

**FACULDADE EVANGÉLICA DE RUBIATABA  
CURSO DE DIREITO  
HARIANNE RAISSA MORAIS MENDES**

**PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO NAS AÇÕES  
PREVIDENCIÁRIAS: BUROCRACIA VERSUS CELERIDADE PROCESSUAL**

**RUBIATABA/GO  
2018**

**HARIANNE RAISSA MORAIS MENDES**

**PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO NAS AÇÕES  
PREVIDENCIÁRIAS: BUROCRACIA VERSUS CELERIDADE PROCESSUAL**

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do curso de Direito da Faculdade Evangélica de Rubiataba, sob orientação da Professora Especialista Leidiane de Moraes e Silva Mariano.

**RUBIATABA/GO  
2018**

**HARIANNE RAISSA MORAIS MENDES**

**PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO NAS AÇÕES  
PREVIDENCIÁRIAS: BUROCRACIA VERSUS CELERIDADE PROCESSUAL**

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do curso de Direito da Faculdade Evangélica de Rubiataba, sob orientação da Professora Especialista Leidiane de Moraes e Silva Mariano.

**MONOGRAFIA APROVADA PELA BANCA EXAMINADORA EM 20/06/2018**

---

**Especialista Leidiane de Moraes e Silva Mariano**  
**Orientadora**  
**Professora da Faculdade Evangélica de Rubiataba**

---

**Especialista Pedro Henrique Dutra**  
**Examinador**  
**Professor da Faculdade Evangélica de Rubiataba**

---

**Especialista Nalim Rodrigues R. A. da Cunha Duvallier Examinador(a)**  
**Examinador**  
**Professor(a) da Faculdade Evangélica de Rubiataba**

Dedico este trabalho a Deus que tem me sustentado até aqui; aos meus pais, é tudo “por eles”; e, por fim, aos meus amigos e amigas que muito me ajudaram. Amo todos vocês!

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus pela dádiva da vida, pela saúde e disposição, pois sem Ele eu nada seria. À minha família que sempre acreditou no meu potencial, em especial à minha mãe Sirlene, que diante de cada obstáculo me motivou a ser mais forte. Ao meu pai Ari e meu irmão Ari Junior que confiaram em mim e trabalharam duro fazendo inúmeros sacrifícios. Às minhas irmãs Lidiane, Calita e aos meus sobrinhos Davi Luis, Maria Clara, Eric e Isadora que apenas com um sorriso conseguem encher meu coração de força. Aos meus avós paternos, Edval e Sebastiana (*In memorian*); meus avós maternos, Celestino (*In Memoriam*) e Juvercina, um anjo na minha vida, que cuida de mim como ninguém. Aos meus tios e primos pelas orações e boas vibrações. Ao meu esposo Láraro Junior por fazer tudo que está ao seu alcance, por todo amor, cuidado, apoio, incentivo, paciência e compreensão.

À família de Direito N01, em especial aos “Discrepantes” Alline Kelly, Carlos Fernando, Guilherme Hernane, Lucas Lourenço, Michelle Texeira, Patrícia Cássia, Rodrigo Saraiva e Thaiany Pires, que possamos juntos vencer todas as batalhas e alcançar nossos objetivos. À Dona Glória e Sr. José que abriram as portas da sua casa e do coração e me acolheram com o maior carinho do mundo. Aos meus amigos que foram e são fundamentais em todo este processo, vocês são muito importantes na minha vida Amanda Cardoso, Amanda Gabriela, Hebert Richard, Jéssica Souza, Letícia de Sá, Letícia Souza, Raissa Camargo, Rayanne Souza e Tallita Dias e os demais. À Dona Vilma, Sr. José e Glecio que também presenciaram cada obstáculo e sempre torceram por mim, à vocês minha eterna gratidão.

À minha orientadora pelos ensinamentos e atenção guarnecidos a mim na confecção deste estudo, ambos fundamentais para o êxito deste trabalho.

## **EPÍGRAFE**

“O sucesso nasce do querer, da determinação e persistência em se chegar a um objetivo. Mesmo não atingindo o alvo, quem busca e vence obstáculos, no mínimo fará coisas admiráveis. ” (José de Alencar).

## RESUMO

Este estudo abordará o tema do “Prévio requerimento administrativo nas ações previdenciárias: burocracia versus celeridade processual”, cuja problemática e objetivo geral centralizam em analisar se o prévio requerimento administrativo nas ações previdenciárias é necessário ou é somente questão burocrática que prejudica a celeridade processual. Para tanto, também será realizada pesquisa de campo na cidade de Itapuranga/GO com o objetivo de verificar a atuação do prévio requerimento administrativo naquele município. Ademais, justifica-se este estudo na necessária compreensão do objeto das ações previdenciárias, que, *prima facie*, não é a concessão de um benefício, mas sim a anulação de um ato administrativo de indeferimento de pedido de concessão de benefício previdenciário que conseqüentemente será lento e burocrático, e, muitas vezes, concedido tardiamente, o que afronta o princípio da celeridade que tais ações necessitam, pois está-se diante de direito social com urgência ao requerente, devendo, assim, gozar de prioridade em seu trâmite, o que geralmente não acontece. Por fim, registra-se que a metodologia a ser empregada é a de compilação de dados bibliográficos, além de pesquisa indireta documental e bibliográfica e pesquisa de campo na modalidade de entrevista.

**Palavras-chave:** Ação previdenciária; INSS; Itapuranga; Previdência social; Prévio requerimento administrativo.

## ABSTRACT

This study will deal with the subject of "Previous administrative application in social security actions: bureaucracy versus procedural celerity", whose problematic and general objective center on analyzing whether the previous administrative request in social security actions is necessary or is only a bureaucratic matter that hinders procedural speed. For this purpose, field research will also be carried out in the city of Itapuranga / GO with the objective of verifying the performance of the previous administrative application in that municipality. In addition, this study is justified in the necessary understanding of the object of social security actions, which, prima facie, is not the granting of a benefit, but the annulment of an administrative act rejecting a request for the granting of social security benefits, which will consequently be slow and bureaucratic, and often granted late, which faces the principle of celerity that such actions require, because it is faced with social law with urgency to the applicant, and thus should enjoy priority in its process, which generally it does not happen. Finally, it is recorded that the methodology to be used is the compilation of bibliographic data, as well as indirect documental and bi-biographic research and field research in the interview modality.

**Keywords:** Social security; INSS; Itapuranga; Social Security; Previous administrative application.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art. – Artigo

Arts. – Artigos

ATS – Aposentadoria por Tempo de Serviço

*Caput* – Conceito

CF – Constituição Federal

GO – Goiás

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

n. – Número

p. – Página

pp. – Páginas

PES – Programa de Estabilidade Social

RGPS – Regime Geral da Previdência Social

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STF – Supremo Tribunal Federal

## LISTA DE SÍMBOLOS

§ – Parágrafo

§§ – Parágrafos

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	PREVIDÊNCIA SOCIAL E O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL: CONTEXTO HISTÓRICO E CONCEITUAL.....	13
2.1	ASPECTOS HISTÓRICOS.....	13
2.2	CONTEXTO CONCEITUAL E JURÍDICO.....	18
3	PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO E AÇÃO PREVIDENCIÁRIA.....	23
3.1	PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO.....	23
3.2	AÇÃO PREVIDENCIÁRIA.....	25
3.2.1	CONDIÇÕES DA AÇÃO.....	26
3.2.2	PROCEDIMENTO JUDICIAL.....	28
4	PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO: ASPECTOS LEGAIS E ATUAÇÃO NA CIDADE DE ITAPURANGA/GO.....	31
4.1	PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO.....	31
4.2	ATUAÇÃO DO PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO NA CIDADE DE ITAPURANGA/GO.....	35
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	39



# 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como tema “Prévio requerimento administrativo nas ações previdenciárias: burocracia versus celeridade processual”, cuja problemática centraliza-se em analisar se o prévio requerimento administrativo nas ações previdenciárias é necessário ou é somente questão burocrática que prejudica a celeridade processual.

Nesse trilhar, o objetivo principal é verificar se o prévio requerimento administrativo nas ações previdenciárias é necessário ou mera questão burocrática que afronta a celeridade processual, enquanto os objetivos específicos compreendem apresentar o contexto histórico e conceitual da Previdência Social e o Instituto Nacional do Seguro Social, discorrer sobre as condições da ação previdenciária e os princípios específicos do processo administrativo previdenciário e sua judicialização e, por fim, verificar se o prévio requerimento administrativo nas ações previdenciárias é necessário, bem como sua atuação na cidade de Itapuranga/GO.

Justifica-se este estudo na necessária compreensão do objeto das ações previdenciárias, que, *prima facie*, não é a concessão de um benefício, mas sim a anulação de um ato administrativo de indeferimento de pedido de concessão de benefício previdenciário que, conseqüentemente, será lento e burocrático, e, muitas vezes, concedido tardiamente, o que afronta o princípio da celeridade que tais ações necessitam, pois está-se diante de direito social com urgência ao requerente, devendo, assim, gozar de prioridade em seu trâmite, o que geralmente não acontece.

A metodologia a ser empregada é a de compilação de dados bibliográficos, e consiste na reunião do pensamento de diversos autores que entendem sobre o tema, além das pesquisas realizadas em livros doutrinários e em artigos disponíveis por meio eletrônico que servirão como pilar para o presente estudo, adotando-se, ainda, técnicas de pesquisas direta e indireta, consistente nas mencionadas pesquisas e na realização de estudo de campo na modalidade entrevista no INSS da cidade de Itapuranga/GO.

Por fim, anota-se que este estudo está dividido em três capítulos. O primeiro abordará a previdência social e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), apresentando o contexto histórico e conceitual de ambos. O segundo capítulo tratará

do processo administrativo previdenciário e a ação previdenciária, apresentando os princípios gerais, específicos, as condições da ação e a judicialização da ação previdenciária. Por sua vez, o terceiro e último capítulo discorrerá sobre o prévio requerimento administrativo previdenciário no ordenamento jurídico e, por conseguinte, sua atuação na cidade de Itapuranga/GO, aplicando, ainda, o entendimento jurisprudencial cabível ao tema.

## **2 PREVIDÊNCIA SOCIAL E O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL: CONTEXTO HISTÓRICO E CONCEITUAL**

Objetiva-se neste capítulo abordar a previdência social e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), apresentando o contexto histórico e conceitual de ambos, adotando-se a metodologia de compilação de dados bibliográficos para construir o estudo e fundamentar as ideias aqui expostas.

### **2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS**

Desde sempre o homem se preocupou com o futuro, seja dele ou de sua família, utilizando de meios e recursos de proteção contra intempéries e imprevistos que possibilitassem reservar um pouco dos bens valiosos que tinha como uma forma de garantia de um amanhã melhor.

Com a promulgação da Constituição do Brasil de 1824, a seguridade social foi inserida no ordenamento jurídico no art. 179 da citada Carta Magna, a qual determinava que a competência para cuidar das casas de socorros públicos era das assembleias legislativas.

Naquela época, o Decreto 4.682/1923 – denominada Lei Eloy Chaves, também tratou da previdência social ao instituir no país a CAP – Caixas de Aposentadoria e Pensão. Contudo, essas caixas e os benefícios concedidos eram sustentados por cada categoria (CHIMELLO, 2015, *apud* BERTUSSI; TEJADA, 2003).

Mais tarde, foi publicado o Decreto Legislativo 5.109/1926, que estendeu os benefícios da Lei Eloy Chaves a todos empregados portuários e marítimos e, em 1928, a Lei 5.485/1928 a ampliou mais ainda ao conceder aos empregados das empresas de serviços telegráficos e radiotelegráficos benefícios previdenciários.

Registra-se que de 1927 a 1946 inúmeros novos decretos foram dando formato à previdência e estabelecendo critérios para o uso dos benefícios pelo cidadão. Um dos decretos mais importantes do período foi o de 6 de agosto de 1945 (Decreto-Lei 7.835) que estabelece que os contribuintes recebam 70% do valor do salário mínimo vigente em sua aposentadoria e 35% do mesmo salário em caso de pensão (CHIMELLO, 2015, *apud*, NOLASCO, 2012).

Com a criação do Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio em 1930, que tinha como atribuição administrar a previdência social, o sistema previdenciário então deixou de ser estruturado por empresas, passando a ser por categorias profissionais de âmbito nacional.

Entre 1967 e 1977 a Previdência Social passou por um avanço significativo e instaurou-se mais um aspecto importante para o contribuinte que em algum momento ficasse desempregado: o seguro desemprego. Foi neste mesmo período que as leis relacionadas às questões previdenciárias consolidaram-se. Com a volta da democracia em 1988, os direitos sociais passaram a ser garantidos para cada contribuinte que, diferentemente da época de Dom Pedro I, agora poderiam por meios legais exigir seu cumprimento e receber da União os benefícios que lhe era cabido constitucionalmente (CHIMELLO, 2015, *apud*, BERTUSSI; TEJADA, 2003).

Além disso:

Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social; em 1979, foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas) que congregou o INPS, o INAMPS (recém criado para dar conta da assistência médica, retirando-a do INPS) e medidas como o benefício previdenciário, Renda Mensal Vitalícia (RMV) que contemplava os trabalhadores maiores de 70 anos que tivessem ao menos trabalhado por 12 meses (COUTO, 2000, p. 131).

Conseqüentemente, foram criados inúmeros órgãos e sistemas que tinham por objetivo tutelar a previdência social e a assistência social, consoante se vê:

Foram criados o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), composto por duas autarquias: Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), para a prestação da assistência médica, e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), cabendo-lhes a atividade financeira do sistema e integrado pelas demais entidades: Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), Legião Brasileira de Assistência (LBA), Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM); Empresa de Processamento de Dados da Previdência (DATAPREV); Fundação Abrigo Cristo Redentor (FACR) e Central de Medicamentos (CEME) como órgão autônomo (BRAVO, 2010, p. 36).

Com a Constituição Federal de 1988, a previdência social restou disposta no art. 201<sup>1</sup>, que determinava sua forma de organização, qual seja: de regime geral,

---

<sup>1</sup> Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:



de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

---

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.

§ 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

§ 3º Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei.

§ 4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

§ 5º É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência.

§ 6º A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.

§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

§ 8º Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

§ 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

§ 10. Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado.

§ 11. Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e consequente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo.

§ 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social.

(BRASIL, 1988)

Vale assinalar que embora a Carta Magna vigente tenha entrado em vigor em 1988, foi somente em 1991 que a previdência social foi regulamentada no ordenamento jurídico:

[...] que ocorreu com a Lei n. 8.212, a Lei Orgânica da Seguridade Social, que estabelece o Plano de Custeio da Previdência Social, e da Lei n. 8.213, que formaliza o Plano de Benefícios da Previdência Social. O artigo 3<sup>a</sup> da Lei n. 8.212/1991 assim define sua finalidade: "A previdência social tem por fim assegurar a seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente" (TEIXEIRA, 2006, p. 55).

Com a reforma previdenciária no Brasil em 1998, houve mudanças nas principais normas previdenciárias, visto que algumas regras para o acesso à aposentadoria apresentavam falhas e privilegiavam as classes mais abastadas e os cofres da previdência vinham apresentando desde 1995 um déficit financeiro. De acordo com tais regras, as mulheres teriam direito à Aposentadoria por Tempo de Serviço (ATS) após 25 anos de serviço e os homens após 25 anos de serviço. Nesse contexto, as pessoas que tinham cargos e salários melhores e quase não mudavam de emprego se aposentavam mais cedo e recebiam a aposentaria por mais tempo também. Em contrapartida, as classes mais desfavorecidas tinham mais dificuldade para se aposentar por tempo trabalhado, uma vez que por ocuparem cargos mais inferiores, a rotatividade em vários empregos causava dificuldade na comprovação do tempo de serviço e estes, por isso, aposentavam-se na maioria das vezes apenas por idade. Afim de corrigir esse problema de solidariedade invertida, a reforma de 1998 começou a eliminar gradativamente o sistema de ATS e adotar mudanças nas regras de cálculo dos benefícios e a concessão da aposentadoria seria dada de acordo com o tempo de contribuição para os cofres previdenciários por cada trabalhador (CHIMELLO, 2015, *apud* NETTO, 2002).

Deste modo, com o intuito de aumentar a população assistida pelo INSS (Instituto Nacional do Seguro Social), em 1999 foi outorgada a Lei n.º. 9.876/99 que estimulava a adesão dos contribuintes ao setor da previdência e foram criados o PES (Programa de Estabilidade Social) e o PREV prêmio, sendo que este último premia, por intermédio de sorteio, os contribuintes que estiverem em dia com o INSS. A proposição de tais pacotes de medidas tem por intuito estabilizar o déficit do setor, até 2019, em 1,5% do PIB (Produto Interno Bruto). Se tais medidas não fossem tomadas

o prejuízo poderia chegar aos 3,5% do PIB no mesmo período referido (CHIMELLO, 2015, *apud* NETTO, 2002).

Após muitas discussões do futuro do setor previdenciário e de seu déficit, em 11 de dezembro de 2003, foram aprovadas pelo senado as novas regras do setor, visando uma preocupação maior com o a previdência pública do que com a privada. Com as novas diretrizes previa-se que em 20 anos a economia chegaria a 60 bilhões de reais, sendo que a União economizaria 47 bilhões de reais e estados e municípios mais 13 bilhões de reais (CHIMELLO, 2015, *apud* JORGE, 2004).

Dentre as mudanças na reforma previdenciária de 2003, destacam-se 05 (cinco) pontos: a não alteração da aposentadoria dos funcionários públicos já aposentados e daqueles que já haviam adquirido o direito de se aposentar, mas continuavam trabalhando; fechamento da previdência complementar para o contribuinte que não fosse servidor público e o pagamento ao servidor público aposentado pela citada previdência de acordo com sua gestão financeira; requerimento de aposentaria pelo servidor em atividade que atingisse a idade mínima da época para aposentar (53 anos para homens e 48 anos para mulheres) e que tivesse 30 (trinta) anos de contribuição; revisão do teto das aposentadorias pagas aos pensionistas e dependentes; e a criação de 03 (três) subtetos que seriam fundamento da aposentadoria dos servidores de determinados setores.

Sobre esta última mudança, vale dizer que para os servidores públicos estaduais e do sistema judiciário as aposentadorias seriam o equivalente a 90,25% do salário do desembargador da república, enquanto que para os funcionários do legislativo estadual seriam equivalentes ao salário de um deputado estadual. Por fim, os empregados do sistema executivo estadual receberiam como benefício máximo o salário do governador (CHIMELLO, 2015, *apud* JORGE, 2004).

No ano de 2005, foi publicada a Emenda Constitucional 47, cujo objetivo principal era corrigir alguns pontos controvertidos da reforma previdenciária de 2003. Adiante, houve a reforma previdenciária de 2007, que proporcionou aos homens direitos previdenciários antes somente concedidos às mulheres, tais como o auxílio reclusão e a pensão por morte.

Entre 2012 e 2013 também houve reforma previdenciária no Brasil, sendo que nesse período os novos servidores públicos do Legislativo, Executivo, Judiciário, do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público passaram a ser regidos por novas regras para que pudessem receber o valor integral de suas aposentadorias. De

acordo com as novas diretrizes, os servidores que ganham acima de R\$ 3900,00 (teto do INSS no período) só teriam direito a integralidade de seu benefício se ingressassem em um plano de previdência complementar que lhes pagaria uma aposentadoria extra a partir dos 35 anos de contribuição. Os servidores dos três poderes continuariam contribuindo com 11%, porém sobre o teto do INSS e não mais sobre o salário total recebido e poderiam contribuir em até 7,5% sobre o excedente através do fundo complementar, enquanto os servidores da União continuariam contribuindo com 22% sobre o teto do INSS, podendo contribuir até 8,5% sobre o excedente no fundo complementar (CHIMELLO, 2015, *apud* BRASIL, 2013).

A reforma previdenciária mais atual é de 2015, quando a Medida Provisória nº. 676 entrou em vigor e novamente passou a utilizar a forma progressiva do fator previdenciário 85/95, concernente à aposentadoria de acordo com a soma da idade e do tempo de contribuição à época do segurado se aposentar.

Por fim, impende anotar que o objetivo de tais reformas é diminuir os custos fiscais, fortalecer o mercado financeiro e diminuir os índices de pobreza nas idades mais avançadas, porém, ainda segundo os mesmos autores, essas reformas vêm recebendo críticas sob alguns aspectos como cobertura, desempenho, governança e custos fiscais (CHIMELLO, 2015, *apud* FERRANI; LEIPZIGER; SRINIVAS, 2002).

## **2.2 CONTEXTO CONCEITUAL E JURÍDICO**

A Previdência Social, de acordo com o disposto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, integra uma série de direitos sociais que tem por objetivo promover a igualdade social no país, garantindo assim, a dignidade humana de todos os cidadãos (CHIMELLO, 2015, *apud* SOUZA, 2013).

Além disso, a previdência social tem previsão legal no art. 201 da Constituição Federal de 1988, o qual determina sua forma de organização em regime geral, com caráter contributivo e filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

A previdência social integra a seguridade social, contudo, ambas são distintas em razão do seu caráter contributivo. Isso porque, independentemente de contribuição, a assistência social estará disponível ao indivíduo, enquanto na previdência social só goza quem contribui, vez que é requisito obrigatório.

Desse modo, tem-se que:

Para obter o benefício previdenciário o cidadão deve requerê-lo perante o Instituto Nacional do Seguro Social, que é a autarquia federal criada para verificar o preenchimento dos requisitos necessários a cada tipo de benefício. Mesmo assim, é prática comum, o cidadão deixar de efetuar o requerimento administrativo do benefício previdenciário, ingressando diretamente com demanda junto ao Poder Judiciário (ZUFFO e TESSMANN, 2013, p. 56).

Isso acontece em virtude da cultura brasileira de se recorrer ao poder judiciário para resolver qualquer celeuma e lide, seja pela dificuldade no acesso aos direitos básicos de assistência social ou pela inaptidão técnica do interessado frente ao desinteresse do órgão em apreciar as pretensões pleiteadas.

Assim, o poder judiciário não pode ser acionado sem que a Autarquia Previdenciária sequer tenha denegado na via administrativa o intento deduzido diretamente na via judicial. Afirma-se que, nesse caso, o segurado não tem interesse de agir, porquanto não há resistência à pretensão de legitimar o manejo da ação judicial. Invoca-se, corriqueiramente, a necessidade de evitar-se a instauração de demandas sem que a parte tenha, primeiramente, buscado solução na via administrativa (SILVA, 2014).

Contudo, o instituto previdenciário vem passando por reformas administrativas no intuito de resolver as citadas máculas e seus serviços serem ágeis e eficientes. Vê-se em:

A assertiva de ineficácia dos serviços prestados pela administração, ou mesmo, a longa espera para se conseguir formalizar um pedido administrativo para justificar a desnecessidade de se buscar primeiro o benefício junto ao INSS, já que é por óbvio notório, que as ações judiciais demandam tempo e gastos imensuravelmente maiores, sendo inadmissível que o Judiciário se sobrecarregue com demandas que possam ser resolvidas administrativamente (REZENDE, 2014, p. 150).

Com efeito, a Previdência Social constitui uma forma de seguro social contra os riscos a que estão submetidos os trabalhadores, visto que esses são os seus segurados. Nesse esquema segurador participam os trabalhadores, os empregadores e o Estado, uma vez que a Previdência foi instituída em favor de todos eles (VIANNA, 2006).

Percebe-se, portanto, que a previdência possui relevante função social, contribuindo significativamente com o desenvolvimento nacional, enquanto o INSS,

por se tratar de instituição autárquica advinda da Lei n. 8.029/90, foi criada com a finalidade de regulamentar o direito social.

Acrescente-se, ainda, que:

O Instituto Nacional do Seguro Social é um órgão pertencente à administração pública indireta, vinculado ao Ministério da Previdência Social. Segundo preconiza o artigo 1º do Decreto-lei 7.556/2011, a autarquia previdenciária tem por finalidade promover o reconhecimento do direito ao recebimento de benefícios administrados pela Previdência Social, devendo assegurar agilidade e comodidade aos seus usuários, com o devido controle social (ZUFFO e TESSMANN, 2013, p. 56).

Cumpre salientar que ao INSS foram atribuídas as incumbências de conceder e manter os benefícios e serviços previdenciários, emitir certidões relativas ao tempo de contribuição perante o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), gerir os recursos desse Fundo e calcular o montante das contribuições incidentes sobre a remuneração e demais rendimentos dos trabalhadores, pelos empregadores domésticos e pelas empresas com vistas à concessão ou revisão do benefício requerido (CASTRO e LAZZARI, 2008).

Logo, pode-se afirmar que compete à Procuradoria Federal Especializada, órgão da Procuradoria Geral Federal, o papel de representar judicial e extrajudicialmente o INSS e as demais entidades vinculadas à previdência social.

Há que se ressaltar, ainda, que as Procuradorias Seccionais também podem representar o INSS na esfera judicial e extrajudicial, entretanto, só estão autorizadas a exercer tal atividade em casos específicos e restritos, devendo, outrossim, exercer atividades de consultoria e assessoramento jurídicos aos demais institutos previdenciários.

De qualquer modo, é imperioso anotar que o instituto previdenciário vem passando por reformas administrativas no intuito de resolver as máculas processuais e seus serviços serem ágeis e eficientes. Tanto que promulgou o Sistema de Acompanhamento do Plano de Ação 2010, que em seu artigo 1º, § 1º está expressamente previsto sua elaboração tendo em vista direcionar a Gestão Estratégica de Pessoas, Modernização da Infraestrutura, Foco na Gestão e no Controle Social, Excelência no Atendimento e Fortalecimento da Proteção Social.

Noutro tanto, ao dispor a respeito das condições da ação no processo civil, o legislador adotou a Teoria Eclética de Liebman, que dispõe que o direito de ação

consiste no direito a uma sentença de mérito, que deve atender certas condições que, se não atendidas, levariam à carência da ação protocolada.

Nessa toada, a ausência de qualquer das sobreditas condições obstará a prestação integral da tutela jurisdicional, haja vista que o magistrado, ao observar tal mácula, extinguirá o processo sem resolução do mérito. Nota-se que:

A universalização da tutela jurisdicional é reprimida a fim de impedir que processos que não tenham condições de produzir algum efeito útil, sejam realizados. Daí a importância do interesse processual, legitimidade das partes e possibilidade jurídica do pedido. Com todas essas condições da ação, diz-se que o sujeito tem direito de ação, mas carece de ação quem não esteja amparado por esses requisitos, ainda que falte apenas um deles. Não há, porém, que se confundir a negativa de prestação jurisdicional com ausência de julgamento de mérito por carência de ação (REZENDE, 2014, p. 148).

Assim, num primeiro momento, tem-se como afronta ao disposto no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988<sup>2</sup>, a imposição de requerimento administrativo de benefício previdenciário como condição de acesso ao judiciário para se fazer valer o direito fundamental de ação, uma vez que não há previsão constitucional de esgotamento da via administrativa como condição da ação que objetiva o reconhecimento de direito previdenciário, sendo tal entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal<sup>3</sup>.

Doutro lado, vislumbra-se que a atuação do poder judiciário no tocante ao processo de concessão do benefício previdenciário deve ser apenas subsidiário, haja

---

<sup>2</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; [...] (BRASIL, 1988).

<sup>3</sup> AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. NEGATIVA DA AUTARQUIA PREVIDENCIÁRIA COMO CONDIÇÃO DA AÇÃO: DESNECESSIDADE. ART. 557 DO CPC. ATRIBUIÇÕES DO RELATOR. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I - Não há previsão constitucional de esgotamento da via administrativa como condição da ação que objetiva o reconhecimento de direito previdenciário. Precedentes. II - Quanto ao art. 557 do CPC, na linha do entendimento desta Corte, é constitucionalmente legítima a "atribuição conferida ao Relator para arquivar, negar seguimento a pedido ou recurso e dar provimento a este - RI/STF, art. 21, § 1º; Lei 8.038/90, art. 38; CPC, art. 557, redação da Lei 9.756/98 - desde que, mediante recurso, possam as decisões ser submetidas ao controle do Colegiado"(RE 321.778-AgR/MG, Rel. Min. Carlos Velloso). III - Agravo regimental improvido. (STF - RE: 549707 SP, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 05/05/2009, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-104 DIVULG 04-06-2009 PUBLIC 05-06-2009 EMENT VOL-02363-08)

vista ser dever do INSS atuar no aludido caso, uma vez que é o órgão público administrativo competente para tal função.

Deste modo, sobre uma ótica preliminar, o requerente deve acionar o judiciário somente quando houver a existência de prova inequívoca da recusa administrativa para a concessão do benefício pretendido, uma vez que, se não há lide, não há relação jurídica processual, como será demonstrado no próximo capítulo, que objetiva discorrer sobre o processo administrativo previdenciário e a ação previdenciária, apresentando os princípios gerais, específicos, as condições da ação e a judicialização da ação previdenciária.



### **3 PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO E AÇÃO PREVIDENCIÁRIA**

Este capítulo tem por objetivo apresentar o funcionamento do processo administrativo previdenciário e a ação previdenciária, oportunidade em que serão pontuadas as condições da ação, os princípios que regem o processo administrativo previdenciário e a ação previdenciária.

Assim, igualmente ao capítulo anterior, este também adotará a metodologia de compilação de dados bibliográficos para construir o estudo e fundamentar as ideias aqui lançadas, utilizando-se, ainda, do entendimento jurisprudencial e de legislação específica.

#### **3.1 PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO**

De antemão, cumpre frisar que a palavra processo significa ato de proceder, de ir por diante; sucessão de estados ou de mudanças; modo por que se realiza ou executa uma coisa; método, técnica. Vulgarmente, processo seria o amontoado de papéis anexados em uma capa ou pasta, numerados em ordem crescente, que retratam a análise de algum fato de interesse administrativo.

Por outro lado, o vocábulo procedimento é utilizado para designar a relação jurídica típica da função administrativa, como ensina:

Não se confunde processo com procedimento. O primeiro existe sempre como instrumento indispensável para o exercício de função administrativa; tudo o que a Administração Pública faz, operações materiais ou atos jurídicos, fica documentado em um processo; cada vez que ela for tomar uma decisão, executar uma obra, celebrar um contrato, editar um regulamento, o ato final é sempre precedido de uma série de atos materiais ou jurídicos, consistentes em estudos, pareceres, informações, laudos, audiências, enfim, tudo o que for necessário para instruir, preparar e fundamentar o ato final objetivado pela Administração. [...] O procedimento é o conjunto de formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos administrativos; equivale a rito, a forma de proceder; o procedimento se desenvolve dentro de um processo administrativo (PIETRO, 2001, p. 49).

O processo administrativo constitui eficaz instrumento de garantia dos direitos dos administrados. Os incisos LV, LXXII e LXXVIII do art. 5º da Constituição

Federal vigente legitima o uso da expressão processo administrativo para definir a disciplina da relação jurídica estabelecida entre a Administração Previdenciária e seus beneficiários.

Desse modo, o advento da Lei n. 9.784/99, que trata do processo administrativo federal, tornou a relação jurídica de direito público estabelecida entre a administração e o administrado mais fácil, eis que utilizou a palavra processo para caracterizá-la. Isto porque:

Em decorrência do caráter funcional administrativo, a Administração deve buscar as finalidades legais através de um itinerário, de uma ordenação sequencial de atos, isto é, de um processo e um procedimento, a fim de que fique assegurado que a conclusão final administrativa, isto é, o ato derradeiro, resultou de uma trilha capaz de garantir que a finalidade legal foi, deveras, atendida e se possa controlar a ocorrência deste resultado (MELLO, 2000, p. 417).

A respeito dos princípios administrativos, são “como postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas” (CARVALHO FILHO, 2004, p. 13).

Nesse rumo, tem-se que no processo administrativo previdenciário podemos classificar os princípios em gerais e específicos. Princípios gerais são aqueles conhecidos por todos e bastante explorado na doutrina pátria, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal e art. 2º da Lei 9.784/99: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e interesse público (MARQUES NETO, 2004).

Entre os aludidos princípios, há aqueles específicos para serem aplicados na relação jurídica previdenciária. São eles a obrigatoriedade da concessão do benefício mais vantajoso, a primazia da verdade real, a oficialidade na atuação dos órgãos para a realização de requerimentos administrativos e produção de provas e a presunção de veracidade dos dados constantes nos sistemas corporativos da Previdência Social.

Logo, o princípio da obrigatoriedade da concessão do benefício mais vantajoso destina-se a oferecer ao beneficiário a situação jurídico-financeira mais favorável possível. Já o princípio da primazia da verdade real pretende orientar os órgãos da Previdência Social a não ficarem adstritos aos documentos apresentados

pelos interessados quando possível a obtenção de outras provas que auxiliem no esclarecimento do direito alegado, aproximando a conclusão do processo administrativo ao que verdadeiramente ocorreu no mundo dos fatos (BARROS, 2010).

No que concerne ao princípio da oficialidade, há a exigência de uma atuação proativa por parte dos órgãos previdenciários. Assim, devem os órgãos públicos atuar em busca de provas independentemente da provocação do interessado, formular requerimento administrativo em favor do interessado nos casos previstos na legislação e reconhecer automaticamente o direito ao benefício quando os sistemas corporativos da Previdência Social indicarem a concessão (BARROS, 2010).

Por fim, impende salientar que gozam de presunção de veracidade os dados e informações constantes nos sistemas corporativos da Previdência Social e do INSS, de modo que são considerados verídicos enquanto não apresentadas outras provas que infirmem o seu valor probatório, sendo esta a posição da jurisprudência nacional<sup>4</sup>.

Destarte, deve o órgão previdenciário zelar pela celeridade de sua administração, utilizando-se, para tanto, dos princípios gerais insculpidos na CF/88, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, entre outros, bem assim dos princípios específicos na relação jurídica previdenciária, como a obrigatoriedade da concessão do benefício mais vantajoso, a primazia da verdade real, etc., para dar efetividade no atendimento processual oferecido.

### **3.2 AÇÃO PREVIDENCIÁRIA**

Preliminarmente, cumpre acentuar que, para a melhor compreensão do leitor, este tópico será dividido em duas partes, consoante será visto adiante.

---

<sup>4</sup> PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. APELAÇÃO. PAGAMENTO ADMINISTRATIVO. PLANILHAS INFORMATIZADAS DE CÁLCULOS DA DATAPREV. VALIDADE. - Na esteira dos precedentes desta Corte Regional e do c. STJ, as planilhas de pagamento da DATAPREV constituem documentos aptos à comprovação do pagamento de benefícios previdenciários na via administrativa (STJ - Embargos de Divergência em REsp nº 519.988 - CE, Rel. Min. Hélio Quaglia Barbosa, Terceira Seção, pub. DJ 07.03.2005, p. 139). Apelação provida. (TRF-5 - AC: 221728 AL 0036098-08.2000.4.05.0000, Relator: Desembargador Federal José Maria Lucena, Data de Julgamento: 15/03/2007, Primeira Turma, Data de Publicação: Fonte: Diário da Justiça - Data: 27/04/2007 - Página: 876 - Nº: 81 - Ano: 2007)

### 3.2.1 CONDIÇÕES DA AÇÃO

Ao dispor a respeito das condições da ação no processo civil, o legislador adotou a Teoria Eclética de Liebman, que dispõe que o direito de ação consiste no direito a uma sentença de mérito, que deve atender certas condições que, se não atendidas, levariam à carência da ação protocolada. Nesse sentido:

Ao lado de um direito absolutamente abstrato e incondicionado de ter acesso aos juízes e tribunais (o “direito constitucional de ação”, “direito de acesso à jurisdição”), há o direito “processual” de ação (direito de receber sentença de mérito, ainda que desfavorável). Para que exista esse segundo direito, devem estar presentes determinados requisitos (as “condições da ação”) – sem os quais não se justifica o integral desenvolvimento da atividade jurisdicional (CPC, arts. 3º, 6º, 267, VI e 301, X) (WAMBIER, 2008, p. 160).

Sobre o tema, cita-se ainda:

Os primeiros estudos de Liebman apontavam para a existência de três espécies de condições da ação: possibilidade jurídica do pedido; interesse de agir e legitimidade, tendo sido essa construção consagrada pelo nosso ordenamento processual. Todavia, Liebman reformulou seu entendimento original, passando a defender que a possibilidade jurídica estaria contida no interesse de agir, de forma que ao final de seus estudos restaram somente duas condições da ação; interesse de agir e legitimidade (MARINONI, 2008, pp. 173-174).

Nessa toada, a ausência de qualquer das sobreditas condições obstará a prestação integral da tutela jurisdicional, haja vista que o magistrado, ao observar tal mácula, extinguirá o processo sem resolução do mérito, como aduz:

Note-se que a universalização da tutela jurisdicional é reprimida, a fim de impedir que processos que não tenham condições de produzir algum efeito útil, sejam realizados. Daí a importância do interesse processual, legitimidade das partes e possibilidade jurídica do pedido. Com todas essas condições da ação, diz-se que o sujeito tem direito de ação, mas carece de ação quem não esteja amparado por esses requisitos, ainda que falte apenas um deles. Não há, porém, que se confundir a negativa de prestação jurisdicional com ausência de julgamento de mérito por carência de ação (REZENDE, 2014, p. 148).

Efetivamente, viola o disposto no art. 5º, inciso XXXV, da CF/88 a imposição de requerimento administrativo de benefício previdenciário como condição de acesso ao judiciário para se fazer valer o direito fundamental de ação. Todavia, destaca Rezende (2014, p. 148) que “a verificação das condições da ação,

precisamente no que tange o interesse de agir nesse caso, não caracteriza ofensa ao próprio direito de ação, afinal, o segurado teve acesso à Justiça através do processo”.

Em verdade, a demanda judicial “deve ser processada quando o autor demonstrar a necessidade de exercer seu direito de ação para ver sua pretensão satisfeita, devendo ainda, demonstrar a utilidade do que se pede” (REZENDE, 2014, p. 149), sendo este também a orientação do Superior Tribunal de Justiça no julgamento da REsp 1514120 de 2015<sup>56</sup>.

Vale assinalar que não há previsão constitucional de esgotamento da via administrativa como condição da ação que objetiva o reconhecimento de direito

---

<sup>5</sup> PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIO. PROCESSUAL CIVIL. CONDIÇÕES DA AÇÃO. INTERESSE DE AGIR (ARTS. 3º E 267, VI, DO CPC). PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO EXARADO PELO PLENO DO STF NO RE 631.240/MG. 1. Hipótese em que, na origem, o segurado postulou ação com escopo de obter benefício previdenciário sem ter requerido administrativamente o objeto de sua pretensão. 2. O Plenário do Supremo Tribunal Federal julgou, em 3.9.2014, o Recurso Extraordinário 631.240/MG - relativo à mesma controvérsia verificada no presente caso -, sob o regime da Repercussão Geral (Relator Ministro Roberto Barroso). 3. A ementa do citado acórdão, que não foi publicado ainda, assim dispõe quanto ao prévio requerimento administrativo como condição da ação de concessão de benefício previdenciário: "1. A instituição de condições para o regular exercício do direito de ação é compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição. Para se caracterizar a presença de interesse em agir, é preciso haver necessidade de ir a juízo. 2. A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o exaurimento das vias administrativas. [...] (STJ - REsp: 1514120 PE 2015/0016499-0, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 18/06/2015, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 05/08/2015).

<sup>6</sup> PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIO. PROCESSUAL CIVIL. CONDIÇÕES DA AÇÃO. INTERESSE DE AGIR (ARTS. 3º E 267, VI, DO CPC). PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO EXARADO PELO PLENO DO STF NO RE 631.240/MG. 1. Hipótese em que, na origem, o segurado postulou ação com escopo de obter benefício previdenciário sem ter requerido administrativamente o objeto de sua pretensão. 2. O Plenário do Supremo Tribunal Federal julgou, em 3.9.2014, o Recurso Extraordinário 631.240/MG - relativo à mesma controvérsia verificada no presente caso -, sob o regime da Repercussão Geral (Relator Ministro Roberto Barroso). 3. A ementa do citado acórdão, publicado em 10.11.2014, assim dispõe quanto ao prévio requerimento administrativo como condição da ação de concessão de benefício previdenciário: "1. A instituição de condições para o regular exercício do direito de ação é compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição. Para se caracterizar a presença de interesse em agir, é preciso haver necessidade de ir a juízo. 2. A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o exaurimento das vias administrativas. 3. A exigência de prévio requerimento administrativo não deve prevalecer quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado. [...] (STJ - REsp: 1488940 GO 2014/0267724-6, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 18/11/2014, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/11/2014)

previdenciário, entretanto, existe precedente jurisprudencial, como é o caso do julgamento do RE 549707 de 2009<sup>7</sup> pelo Supremo Tribunal Federal.

De qualquer modo, o referido processo se localiza “não apenas na utilidade, mas especificamente na necessidade do processo como remédio apto à aplicação do direito objetivo no caso concreto, pois a tutela jurisdicional não é jamais outorgada sem uma necessidade” (THEODORO JÚNIOR, 2001, p. 52).

Neste sentido:

Nota-se, portanto, que o interesse processual nasce da necessidade da tutela jurisdicional do Estado invocada pelo meio adequado, que determinará o resultado útil pretendido, do ponto de vista processual. É importante esclarecer que a presença do interesse processual não determina a procedência do pedido, mas viabiliza a apreciação do mérito, permitindo que o resultado seja útil, tanto nesse sentido quanto no sentido oposto, de improcedência (WAMBIER, 2008, p. 161).

Destarte, denota-se que o interesse processual surge da necessidade que o indivíduo que pleiteia a tutela jurisdicional estatal tem, e este deve utilizar-se do meio adequado para ser atendido processualmente, devendo atentar-se para o fato de que a existência de interesse processual não garante ao autor êxito no final da demanda processual.

### 3.2.2 PROCEDIMENTO JUDICIAL

De antemão, cumpre registrar que o processo que trata da concessão do benefício previdenciário não pode ser classificado como mero procedimento, uma vez que, conforme assevera Savaris, tal entendimento equivocado trará

Uma explosão de demandas judiciais com a necessidade crescente de aumento da estrutura do Poder Judiciário para fazer frente a um desafio aparentemente invencível. Somente após devido processo legal administrativo é que, a rigor, poderia o judiciário exercer sua missão

---

<sup>7</sup> AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. NEGATIVA DA AUTARQUIA PREVIDENCIÁRIA COMO CONDIÇÃO DA AÇÃO: DESNECESSIDADE. ART. 557 DO CPC. ATRIBUIÇÕES DO RELATOR. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I - Não há previsão constitucional de esgotamento da via administrativa como condição da ação que objetiva o reconhecimento de direito previdenciário. Precedentes [...] (STF - RE: 549707 SP, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 05/05/2009, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-104 DIVULG 04-06-2009 PUBLIC 05-06-2009 EMENT VOL-02363-08).

constitucional de aquilatar a legalidade da atuação administrativa quanto ao indeferimento do benefício (SAVARIS, 2008, p. 166).

Tem-se que ter em mente que a atuação do poder judiciário no tocante ao processo de concessão do benefício previdenciário é apenas subsidiário, haja vista ser dever do INSS atuar no aludido caso, uma vez que é o órgão público administrativo competente para tal função.

À vista disso, o requerente deve acionar o judiciário somente quando houver a existência de prova inequívoca da recusa administrativa para a concessão do benefício pretendido, consoante precedentes dos Tribunais Superiores<sup>89</sup>. Portanto, se não há lide, não há relação jurídica processual, nos moldes do que ensina:

---

<sup>8</sup> PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. CONDIÇÃO DA AÇÃO: INTERESSE DE AGIR. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO: AUSÊNCIA. NECESSIDADE. RE631240. REPERCUSSÃO GERAL. ANULAÇÃO SENTENÇA. PRAZO PARA REQUERIMENTO. SENTENÇA ANULADA. 1. O Supremo Tribunal Federal noticiou a decisão adotada no julgamento do RE631240 com repercussão geral reconhecida determinando: a) a exigência do prévio requerimento administrativo para caracterizar o direito de ação do interessado contra o INSS quando se tratar de matéria de fato e/ou processo não oriundo de juizado itinerante; b) para os processos ajuizados até a decisão: b.1) afastando a necessidade do prévio requerimento se o INSS houver contestado o mérito do lide; b. 2) nas ações não contestadas no mérito, deve-se sobrestar o processo e proceder à intimação da parte autora para postular administrativamente em 30 dias, com prazo de 90 dias para a análise do INSS, prosseguindo no feito somente diante da inércia do INSS por prazo superior a esse ou se indeferir o pedido administrativo. 2. O fato de o Juízo sentenciante já ter determinado à autora que procedesse ao requerimento na via administrativa (fl. 20) e esta se quedado inerte, não inviabiliza nova oportunidade, tendo em vista à época do ajuizamento da ação ser entendimento assente na jurisprudência a desnecessidade do prévio requerimento administrativo. Primazia da segurança jurídica. 3. Apelação parcialmente provida para anular a sentença e determinar o retorno dos autos à origem para fins de intimação da parte autora para que proceda ao requerimento administrativo no prazo de 30 (trinta) dias, aguardando-se o prazo de 90 (noventa) dias para o INSS se pronunciar, após, a instrução deverá ter seu curso regular, inclusive com abertura de prazo para contestação de mérito. (TRF-1 - AC: 00008785120134019199, Relator: JUIZ FEDERAL CLEBERSON JOSÉ ROCHA (CONV.), Data de Julgamento: 01/07/2015, SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: 04/09/2015)

<sup>9</sup> PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DO CÁLCULO DA RMI. PROCESSUAL CIVIL. CONDIÇÕES DA AÇÃO. INTERESSE DE AGIR (ARTS. 3º E 267, VI, DO CPC). PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO EXARADO PELO PLENO DO STF NO RE 631.240/MG. 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal julgou, em 3.9.2014, o Recurso Extraordinário 631.240/MG - relativo à mesma controvérsia verificada no presente caso -, sob o regime da Repercussão Geral (Relator Ministro Roberto Barroso). 2. A ementa do citado acórdão, que não foi publicado ainda, assim dispõe quanto ao prévio requerimento administrativo como condição da ação de concessão de benefício previdenciário: "1. A instituição de condições para o regular exercício do direito de ação é compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição. Para se caracterizar a presença de interesse em agir, é preciso haver necessidade de ir a juízo. 2. A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o exaurimento das vias administrativas. 3. A exigência de prévio requerimento administrativo não deve prevalecer quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado. [...] (STJ - AgRg no REsp: 1479024 RS 2014/0223016-7, Relator: Ministro

Ainda como decorrência do direito de petição, é ilegal a recusa pelo órgão administrativo em protocolar o requerimento de benefício. Isto porque, mesmo que incompleta a documentação, o requerimento deverá ser protocolado, e o segurado tem direito à resposta escrita do órgão. Na seara judicial, a resposta do órgão é importante porque, quando o pedido for a concessão de benefício, é fundamental verificar se a petição inicial está acompanhada do comprovante de indeferimento pela autarquia do benefício postulado. Do contrário, o autor será carecedor de ação, por faltar o interesse processual, pois não estará demonstrada a resistência à sua pretensão (REZENDE, 2014, p. 153).

Como se vê do mencionado julgado, a ausência de pedido administrativo equivale ao não aperfeiçoamento da lide por inexistir pretensão resistida que justifique a tutela jurisdicional e, conseqüentemente, o interesse de agir. Contudo, há que se ressaltar que para a desnecessidade de esgotamento da via administrativa, basta a demora ou a negativa da administração ao requerimento originário, conforme já alhures avivado no presente estudo.

A propósito, nos casos em que o INSS ou algum de seus prepostos recusar receber o requerimento administrativo do interessado, ele pode ingressar com o processo judicialmente, uma vez que a recusa do órgão previdenciário enseja, por si só, interesse de agir em juízo.

Doutro modo, ou seja, quando o órgão previdenciário disser para o requerente procurar um Posto de Benefícios para obter o benefício postulado, se mesmo assim o indivíduo ingressar em juízo, o magistrado poderá extinguir o processo sem julgamento de mérito, pois não havia pretensão resistida, portanto, não havia configurado o interesse de agir.

Em suma, o próximo capítulo irá abordar o requerimento administrativo previdenciário no aspecto jurídico-legal, finalizando com entrevista junto ao INSS da cidade de Itapuranga, situada no Estado de Goiás, acerca da atuação do mencionado instituto naquele município.



## **4 PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO: ASPECTOS LEGAIS E ATUAÇÃO NA CIDADE DE ITAPURANGA/GO**

Este capítulo tem como objetivo abordar o prévio requerimento administrativo e seus aspectos jurídicos e, na sequência, o Instituto Nacional de Seguridade Social para o acesso à previdência social na cidade de Itapuranga, situada no Estado de Goiás.

### **4.1 PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO**

Antes do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 631.240/MG, havia grande celeuma na doutrina brasileira a respeito da necessidade ou não do requerimento administrativo para o beneficiário ingressar com ação processual.

Assim, a exigência da comprovação do prévio requerimento do benefício na via administrativa, como condição para a propositura da ação previdenciária, é um tema abordado frequentemente nas lides forenses, haja vista que tal procedimento poderia estar lesando o direito de ação consagrado pela CF/88 (CASTRO; LAZZARI, 2008).

Isso porque a exigência da prévia manifestação da administração pública a respeito do pleito de concessão do benefício não é uma forma de imposição do direito de ação, mas apenas meio de comprovar o legítimo interesse para o exercício desse direito, pois sem a demonstração de um conflito de interesses não há como ser invocada a prestação jurisdicional.

Desse modo, o objeto das ações previdenciárias, conforme já abordado, não é a concessão de um benefício, mas sim a anulação de um ato administrativo de indeferimento de pedido de concessão de benefício previdenciário. Tal fato decorre em vista que a competência constitucional para manter e conceder benefícios previdenciários, como, de resto, executar a política pública previdenciária é do Poder Executivo. Logo, se não há ato a impugnar, também não há objeto da ação previdenciária sem prévio requerimento.

Nessa vereda, a inexistência de qualquer registro de pedido administrativo de benefício previdenciário junto ao INSS, torna impossível configurar a lide, pois está diante de dúvida a respeito do direito que o beneficiário tem ou não quanto ao benefício pleiteado. O consectário do raciocínio acima é que perfaz o litígio inútil, uma vez não haver qualquer resistência ao direito propriamente dito.

Caracteriza-se, então, a falta de interesse de agir que, conforme também já abordado, consiste na relação de utilidade entre a lesão de um direito e o provimento de tutela jurisdicional pedido. Nesta senda, o interesse de agir decorre da necessidade de obter através do processo a proteção do interesse substancial, pressupondo, por isso, a afirmação ou ameaça da lesão deste interesse e a aptidão do provimento pedido a protegê-lo e satisfazê-lo.

Todavia, impende ressaltar que a exigência do prévio requerimento administrativo não se confunde com o exaurimento da via administrativa, pois os conceitos são substancialmente diferentes.

Enquanto o primeiro diz respeito à necessidade de se postular, *a priori*, o benefício na esfera administrativa com atribuição para analisar o pedido, propiciando, assim, o deferimento ou indeferimento do benefício vindicado, o segundo trata da dispensa do *exaurimento* dessa via administrativa, ou seja, não necessita o segurado utilizar-se de todos os recursos cabíveis administrativamente para se socorrer às vias judiciais (GONÇALVES, 2014).

Com efeito, na esfera previdenciária, à guisa de exemplo, não se exigiria do requerimento que, além do pedido na agência local do INSS, se manejasse recurso à JRPS – Junta de Recursos da Previdência Social, às Câmaras de Previdência ou recurso hierárquico ao Ministro da Previdência, partilhando desse entendimento a jurisprudência nacional<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> PROCESSUAL CIVIL. CARÊNCIA DE AÇÃO POR FALTA DE INTERESSE DE AGIR. PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR IDADE. FALTA DE PEDIDO ADMINISTRATIVO. DISSÍDIO COM A SÚM. 213-TFR E 9-STJ. NÃO OCORRENTE. 1 – Se a interessada, sem nenhum pedido administrativo, pleiteia diretamente em juízo benefício previdenciário (aposentadoria por idade), inexistente dissídio com a Súm. 213 – TFR e com a 89 – STJ ante a dessemelhança entre as situações em cotejo, porquanto ambas tratam do exaurimento da via administrativa e não da ausência total de pedido naquela esfera. Correto o julgado recorrido ao fixar a ausência de uma das condições da ação – interesse de agir – porquanto, à míngua de qualquer obstáculo imposto pela autarquia federal (INSS), não se aperfeiçoa a lide, doutrinariamente conceituada como um conflito de interesses caracterizado por uma pretensão resistida. 2 – Recurso Especial não conhecido. (REsp 147186/MG, 6ª T.j. 19/3/1998, DJ-6/4/98, p. 179) e PROCESSUAL CIVIL. CARENIA DE AÇÃO POR FALTA DE INTERESSE DE AGIR. PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR IDADE. FALTA DE

Salienta-se, ainda, que no que versa à utilidade da ação judicial, quando o requerente que possui o direito ao benefício postulado judicialmente, ser-lhe-ia mais interessante ingressar diretamente na via administrativa, uma vez que a legislação previdenciária garante que 45 (quarenta e cinco) dias após protocolar sua documentação junto ao INSS o segurado estará recebendo a primeira parcela de seu benefício.

Ademais, em virtude de um processo judicial demandar um procedimento complexo de apuração da verdade dos fatos, muito dificilmente o autor conseguirá receber a 1ª (primeira) parcela de seu benefício em prazo tão curto. Dessa forma, é possível concluir que, não havendo contestação do feito quanto ao mérito, deve ser decretada a carência da ação, por falta de interesse de agir (GONÇALVES, 2014).

Em suma, o entendimento de que é necessário o prévio requerimento administrativo na ação previdenciária para, só com a recusa, poder o requerente ingressar em juízo, uma vez que a ausência do requerimento acarretaria em inexistência de uma das condições da ação, decorre da compreensão de que, caso o autor tenha direito ao benefício, mas, antes de requerê-lo junto ao INSS, ingresse diretamente via judicial, haverá desnecessário processo judicial de lide sequer inexistente, abarrotando, ainda mais, o poder judiciário.

De fato, a falta do requerimento administrativo nas ações previdenciárias e o seu ingresso diretamente no Judiciário correspondem à falta de uma das condições da ação, a ausência do interesse de agir, já que a lide não está constituída (VASCONCELOS, 2010).

Denota-se, portanto, que o pressuposto do direito de ação, que se configura o direito de agir, caracteriza-se na necessidade preeminente do requerimento

---

PEDIDO ADMINISTRATIVO. DISSÍDIO COM A SUM. 213-TFR E 9-STJ. NÃO OCORRENTE. 1. SE A INTERESSADA, SEM NENHUM PEDIDO ADMINISTRATIVO, PLEITEIA DIRETAMENTE EM JUÍZO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO (APOSENTADORIA POR IDADE), INEXISTE DISSÍDIO COM A SUM. 213 - TFR E COM A 9 – STJ ANTE A DESSEMELHANÇA ENTRE AS SITUAÇÕES EM COTEJO, PORQUANTO AMBAS TRATAM DO EXAURIMENTO DA VIA ADMINISTRATIVA E NÃO DA AUSÊNCIA TOTAL DE PEDIDO NAQUELA ESFERA. CORRETO O JULGADO RECORRIDO AO FIXAR A AUSÊNCIA DE UMA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO - INTERESSE DE AGIR - PORQUANTO, A MINGUADA QUALQUER OBSTÁCULO IMPOSTO PELA AUTARQUIA FEDERAL (INSS), NÃO SE APERFEIÇA A LIDE, DOUTRINARIAMENTE CONCEITUADA COMO UM CONFLITO DE INTERESSES CARACTERIZADO POR UMA PRETENSÃO RESISTIDA. 2. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO. (STJ - REsp: 147186 MG 1997/0062691-1, Relator: Ministro FERNANDO GONÇALVES, Data de Julgamento: 19/03/1998, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJ 06/04/1998 p. 179).

administrativo, caracterizando sua ausência a carência da ação e, conseqüentemente, a extinção do processo, sem julgamento de mérito.

A razão disso é que o beneficiário estará diante de violação do seu direito material em obter uma resposta administrativa à sua pretensão, a qual deve ser cessada por meio da ação competente como, a exemplo, a ação declaratória do direito de receber tutela administrativa.

Registra-se que o acesso à Justiça não está condicionado à interposição de todos os recursos administrativos previstos na legislação previdenciária, ou seja, não é necessário o exaurimento da via administrativa para propor a ação previdenciária, consoante previsto na Súmula 213 do extinto Tribunal Federal de Recursos, mas sim que haja o indeferimento da pretensão do requerente como fato caracterizador da resistência por parte do INSS (SAVARIS, 2014).

Nesse prisma, deve-se ter em mente que o nosso sistema é de jurisdição única que visa a garantir o princípio da inafastabilidade do controle judicial ou do direito de ação, consagrado no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, que define que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Assim, por ser o direito de ação constitucionalmente assegurado, não pode o seu exercício ficar vinculado à mero requerimento administrativo (MEIRELLES, 2003).

Impende ressaltar, ainda, que para ajuizar ações de revisão de benefício previdenciário, igualmente é desnecessário o prévio requerimento administrativo, haja vista que a lesão ocorreu na ocasião em que houve a concessão da prestação de forma inadequada, o que demanda na conseqüente busca do direito judicialmente.

E foi diante da constante dubiedade a respeito da necessidade ou não do prévio requerimento administrativo como condição da ação para ingressar em juízo é que o Supremo Tribunal Federal, em sede do Recurso Extraordinário n. 631.240<sup>11</sup>,

---

<sup>11</sup> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO E INTERESSE EM AGIR. 1. A instituição de condições para o regular exercício do direito de ação é compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição. Para se caracterizar a presença de interesse em agir, é preciso haver necessidade de ir a juízo. 2. A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o exaurimento das vias administrativas. 3. A exigência de prévio requerimento administrativo não deve prevalecer quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado. 4. Na hipótese de pretensão de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido, considerando que o INSS tem o dever legal de conceder a prestação mais vantajosa possível, o pedido poderá ser formulado diretamente em juízo – salvo se

reconheceu a existência de Repercussão Geral na controvérsia acerca da exigência de prévia postulação perante a administração para defesa de direito ligado à concessão ou revisão de benefício previdenciário como condição para busca de tutela jurisdicional de idêntico direito (GONÇALVES, 2014).

Diante de todo o exposto, vislumbra-se que o prévio requerimento administrativo para a concessão do benefício previdenciário é obrigatório, sendo que as ações judiciais protocoladas sem a confirmação da recusa pelo INSS serão extintas pela inexistência de lesão ou ameaça a direito tutelado, que, como já abordado, perfaz uma das condições da ação administrativa.

## **4.2 ATUAÇÃO DO PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO NA CIDADE DE ITAPURANGA/GO**

Com o intuito de verificar se a atuação do prévio requerimento administrativo na previdência social da cidade de Itapuranga/GO está nos moldes previstos em lei, foi realizada pesquisa de campo na modalidade entrevista que

---

depende da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração –, uma vez que, nesses casos, a conduta do INSS já configura o não acolhimento ao menos tácito da pretensão. 5. Tendo em vista a prolongada oscilação jurisprudencial na matéria, inclusive no Supremo Tribunal Federal, deve-se estabelecer uma fórmula de transição para lidar com as ações em curso, nos termos a seguir expostos. 6. Quanto às ações ajuizadas até a conclusão do presente julgamento (03.09.2014), sem que tenha havido prévio requerimento administrativo nas hipóteses em que exigível, será observado o seguinte: (i) caso a ação tenha sido ajuizada no âmbito de Juizado Itinerante, a ausência de anterior pedido administrativo não deverá implicar a extinção do feito; (ii) caso o INSS já tenha apresentado contestação de mérito, está caracterizado o interesse em agir pela resistência à pretensão; (iii) as demais ações que não se enquadrem nos itens (i) e (ii) ficarão sobrestadas, observando-se a sistemática a seguir. 7. Nas ações sobrestadas, o autor será intimado a dar entrada no pedido administrativo em 30 dias, sob pena de extinção do processo. Comprovada a postulação administrativa, o INSS será intimado a se manifestar acerca do pedido em até 90 dias, prazo dentro do qual a Autarquia deverá colher todas as provas eventualmente necessárias e proferir decisão. Se o pedido for acolhido administrativamente ou não puder ter o seu mérito analisado devido a razões imputáveis ao próprio requerente, extingue-se a ação. Do contrário, estará caracterizado o interesse em agir e o feito deverá prosseguir. 8. Em todos os casos acima – itens (i), (ii) e (iii) –, tanto a análise administrativa quanto a judicial deverão levar em conta a data do início da ação como data de entrada do requerimento, para todos os efeitos legais. 9. Recurso extraordinário a que se dá parcial provimento, reformando-se o acórdão recorrido para determinar a baixa dos autos ao juiz de primeiro grau, o qual deverá intimar a autora – que alega ser trabalhadora rural informal – a dar entrada no pedido administrativo em 30 dias, sob pena de extinção. Comprovada a postulação administrativa, o INSS será intimado para que, em 90 dias, colha as provas necessárias e profira decisão administrativa, considerando como data de entrada do requerimento a data do início da ação, para todos os efeitos legais. O resultado será comunicado ao juiz, que apreciará a subsistência ou não do interesse em agir. (STF - Recurso Extraordinário n. 631.240).

resultou na indagação ao servidor público Diego Reis Cardoso, técnico do seguro social que trabalha no mencionado município há cerca de 02 (dois) anos, acerca do tema, como se vê:

01) O que é o prévio requerimento administrativo e como ele funciona?

R- A função do órgão Instituto Nacional do Seguro Social-INSS é receber, analisar e proferir decisões administrativas quanto a concessão ou indeferimento de benefícios previdenciários. Logo, cada pedido de análise feita por um segurado deve ser formalmente registrado. Devido ao enorme volume de requerimento de benefícios requeridos junto ao órgão, é impossível receber todos os requerimentos, protocolá-los e analisar cada um sem que seja reservado horário/data para tal. O agendamento e o próprio requerimento é feito preferencialmente pelos canais remotos: Fone 135, internet, vapt-vupt entre outros mais postos de atendimento.

02) O(a) Sr.(a) considera o prévio requerimento administrativo burocrático ou necessário? Porquê?

R- Atualmente e por um futuro próximo, ainda é essencial o agendamento dos serviços de requerimento de benefício devido primeiramente ao volume alto e sempre crescente da demanda por benefícios na autarquia. Nos últimos meses o INSS tem empreendido esforço muito grande no sentido de viabilizar a possibilidade de tornar tanto o protocolo quanto à análise de benefícios em meio totalmente eletrônico, o que tem surtido efeitos promissores, mas o agendamento prévio eu não vejo como burocrático, a tramitação e análise talvez, mas o prévio agendamento ainda é fundamental para manter a ordem.

03) Geralmente, qual(is) o(s) perfil(s) do(s) beneficiário(s) que requer(em) o prévio requerimento administrativo?

R- Atualmente todos os segurados precisam agendar previamente o requerimento/protocolo do benefício pleiteado, com exceção dos serviços de aposentadoria e salário-maternidade urbanos, os quais são feitos de forma automática, sem agendamento de horário ou data para protocolo, pois o requerimento é feito pela internet e deve ser decidido automaticamente pelo INSS.

04) Normalmente, como é o resultado do prévio requerimento administrativo?

R- Teoricamente o INSS deve receber o requerimento e emitir a decisão administrativa dentro de 45 dias, mas desde fevereiro de 2018 o INSS Digital tem sido implantado visando melhorar o índice de resolutividade.

05) Qual o tempo de duração do prévio requerimento administrativo e de qual forma o beneficiário pode fazer o acompanhamento?

R- Hoje o segurado agenda o seu atendimento e no dia e horário marcados é feito o protocolo, mas a data da entrada do requerimento e data de início do benefício é a data em que solicitou o agendamento. É possível acompanhar o andamento de sua solicitação pelo Fone 135, central Meu INSS e nas agências.

06) Ao beneficiário que solicita o prévio requerimento administrativo é informado como o procedimento funciona e como se procede o acompanhamento? Se não, porquê?

R- Ao realizar o atendimento o segurado é orientado sobre o fluxo do seu pedido, desde a recepção de documentos, fase de instrução, possível exigência de documentação complementar (se necessário) bem como análise e conclusão. Hoje fornecemos senha para acesso ao canal "Meu INSS" para todos os atendidos.

07) Para o(a) Sr.(a), o prévio requerimento administrativo é necessário/eficaz, ou atenta contra a celeridade processual? Porquê?

R- Considerando todos os fatores envolvidos e superficialmente citados em respostas anteriores, entendo que hoje o prévio agendamento é essencial para se manter a organização da recepção e resolução das demandas recebidas pelo órgão, mesmo porque o volume de requerimentos é sempre superior à capacidade de trabalho do efetivo de que o INSS dispõe. Mas temos visto que o processo digital e o requerimento eletrônico colocado em prática recentemente, mas ainda em aprimoramento, pode levar a forma como os requerimentos são recebidos, analisados e resolvidos pelo INSS a ser totalmente reformulada. A condução automática de benefícios urbanos também promete aliviar a necessidade do prévio agendamento em benefícios urbanos, ainda que hoje não seja totalmente eficiente.

Como é possível observar, ao sobredito servidor foram realizadas 07 (sete) perguntas, que cingiram-se em entender o funcionamento do prévio requerimento administrativo, sua eficácia e aplicabilidade.

O resultado é, *a priori*, satisfatório e obedece a todos os mandamentos legais. Tanto que os requerimentos administrativos são recebidos via agendamento de data e horário para análise, que podem ser realizados por telefone (135), pela internet, no vapt-vupt e em outros postos de atendimento.

Denota-se, ainda da pesquisa de campo, que, em razão do crescente volume de requerimentos administrativos no município itapuranguense, o prévio requerimento administrativo é necessário, de modo que, para resultar em maior viabilidade e celeridade na análise desse procedimento, o INSS tem tentado tornar a protocolarização do requerimento por meio eletrônico, o que não afasta o agendamento prévio, pois é necessário para manter a ordem.

Ademais, devido a obrigatoriedade do prévio requerimento administrativo nas ações previdenciárias, não existe perfil dos beneficiários, do qual o INSS tenta, após o recebimento do procedimento, decidir administrativamente dentro do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, sendo o acompanhamento feito através dos canais citados em linhas volvidas (fone 135, central “Meu INSS” e nas agências), em que o beneficiário utiliza a senha lhe repassada no momento do protocolo para ter acesso aos atos.

No que consiste à eficácia do prévio requerimento administrativo, extrai-se da pesquisa de campo que, considerando todos os fatores envolvidos e superficialmente citados em respostas anteriores, atualmente o prévio agendamento é essencial para se manter a organização da recepção e resolução das demandas

recebidas pelo órgão, até mesmo porque o volume de requerimentos é sempre superior à capacidade de trabalho do efetivo de que o INSS dispõe.

Contudo, percebe-se que o processo digital e o requerimento eletrônico colocado em prática recentemente na cidade de Itapuranga/GO, e ainda em aprimoramento, pode levar a forma como os requerimentos são recebidos, analisados e resolvidos pelo INSS a ser totalmente reformulada. A condução automática de benefícios urbanos também promete aliviar a necessidade do prévio agendamento em benefícios urbanos, mesmo que hoje não seja totalmente eficiente.

Diante de todo o exposto, é possível obter como resposta à problemática deste estudo, consistente em verificar se o prévio requerimento administrativo nas ações previdenciárias é necessário ou é somente questão burocrática que prejudica a celeridade processual, que o prévio requerimento administrativo é sim necessário nas questões previdenciárias, até mesmo porque esse procedimento irá “peneirar” hipóteses em que os beneficiários tenham direito ao benefício, de modo que não seja impetrada ação previdenciária desnecessariamente, fato que, por óbvio, prejudicaria a celeridade processual/judicial.

Além disso, a decisão prolatada pelo STF em sede de repercussão geral no Recurso Extraordinário nº. 631.240 dirimiu qualquer discussão a respeito da necessidade do prévio requerimento administrativo para ingressar com ação previdenciária, restando, outrossim, estabelecido que a imposição não fere a garantia do livre acesso ao judiciário prevista no inciso XXXV, do art. 5º, da Constituição Federal de 1988, pois sem pedido administrativo anterior, não fica caracterizada lesão ou ameaça de lesão a direito.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como estudado ao longo deste trabalho, em que pesa a grande discussão doutrinária e jurisprudencial a respeito da necessidade ou não do prévio requerimento administrativo para ingressar com a ação previdenciária judicialmente, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário n. 631.240/MG, entendeu que o citado requerimento é obrigatoriamente necessário.

A decisão do Supremo Tribunal Federal fundamentou-se na necessidade de lesão ou ameaça a direito tutelado para compor as condições da ação administrativa e, só assim, ingressar em juízo. De certo, a cultura judicialista impregnada na sociedade brasileira leva os leigos a acreditar que todas as lides são resolvidas pelo poder judiciário, mesmo que ele não seja o órgão competente para tal ato, o que, por conseguinte, abarrotava o sistema judicial e torna todas as demandas lentas.

Fato é que o poder judiciário não pode ser o único refúgio dos reclamos mais iminentes da cidadania e das demandas impulsionadas pelo direito de resistência de comunidades carentes. Há que salientar que a decisão do Supremo Tribunal Federal não abrange todos os casos previdenciários que ensejam prévio requerimento administrativo. Isto porque o julgado, considerando a repercussão geral do tema, serve apenas como base para que o magistrado julgue o feito, uma vez que a análise processual deve ser feita de forma individual e de acordo com o caso concreto.

Além disso, viu-se que a obrigatoriedade do prévio requerimento administrativo não fere a garantia do livre acesso ao Judiciário prevista no inciso XXXV, do art. 5º, da Constituição Federal de 1988, pois sem o pedido administrativo anterior, como inicialmente narrado, não fica caracterizada lesão ou ameaça de lesão a direito.

Destarte, após toda análise jurisprudencial, doutrinária e pesquisa de campo realizada na cidade de Itapuranga/GO, denota-se que o prévio requerimento administrativo é sim necessário nas questões previdenciárias, até mesmo porque esse procedimento irá “peneirar” hipóteses em que os beneficiários tenham direito ao

benefício, impedindo, assim, que sejam impetradas ações previdenciárias desnecessárias, fato que, por óbvio, prejudicaria a celeridade processual/judicial.

## REFERÊNCIAS

BARROS, Allan Luiz Oliveira. Linhas gerais sobre o processo administrativo previdenciário. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2614, 28 ago. 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/17278>>. Acesso em mar. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.029 de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, Senado, 1990.

BRAVO, Maria Inês. Serviço Social e Reforma Sanitária: lutas sociais e práticas profissionais. 3ª. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

CASTRO, Carlos A. P.; LAZZARI, João B. Manual de Direito Previdenciário. 10. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2004.

CHIMELLO, Simone. Um panorama sobre a evolução da previdência social no Brasil e suas reformas. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVIII, n. 141, out 2015. Disponível em: <[http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=16438&revista\\_caderno=20](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16438&revista_caderno=20)>. Acesso em dez. 2017.

\_\_\_\_\_. *apud* BERTUSSI, L. A. S; TEJADA, C. A. O. Conceito, estrutura e evolução da previdência social no Brasil, 2003.

\_\_\_\_\_. *apud* BRASIL. Ministério da Previdência Social. 2013. *Previdência social: reflexões e desafios*. Brasília.

\_\_\_\_\_. *apud* JORGE, Éder. Estudo sobre a reforma da previdência. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, n. 388, 2004.

\_\_\_\_\_. *apud* NETTO, J. P. P. A previdência em reforma: o desafio da inclusão de um maior número de trabalhadores. 1. ed. São Paulo: LTR, 2002.

\_\_\_\_\_. *apud* NOLASCO, L. Evolução histórica da previdência social no Brasil e no mundo. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, n. 98, mar. 2012.

\_\_\_\_\_. *apud* SOUZA, L. V. A. de. A previdência social no Brasil: uma longa história para contar. In: *Conteúdo Jurídico*, mai. 2013.

COUTO, Berenice Rojas. *O Direito Social e a Assistência Social Brasileira: uma equação possível?*. 8ª. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GONÇALVES, Marcus V. R. *Novo Curso de Direito Processual Civil*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo Brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros. 2003.

REZENDE, Suzana Carneiro de. *Prévio Requerimento Administrativo em Matéria Previdenciária e Interesse de Agir em Juízo*. *Revista Jurídica UNIGRAN*. Dourados/MS, 2014.

SAVARIS, José Antônio. *Direito Processual Previdenciário*. 5. ed. Curitiba: Alteridade, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Processo administrativo: um diálogo necessário entre Estado e cidadão*. *Fórum – Biblioteca Digital*, Belo Horizonte, n. 23, 2006.

SILVA, Marco Aurélio Leite da. *Ações Previdenciárias: prévio requerimento administrativo?*. In: *Jus Bbrasil*, 2014. Disponível em: <<http://malsilva.jusbrasil.com.br/artigos/111843350/acoes-previdenciarias-previo-requerimento-administrativo>> Acesso em dez. 2017.

TEIXEIRA, Andrea de Paula. *Política de Previdência Social* in REZENDE, Ilma.; CAVALCANTI, Ludmila Fontenele. *Serviço Social e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

VASCONCELOS, Enderson D. S. de. O interesse de agir e o prévio requerimento administrativo nas ações previdenciárias. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 74, mar 2010. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7520](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7520)> Acesso em mai. 2018.

VIANNA, João E. A. *Curso de Direito Previdenciário*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2006.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. *Curso Avançado de Processo Civil*. 10 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais Ltda, 2008.

ZUFFO, Fabrício Luiz; TESSMANN, Cláudia. Ações Previdenciárias: a (in)exigibilidade do prévio requerimento administrativo do benefício para o ajuizamento da ação na esfera judicial. *Revista Destaque Acadêmicos*. Vol. 5, n. 2, 2013.