

**XXVII ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI SALVADOR – BA**

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

CAMILA BARRETO PINTO SILVA

RIVA SOBRADO DE FREITAS

CLÁUDIA MANSANI QUEDA DE TOLEDO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

C755

Constituição e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA

Coordenadores: Riva Sobrado de Freitas; Camila Barreto Pinto Silva; Cláudia Mansani Queda de Toledo – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-582-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34



XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

Apresentação

Os artigos contidos na presente publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho "Constituição e Democracia I", durante o XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA, sobre o Tema Direito, Cidade Sustentável e diversidade Cultural, realizado nos dias 13, 14 e 15 junho de 2018, promovido em parceria com o curso de Direito da Universidade Federal da Bahia. Neste conjunto de comunicações científicas consolidam-se os resultados das relevantes pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação de mestrado e doutorado em Direito, com artigos selecionados por meio de dupla avaliação cega por pares. São trabalhos advindos de pesquisas nacionais e internacionais, que levaram ao encontro científico várias controvérsias acadêmicas e desafios relativos ao direito constitucional, nos objetos de pesquisa de Teoria da Constituição e Democracia, que trazem dos mais diversos temas e que foram enriquecidos pelas exposições e debates subsequentes entre todos os pesquisadores.

O número de artigos submetidos e aprovados foi de 22 ao todo, com a presença de todos os pesquisadores e com abordagens muito inovadoras e pertinentes ao enfrentamento dos temas em relações dialéticas com a realidade diante dos desafios que se apresentam às principais teorias que circundam as propostas do Grupo de Trabalho.

Todos foram permeados de intensos debates, desde as questões relativas ao ensino do direito constitucional e ao alcance da autonomia educacional a partir dos ditames do Estado Democrático de Direito, para também abordar em diversas exposições o núcleo central das críticas à jurisdição constitucional, qual seja, os reflexos acerca da atuação do Supremo Tribunal Federal, questionando também a sua função social.

A partir deste bloco inicial de discussões, igualmente inseriu-se no contexto das comunicações acadêmicas de pesquisas, as conclusões sobre direitos humanos, perpassando estudos sobre a comissão da verdade, sobre a ideia de deveres fundamentais e as funções dos partidos políticos como pilares da democracia brasileira.

Dada a pluralidade dos assuntos constitucionais em análise tratou-se ainda da doutrina sobre as formulações conceituais sobre a justiça, sobre os limites e possibilidades do

individualismo em marco teórico de John Elster e, para finalizar, com uma produção sobre colidência de direitos fundamentais e a possibilidade de solução dos conflitos pelo método da cedência recíproca.

No contexto das exposições, houve cinco comunicações previamente recomendadas para a plataforma index laws journals.

A leitura indicará a preocupação científica com os déficits democráticos na efetividade dos institutos fundamentais constitucionais que integram o objeto do grupo de trabalho, a demonstrar a contribuição acadêmica que o encontro promovido pelo CONPEDI proporcionou.

Registre-se por parte desta coordenação os agradecimentos pela participação dos pesquisadores.

Profa. Dra. Camila Barreto Pinto Silva - UNIMES

Profa. Dra. Cláudia Mansani Queda De Toledo – ITE

Profa. Dra. Riva Sobrado De Freitas – UNOESC

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**AUTORRESTRICÇÃO LÍQUIDA E CERTA: MANDADOS DE SEGURANÇA
ORIGINÁRIOS DO STF PREJUDICADOS POR PERDA SUPERVENIENTE DE
OBJETO.**

**INDUBITABLE SELF-RESTRAINT: BRAZILIAN SUPREME COURT AND THE
LACK OF GROUNDS IN WRIT OF MANDAMUS' DECISIONS.**

**Jose Mario Wanderley Gomes Neto ¹
Luis Felipe Andrade Barbosa ²**

Resumo

A mudança superveniente do quadro fático-probatório-normativo, provoca a prejudicialidade do processo por perda superveniente de objeto. Isto não é meramente aleatório, mas um produto do comportamento estratégico dos Ministros, a justificar formalmente a autorrestricção, sem que sejam obrigados a fundamentar expressamente sua opção pelo não exercício da atividade de revisão judicial. Em que situações existem maiores ou menores chances de ocorrer, no âmbito do mandados de segurança, o resultado da perda superveniente de objeto? Este trabalho dedica-se a resolver esta questão através da análise de decisões, testando sua associação estatística com variáveis de natureza empírica, extraídas dos respectivos casos.

Palavras-chave: Supremo tribunal federal, Mandados de segurança, Autorrestricção, Judicialização da política

Abstract/Resumen/Résumé

Changes in factual and normative context of the litigation may lead to the premature closure of the process. This situation does not occur in a random way, but is the result of a strategic behavior, seeking formal arguments to avoid judgment, whose decision may impose unwanted costs. In which situations are there chances of occurring, in the scope of the writ of mandamus, the result characterized by the loss for supervening loss of object? This work is dedicated to solving this question through the analysis of decisions, testing its statistical association with variables of an empirical nature.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Brazilian supreme court, Writ of mandamus, Self-restraint, Judicialization of politics

¹ Mestre em Direito e Doutor em Ciência Política pela UFPE. Professor na UNICAP e no Centro Universitário CESMAC.

² Mestre e Doutorando em Ciência Política pela UFPE. Professor no Centro Universitário ASCES / UNITA.

Introdução.

"A edição da Lei nº 11.415/2006, que extinguiu as funções comissionadas de níveis FC-01 a FC-06 e criou as funções de confiança FC-1 a FC-3 e os cargos em comissão CC-1 a CC-7, adequando o discurso legal aos conceitos do inciso V do art. 37 da Constituição da República, resultou na perda de objeto do mandado de segurança". Min. Carlos Ayres Britto, MS 25282

Em um tempo não muito distante, o Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal (SINDIJUS/DF) formulou representação perante o Tribunal de Contas da União (TCU), tendo em vista a nomeação de pessoas sem vínculo com a Administração Pública para exercer funções comissionadas na Procuradoria Geral da República (PGR). Alegou-se, nos fundamentos da representação, o descumprimento da disposição fundamental contida no artigo 37, II e V, da Constituição Federal, uma vez que as referidas nomeações não teriam observado os percentuais mínimos e máximos determinados pela Lei n. 9.953/00, com redação dada pela Lei n. 10.476/02, pelo que, supostamente, deveria haver o incremento da fração de funções comissionadas ocupadas por servidores estatutários.

O TCU julgou procedente a representação, determinando que fossem adotadas pela PGR as medidas necessárias para a regularização das funções comissionadas, irregularmente ocupadas por pessoas sem vínculo efetivo com a Administração Pública. Em face desta decisão administrativa, tomada pelo referido órgão de controle, foi impetrado o **mandado de segurança n. 25282**, no qual se alegava que as referidas funções comissionadas não eram privativas de servidores públicos efetivos, uma vez que haveria o entendimento dominante no Supremo Tribunal Federal quanto à não aplicabilidade imediata do inciso V do artigo 37 da Constituição.

Distribuído o *mandamus* ao Ministro Sepúlveda Pertence, este concedeu monocraticamente medida liminar (**em 10.03.2005**), garantindo a permanência dos servidores em suas funções até a decisão de mérito pelo colegiado. Tal julgamento teve início quase um ano e meio depois (**em 15.12.2006**), tendo o relator apresentado seu voto pela concessão parcial da segurança, determinando que as referidas funções comissionadas somente fossem ocupadas por pessoas sem

vínculo com a Administração quando destinadas às atividades de direção, chefia e assessoramento, devendo ser então desocupadas todas as demais funções que não estivessem sendo exercidas por servidores públicos efetivos.

Iniciou-se um intenso e dividido debate entre os Ministros: uns reconheciam a inconstitucionalidade da legislação que criou as referidas funções comissionadas, inviabilizando o exercício destas funções por pessoas estranhas à carreira; outros defendiam sua constitucionalidade, mantendo a distinção legal (mas não constitucional) entre os termos "função de confiança" e "cargo comissionado", admitindo a divisão proporcional das funções administrativas entre servidores e não servidores.

Foi quando o Ministro Carlos Ayres Britto, nos termos das normas regimentais, requereu vista dos autos, alegando a necessidade de estudar melhor a questão para a elaboração de seu voto. Suspensa a sessão pelo pedido de vista, esta só foi retomada em momento bastante posterior (**em 29.04.2009**), quando a apresentação do voto-vista trouxe à tona questão formal, ao seu sentir, inviabilizadora da revisão judicial difusa - **prejuízo por perda superveniente do objeto** - uma vez que a Lei n. 11.415/06 teria extinto as referidas funções públicas de provimento em comissão (com conseqüente criação de novas funções e reenquadramento funcional do quadro de pessoal da PGR), provocando mudança superveniente do contexto fático-normativo objeto da impetração.

O Tribunal, por maioria (vencido o relator), acolheu a tese de perda superveniente do objeto, extinguindo o processo, sem qualquer pronunciamento da Corte Suprema sobre a constitucionalidade da decisão do TCU, que antes determinara a desocupação parcial das funções comissionadas, alegadamente cumprindo o dispositivo contido no artigo 37 da Carta Magna. Tal condição **evitou que os Ministros viessem a suportar os possíveis custos de uma** (talvez indesejada, mas necessária) **decisão colegiada acerca do objeto do mandado de segurança**, pois além de manter os servidores comissionados no exercício de suas funções, consolidou a precária relação que estes mantinham com a estrutura administrativa da PGR.

Diante deste cenário, em que situações existem maiores ou menores chances de ocorrer, no âmbito do mandados de segurança originários do Supremo

Tribunal Federal, o resultado caracterizado pelo prejuízo por perda superveniente de objeto? Este trabalho dedica-se a resolver esta questão através da análise de decisões neste sentido, tomadas pelos Ministros da Corte, testando sua associação estatística com variáveis de natureza empírica, extraídas dos respectivos casos.

Dos mandados de segurança de competência originária do Supremo Tribunal Federal.

*"Ocorre o prejuízo do mandado de segurança quando não mais subsiste, no mundo jurídico, o ato impugnado".
Min. Marco Aurélio Mello, MS 33458*

O mandado de segurança corresponde a remédio constitucional previsto pelo Art. 5º, LXIX, da Constituição Federal de 1988, sendo disciplinado pela Lei n. 12.016/09. Em suma, possui como fundamento a proteção de direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando houver violação ou justo e fundado receio do seu cometimento por ilegalidade ou abuso de poder por ato de autoridade.

Para o cabimento do mandado de segurança, torna-se

[...] indispensável a prática de ato ou de omissão por parte da autoridade. Existe uma restrição ao ato ou omissão impugnável pelo mandado de segurança, que necessariamente deve ser praticado por um agente público (Administração direta ou indireta), bem como por particular no exercício de função pública em decorrência de delegação (NEVES, 2013, p.114).

Verifica-se que o cabimento é possível diante de ato vinculado ou discricionário emitido por autoridade pública ou por particular delegado para exercício de função pública, assim como nas hipóteses de omissão, o que gera efeitos práticos na órbita da pessoa física ou jurídica interessada.

Ocorre que, para fins do presente artigo, há direcionamento específico para as hipóteses de cabimento do referido remédio constitucional no âmbito do Supremo Tribunal Federal - STF, a mais alta corte do país. A Constituição Federal estabelece, em seu Art. 102, I, "d", a possibilidade de cabimento do *mandamus* contra atos de agentes políticos dos três Poderes da esfera federal, bem como de atos do Tribunal de Contas da União - TCU, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal, conforme destacado:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

[...]

d) o habeas corpus, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o habeas data contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;

Ademais, há hipótese de admissibilidade do mandado de segurança também em face de atos do Conselho Nacional de Justiça - CNJ e do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, conforme inclusão da alínea “r” ao Art. 102, I da Constituição, promovida pela Emenda Constitucional n. 45/2004.

Portanto, visualiza-se que o remédio constitucional é considerado instrumento de defesa do valor insculpido na Constituição Federal de 1988, sendo de competência originária do STF quando configurada suposta hipótese de ilegalidade ou abuso de poder perpetrado pelos mais altos cargos do Executivo, do Legislativo e do sistema de justiça. Assim, cumpre ao Supremo Tribunal Federal o controle judicial dos atos administrativos, através do remédio constitucional do mandado de segurança, respeitados os limites de sua competência originária (TÁCITO, 1959).

Delineados os seus contornos, é importante destacar que a utilização do remédio está em grande medida atrelado a uma situação de urgência, configurada nas ideias de proteção de direito líquido e certo e da instrumentalização de tutela de urgência, baseada na ideia de probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, conforme art. 300, *caput*, da Lei 13.105/16 c/c art. 7º, III da Lei 12.016/09. Entretanto, a grande questão que se apresenta para debate versa sobre as decisões, cada vez mais recorrentes no âmbito do STF, **de prejuízo do mandado de segurança diante da perda superveniente do objeto atacado.**

O que viria a ser a alegada perda superveniente do objeto e como esta circunstância afetaria a continuidade dos mandados de segurança? A compreensão deste fenômeno demanda enfrentar uma questão formal (técnico-processual), prevista na legislação processual civil brasileira, relacionada à formação e à continuidade válidas de um processo: o interesse processual.

O interesse processual diz respeito à necessidade e à utilidade do julgamento de um processo por um órgão individual ou colegiado do Poder Judiciário (CUNHA, 2002; BEDAQUE, 2016, NERY JÚNIOR, 1991; BARBOZA, 2015): a propositura de uma ação significa a provocação (chamado) do Poder Judiciário para que interfira em um conflito de interesses, caracterizado pelo suposto descumprimento pela parte contrária de uma norma, seja estatal ou seja contratual.

Segundo Nelson Nery Júnior (1991), existe “interesse processual quando a parte tem necessidade de ir a juízo para alcançar a tutela pretendida e, ainda, quando essa tutela jurisdicional pode trazer-lhe alguma utilidade, do ponto de vista prático”.

Devem os órgãos judiciais, desse modo, verificar a presença de um conflito a ser solucionado, como condição para a formação e para a continuidade válida de um processo. Nestes termos, a ausência prévia de um litígio a ser solucionado ou o encerramento posterior (por qualquer motivo) de um litígio existente caracterizariam um grave defeito formal, que levaria imediatamente à extinção (encerramento) do processo e prejudicaria o julgamento da questão controversa, evitando processos injustificáveis ou que não possuam utilidade social (BEDAQUE, 2016; BARBOZA, 2015).

O interesse processual, a um só tempo, haverá de traduzir-se numa relação de necessidade e também numa relação de adequação do provimento postulado, diante do conflito de direito material trazido à solução judicial. Mesmo que a parte esteja na iminência de sofrer um dano em seu interesse material, não se pode dizer que exista o interesse processual, se aquilo que se reclama do órgão judicial não será útil juridicamente para evitar a temida lesão (MARINONI, 2010, p.174).

É esta situação que configura o alegado prejuízo no julgamento por perda superveniente de objeto: o Poder Judiciário estaria impossibilitado de julgar a questão que lhe foi submetida, em virtude da verificação de fatos ocorridos durante o processo, cujas consequências, em tese, encerrariam o litígio. Desaparecia, portanto, o interesse processual quando não se pudesse mais extrair qualquer utilidade a partir do julgamento do processo (THEODORO JÚNIOR, 2016).

Usa-se o argumento da perda de objeto para extinguir o processo ou recurso, sempre que algum evento ulterior venha a prejudicar a solução da questão pendente, privando-a de relevância atual, de modo que se tornaria meramente acadêmica ou hipotética a decisão a seu respeito (THEODORO JÚNIOR, 2016, p.1037 – destaque no original).

Como esta circunstância seria expressão de uma autocontenção tácita da Corte? Trata-se de uma questão formal (técnico-processual), prevista na legislação processual civil brasileira, relacionada à formação e à continuidade válidas de um processo: o interesse processual (LIMA e GOMES NETO, 2018).

Portanto, em linhas gerais, a perda superveniente de objeto ocorre, no mandado de segurança, quando, diante do transcurso do tempo, o ato impugnado deixa de existir, o impetrante consegue sua pretensão por vias extrajudiciais ou o direito líquido e certo (legal ou constitucional) supostamente lesado ou ameaçado é revogado ou sofre posterior alteração legislativa.

Autorrestrição formal silenciosa: os mandados de segurança prejudicados por perda superveniente de objeto.

*"A mudança superveniente do quadro fático-probatório que embasou a impetração provoca a prejudicialidade por perda de objeto".
Min. Teori Zavascki, RMS 26632*

Em circunstâncias peculiares em que é custoso decidir, os Tribunais adotam uma "via hermenêutica" de autocontenção, através da qual obtém a redução do do seu âmbito decisório, mediante a alegação de argumentos jurídicos – **geralmente de cunho processual** – que facultam à corte eximir-se da apreciação de um caso que lhe fora submetido (LIMA, 2014).

Quanto às ações consideradas prejudicadas, há um número relativamente grande de demandas neste sentido [...]. A caracterização da prejudicialidade não significa propriamente o insucesso do ator, mas, em certo sentido, a relevância da discussão e até mesmo a razão da argumentação jurídica, visto que tal prejudicialidade advém da perda do objeto, por alterações ou exclusões da lei ou do ato normativo no ordenamento jurídico pátrio (BARBOSA et al., 2014, p. 86).

A alteração superveniente de circunstâncias, sejam fáticas ou sejam normativas (legais ou constitucionais), não é uma ocorrência meramente aleatória, supostamente traduzida numa "obra do acaso", cujos relevantes efeitos mostrar-se-iam impeditivos do exercício da jurisdição constitucional. Trata-se, na

verdade, de um intencionado produto de um comportamento estratégico dos membros do Tribunal, também verificado de maneira farta nos instrumentos de controle abstrato de constitucionalidade (OLIVEIRA, 2006; OLIVEIRA, 2005; SANTOS, 2006), quando a presença de altos custos decisórios incentivem a restrição judicial e as justificativas formais para o não julgamento.

Ao contrário de assumir os custos de declarar expressamente sua opção pela autorrestrição ou de julgar a constitucionalidade do ato, condutas normalmente esperadas em relação ao exercício da jurisdição, os órgãos julgadores utilizam o tempo como seu aliado, retardando o julgamento até que seja verificada a alteração nas circunstâncias de fato que envolvem o litígio e, por consequência, seja prejudicado o julgamento por perda superveniente do objeto (LIMA e GOMES NETO, 2018, p.243).

Os membros do Tribunal, na qualidade de relatores dos processos ou de membros dos respectivos colegiados, deliberadamente retardam a inclusão dos feitos em pauta ou a devolução daqueles objeto de pedido de vista, até que se verifiquem modificações posteriores e "espontâneas" no ato impugnado, no ambiente legislativo ou no próprio desenho constitucional, a justificar (do ponto de vista exclusivamente formal) a autorrestrição dos julgadores, sem que sejam obrigados a fundamentar expressamente sua opção pelo não exercício da atividade de revisão judicial (LIMA e GOMES NETO, 2018).

Autorrestrição líquida e certa: o quadro empírico dos mandados de segurança considerados prejudicados por perda superveniente de objeto.

*"A decisão agravada é clara em demonstrar que a pretensão mandamental exclusiva e especificamente deduzida na inicial deste writ – consubstanciada na suposta demora na apreciação do recurso administrativo interposto contra decisão prolatada por Juíza Auxiliar da Corregedoria Nacional de Justiça – restou integralmente esvaziada com o efetivo julgamento daquele recurso pelo Corregedor Nacional de Justiça, que lhe negou provimento".
Min. Ricardo Lewandowski, MS 31885*

De um universo de 14.090 (quatorze mil e noventa) mandados de segurança de competência originária do STF, impetrados durante a série temporal compreendida entre os anos de 1989 e 2017, foi sorteada - eletronicamente pelo

pacote de análise de dados SPSS - uma amostra aleatória de 374 (trezentos e setenta e quatro) casos, com intervalo de confiança de 95%, e desvio padrão de 5%, consoante padrões adotados em estatística aplicados a estudos empíricos sociais (LEVIN et al., 2012), de modo a permitir a construção de sólidas inferências lógicas acerca da variação verificada na totalidade de casos que compõem o universo, a partir da análise da fração ora colhida.

Em cada caso, foram verificadas e codificadas variáveis relativas ao comportamento judicial, notadamente à estratégia de retardar o julgamento até o resultado da perda de interesse processual pelo alegado desaparecimento posterior do objeto litigioso, de modo a testar a existência, ou não, de associações entre a presença da variável e as chances de ocorrer o resultado a ser previsto pelo modelo. No presente estudo, a variável dependente (Y), de natureza dicotômica ou binária (1 ou \emptyset), representa a ocorrência (1) ou não (\emptyset) do resultado, qual seja, a perda superveniente do objeto nos processos de mandado de segurança.

Quadro 1 – Variável dependente trabalhada na pesquisa

Variável	Espécie	Natureza
Perda superveniente do objeto	Categórica	Dependente discreta (0,1)

Fonte: Elaboração dos autores

Em seguida, foram codificadas variáveis explicativas (independentes ou simplesmente X1, X2, X3 etc.), também categóricas, com o escopo de testar quais fatores influenciam no comportamento autorrestrito do Supremo Tribunal Federal, a partir da verificação da existência, ou não, de associação entre a presença destas variáveis e o aumento ou diminuição das chances de ser verificado o resultado perda de objeto (variável dependente) nos processos de mandado de segurança originários.

Quadro 2 – Variáveis independentes relativas ao trecho da Constituição supostamente ameaçado ou violado pelo ato coator impugnado

Variável	Espécie	Natureza
Título I - Dos Princípios Fundamentais (arts. 1º a 4)	Categórica	Independente discreta (0,1)
Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais (arts. 5º a 17)	Categórica	Independente discreta (0,1)

Título III - Da Organização do Estado (arts. 18 a 43)	Catagórica	Independente discreta (0,1)
Título IV - Da Organização dos Poderes (arts. 44 a 135)	Catagórica	Independente discreta (0,1)
Título V - Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas (arts. 136 a 144)	Catagórica	Independente discreta (0,1)
Título VI - Da Tributação e do Orçamento (arts. 145 a 169)	Catagórica	Independente discreta (0,1)
Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira (arts. 170 a 192)	Catagórica	Independente discreta (0,1)
Título VIII - Da Ordem Social (arts. 193 a 232)	Catagórica	Independente discreta (0,1)
Título IX - Das Disposições Constitucionais Gerais (arts. 233 a 250)	Catagórica	Independente discreta (0,1)
Título X - Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias (arts. 1º a 100)	Catagórica	Independente discreta (0,1)

Fonte: Elaboração dos autores

O primeiro bloco de variáveis explicativas diz respeito ao trecho da Constituição supostamente ameaçado ou violado pelo ato coator impugnado, conforme petição inicial do mandado de segurança, de modo a testar se o comportamento dos julgadores varia de acordo com o dispositivo constitucional indicado pelo impetrante.

Quadro 3 – Variáveis independentes relativas aos assuntos tratados no mandado de segurança

Variável	Espécie	Natureza
Tributário	Catagórica	Independente discreta (0,1)
Eleitoral	Catagórica	Independente discreta (0,1)
Previdenciário	Catagórica	Independente discreta (0,1)
Desapropriação	Catagórica	Independente discreta (0,1)
Servidores Públicos	Catagórica	Independente discreta (0,1)
Licitação	Catagórica	Independente discreta (0,1)
Concursos Públicos	Catagórica	Independente discreta (0,1)
CNJ / CNMP	Catagórica	Independente discreta (0,1)
Saúde	Catagórica	Independente discreta (0,1)
Outros	Catagórica	Independente discreta (0,1)

Fonte: Elaboração dos autores

Por sua vez, o segundo bloco de variáveis explicativas categoriza os mandados de segurança conforme os principais e mais frequentes assuntos submetidos à apreciação do STF por esta via procedimental, com o fim de testar se o comportamento dos julgadores varia de acordo com a matéria objeto do litígio.

Quadro 4 – Variáveis independentes relativas aos Impetrantes

Variável	Espécie	Natureza
Partido Político	Categórica	Independente discreta (0,1)
Sindicato	Categórica	Independente discreta (0,1)
Entidade de Classe	Categórica	Independente discreta (0,1)
Associações	Categórica	Independente discreta (0,1)
Particular	Categórica	Independente discreta (0,1)
Entes Despersonalizados	Categórica	Independente discreta (0,1)
MP	Categórica	Independente discreta (0,1)
CNJ	Categórica	Independente discreta (0,1)
Câmara	Categórica	Independente discreta (0,1)
Assembleia	Categórica	Independente discreta (0,1)
Entes Federativos	Categórica	Independente discreta (0,1)
OAB	Categórica	Independente discreta (0,1)

Fonte: Elaboração dos autores

Finalmente, o terceiro e último bloco de variáveis explicativas trata da natureza dos Impetrantes, conforme o conteúdo da petição inicial do mandado de segurança, escolhido de modo a testar se o comportamento dos julgadores varia em relação à natureza do requerente responsável por judicializar a questão na esfera do Supremo Tribunal Federal, ou seja, se varia conforme aquele que pede a revisão judicial difusa.

Tais conjuntos de variáveis foram posteriormente submetidos à **análise por regressão logística (Logit)**, por se tratar da ferramenta estatística adequada às situações em que a variável dependente é de natureza categórica e dicotômica (binária) e se pretenda inferir a existência de associações entre a presença de um conjunto de variáveis explicativas e as chances de ocorrer o evento descrito na variável resposta, bem como a respectiva intensidade (LEVIN et al., 2012;

DEMARIS, 1992); no caso, as chances de ocorrer, ou não, a perda superveniente de objeto.

[A] regressão logística fornece uma extensão muito útil para o caso de previsão de dependentes dicotômicas. A regressão logística se concentra nas chances de um evento, e em até que ponto a extensão de diversas variáveis prognosticadoras aumentam ou reduzem as chances de um resultado sobre outro (LEVIN et al., 2012, p.353).

Lattin et al. (2011, p.13) sustentam que a regressão logística (Logit) é "o método apropriado para conduzir a análise de dependência quando as variáveis dependentes são de natureza discreta [binária]", pois quando estas "são resultado de um processo de escolha", é possível construir "um modelo de escolha para criar uma função não linear que descreva a probabilidade da escolha", sendo possível calcular as chances de cada escolha, através da função logarítmica.

Aplicada a análise por regressão logística ao conjunto de dados extraídos dos casos componentes da amostra (mandados de segurança originários do STF), organizados de forma matricial, a ferramenta computacional fornece, dentre outros, os seguintes resultados:

a) o **coeficiente** (β ou *Estimativa*), que aponta a intensidade da associação entre a chance de se verificar a variável dependente (resposta) e a presença das variáveis independentes (explicativas), bem como o sinal do resultado da função logarítmica, que permite saber se a dita variável está associada ao incremento das chances da alternativa (1) ou à sua redução, intuitivamente associada a favor da alternativa (\emptyset) - (DEMARIS, 1992; PENG et al., 2002), sendo importante identificar o sinal do coeficiente, pois se positivo (+) contribui favoravelmente para o evento e se negativo (-) contribui desfavoravelmente às chances do evento ocorrer;

b) a **significância** (Sig. e/ou p-valor), a qual demonstra a robustez do modelo para explicar a associação entre as variáveis testadas, isto é, se é cabível realizar a inferência estatística a partir dos resultados obtidos ou se tal resultado é produto, dentre diversas causas possíveis, de um viés ou de um erro amostral (EVERITT, 2006). Por convenção predominante em ciências sociais e sociais aplicadas, considera-se estatisticamente significativos os resultados de um modelo quando o valor deste coeficiente é igual ou inferior a 0.050, o que equivale a afirmar que a explicação é válida para, ao menos, 95% (noventa e cinco por cento) dos casos

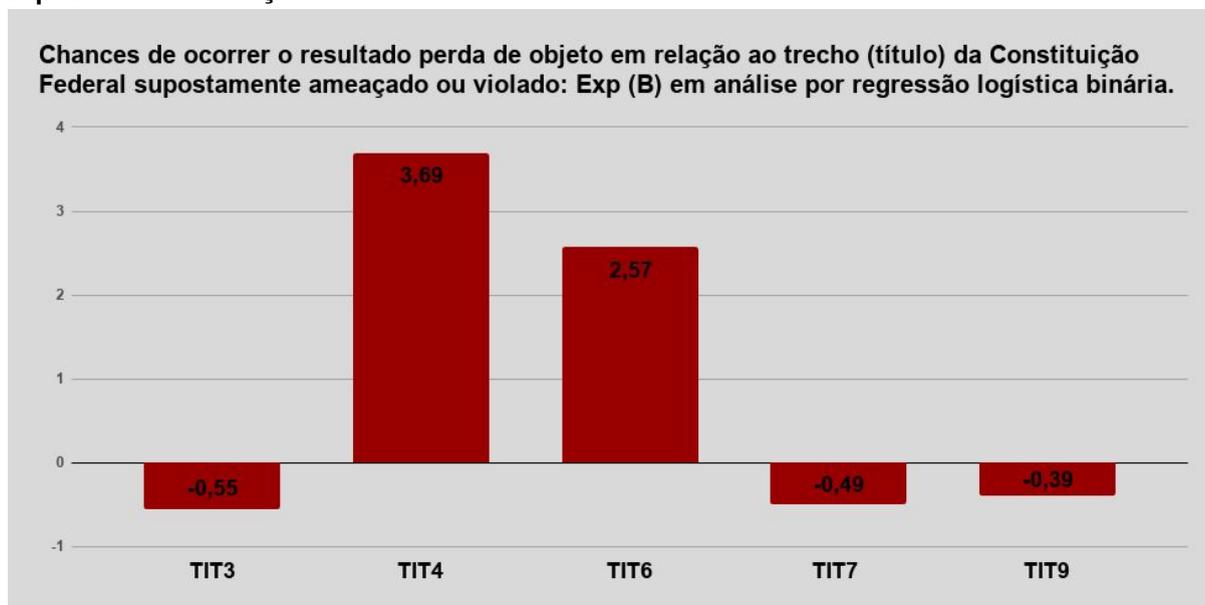
contidos na amostra e apenas 5% dos casos estariam fora da capacidade explicativa do modelo (LEVIN et. al., 2012);

c) os **coeficientes exponenciais** ($\text{Exp } \beta$), os quais podem ser interpretados no que diz respeito aos prováveis efeitos de uma variável sobre as chances da variável dependente ocorrer, isto é, apresentar o resultado (1), uma vez que tais valores indicam o multiplicador pelo qual o aumento de uma unidade da variável explicativa (independente) altera (aumentando ou reduzindo) as chances previstas para a variável resposta (dependente), mantidas inalteradas todas as demais variáveis explicativas do modelo, permitindo interpretar o efeito de cada variável prognosticadora (LEVIN et al., 2012).

Após a análise, foram reservadas as situações estatisticamente significantes de associações entre variáveis explicativas, separadas em cada bloco descrito acima, e a ocorrência de perda superveniente de objeto para, em seguida, compará-las entre si, a partir do sinal do coeficiente (medindo se contribui positiva ou negativamente para as chances de ocorrência do evento predito) e do coeficiente exponencial (aferindo a contribuição de cada variável para o aumento ou a diminuição das chances do evento ocorrer).

Por sua vez, as variáveis que não obtiveram significância estatística nos testes realizados foram excluídas do modelo e da comparação entre variáveis, em virtude de seu baixo poder explicativo em relação às chances de ocorrer o evento.

Gráfico 1: Chances de ocorrer perda de objeto em relação ao trecho da Constituição Federal supostamente ameaçado ou violado



Fonte: Elaboração dos autores

Realizada a análise do primeiro bloco de variáveis independentes (explicativas), verifica-se a existência de associação positiva entre os Títulos IV (Da Organização dos Poderes, arts. 44 a 135) e VI (Da Tributação e do Orçamento, arts. 145 a 169) e a ocorrência do resultado perda de objeto: a alegação de lesão ou de ameaça aos artigos contidos no Título IV possuem 3,69 vezes mais chances de ter como resultado a perda superveniente de objeto, enquanto os *writs* fundados em suposta lesão ou ameaça aos temas do Título VI possuem 2,57 vezes mais chances de serem encerrados pelo mesmo resultado.

Vê-se, neste primeiro bloco de variáveis, uma resistência dos juízes componentes do Tribunal em julgar os processos que tratam da organização dos poderes (com temas como processo legislativo, servidores públicos, implementação de políticas públicas etc.), bem como aqueles nos quais se argumenta o descumprimento das normas gerais de tributação e de orçamento (abrangendo temas como repartição federativa de recursos, instituição de taxas e preços públicos, limitações ao poder de tributar etc.), preferindo postergar ao máximo possível o conhecimento do mérito de forma que a perda de objeto afaste os custos políticos e sociais da resolução do conflito.

Gráfico 2: Chances de ocorrer perda de objeto em relação ao assunto tratado no MS

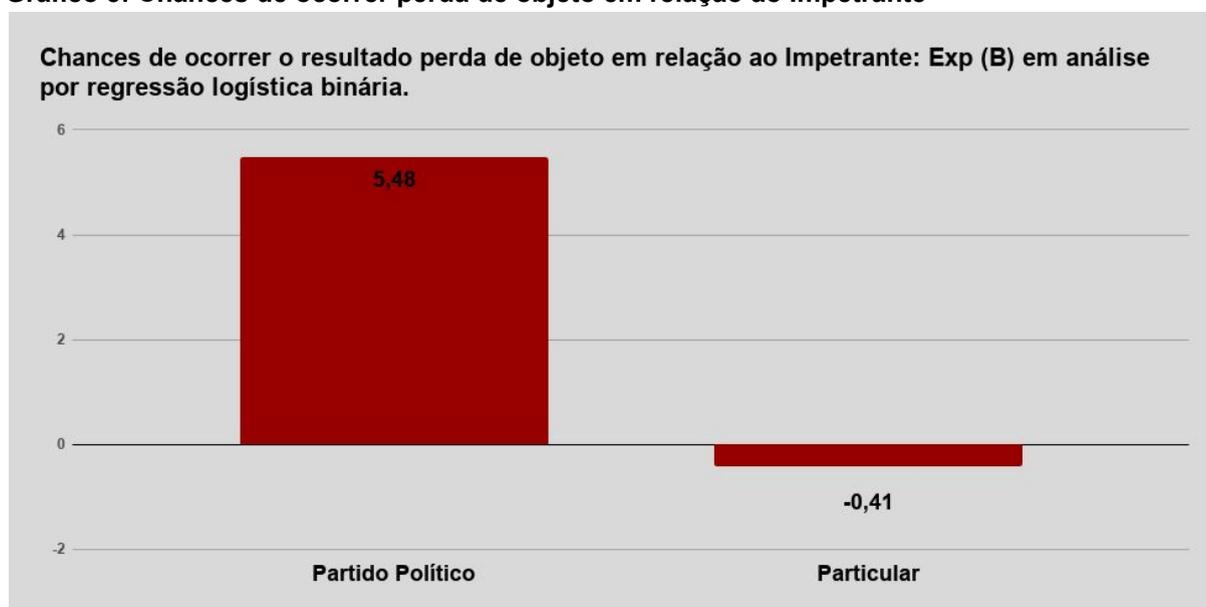


Fonte: Elaboração dos autores

Por sua vez, no segundo bloco de variáveis, relativas à matéria objeto do litígio submetido à jurisdição do STF pelo mandado de segurança, observa-se a associação positiva entre os temas Tributário, Eleitoral e Licitação e o prejuízo pela perda superveniente do objeto: mandados de segurança que tratem de questões eleitorais possuem 8,4 vezes mais chances de serem encerrados por perda de objeto em relação a processos tratando de outros assuntos, espelhando na esfera difusa comportamento já identificado anteriormente nos processos de controle de constitucionalidade concentrado (GOMES NETO e LIMA, 2016b).

Observou-se também neste segundo bloco que, nos processos tratando de questões tributárias em sentido estrito, há 6,5 vezes mais chances do resultado perda de objeto, corroborando com os achados da análise realizada no bloco anterior quanto ao Título VI, todavia, de maneira ainda mais intensa. Observou-se, ainda, que as pretensões de impugnar atos praticados em licitações via mandado de segurança tem quase 4 vezes mais chances de serem encerradas por perda de objeto, em consonância à questão geral tratada no Título IV da Constituição Federal.

Gráfico 3: Chances de ocorrer perda de objeto em relação ao Impetrante



Fonte: Elaboração dos autores

Por fim, quanto ao terceiro bloco de variáveis explicativas, tratando da natureza do Impetrante, isto é, do agente responsável por levar a questão conflituosa à jurisdição do STF, esta pesquisa constatou que os partidos políticos possuem 5,48 vezes mais chances de ter seus processos de mandado de segurança retardados em sua tramitação até que ocorra a perda superveniente de objeto, demonstrando a **seletividade** judicial quanto aos conflitos de interesse das legendas partidárias, de modo geral, em reação à pretensão de transformar o Tribunal em uma nova arena de debates políticos, especialmente sobre interesses majoritariamente derrotados na esfera legislativa.

Este comportamento também é simétrico ao outrora verificado no controle abstrato de constitucionalidade, onde se constatou, da mesma forma, que os partidos políticos correspondem aos atores (impetrantes) com maiores e determinantes chances de, em detrimento da resolução efetiva do conflito, a partir da apreciação judicial da alegada lesão às disposições constitucionais, ter suas pretensões encerradas por perda superveniente de objeto (GOMES NETO e LIMA, 2016b).

Conclusões.

Este artigo objetivou analisar a perda superveniente de objeto nos mandados de segurança originários do Supremo Tribunal Federal, quando, diante do transcurso do tempo, o ato impugnado deixa de existir, o impetrante consegue sua pretensão por vias extrajudiciais ou o direito líquido e certo (legal ou constitucional) supostamente lesado ou ameaçado é revogado ou sofre posterior alteração legislativa, a partir de variáveis categóricas submetidas à regressão logística.

Em grande medida, considera-se que as decisões calcadas na perda superveniente de objeto, seja decorrentes da alteração superveniente de circunstâncias fáticas ou normativas (legais ou constitucionais), constituem-se como resultado de um comportamento estratégico dos ministros, diante da verificação factual de altos custos decisórios, os quais incentivam a restrição judicial pautada nas justificativas formais para o não julgamento.

É importante ressaltar que tal panorama decisório é sistematicamente observado nos estudos focados nos instrumentos de controle abstrato de constitucionalidade (OLIVEIRA, 2006; OLIVEIRA, 2005; SANTOS, 2006), sendo reproduzido em sede de mandado de segurança, não obstante a sua lógica processual voltada para uma situação de urgência, vide a proteção de direito líquido e certo e a instrumentalização de tutela de urgência.

A pesquisa que deu origem a este trabalho identificou haver chances maiores de retardamento intencional do processo e, conseqüente solução por perda superveniente do objeto, nos mandados de segurança que tratam de organização dos Poderes e de tributação e orçamento (do ponto de vista do seu fundamento constitucional descrito na petição inicial), naqueles cujas matérias predominantes sejam eleitoral, tributário (em sentido estrito) e licitações, bem como naqueles cujos impetrantes sejam os partidos políticos.

Tais achados corroboram com a identificação de um comportamento autorrestrito da Corte, no controle difuso de constitucionalidade, via mandados de segurança, em situações simétricas às apresentadas no controle abstrato, cuja justificativa está fundada na perda superveniente do objeto litigioso.

Referências

BARBOZA, Flavio Augusto de Castro (2015). Da extinção do mandado de segurança pela ausência de interesse de agir contra ato administrativo em licitação pública. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 15, n. 15.

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

BRASIL. **Lei nº 12.016, de 07 de agosto de 2009.**

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.**

BEDAQUE, J. R. S. (2016). Comentários ao artigo 485. In: WAMBIER, T. A. A. et al. (Coord.) **Breves comentários ao novo Código de Processo Civil**. São Paulo, Revista dos Tribunais.

CUNHA, L. J. C. da (2002). **Interesse de agir na ação declaratória**. Curitiba, Juruá.

DEMARIS, A. (1992). **Logit Modeling: Practical Applications**. Newbury Park, SAGE.

EVERITT, B. S. (2006). **The Cambridge Dictionary of Statistics**. Cambridge, Cambridge University Press.

CARVALHO, Ernani; BARBOSA, Luis Felipe Andrade; GOMES NETO, José Mário Wanderley. OAB e as prerrogativas atípicas na arena política da revisão judicial. **Revista Direito GV**, v. 10, n. 1, p. 069, 2014.

GOMES NETO, José Mário Wanderley Gomes; LIMA, Flávia Danielle Santiago (2016a). Poder de agenda e estratégia no STF: uma análise a partir da decisão liminar nos mandados de segurança nº 34.070 e nº 34.071. In: MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira et al. (Orgs.). **Constituição e Democracia II**. Florianópolis, CONPEDI, 2016.

GOMES NETO, José Mário Wanderley; LIMA, Flávia Danielle Santiago (2016b). Explorando "o maravilhoso mistério do tempo": as hipóteses de "perda de objeto" como evidências de virtudes passivas na suprema corte brasileira. In: 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2016, Belo Horizonte. **Anais do 10º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política**. Rio de Janeiro: ABCP.

LATTIN, James et al. (2011). **Análise de dados multivariados**. São Paulo, Cengage Learning.

LEVIN, Jack et al. (2012). **Estatística para ciências humanas**. São Paulo,

Pearson.

LIMA, Flavia Danielle Santiago; GOMES NETO, José Mário Wanderley (2018). Autocontenção à brasileira? Uma taxonomia dos argumentos jurídicos (e estratégias políticas?) explicativo (a) s do comportamento do STF nas relações com os poderes majoritários. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 5, n. 1, p. 221-247.

MARINONI, Luiz Guilherme (2010). **Teoria Geral do Processo**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

NERY JÚNIOR, Nelson (1991). Condições da ação. **Revista de Processo**, São Paulo, n.64, p. 33-38.cc

NEVES, Daniel Amorim Assumpção (2013). **Ações constitucionais**. 2. ed. São Paulo: Método.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de (2006). **Justiça, profissionalismo e política: o Supremo Tribunal Federal e o controle da constitucionalidade das leis no Brasil (1988-2003)**. 2006. 261 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2006.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de (2005). Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política?. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 3.

SANTOS, Gustavo Ferreira (2006). Neoconstitucionalismo e democracia. **Revista de Informação Legislativa**, a.43, n.172, out/dez.

TÁCITO, Caio (1959). O abuso do poder administrativo no Brasil: conceito e remédios. **Revista de Direito Administrativo**, v.56, p.1-28.TÁCITO, .

THEODORO JUNIOR, H. (2016). **Curso de Direito Processual Civil**, vol. I. Rio de Janeiro, Forense.