

RENATO BARTH PIRES

**MANDADO
DE SEGURANÇA
EM MATÉRIA
PREVIDENCIÁRIA**

7ª edição

Revista, atualizada
e ampliada

2025

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

PROCEDIMENTO

8.1. PRAZO PARA IMPETRAÇÃO

O art. 23 da Lei nº 12.016/2009 estabelece que “o direito de requerer mandado de segurança extingui-se-á decorridos 120 (cento e vinte) dias, contados da ciência, pelo interessado, do ato impugnado”.

Observe-se, desde logo, que uma parcela da doutrina entende que o mandado de segurança, como garantia constitucional fundamental, não poderia ter sua utilização cerceada por norma infraconstitucional. Assim, para esses autores, o prazo de 120 dias seria inconstitucional¹.

Com a devida vênia, trata-se de prazo razoável, cuja fixação é justificada também por uma razão de **segurança jurídica**.

A Constituição Federal, em seu art. 5º, “caput”, inclui o direito à segurança entre os direitos individuais. O direito à segurança é também um dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição. A ampla proteção estabelecida pelo Texto Constitucional permite concluir que o sistema constitucional abrange a segurança em sua máxima acepção, compreendendo o valor da segurança pessoal (no sentido relacionado com a segurança pública), mas também a segurança jurídica e a segurança social.

1. Neste sentido, NERY JR., Nelson. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. 5ª ed. 2014, São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 1728; ABOUD, Georges. *Processo constitucional brasileiro*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 765; BOGO, Luciano Alaor. Do prazo para impetração do mandado de segurança. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. V. 26/1999, p. 175-192, jan./mar. 1999.

A segurança pessoal representa desdobramento da proteção constitucional à vida, à integridade física, à saúde etc. Já a segurança jurídica tem por finalidade resguardar os indivíduos contra a instabilidade das relações jurídicas. Neste sentido, segurança jurídica é o “conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade que lhes é reconhecida”².

A Constituição Federal contém inúmeras normas que têm essa finalidade de preservar o indivíduo contra as instabilidades nas relações jurídicas. É o caso, por exemplo, do princípio da anterioridade em matéria tributária (artigo 150, III, “b” e “c”), do princípio da irretroatividade da lei tributária (artigo 150, III, “a”), da irretroatividade da lei penal incriminadora (artigo 5º, XXXIX e XL) e do princípio da anterioridade da lei eleitoral (artigo 16 da CF e ADI 3.685/DF, Rel. Ellen Gracie).

Todas essas normas pretendem permitir ao indivíduo um conhecimento antecipado a respeito das consequências de seus atos, inclusive para que possa se comportar de acordo com as consequências que se apresentam. São normas, em síntese, relacionadas com a **previsibilidade** dos comportamentos humanos.

A fixação de prazos de decadência e prescrição, por meio de normas infraconstitucionais, é também uma materialização da segurança jurídica. Ao estabelecer prazos para que o interessado possa fazer valer seu direito, ação ou pretensão, a Lei intenta obter uma relativa estabilidade nas relações jurídicas, deixando de amparar aquele que permanece inerte por um prazo muito longo³. Assim, dada a relevância constitucional da segurança jurídica, não se pode falar em inconstitucionalidade do prazo legal para impetração do mandado de segurança.

-
2. VANOSSI, Jorge Reinaldo. El Estado de derecho em el constitucionalismo social. Buenos Aires: Universitária, 1982, p. 30, *apud* SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 433.
 3. A respeito das relações entre a segurança jurídica, proteção da confiança e os prazos legais de decadência e prescrição, vide o nosso *Proteção da confiança e Previdência Social: a tutela do segurado em tempos de reformas e de alterações na jurisprudência*. Salvador: Juspodivm, 2024.

Essa questão ficou definitivamente resolvida com a edição, pelo STF, da Súmula 632 (“É constitucional lei que fixa prazo de decadência para impetração de mandado de segurança”), sendo também reafirmada quando do julgamento da ADI 4.296, redator para o acórdão o Min. Alexandre de Moraes, DJe 11.10.2021. Tal entendimento é de aplicação obrigatória para juízes e tribunais de instâncias inferiores, nos termos do artigo 102, § 2º, da Constituição Federal (ADI) e do artigo 927, I e IV, do CPC (ADI e súmulas).

O prazo legal não se suspende, nem se interrompe, muito menos por mero pedido de reconsideração deduzido na esfera administrativa⁴. Assim, a fluência integral do prazo de 120 dias acaba por fulminar o direito à impetração do mandado de segurança. Tratando-se de um prazo de natureza material, deve ser contado em **dias corridos**, não em dias úteis⁵.

Apesar da designação doutrinária e jurisprudencial iterativa desse prazo como **decadencial**, não se trata de extinguir o **direito material** em discussão, uma vez que sempre restará ao interessado o direito de se socorrer das vias comuns para a tutela do direito em questão, conforme prevê o artigo 19 da Lei nº 12.016/2009.

-
4. Súmula 430 do STF: “Pedido de reconsideração na via administrativa não interrompe o prazo para o mandado de segurança”.
 5. O artigo 219, parágrafo único, do CPC, estabelece que a contagem em dias úteis “aplica-se somente aos prazos processuais”. Assim, para os prazos de direito material (como é o caso do artigo 23 da Lei nº 12.016/2009), a contagem deve ser em dias corridos. Nesse sentido, BUENO, Cássio Scarpinella, *Manual do Poder Público em Juízo*. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 321; AURELLI, Arlete Inês. *Mandado de Segurança*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Álvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/464/edicao-2/mandado-de-seguranca>. Acesso em: 09 set. 2024. Também assim decidiu a Segunda Turma do STF (MS 34.941 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, DJ 05.12.2017). Como lembra José Henrique Mouta Araújo, os demais prazos do procedimento do mandado de segurança (para prestar informações, para recorrer, para cumprir a decisão etc.) são prazos processuais, que devem ser contados em dias úteis, portanto, (ARAÚJO, José Henrique Mouta. CPC/15, a primazia do mérito e o mandado de segurança. *Revista ANNEP de Direito Processual*. V. 1, nº 2, jul./dez. 2020. Disponível em <https://doi.org/10.34280/annep/2020.v1i2.27>. Acesso em: 09 set. 2024.

O artigo 6º, § 6º, da Lei nº 12.016/2009 também estabelece que “o pedido de mandado de segurança poderá ser renovado dentro do prazo decadencial, se a decisão denegatória não lhe houver apreciado o mérito”.

Nesses termos, não se pode indicar como fundamento da sentença que reconhece o decurso deste prazo o artigo 487, II, do CPC, hipótese em que “haverá resolução de mérito”, que importaria a formação de coisa julgada material e impediria a rediscussão das questões em fundo em outra ação⁶. Também não se aplica, a este caso, a possibilidade de improcedência liminar do pedido (artigo 332, § 1º, do CPC).

A hipótese em questão atrai a **extinção do processo, sem resolução de mérito**, nos termos dos artigos 354 e 485, VI, do CPC, por faltar à parte impetrante **interesse processual**, na medida em que o procedimento eleito deixou de ser **adequado** à tutela do direito material em questão.

Essa é a solução adotada pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região em diversos casos, por exemplo, no julgamento da ApCiv 5000913-47.2021.4.03.6334, Rel. Des. Federal José Carlos Francisco, intimação via sistema em 10.10.2022, da AMS 1999.61.00.036978-8, Rel. Des. Federal Nery Junior, DJU 06.10.2004, p. 193, da AMS 2000.61.09.002493-0, Rel. Des. Federal Alda Basto, DJU 31.8.2004, p. 408, assim como no da AMS 96.03.097462-5, Rel. Des. Federal Baptista Pereira, DJU 28.5.2003, p. 148.

6. Há julgados do STF que extinguem o mandado de segurança, em casos assim, **com resolução do mérito** (por exemplo, MS 23.397 AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 26.3.2010; MS 22.905, redator para o acórdão Min. Nelson Jobim, DJ 17.3.2006). Outros julgados cuidam de esclarecer que se trata da “**extinção do direito de impetrar mandado de segurança**”, não impedindo, assim, que o direito material de fundo seja rediscutido em nova ação (RMS 24.278 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 22.11.2012). Também adotando a tese de que se trata de extinção com resolução do mérito, STJ, AGRMS 18.137, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 29.11.2016; TRF 3ª Região, ApCiv 0019438-16.2006.4.03.6100, Rel. Ferreira da Rocha, e-DJF3 27.02.2019; TRF 5ª Região, MS 0800134-61.2013.4.05.0000, Rel. Des. Federal Manoel Erhardt, DJe 26.3.2015; TNU, MS 0010008-10.2016.4.90.9999, Rel. Sérgio de Abreu Brito, DJ 18.12.2017.

Trata-se de questão que o juiz pode conhecer de ofício, embora, antes da decisão, deva dar às partes oportunidade para manifestação, a teor do que estabelecem os artigos 9º e 10 do CPC.

Também se entende que o mandado de segurança, mesmo quando configurada a decadência, tem a aptidão para interromper o prazo de prescrição da pretensão nele deduzida, que retoma o curso quando do trânsito em julgado (nesse sentido, STJ, AINTARESP 1.359.712, Rel. Min. Gurgel de Faria, DJe 21.3.2019).

Observe-se, ainda, que o termo inicial do prazo legal não é contado a partir da prática do ato, mas da **data em que o impetrante teve ciência de sua prática**.

Sustenta-se, na doutrina, que a data a ser considerada é a da ciência oficial, devidamente documentada nos autos, sendo irrelevante cogitar de uma ciência oficiosa ou extraoficial⁷. Somente com a ciência oficial é que o ato se tornaria exequível, apto a produzir os efeitos lesivos ao direito do impetrante.

Embora tais afirmações sejam essencialmente corretas, a experiência forense mostra várias situações em que **não há comprovação documental da ciência** do impetrante. Não raro, a ilegalidade presente no ato impugnado abrange a própria falta de intimação dos atos praticados no processo administrativo. É o caso, por exemplo, em que o segurado verifica que seu benefício teve seu valor reduzido por força de uma revisão administrativa da qual não tinha conhecimento. Como o impetrante comprovará a data em que teve ciência oficial do ato se a autoridade impetrada não se desincumbiu do dever legal de dar conhecimento ao interessado do teor do ato?⁸.

7. MEIRELLES, Hely Lopes, WALD, Arnoldo e MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 64-65.

8. Relatório de auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União em 2024 determinou, dentre várias providências, que o INSS “institua mecanismos para garantir a ciência do interessado acerca das comunicações realizadas de forma eletrônica, por meio de comprovante de recebimento que deve compor o processo administrativo de reconhecimento do direito previdenciário, conforme dispõem os arts. 42 e 43, inciso II da Lei 14.129/2021”. Reconheceu-se expressamente, portanto, a existência de falhas na comprovação da comunicação aos interessados dos atos dos processos administrativos

Nestes casos, não resta ao juiz alternativa a não ser admitir como verdadeira a afirmação do impetrante quanto à data de ciência do ato impugnado, sem prejuízo de eventual objeção por parte da autoridade impetrada ou do representante judicial da pessoa jurídica de direito público envolvida.

Há, ainda, situações particulares que precisam ser consideradas.

A primeira delas diz respeito aos casos de **omissão**, isto é, dos casos em que a autoridade administrativa não pratica um ato em relação ao qual estava legalmente obrigada. A lesão ao direito líquido e certo nasce, portanto, de um **não fazer**, de uma **omissão** ilegal. Este tem sido o objeto de milhares de mandados de segurança em matéria previdenciária que foram distribuídos à Justiça Federal nos últimos tempos, envolvendo um sem-número de requerimentos administrativos que não foram analisados pelo INSS no prazo legal⁹.

Na judicatura federal observamos certos mandados de segurança em que se sustenta que a ação teria que ser impetrada no prazo de 120 dias, **contados da data de entrada do requerimento administrativo** (DER), ou do **término do prazo legal para análise**. Tal entendimento, todavia, **não é correto**. A lesão ao direito não nasce do requerimento administrativo, mas da omissão. Se o “não fazer” se perpetua no tempo e é constantemente renovado, não há termo inicial que possa ser considerado¹⁰. Portanto, nesses casos de omissão, **jamais** poderá ocorrer a decadência.

previdenciários, particularmente dos que tramitam em meio eletrônico (TCU, Acórdão 2002/2024, Processo 007.138/2022-9 – Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz, julgado em 25.9.2024).

9. Ver, a respeito deste tema, o item 10.3.1.
10. [...] A jurisprudência desta Corte firmou entendimento segundo o qual não se verifica a decadência para a impetração do mandado de segurança quando há conduta omissiva ilegal da Administração, uma vez que o prazo estabelecido pelo art. 18 da Lei nº 1.533/51 renova-se de forma continuada. Trata-se, portanto, de relações de trato sucessivo. Incidência da Súmula 83/STJ. Agravo regimental improvido” (STJ, AgRg no ARESP 144.062/PA, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 04.6.2012). O artigo da Lei nº 1.533/51 citado no julgado corresponde ao artigo 23 da Lei nº 12.016/2009. Também no STJ, Primeira Seção, AgInt no MS 29.138, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 21.9.2023; AINTMS 24.751, Rel. Min. Regina Helena Costa, DJe

A segunda situação é a do **mandado de segurança preventivo**, isto é, aquele em que se pretende que a autoridade **não pratique** o ato que irá lesar o direito líquido e certo. Também aqui, como ainda não existe nenhum ato praticado, não há termo inicial para contagem desse prazo. Assim, é igualmente impossível falar em decadência do direito de impetrar mandado de segurança¹¹.

Finalmente, é o caso de relembrar as situações em que a lesão ao direito líquido e certo envolve o **pagamento de prestações periódicas**. Em casos assim, a jurisprudência tem entendido que a lesão ao direito líquido e certo é renovada a cada ato, razão pela qual não cabe falar em decadência¹².

- Recomendação para a **boa Advocacia Previdenciária**; não custa nada indicar na inicial, precisamente, qual é a data em

03.10.2019. Em relação ao tema específico do atraso na análise de requerimentos de benefícios previdenciários, o TRF 3ª Região já decidiu que “**não há decadência nos termos do art. 23, da Lei nº 12.016/2009, uma vez que o ato coator consiste na conduta omissiva da impetrada em implantar o benefício previdenciário, já reconhecido administrativamente, dentro do prazo estabelecido pelo art. 49, da Lei nº 9.784/1999 e, por se tratar de ato omissivo, os efeitos do ato coator renovam-se continuamente**” (ApCiv 5000911-55.2021.4.03.6115, Rel. Des. Federal Mônica Autran Machado Nobre, intimação via sistema dia 22.9.2021), grifamos. Também sobre este tema, com igual solução, ApCiv 5001316-52.2020.4.03.6107, Rel. Des. Federal André Nabarrete Neto, DJe 08.9.2021; ApCiv 5001326-96.2020.4.03.6107, Rel. Des. Federal Paulo Sérgio Domingues, intimação via sistema em 08.10.2021.

11. STJ, RMS 67.109, Rel. Min. Assusete Magalhães, DJe 03.11.2021; AGINT no RESP 1.699.545/CE, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 01.10.2020; EDcl no ARES 422.359/PR, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 03.02.2014; AgRg no RESP 1.115.711/RJ, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, DJe 28.5.2012. STF, RMS 24.250, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 05.3.2010. TRF 3ª Região, AMS 0029031-55.1995.4036.100, Rel. Juíza Convocada Leila Paiva, e-DJF3 17.12.2015; AMS 0005090-51.2010.403.6100, Rel. Juiz Convocado Renato Toniasso, e-DJF3 03.12.2015.
12. STJ, RESP 1273946/AM, Rel. Min. Castro Meira, DJe 12.3.2012; MS 3.647/DF, Rel. Min. Edson Vidigal, DJ 03.6.1996, p. 19185; TRF 1ª Região, AMS 0012409-21.2015.4.01.3200, Rel. Des. Federal Ângela Catão, e-DJF1 13.4.2018; TRF 3ª Região, ApCiv 0305810-32.1993.4.03.6102, Rel. Des. Federal Baptista Pereira, DJU 15.8.2001, p. 1559; TRF 4ª Região, AMS 94.04.17397-5, Rel. Silvia Maria Gonçalves Goraieb, DJ 03.6.1998, p. 797.

que o impetrante teve ciência do ato impugnado, evitando que o juiz tenha que intimar as partes para esclarecer este aspecto, o que seguramente atrasaria o exame do pedido de liminar.

8.2. FORMA DE IMPETRAÇÃO

A petição inicial do mandado de segurança deve observar os requisitos do art. 319 do CPC:

Art. 319. A petição inicial indicará:

I - o juízo a que é dirigida;

II - os nomes, os prenomes, o estado civil, a existência de união estável, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, o endereço eletrônico, o domicílio e a residência do autor e do réu;

III - o fato e os fundamentos jurídicos do pedido;

IV - o pedido com as suas especificações;

V - o valor da causa;

VI - as provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados;

VII - a opção do autor pela realização ou não de audiência de conciliação ou de mediação.

§ 1º Caso não disponha das informações previstas no inciso II, poderá o autor, na petição inicial, requerer ao juiz diligências necessárias à sua obtenção.

§ 2º A petição inicial não será indeferida se, a despeito da falta de informações a que se refere o inciso II, for possível a citação do réu.

§ 3º A petição inicial não será indeferida pelo não atendimento ao disposto no inciso II deste artigo se a obtenção de tais informações tornar impossível ou excessivamente oneroso o acesso à justiça.

Quanto ao “juízo a que é dirigida”, vale aqui lembrar as observações feitas quanto à competência para processar e julgar o mandado de segurança (item 7, *supra*). Na qualificação das partes (inciso II), é evidente que o impetrante terá grandes dificuldades em identificar todos os dados da autoridade impetrada, de tal forma que a eventual ausência não irá impedir o processamento do mandado de

segurança, aplicando-se, no que couberem, as regras dos parágrafos do artigo 319 do CPC. Estes mesmos parágrafos podem também ser invocados se o impetrante não possuir todos os dados qualificativos de eventual litisconsorte passivo (ver, a respeito, o item 5.4.).

Quanto aos dados qualificativos do impetrante, além da necessidade de que todos estejam corretos, é importante ressaltar a conveniência da indicação correta do número de inscrição no **Cadastro de Pessoas Físicas (CPF)**, de preferência com **inscrição regular e ativa**. O mesmo vale para a inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), quando for o caso. Adotou-se na Justiça Federal, como regra, o número do CPF ou CNPJ como critério obrigatório para cadastro e distribuição das petições iniciais (de qualquer tipo de ação, inclusive de mandado de segurança).

O **número do CPF ou CNPJ**, correlacionado com o **nome da parte**, são os critérios que os sistemas informatizados de acompanhamento processual utilizam para identificar a eventual propositura de ações anteriores com o mesmo objeto. A partir destes dois dados (CPF/CNPJ e nome da parte) é que são emitidos relatórios indicando ações anteriores, que possam justificar a reunião por conexão ou continência, ou mesmo a extinção por força de litispendência ou coisa julgada.

De uma forma geral, a falta do CPF ou CNPJ não inviabiliza totalmente a distribuição, mas demanda verificações posteriores, não raro exigindo determinação específica do Juiz Distribuidor. Ou seja, é circunstância que fatalmente irá atrasar o processamento do feito e, evidentemente, o exame do pedido de liminar. Problemas com o CPF ou CNPJ também acarretam dificuldades no momento da expedição de **precatórios** ou **requisições de pequeno valor**, ou mesmo no **levantamento** dos valores pagos, o que justifica, de uma vez por todas, o cumprimento da regra processual aqui examinada¹³.

13. No âmbito da Justiça Federal, a Resolução CJF nº 822/2023 determinou que o precatório ou requisição de pequeno valor em que a parte esteja em situação irregular perante o CPF (ou CNPJ não ativo) só poderão ser expedidos mediante **decisão judicial específica** e, caso tal situação tenha sido observada no Tribunal, no momento do pagamento, os valores serão **colocados à disposição do Juízo de origem**, a quem caberá verificar posteriormente a regularidade do titular. Tal situação inviabiliza o saque direto na agência bancária depositária, exigindo alvará judicial (ou ofício judicial de transferência eletrônica

Essa exigência se apresenta mesmo no caso de **incapazes**, de tal forma que, também como recomendação para a **boa Advocacia Previdenciária**, deve-se cuidar para que a parte mantenha inscrição regular perante o CPF ou CNPJ.

Outro problema observado com grande frequência é a **divergência na grafia** no nome da parte ou do Advogado, considerando os diversos bancos de dados existentes (registro civil, cadastro na Receita Federal do Brasil, OAB etc.). Isto pode ocorrer nos casos de casamento e/ou divórcio, mas também por simples erros de digitação (“Maria da Silva” no RG e “Maria Silva” no CPF). Este tipo de divergência pode causar também problemas no momento de expedir o precatório ou a requisição de pequeno valor, sendo certo que a retificação do nome errado não costuma ser algo muito complexo. Portanto, trata-se de orientação também muito útil a ser dada ao segurado ou dependente, desde o primeiro momento em que é atendido pelo profissional da Advocacia.

Ainda no tocante à qualificação do impetrante, há outros dados que, posto não inviabilizem o processamento do mandado de segurança (acaso ausentes), são certamente facilitadores do cumprimento da decisão a ser proferida. Refiro-me, em especial, ao **Número de Inscrição do Trabalhador (NIT)**, que é habitualmente **o mesmo número** de inscrição do segurado no **Número de Identificação Social (NIS)** e nos **cadastros do Programa de Integração Social (PIS)** e do **Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)**.

Este número é utilizado pelo INSS para relacionar o trabalhador aos vínculos de emprego e contribuições que constam do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). Assim, **inserir o NIT já na qualificação do impetrante**, na petição inicial, facilita a triagem e o cumprimento da decisão judicial.

Outro elemento importante, embora não obrigatório, é a **filiação do impetrante**. O INSS adota, em seus sistemas informatizados, a correlação entre o **nome do segurado (ou dependente)** e o **nome das respectivas mães**, como elementos destinados a evitar a confusão

dos valores). Portanto, a irregularidade no CPF (ou CNPJ) do beneficiário pode atrasar substancialmente a expedição das requisições de pagamento e o levantamento dos valores de requisições já pagas.

envolvendo **pessoas homônimas**. Portanto, inserir na petição inicial, logo na qualificação do impetrante, o nome dos pais (ou ao menos o da mãe) evita contratempos no cumprimento da decisão a ser proferida, dado que só muito raramente irá haver uma coincidência de nomes (do impetrante e de sua mãe) com outros homônimos¹⁴.

Não há distinção, no mandado de segurança, em relação às demais ações, nas questões relativas aos **fatos e fundamentos jurídicos** do pedido.

A sugestão que é possível fazer, neste aspecto, é que a descrição dos fatos e dos fundamentos jurídicos do pedido deve representar um **espelho do direito material**. Ou seja, é importante identificar claramente quais são os requisitos legais para concessão do benefício e os ir inserindo, item a item, na petição inicial.

Também é relevantíssimo indicar, com precisão, qual foi o **motivo do indeferimento do benefício**. Isto auxilia, inclusive, na identificação de possíveis **fatos incontroversos**, sobre os quais não há necessidade de produzir qualquer prova (art. 374, III, do CPC). A ausência de controvérsia sobre os fatos pode determinar, inclusive, se o mandado de segurança será (ou não) um meio adequado à tutela do direito material (como visto no item 3.1.). Assim, por exemplo, se determinado benefício por incapacidade foi indeferido por falta de

14. No âmbito do TRF 3ª Região, o Provimento Conjunto nº 69/2006 (e alterações posteriores), recomenda que os juízes utilizem em suas sentenças um “tópico síntese”, reunindo os elementos necessários para viabilizar o cumprimento adequado e célere do julgado. Os dados cuja inclusão é sugerida são os seguintes: “1.1. Nos casos de implantação de benefício: 1.1.1. O nome do segurado; 1.1.2. O benefício concedido; 1.1.3. A renda mensal atual; 1.1.4. A data de início do benefício - DIB; 1.1.5. A renda mensal inicial - RMI, fixada judicialmente ou “a calcular pelo INSS”, quando for o caso; 1.1.6. Data do início do pagamento (data da elaboração do cálculo pelo contador judicial), quando for o caso; 1.1.7. O número do CPF; 1.1.8. O nome da mãe; 1.1.9. O número do PIS/PASEP; 1.1.10. O endereço do segurado 1.2. Nos casos de conversão de tempo especial em comum, o período acolhido judicialmente; 1.3. Nas hipóteses de benefícios concedidos à pessoa incapaz, o nome do representante legal autorizado a receber o benefício no INSS”. Evidentemente que, se esses dados qualificativos já estiverem corretamente inseridos **no início da petição inicial**, esta tarefa estará facilitada (o juiz não precisará ficar procurando nos documentos juntados tais informações).

qualidade de segurado, ou falta de carência, é porque a incapacidade para o trabalho, em si, foi reconhecida no âmbito administrativo. Se a incapacidade é incontroversa, é claro que não precisa ser provada no âmbito judicial, sob risco, inclusive, de eventual perícia judicial ter resultados diferentes da perícia administrativa.

Deve-se observar, apenas, que a Lei nº 14.331/2022 instituiu novos requisitos da petição inicial para os casos de **impugnação de ato praticado pela perícia médica federal**, devendo conter: “a) descrição clara da doença e das limitações que ela impõe; b) indicação da atividade para a qual o autor alega estar incapacitado; c) possíveis inconsistências da avaliação médico-pericial discutida; e d) declaração quanto à existência de ação judicial anterior com o objeto de que trata este artigo, esclarecendo os motivos pelos quais se entende não haver litispendência ou coisa julgada, quando for o caso” (regras acrescidas ao artigo 129-A, I, da Lei nº 8.213/1991). A mesma lei também exige que, para tais benefícios, a inicial deva ser instruída com os seguintes documentos: “a) comprovante de indeferimento do benefício ou de sua não prorrogação, quando for o caso, pela administração pública; b) comprovante da ocorrência do acidente de qualquer natureza ou do acidente do trabalho, sempre que houver um acidente apontado como causa da incapacidade; c) documentação médica de que dispuser relativa à doença alegada como a causa da incapacidade discutida na via administrativa” (redação dada ao artigo 129-A, II, da Lei nº 8.213/1991).

Embora tais exigências sejam aplicáveis, em princípio, à petição inicial do mandado de segurança, é necessário aqui realizar uma **interpretação conforme a Constituição**, de tal modo que a eventual ausência dessas alegações e documentos não impeça o processamento do mandado de segurança, dada a sua natureza de garantia constitucional fundamental. Veja-se que estas inovações legislativas têm por finalidade última qualificar o **interesse processual** (comprovando-se a resistência à pretensão), mas também trazer elementos conducentes a uma **instrução processual** bem realizada, inclusive a produção da prova pericial médica (que tem regras bem específicas, inseridas nos §§ 2º e 3º do artigo 129-A da Lei nº 8.213/1991). Como não há espaço, no mandado de segurança, para realização da perícia (ver o item 3.1), todas essas exigências devem ser avaliadas com algum temperamento, de modo a não configurar obstáculo à apreciação

judicial da controvérsia. De qualquer forma, eventual defeito da inicial quanto a estes aspectos deve ser corrigido por via de **emenda à petição inicial** (artigo 321 do CPC), que se constitui em direito subjetivo do impetrante, como já visto.

A petição inicial do mandado de segurança também não exige uma disciplina específica em relação ao valor da causa, que deve seguir as regras gerais do CPC. Como já visto no item 7.2., o mandado de segurança contra uma autoridade federal terá curso perante uma Vara Federal (não perante o Juizado Especial Federal), mesmo que o valor da causa seja inferior a sessenta salários mínimos.

Quanto ao **pedido**, em especial, este consistirá em uma **ordem** emitida contra a autoridade, para que pratique (ou deixe de praticar) certo ato¹⁵. Assim, por exemplo, **implantar** um benefício, **revisar** um benefício já concedido, **restabelecer** o benefício cancelado ou suspenso, **abster-se de cancelar** o benefício etc.

Aqui é muitíssimo importante que o Advogado tenha o máximo de cuidado, já que o pedido é o que irá delimitar o âmbito de cognição possível ao juiz, nos termos dos artigos 141 e 492 do CPC, que preveem o **princípio da correlação (adstrição ou congruência) entre a sentença e o pedido**. Em resumo: se não pedir, o juiz está impedido de conceder, sob pena de atuar *extra petita* (fora do pedido) ou *ultra petita* (além do pedido).

Assim, um eventual equívoco no momento de formular o pedido irá levar à impossibilidade de seu exame. Dificilmente encontraremos situações tão potencialmente causadoras de frustrações às partes do que esses casos em que o defeito de postulação resulta em uma satisfação incompleta da pretensão da parte.

15. Daí a conveniência de não confundir os termos **mandado** (de segurança) e **mandato**. O “mandato” é a atribuição de poderes de **representação** de alguém. Assim, por exemplo, o Advogado, ao receber uma procuração de seu cliente, tem “mandato” para representá-lo, em juízo ou fora dele (artigo 105 do CPC). De igual forma, o titular de um cargo eletivo recebe um “mandato” de seus eleitores, para que atue (ao menos em teoria) como representante destes. Já o mandado de segurança é, como visto, uma **ordem** dirigida à autoridade impetrada. Como são também ordens o mandado de prisão, o mandado de busca e apreensão, o mandado de condução coercitiva de testemunhas etc.

Mesmo nos casos em que houve alguma falha na postulação, há um tipo de “tábua da salvação” estabelecida pelo próprio Código, que é a regra do art. 322, § 2º: “a interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé”. Portanto, se eventualmente a inicial tiver se omitido em formular algum pedido, mas este puder ser intuído do inteiro teor da petição, é possível tentar contornar tal problema, quer mediante uma petição simples, quer mesmo embargos de declaração ou em apelação. A ideia é que se o pedido não foi expresso, mas pode ser extraído do “conjunto da postulação”, deverá ser considerado implicitamente formulado, em particular quando não houver qualquer indício de má-fé da parte.

O Código de Processo Civil estabelece certos aspectos que não precisam ser objeto de **pedido** específico. São eles: a) juros, correção monetária e verbas de sucumbência (artigo 322, § 1º); b) prestações periódicas (artigo 323); c) reembolso de despesas processuais antecipadas (artigo 82, § 2º); d) honorários de advogado (artigo 85). Claro que, do ponto de vista de uma **boa Advocacia Previdenciária**, é melhor formular todos esses pedidos de forma expressa, pois provoca uma decisão sobre temas específicos e, em caso de omissão, justifica desde logo a interposição de embargos de declaração. Quanto aos juros e correção monetária, é também interessante lembrar que, caso o impetrante especifique os **critérios** que pretenda adotar (e a sentença os acolha), tal matéria ficará acobertada pela coisa julgada material (e não poderá ser rediscutida adiante). Se a sentença não acolher os critérios pretendidos pelo impetrante, isto irá gerar uma **sucumbência recíproca**, fazendo emergir o interesse recursal. Poderá, portanto, apelar da sentença nestes pontos. Lembre-se, apenas, que não é cabível a condenação em honorários de advogado no mandado de segurança (ver o item 8.5.).

Quanto ao pedido envolvendo o pagamento de atrasados e sua impossibilidade em mandado de segurança, ver o item 6.3., *supra*. Não cabe, também, a especificação de provas, diante da limitação probatória inerente ao mandado de segurança (conforme visto no item 3.1.). Também não há previsão, na Lei nº 12.016/2009, de realização de audiência de conciliação ou mediação, daí porque não se exige manifestação do impetrante a respeito¹⁶.

16. É claro que a prática na judicatura federal é muito mais rica do que a letra da lei. Em caso concreto, acolhi sugestão do Ministério Público Federal e designei

O artigo 4º da Lei nº 12.016/2009 admite que, em casos de urgência, a impetração se dê por “telegrama, radiograma, *fax* ou outro meio eletrônico de autenticidade comprovada”.

Aqui cabe uma das críticas que a doutrina tem feito à Lei nº 12.016/2009. É bastante claro que o legislador pouco ousou na regulamentação do mandado de segurança, tendo quase que se limitado a reproduzir disposições legais anteriores (Lei nº 1.533/1951 e alterações) e a agregar orientações jurisprudenciais já sedimentadas. Tratando-se de uma das garantias constitucionais mais importantes, era de se esperar que uma nova lei regulamentadora, editada sob o influxo da ordem constitucional instituída em 1988, fosse inovar substancialmente o procedimento do mandado de segurança, inclusive para impedir a existência de certas prerrogativas processuais exclusivas do Poder Público. Enfim, era esperado que a lei tivesse olhos para o futuro, não para o passado¹⁷.

Mas não foi isso que se viu, não só ao pouco avançar, mas também de retroceder em alguns aspectos. Exemplo disso é ter cogitado da impetração de mandado de segurança por meios absolutamente em desuso (caso do telegrama), quando não quase que inexistentes (caso do radiograma). Ainda assim, são meios admissíveis pela Lei.

No caso de impetração por meio eletrônico, a Lei nº 12.016/2009 determina expressamente que sejam observadas as regras da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil

audiência de conciliação em mandado de segurança, que foi obtida e homologada (mandado de segurança de registro nº 0003997-68.2015.403.6103, que teve curso perante a 3ª Vara Federal de São José dos Campos).

17. Rafael William Ribeirinho Sturari faz observações interessantes a respeito desses anacronismos da Lei nº 12.016/2009 (*Mandado de segurança: avanços e retrocessos trazidos pela Lei nº 12.016/09*. Dissertação de Mestrado. Orientador Carlos Alberto Carmona. 2013. 224 p. Programa de Pós-Graduação em Direito Processual da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 175 e seguintes). Em 24 de novembro de 2020, o então Presidente da Câmara dos Deputados baixou ato instituindo uma Comissão de Juristas, presidida pelo Ministro Gilmar Mendes, incumbida de elaborar anteprojeto de lei sistematizando as normas do processo constitucional brasileiro, incluindo um novo regramento procedimental para o mandado de segurança. Espera-se que a Comissão possa concluir seus trabalhos e apresentar um anteprojeto que consiga ajustar o procedimento do mandado de segurança às necessidades do Brasil do Século XXI.

(artigo 4º, § 3º), como de resto ocorre com o processo judicial eletrônico, em geral (artigo 195 do CPC).

A notificação da autoridade impetrada, de igual forma, pode ser feita em uma dessas formas, em caso de urgência. Em ambas as situações, o texto original deve ser apresentado nos cinco dias úteis seguintes (§ 2º do citado artigo 4º). Nos dias atuais, a notificação de autoridades via sistema eletrônico (como o PJe) tem sido uma grande facilitadora do trabalho das secretarias das Varas Federais, inclusive porque a juntada as informações é feita por intermédio do próprio sistema, dispensando qualquer operação manual por parte dos serventuários da Justiça. Trata-se de uma tendência irreversível e que deverá ser ampliada para diferentes órgãos e autoridades federais.

8.3. LIMINAR

A liminar é uma decisão judicial provisória e antecipada, admitida nos casos previstos em lei, por meio da qual o juiz: *a*) antecipa os efeitos da futura sentença de mérito; ou *b*) adota medidas que impeçam o perecimento do direito do autor ou a ocorrência de dano irreparável ou de difícil reparação. Embora se trate de questão ainda controversa na doutrina, a liminar em mandado de segurança pode se prestar a quaisquer dessas finalidades¹⁸.

De uma forma geral, a concessão da liminar depende do preenchimento de dois requisitos: *a*) plausibilidade de existência do direito do impetrante (*fumus boni iuris*); e *b*) risco de dano irreparável ou de difícil reparação (*periculum in mora*).

A Lei nº 12.016/2009 preferiu utilizar as expressões “**fundamento relevante**” e “**do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida**” (art. 7º, III).

O “**fundamento relevante**” nada mais é do que a plausibilidade do direito invocado, isto é, uma demonstração, ainda que provisória e inicial, de que existe uma probabilidade razoável de que o direito invocado pela parte impetrante seja existente. O exame que se faz,

18. Sobre a natureza jurídica da liminar em mandado de segurança, com boa compilação doutrinária, ver ARRUDA ALVIM, Eduardo. *Mandado de segurança*. 3ª ed. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2014, p. 191-195.