

RENATO BARTH PIRES

**MANDADO
DE SEGURANÇA
EM MATÉRIA
PREVIDENCIÁRIA**

8ª edição

Revista, atualizada
e ampliada

2026

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

COMPETÊNCIA

A competência para julgar o mandado de segurança firma-se de acordo com a **categoria da autoridade impetrada**, bem como por sua **sede funcional**. Este é o único critério de fixação de competência em mandado de segurança, critério esse que prevalece, inclusive, sobre outros critérios fixados nos Códigos de Processo (Civil e Penal). A própria Constituição Federal, quando estabelece a competência de juízos e tribunais para processar e julgar o mandado de segurança, pauta-se por este mesmo critério.

Trata-se de hipótese de **competência absoluta** e, como tal, deve ser **declarada de ofício pelo Juiz**, independentemente de alegação por parte da autoridade impetrada, do representante judicial da pessoa jurídica ou do Ministério Público. É o que ocorre, aliás, na generalidade dos casos em que a competência é fixada levando em conta a qualidade de uma das partes da relação processual (competência *ratione personae*), como prescreve o artigo 62 do CPC (“A competência determinada em razão da matéria, da pessoa ou da função é inderrogável por convenção das partes”).

Observe-se, apenas, que embora a incompetência possa ser declarada de ofício, sem requerimento das partes, o juiz deve antes ouvi-las a respeito da questão, na forma do artigo 10 do CPC (“O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício”). Esta regra nada mais faz do que materializar, no plano da lei, a garantia constitucional do contraditório (artigo 5º, LV, da CF/1988).

Em matéria previdenciária, no Regime Geral, a grande maioria dos mandados de segurança é impetrada contra atos de **autoridades do INSS** (Chefe da Agência de Previdência Social, Gerente Executivo do INSS etc.). Como o INSS é uma **autarquia federal**, os mandados de segurança serão processados e julgados pela Vara da Justiça Federal com jurisdição sobre a autoridade impetrada (art. 109, VIII, da Constituição Federal de 1988).

Essa é a interpretação que também decorre do artigo 2º da Lei nº 12.016/2009 (“Considerar-se-á federal a autoridade coatora se as consequências de ordem patrimonial do ato contra o qual se requer o mandado houverem de ser suportadas pela União ou entidade por ela controlada”). Em um mandado de segurança impetrado para a concessão de um benefício previdenciário, tanto a **autoridade** é federal (do INSS) como é uma **autarquia federal** quem irá suportar os efeitos patrimoniais decorrentes da sentença. Nenhuma dúvida, portanto, de que tais mandados de segurança sempre terão curso perante a Justiça Federal.

A competência pode ser alterada no caso de mandados de segurança envolvendo os Regimes Próprios de Previdência Social (dos servidores públicos). Neste caso, a competência pode ser tanto da Justiça Federal, se a autoridade for federal, como da Justiça Estadual, no caso de autoridades estaduais ou municipais.

Deve-se tomar uma especial atenção para o **domicílio (sede funcional) da autoridade impetrada**: a identificação correta do local em que a autoridade impetrada exerce suas funções pode alterar o Juízo competente para processar e julgar o mandado de segurança.

Isso ocorre porque a Justiça Federal está dividida em **Seções Judiciárias** (uma em cada Estado da Federação e no Distrito Federal¹). Cada Seção Judiciária, por sua vez, divide-se em **Subseções Judiciárias** (ou **Circunscrições Judiciárias**). Assim, se o ato coator foi praticado pelo Gerente Executivo do INSS em Ribeirão Preto, o mandado de segurança deverá ser impetrado perante uma das Varas Federais em Ribeirão Preto. Se o ato é do Gerente Executivo do INSS em Campinas, o mandado de segurança deve ser proposto

1. Artigo 110 da Constituição Federal: “Cada Estado, bem como o Distrito Federal, constituirá uma seção judiciária que terá por sede a respectiva Capital, e varas localizadas segundo o estabelecido em lei. [...]”.

perante uma das Varas Federais em Campinas (e assim por diante). Em boa parte das Subseções Judiciárias, há também Varas Federais especializadas (cíveis, criminais, execuções fiscais, previdenciárias etc.). É necessário verificar, portanto, qual é a matéria em discussão e se, naquela Subseção, existem varas especializadas.

Para os mandados de segurança que têm por finalidade compelir o INSS ou o CRPS a proferir decisões em processos administrativos (ver, a respeito, o item 10.3.1.), o Órgão Especial do TRF 3ª Região entendeu que se trata de competência de **Vara Federal Cível** (não Previdenciária), quando existente tal especialização². O TRF 4ª Região também decidiu que o benefício denominado **auxílio emergencial**, criado pela Lei nº 13.982/2020, tem natureza administrativa e, como tal, os mandados de segurança a respeito devem ser julgados por Vara Federal Cível³. Nos demais mandados de segurança previdenciários, sobre quaisquer outros temas, a competência será da **Vara Federal Previdenciária**, também onde houver tal especialização.

Uma questão que ressurgiu no âmbito dos Tribunais diz respeito à possibilidade de impetrar o mandado de segurança no **domicílio do impetrante**. Esta discussão surgiu a partir de uma interpretação da regra do artigo 109, § 2º, da Constituição Federal (“As causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal”). O STF, examinando essa regra em regime de repercussão geral, entendeu que é aplicável também às autarquias federais⁴, incluindo o INSS, portanto. Mas **seria aplicável também aos mandados de segurança?** Ou somente a **outros tipos de ação?**

-
2. TRF 3ª Região, Órgão Especial, CC 5020324-37.2019.4.03.0000, Rel. Des. Federal Luís Carlos Hiroki Muta, e-DJF3 20.12.2019; do mesmo Relator, na 2ª Seção, CC 5008711-83.2020.4.03.0000, intimação via sistema em 12.7.2020; na 6ª Turma, ApelRemNec 5000230-12.2020.4.03.6183, Rel. Des. Federal Toru Yamamoto, intimação via sistema em 01.6.2021.
 3. TRF 4ª Região, Corte Especial, CC 5018344-91.2020.4.04.0000, Rel. Des. Federal Paulo Afonso Brum Vaz, DJ 03.7.2020.
 4. STF, RE 627.709, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tema 374, DJe 30.10.2014.

A impetração do mandado de segurança no **domicílio do próprio impetrante** significaria uma modificação de uma tradicionalíssima jurisprudência, construída há décadas, que levava em conta, exclusivamente, o **domicílio da autoridade impetrada**.

Este novo entendimento passou a ser adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, como se vê dos seguintes julgados:

[...] 2. Esta Corte, em atenção ao disposto no art. 109, § 2º, da Constituição Federal, tem reconhecido como legítima a escolha da parte impetrante de que o *writ* seja processado no foro de seu domicílio, a fim de facilitar o acesso à Justiça. (CC n. 210.536/DF, relator Ministro Afrânio Vilela, Primeira Seção, DJe 08.4.2025).

[...] 1. Tratando-se de mandado de segurança impetrado contra autoridade pública federal, o que abrange a União e respectivas autarquias, o Superior Tribunal de Justiça realinhou a sua jurisprudência para adequar-se ao entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, admitindo que seja aplicada a regra contida no art. 109, § 2º, da CF, a fim de permitir o ajuizamento da demanda no domicílio do autor, tendo em vista o objetivo de facilitar o acesso à Justiça. Precedentes: AgInt no CC 153.138/DF, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 13/12/2017, DJe 22/2/2018; AgInt no CC 153.724/DF, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 13/12/2017, DJe 16/2/2018; AgInt no CC 150.269/AL, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Seção, julgado em 14/6/2017, DJe 22/6/2017. 2. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no CC 154.470/DF, Rel. Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, DJe 18.4.2018).

Curiosamente, este último julgado não aponta quais seriam os acórdãos do STF que indicariam o “entendimento” da Suprema Corte a respeito do tema. De toda forma, passou a ser possível encontrar alguns poucos julgados do STF adotando essa solução (por exemplo, CC 7.698, 1ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 27.5.2014; RE 509.442 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 20.8.2010). Mais recentemente, também na 2ª Turma, RE 739.971 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 13.5.2020.

A realidade é que o STJ definitivamente adotou o novo entendimento, que já foi reafirmado algumas vezes pela sua Primeira Seção, que é a competente para julgar as causas de natureza previdenciária e assistencial (artigo 9º, § 1º, XIII, do Regimento Interno do STJ)⁵.

O Tribunal Regional Federal da 3ª Região também passou a adotar, predominantemente, o novo entendimento a respeito do tema⁶. Ainda se encontram, todavia, alguns julgados que aplicam a mesma orientação anterior⁷. Os Tribunais Regionais Federais de outras Regiões, em sua maioria, também passaram a adotar a jurisprudência atual do STJ⁸.

Veja-se que há argumentos igualmente respeitáveis para sustentar ambas as teses, tanto a que interpreta a regra do artigo 109,

-
5. AgInt nos EDcl no CC n. 185.608/DF, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe 17.3.2023; AgInt no CC n. 150.693/DF, Rel. Min. Assusete Magalhães, DJe 22.11.2022; AgInt no CC n. 187.599/SP, Rel. Min. Gurgel de Faria, DJe 31.8.2022; AgInt no CC 175.134, Rel. Min. Regina Helena Costa, DJe 03.9.2021; AgRg no CC 167.534, Rel. Min. Regina Helena Costa, DJe 06.12.2019; AgInt no CC 166.130, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 05.9.2019.
 6. Por exemplo, CC 5011198-55.2022.4.03.0000, Rel. Des. Federal Marcelo Mesquita Saraiva, intimação via sistema em 08.7.2022; AI 5005005-58.2021.4.03.0000, Rel. Des. Federal Monica Autran Machado Nobre, intimação via sistema em 22.9.2021; CCCiv 5025257-19.2020.4.03.0000, Rel. Des. Federal Marli Marques Ferreira, e-DJF3 10.11.2020; CCCiv 5026509-57.2020.4.03.0000, Rel. Des. Federal Luis Carlos Hiroki Muta, intimação via sistema dia 10.11.2020; CCCiv 5030830-72.2019.4.03.0000, Rel. Des. Federal Newton de Lucca, e-DJF3 06.11.2020.
 7. AI 5020068-60.2020.4.03.0000, Rel. Des. Federal Nelson de Freitas Porfírio Junior, intimação via sistema em 27.11.2020; ApCiv 5003136-89.2018.4.03.6103, Rel. Juíza Federal Convocada Leila Paiva Morrison, intimação via sistema em 02.3.2020.
 8. TRF 1ª Região, CC 101105-20.2022.4.01.0000, Rel. Des. Federal Maura Moraes Tayer, DJe 01.8.2022; AMS 1004442-36.2019.4.01.3500, Rel. Des. Federal Daniela Maranhão Costa, DJe 25.10.2021; TRF 2ª Região, ApelReex 0003605-23.2016.4.02.5101, Rel. José Eduardo Nobre Matta, DJ 28.5.2018; ApelReex 0221114-46.2017.4.02.5101, Rel. Ferreira Neves, DJ 21.01.2019; TRF 4ª Região, CC 5042220-80.2017.4.04.0000, Rel. Des. Federal Cândido Alfredo Silva Leal Junior, DJ 19.6.2018; TRF 5ª Região, CCiv 0813334-57.2021.4.05.0000, Rel. Des. Federal Leonardo Henrique de Cavalcante, j. em 24.11.2021; ApCiv 0814885-61.2017.4.05.8100, Rel. Des. Federal Paulo Machado Cordeiro, j. em 09.11.2021.

§ 2º, da Constituição Federal, à luz do princípio da inafastabilidade do acesso à jurisdição, como aquela que distingue o conceito de “causas”, para nele inserir apenas ações outras, que não o mandado de segurança.

Com a ampla disseminação de mandados de segurança contra ato do Presidente do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), que tem domicílio funcional em Brasília, a orientação jurisprudencial anterior exigiria que todos eles fossem propostos na Seção Judiciária do Distrito Federal, que seguramente receberia uma carga adicional de processos judiciais. Na jurisprudência mais atual, esses mesmos mandados de segurança serão impetrados perante a Vara Federal com competência sobre o local de domicílio do impetrante, Brasil afora, o que seguramente leva a uma distribuição mais equânime e racional do volume de trabalho.

Nos mandados de segurança impetrados em face de autoridades estaduais, a controvérsia também está presente, desta vez como decorrência do que estabelece o artigo 52, parágrafo único, do CPC (“Se Estado ou o Distrito Federal for o demandado, a ação poderá ser proposta no foro de domicílio do autor, no de ocorrência do ato ou fato que originou a demanda, no de situação da coisa ou na capital do respectivo ente federado”). Esta regra ora tem sido aplicada aos mandados de segurança (por ex., TJ/SP, AI 2182256-37.2024.8.26.0000, Rel. Des. Maurício Fioritto, DJ 18.7.2024, 4ª Câmara de Direito Público, DJ 18.7.2024), ora não (por exemplo, TJ/SP, Ap. Cível 1002366-42.2022.8.26.0125, Rel. Des. Souza Meirelles, 12ª Câmara de Direito Público, DJ 18.6.2024; AI 2104449-38.2024.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Villen, 10ª Câmara de Direito Público, DJ 16.5.2024).

Estamos, aí, diante de uma controvérsia que **jurisdicionado algum quer enfrentar**. A experiência forense revela que certos conflitos de competência prolongam indefinidamente o julgamento da ação de origem e, na dúvida, pensamos que a melhor saída seria escapar da discussão e propor o mandado de segurança no domicílio da autoridade impetrada. Na verdade, a partir da disseminação dos sistemas de processo eletrônico, desapareceram as razões práticas que induziam à propositura do mandado de segurança no domicílio do impetrante.

- Recomendação para a **boa Advocacia Previdenciária**: tão importante quanto indicar corretamente a autoridade impetrada