Tribunal deferiu, em parte, o mandado de segurança, apenas para manter a medida cautelar, assegurado o prazo de dez sessões, previsto no item I do parágrafo 1º do artigo 217 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para manifestação do Impetrante perante a Câmara dos Deputados, em substituição ao prazo de cinco sessões. O Supremo assentou que a Câmara dos Deputados, diante da denúncia oferecida contra o Presidente da República, examina a admissibilidade da acusação, proferindo juízo político mediante votação nominal ostensiva. Consignou, ainda, a recepção, pela Constituição de 1988, da Lei nº 1.079/1950.

Em 29 de setembro de 1992, a Câmara dos Deputados autoriza a instauração do processo de impeachment no Senado Federal por 441 votos contra 38. Instaurado o processo de impeachment no Senado Federal, Collor é afastado da Presidência até a conclusão do julgamento.

Em 30 de novembro de 1992, foi impetrado novo mandado de segurança, nº 21.623, distribuído ao Ministro Moreira Alves, contra atos do Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Sydney Sanches, no decorrer do processo de impeachment: indeferimento de prova solicitada pelo acusado; abertura de prazo para as alegações finais antes da conclusão da produção de prova; recusa da arguição de impedimento e suspeição de senadores que atuariam como juízes no processo.

Em 17 de dezembro, o Tribunal indeferiu o mandado de segurança, vencido o Ministro Paulo Brossard, que dele não conhecia, e, em parte, os Ministros Ilmar Galvão e Moreira Alves, que o deferiam. O Supremo assentou que, no sistema republicano brasileiro, a instauração do processo de impeachment do Presidente da República é autorizada pela Câmara dos Deputados, mediante manifestação favorável de dois terços de seus membros. Cabe ao Senado Federal formular a acusação (juízo de pronúncia), processar e proferir o julgamento. As normas de processo e julgamento estão dispostas na Lei nº 1.079/1950, recepcionada, em grande parte, pela Constituição de 1988, conforme estabelecido no mandado de segurança nº 21.564. Nada obstante, o Senado não se transforma, às inteiras, em tribunal judiciário, submetido às rígidas regras a que estão sujeitos os órgãos do Poder Judiciário, como impedimento e suspeição de seus membros.

O Senado Federal dá início ao julgamento de Collor e, ante condenação iminente, o Presidente renuncia ao cargo em 29 de dezembro, objetivando evitar a inelegibilidade por oito anos. No dia seguinte, Fernando Collor é condenado, por 76 votos a 3.

Em 16 de dezembro de 1993, foi julgado o mandado de segurança nº 21.689, relator Ministro Carlos Velloso, impetrado contra a Resolução nº 101/1992, do Senado Federal, que aplicava a pena de inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, nos termos do artigo 52, parágrafo único da Constituição Federal. A defesa do Presidente Fernando Collor alegou a impossibilidade de separação das penas previstas na Lei Maior. Por maioria de votos, o Tribunal indeferiu o pedido, entendendo que a renúncia ao cargo de Presidente, quando já iniciada a sessão de julgamento, não paralisa o processo, consignando a autonomia das penas.

É de concluir que os mandados de segurança impetrados pelo Presidente Collor exerceram papel central no estabelecimento do rito do impeachment. Caracterizado pelo seguimento de procedimentos especiais, os processos permitiram, ainda que continuamente indeferidos os pedidos, a estabilização das expectativas sociais e a harmonia dos Poderes, em contexto original na história democrática nacional. É certo que outras ações

foram manejadas para atingir fins próprios, condizentes com o escopo de cada controvérsia, mas o mandado de segurança adquiriu inquestionável vigor jurisdicional, firmando-se como garantia individual intimamente ligada aos princípios da República e do Estado Democrático de Direito.

Vinte e dois anos depois, a Presidente Dilma Rousseff deu início a seu segundo mandato, em contexto de acentuada polarização política, crescente crise econômica e progressivos escândalos de corrupção desvelados pela Operação Lava Jato, conduzida pela Polícia Federal, visando apurar desvio e lavagem de dinheiro da Petrobras para abastecer a campanha eleitoral da Presidente e manter propinas a aliados. As investigações, reforçadas por colaborações premiadas, envolveram políticos dos maiores partidos do País, executivos da estatal e grandes empresários da indústria nacional, além dos Presidentes da Câmara e do Senado, Ministros de Estado e governadores estaduais.

Ao longo do ano, várias denúncias de impeachment foram protocoladas na Câmara dos Deputados, à medida que os movimentos sociais ajuntavam recursos e suporte político, promovendo *lobby* institucional e protestos nas ruas. Dentre as acusações, ganharam relevo político e conotação constitucional as pedaladas fiscais – manobra contábil do governo federal para obscurecer o déficit da União e da Petrobras, ferindo a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse contexto, o jogo político ganha novas balizas quando o partido governista retira apoio ao Presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha, no processo que enfrentava no Conselho de Ética da Casa, consideradas as acusações de corrupção que tomavam de assalto a República.

Em 2 de dezembro de 2015, Cunha aceita o pedido de impeachment formulado pelos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal. No dia 8 seguinte, a Casa elegeu, mediante votação secreta, chapa integrada por deputados da oposição e dissidentes da base do governo para composição da Comissão Especial responsável pelo processamento do impeachment. Na semana seguinte, o Supremo manteve, em apreciação de pedido liminar no âmbito da arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 378, o rito seguido no processo de impeachment do Presidente Fernando Collor, entendendo, por maioria, nos termos do voto do Ministro Luís Roberto Barroso, três questões principais: (i) impedida a apresentação de candidaturas ou chapas avulsas para a formação de comissão especial; (ii) definida a votação aberta para a formação da comissão; (iii) afirmada a competência do Senado para deliberar sobre a instauração ou não do processo, por maioria simples de votos.

Em 17 de março de 2016, em votação aberta, nos termos do que assentado pela Corte, a Câmara dos Deputados elege os 65 integrantes da Comissão Especial responsável pelo seguimento da denúncia, cujo relatório foi aprovado, por 38 votos a 27, em 11 de abril de 2016.

Às vésperas da sessão plenária agendada, na Câmara, para a definição da autorização da instauração do processo de impeachment, em 14 de abril de 2016, o Supremo realizou sessão extraordinária para julgar cinco ações mediante as quais versados pontos do rito – ADI 5498, MS 34.127, MS 34.128, MS 34.130 e MS 34.131. Em síntese, o Tribunal entendeu que os questionamentos atinentes ao procedimento de votação envolviam matéria *interna corporis*, reforçando o papel da Câmara em autorizar, ou não, a instauração do processo contra o Presidente da República. As garantias da ampla defesa e do contraditório são plenamente exercidas no decorrer do processo no âmbito do Senado.

Aberta sessão na Casa para votação da admissão do processo de impeachment, em 17 seguinte, por 367 votos favoráveis e 137 contrários, a Câmara dos Deputados autorizou a instauração do processo de impeachment pelo Senado Federal.

Instalada a Comissão de Impeachment no Senado em 25 de abril, o relatório favorável à abertura do processo foi aprovado em 6 de maio. No dia 12 seguinte, o Senado autoriza a abertura do processo, com 55 votos favoráveis e 22 contrários. Iniciado o julgamento da Presidente em agosto, Dilma Rousseff tem o mandato cassado no dia 31, mantido o direito a exercer funções públicas, inclusive eletivas.

b) Deliberações do Congresso Nacional

Os debates e votações por meio dos quais o Congresso Nacional tramita a aprovação de projetos de lei foram objeto de exame, pelo Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades. Ganharam destaque, na última década, a fiscalização do trancamento de pauta, da instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito e o voto secreto para eleição da Mesa dirigente.

A impetração do mandado de segurança nº 27.931, por deputados de oposição ao governo, questionou a interpretação, conferida pelo então Presidente da Câmara, Deputado Michel Temer, ao artigo 62, parágrafo 6º da Constituição da República, a versar o sobrestamento de todas as deliberações legislativas, em cada Casa, ante medida provisória não analisada no prazo de 45 dias, contados da publicação, impedindo que as medidas

provisórias editadas pelo Presidente da República trancassem toda a pauta da Casa.

O Relator, Ministro Celso de Mello, votou, ainda em dezembro de 2009, no sentido do indeferimento da ordem, para assentar que o regime de urgência previsto diz respeito às matérias passíveis de regulamentação por medida provisória, excluídas, portanto, propostas de emenda à Constituição, projetos de lei complementar, de decreto legislativo, de resolução e de lei ordinária mediante os quais são veiculados temas afastados do âmbito da medida provisória.

Por meio de votos-vista, os Ministros Cármen Lúcia e Luís Roberto Barroso acompanharam o Relator, visando preservar o núcleo essencial da separação de poderes e evitar a paralisação do Congresso. No mesmo sentido votaram os Ministros Alexandre de Moraes, Edson Fachin, Rosa Weber, Luiz Fux e Gilmar Mendes. Ao divergir, o Ministro Marco Aurélio votou pela concessão da segurança, consignando que o preceito constitucional prevê a paralisação de toda a pauta, compelindo a Casa a pronunciar-se sobre a medida provisória.

Em abril de 2014, senadores de oposição ao governo impetraram o mandado de segurança nº 32.885, sustentado direito líquido e certo a verem criada Comissão Parlamentar de Inquérito, com o objetivo de apurar denúncias de irregularidades na Petrobras, nos moldes e escopo pleiteados, uma vez atendidas as condições do artigo 58, parágrafo 3º, da Constituição, isso é, mediante requerimento de um terço dos membros da Casa, a prazo certo e apuração de fato determinado.

A Ministra Rosa Weber concedeu liminar para garantir, à minoria, o direito de ver instalada a comissão com o objeto por eles delimitado. Segundo a Relatora, a ampliação forçada do objeto, pela maioria parlamentar, enfraqueceria a condição institucional da minoria, de formatar investigações e exercer papel de contraponto, reforçando-se a ideia de representatividade do princípio democrático e da concepção deliberativa de democracia. Realça esse entendimento a aplicação da regra constitucional de proporcionalidade para a composição das comissões, no que direciona a condução dos trabalhos à condução pelos blocos majoritários.

No último dia do semestre judiciário de 2018, o Relator, Ministro Marco Aurélio, implementou medida acauteladora no mandado de segurança nº 36.169, ajuizado pelo senador Lasier Costa Martins, determinando que a eleição para os cargos da Mesa do Senado Federal no dia 1º de fevereiro de 2019 seguisse o voto aberto, consideradas a submissão, das delibera-

ções no Parlamento, à regra da publicidade e ao crivo da fiscalização social, prerrogativas inafastáveis da cidadania.

A segurança foi suspensa pelo Presidente do Supremo, Ministro Dias Toffoli, mediante liminar deferida em 9 de janeiro seguinte, restabelecendo a obrigatoriedade do escrutínio secreto, na forma do artigo 60 do Regimento Interno do Senado Federal. Nada obstante, o Presidente da Casa em exercício, Senador Davi Alcolumbre, submeteu, ao Plenário, Questão de Ordem versando a forma de votação no procedimento eleitoral da Mesa Diretora. Mediante petição incidental na Suspensão de Segurança nº 5.272, os partidos Solidariedade e Movimento Democrático Brasileiro (MDB) requereram a anulação da Questão de Ordem.

O Presidente do Supremo reconheceu desrespeitada a autoridade do pronunciamento da Corte, assentando, com base em reiterada jurisprudência, serem insindicáveis, ao Judiciário matérias atinentes à organização dos demais Poderes, sob pena de violar-se o princípio da separação de poderes. Segundo o Ministro Dias Toffoli, a escolha da Mesa diretiva, mediante voto secreto, assegura a independência do Legislativo em face dos demais Poderes. Visando preservar a higidez do procedimento eleitoral legislativo, especialmente levando em conta a participação do Senador Davi Alcolumbre, candidato à Presidência do Senado, ainda que não formalmente inscrito nas reuniões preparatórias, o Presidente do Supremo declarou a nulidade do processo de votação da Questão de Ordem.

Em março de 2016, a nomeação, pela Presidente Dilma Rousseff, do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva para o cargo de Ministro Chefe da Casa Civil, foi questionado no Supremo, mediante a impetração, pelos Partido Popular Socialista – PPS, Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, dos mandados de segurança nº 34.069, 34.070, 34.071, respectivamente, distribuídos ao Ministro Gilmar Mendes¹⁷.

O Relator deferiu o pedido liminar para suspender a eficácia da nomeação, entendendo motivada com a finalidade de atribuir, ao ex-Presidente, foro privilegiado. Ante o desvio de finalidade, o ato foi tornado nulo. A superveniência da publicação da exoneração do ex-Presidente conduziu ao prejuízo dos mandados de segurança, sem que tivessem o mérito apreciado pelo Plenário.

17. Foram ajuizadas, antes da nomeação, a Ação Cautelar nº 4.130, distribuída ao Ministro Marco Aurélio, e, depois do ato, as petições nº 5.977, 5.978, 5.980, todas ao Ministro Gilmar Mendes, além das arguições de descumprimento de preceito fundamental nº 390 e 391, ao Ministro Teori Zavascki.

O cenário se repetiu em abril de 2020, quando o Ministro Alexandre de Moraes deferiu o pedido liminar, no mandado de segurança nº 37.097, impetrado pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT, para suspender o decreto de nomeação de Alexandre Ramagem para o cargo de diretor-geral da Polícia Federal. Em sede precária e efêmera, o Relator vislumbrou a ocorrência de desvio de finalidade do ato, ante a acusação, pelo então Ministro da Justiça, Sérgio Moro, de ingerência política do Presidente da República, em contrariedade os princípios da impessoalidade e moralidade, a regerem, pela via constitucional, a Administração Pública.

c. Conflito federativo

Em abril de 2016, em face do agravamento da crise financeira enfrentada pelos entes federados, o Estado de Santa Catarina, por meio do ajuizamento do mandado de segurança nº 34.023, relator Ministro Edson Fachin, pediu que a correção de suas dívidas com a União passasse a ser realizada pela incidência de juros simples, e não de juros compostos.

O Relator assentou a inadequação da via eleita para impugnar decreto presidencial que regulamentou a lei sobre repactuação de dívida dos estados. Em exame de agravo regimental, o Plenário do Supremo concedeu medida cautelar ao Estado de Santa Catarina, permitindo o pagamento das parcelas em valores aquém do estabelecido pela União, sem que lhe fossem impostas sanções legais, a exemplo da retenção de repasses financeiros.

A divergência foi inaugurada pelo Ministro Gilmar Mendes, no que estabelecido o cabimento da ação, uma vez que o Decreto nº 8.816/2015 deu inequívoca aplicação à Lei complementar nº 148/2013. Vencidos no ponto o Relator e o Ministro Luís Roberto Barroso, o Tribunal deferiu, a uma só voz, a liminar.

Sucessivas ações ajuizadas por outros Estados se multiplicaram no Supremo versando a mesma matéria.¹⁸ Foram implementadas medidas acauteladoras no sentido de impedir a aplicação de sanções, pela União, até que a questão fosse solucionada definitivamente pelo Supremo. Em 27 de abril de 2016, a Corte acolheu proposta do Ministro Luís Roberto Barroso para suspender os processos pelo prazo de 60 dias a fim de que União e Estados chegassem a um acordo – o que aconteceu, com alongamento do prazo

18. Mandados de segurança nº 34.110, 34.122 e 34.141, relator Ministro Edson Fachin; 34.123, relator Ministro Luiz Fux; 34.132, relator Ministro Marco Aurélio; 34.137 e 34.143, relator Ministro Luís Roberto Barroso; 34.151, relatora Ministra Cármen Lúcia; 34.168 relatora Ministra Rosa Weber; e 34.186, relator Ministro Dias Toffoli.

da dívida e concessão de carência de 4 anos quanto ao valor principal da dívida.

7.4. O MANDADO DE SEGURANÇA E O FORTALECIMENTO DA CULTURA CONSTITUCIONAL

“The Lecture employs the term “constitutional culture” to refer to the understanding of role and practices of argument that guide interactions among citizens and officials in matters concerning the Constitution’s meaning. [...] Rather than focus on officials as change-agents, I employ the concept of constitutional culture to explore how changes in constitutional understandings engage from the interaction of citizens and officials.”¹⁹

Uma Constituição alcunhada “cidadã” demanda métodos de participação, interpretação e mecanismos de efetivação difusos, de sorte que se fortaleça o sentimento de que a constituição é acessível e está disposta a todas as disputas sociais; seu sentido, seus significados, suas interpretações estão disponíveis à “luta marcial”²⁰ em diferentes arenas – institucionais e extrainstitucionais.

O fortalecimento do mandado de segurança como via de acesso à tutela constitucional se deu em contexto de legitimação de novos atores constitucionais, inclusive em sede abstrata de controle.

A leitura difusa dos direitos, por meio de ações constitucionais como o mandado de segurança, é desejável por suas dimensões democrática e transformativa, na medida em que amplia a legitimação do ajuizamento, possibilitando novas óticas de interpretação, e normatiza as disputas que se dão na sociedade pelo processo de formação das narrativas.

Essas disputas não se reduzem ao momento fundacional da ordem constitucional; ele carrega em si mesmo o marco simbólico de um novo começo, mas não deve servir à uniformização dos projetos de vida. Por isso, conflitos altamente assimétricos permanecem em reprodução e ganham autoridade normativa por meio de pronunciamento do Supremo Tribunal Federal.

-
19. SIEGEL, Reva. Constitutional Culture, Social Movement Conflict and Constitutional Change: The Case of the de facto ERA. Brennan Center Symposium Lecture. *California Law Review*, vol. 94, n. 5, p. 1323-1419.
 20. SARMENTO, Daniel. *Direitos, Democracia e República: Escritos de Direito Constitucional*, Belo Horizonte: Fórum, 2018.

Assim como o povo não é uma ficção unitária e orgânica da qual emana uma vontade real hegemônica, a composição da cultura constitucional compartilhada pelos membros da comunidade política não pode desconsiderar a existência de interesses divergentes na sociedade, os quais, em muitas ocasiões, não encontram soluções simples ou síntese. Muitas vezes, a diferença entre os mundos normativos é tão larga, ou eles estão tão distanciados, que a primeira tarefa parece ser encontrar uma linguagem comum de direitos dentro da cultura constitucional, aqui entendida como espaço compartilhado de comunicação dinâmica entre sociedade civil e poderes públicos, fortalecendo a autoridade democrática da constituição.²¹

Esse cenário colabora para a promoção da educação cívica dos cidadãos e atores políticos para que operem na linguagem dos direitos contra os abusos do Estado, e o fortalecimento da solidariedade entre eles, retirando-lhes da inércia para reduzir os espaços temporais entre os momentos de energização social. Adquirida a autoconsciência de seu papel e de sua autoridade, a sociedade civil é energizada e a esfera pública política é apropriada por novos discursos e instituições com alto potencial transformativo dentro da política ordinária.

Todo esse desenho serve à dinamização da política para que adquira caráter transformativo em sua produção cotidiana em todas as arenas, formais e informais. As forças sociais que buscam resultados substantivos e simbólicos, materiais e discursivos, tornam-se diretamente responsáveis pela realização de política constitucional fora dos momentos de transição.

A dimensão deliberativa da democracia, projetada pelas cortes constitucionais ao sistema representativo, é justificada, na teoria política, pelo desenvolvimento de virtudes individuais e de senso coletivo de comunidade e pela consideração dos grupos perdedores nos processos de decisão.²² A participação na discussão pública, inclusive pela argumentação em processo judicial, amplia perspectivas, restringe a parcialidade e possibilita a correção de erros.

Na concepção de Carlos Santiago Nino²³, trata-se da realização do valor epistêmico da democracia, consubstanciado (i) na participação dos

21. SIEGEL, Reva. Constitutional Culture, Social Movement Conflict and Constitutional Change: The Case of the de facto ERA. Brennan Center Symposium Lecture. *California Law Review*, vol. 94, n. 5, p. 1323-1419.

22. GOMES, Juliana Cesário Alvim. *Por um constitucionalismo difuso: Cidadãos, movimentos sociais e o significado da constituição*. Salvador: Juspodivm, 2016.

23. NINO, Carlos Santiago. *The Constitution of Deliberative Democracy*, Yale University Press, 1996.

interessados nos processos de discussão e decisão em igual consideração e livre de coerção; (ii) interessados capazes de expressar seus interesses e justificá-los pela argumentação e proposições normativas; (iii) ausência de minorias insulares; (iv) controle das emoções populares que distorçam julgamentos.

Com efeito, a impetração do mandado de segurança no âmbito do Supremo Tribunal Federal favorece o desenvolvimento de uma democracia deliberativa, uma vez que atores políticos de representatividade nacional encontram espaço para, argumentativamente, promover seus interesses em matérias de relevância constitucional, provocando discussões públicas, com efeitos imediatos de engajamento cívico. A Constituição deixa de ser documento meramente fundacional ou carta de intenções, e abre-se à ampla disputa, passando a ser apropriada e politicamente manejada, como parte de diálogo contínuo entre instituições e a sociedade civil.

Como visto, a adjudicação torna-se arena de resolução de conflitos de dimensão moral e sociopolítica, na qual atores políticos operam para o refinamento e atualização dos significados constitucionais e valores políticos fundamentais. A cultura constitucional oferecerá a moldura normativa para tais experimentações, rearranjos e ressignificações institucionais e discursivas.

Em última instância, o que se compreende da jurisprudência construída em torno do uso político do mandado de segurança é uma adesão ao modelo democrático deliberativo cujo valor epistêmico reside na participação argumentativamente qualificada dos interessados nos processos de decisão coletiva.

7.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

“[Democracy] is not simply a procedure for preference aggregation or dispute resolution. Democracy use a form of social organization that values participant engagement in collective deliberation. Collective deliberation helps establish what things means and why they matter. Collective deliberation is thus useful, not only as a procedure for deciding how to act, but also as a practice for articulating who we are. Collective deliberation forges the meanings through which individuals and communities can express identity, and infuse practical questions with symbolic significance so that they provide occasions for individuals and communities to vindicate values through which they define themselves. For this reason, direct popular engagement in constitutional deliberation

infuses collective life with the kinds of meaning that help constitute a community as a community.”²⁴

Por todo o exposto, a litigância constitucional do mandado de segurança estimula a educação cívica e a consciência de direitos de cidadãos sub-representados e imediatamente afastados das interações políticas. Além da instrumentalização da mídia, recorrer ao Poder Judiciário parece provocar nos cidadãos a identificação com a demanda, possibilitando a modulação da opinião pública²⁵.

À medida que cidadãos assumem uma consciência de autoria desses direitos, que constam no texto como valores e compromissos fundamentais ao sistema político, a cultura constitucional é fortalecida. A interação entre Poderes, partidos políticos e sociedade civil é um convite à deliberação e negociação pública e ao *compliance* na medida em que aumenta os custos da evasão.

Rubinfeld²⁶ identifica esse processo como “popular constitution-re-writing”: constituições escritas fundadas no autogoverno demandam sua própria atualização em relação aos compromissos que não mais são subscritos pelo povo. A mudança constitucional não ocorre episodicamente, como se à espera de eventos que a despertem da hibernação, ou exclusivamente em momentos constitucionais de altíssima articulação política, transformação social e engajamento cívico. Antes, a literatura constitucional tem desenvolvido uma narrativa fundada no conceito de mudança constitucional por meio das contínuas e fluidas interações entre texto constitucional, mecanismos formais e informais, atores políticos antagonísticos e múltiplos centros de autoridade. Do mesmo modo que as constituições não são documentos sagrados, mas ferramentas acessíveis e eficazes

24. SIEGEL, Reva. Constitutional Culture, Social Movement Conflict and Constitutional Change: The Case of the de facto ERA. Brennan Center Symposium Lecture. *California Law Review*, vol. 94, n. 5, p. 1323-1419.

25. Há uma crítica recorrente de que, no longo prazo, as cortes tendem a refletir a opinião pública ou a agenda das elites políticas (ver Dahl 1957, Vermeule 2006 e Tushnet 2011). Toda essa argumentação, contudo, não exige delas que fiquem imunes aos valores sociais em ebulição, às próprias ideologias e preferências políticas ou considerações estratégicas. O litígio constitucional em torno de direitos constitucionais de minorias, direitos sociais e regras do processo político, coloca as cortes sob atenta fiscalização popular e midiática. As decisões judiciais são tomadas, portanto, sob exigências de carga de trabalho, transparência, escrutínio público e grupos de interesse, sendo também suscetíveis a erros, preconceitos e parcialidade.

26. RUBENFELD, Jed. *Freedom and Time: A Theory of Constitutional Self-Government*. Yale University Press, 2001, p. 24.

de reivindicação diária, as reformas constitucionais não são um processo extraordinário, mas parte do mundo da vida.

Tão indispensável quanto adaptável ou ressignificada, a constituição se insere num quadro de desenvolvimento cultural mais amplo. Sua relação com o tempo depende menos das regras de emendamento, rigidez e extensão do texto, e mais da identidade, cultura e história constitucionais em que se insere. Segundo Xenophon Contiades e Alkmene Fotiadou²⁷, o imaginário constitucional compartilhado determina como os momentos constitucionais se desdobram.

Por fim, a cultura constitucional servirá como moldura à qual todos esses atores prestam contas, inclusive as cortes constitucionais. Trata-se, inclusive, de um esforço para que a sociedade civil ganhe mais consistência teórica frente ao Estado. Uma cultura difusa de direitos, discursos e convenções, aberta à reinvenção e balizada pelo potencial de promoção de política transformativa na vida cotidiana, funciona como limite e parâmetro à atuação de todos os jogadores no processo constitucional. Retira-se, da corte constitucional, a responsabilidade exclusiva sobre o oferecimento de razões e se lhe ressalta um perfil dialógico de canalizador de razões externas, transferido o foco à deliberação que nela se dá, capitaneada pelos mais diferentes agentes políticos.

Nesse cenário, o mandado de segurança revela-se via política relevante e agregadora, cabendo ao direito constitucional responder adequadamente ao desafio de construir uma doutrina a respeito dessa cultura compartilhada de responsabilidade constitucional, exercida em sede abstrata e concreta. A participação democrática por meio da litigância constitucional torna-se mais significativa, mediante reunião de perspectivas advindas de agentes, instituições e partidos políticos e fora dos momentos constitucionais.

27. CONTIADES, Xenophon; FONTIADOU, Alkmene. *Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada, and the USA*, Routledge, 2013.