

# O PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO: GANHOS FINANCEIROS E SOCIAIS NO DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA PREVIDENCIÁRIA NACIONAL

Filipo Bruno Silva Amorim<sup>1</sup>

Resumo: Este artigo visa estudar os dados da pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça e divulgada no ano de 2011, que apontam o Instituto Nacional do Seguro Social como sendo o maior litigante do país. Nesse sentido, a necessidade do prévio requerimento administrativo é dado de sumular importância à correta leitura dos números divulgado pela pesquisa do mencionado Conselho, eis que dimensiona os percentuais apresentados com a real necessidade de se buscar a tutela jurisdicional em expressiva parcela dos casos que são judicializados. Ademais, se busca verificar se a adoção do referido prévio requerimento é viável economicamente, sempre tendo vista a busca pelo interesse público.

Palavras-Chave: Instituto Nacional do Seguro Social – Prévio requerimento administrativo – Litigante – Interesse Público.

Sumário: 1 Provocação Introdutória. 2 Dos Dados a Serem Analisados e dos Parâmetros de sua Análise. 3 Da Análise Jurídica da Questão. 4 Do Impacto (Positivo) da Adoção da Tese do Prévio Requerimento na Redução do Número de Processos. 5 Da Análise de Custo/Benefício na Adoção da Tese do Prévio Requerimento. 6 Conclusão. 7 Referências.

---

<sup>1</sup> Procurador Federal, Vice-Diretor da Escola da Advocacia-Geral da União, especialista em Direito Constitucional pela UNISUL e mestrando em Direito e Políticas Públicas pelo UniCEUB.



## 1 PROVOCAÇÃO INTRODUTÓRIA:

Muitas vezes quando se aborda a temática envolvendo o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS tende-se a imaginar (pejorativamente) idosos ou idosas, inválidos e viúvas enfrentando enormes filas, a fim de pleitear um direito que a legislação e a própria Constituição garantem. Pensa-se em um órgão público que não faria justiça à sua função primordial e cujos servidores seriam “orientados” a negar os benefícios requeridos. A administração pública não estaria preparada para garantir os direitos à previdência e à assistência social, razão pela qual não restaria outra solução aos cidadãos senão a de buscar a guarida do Poder Judiciário que, sensível à situação da população brasileira, seria o único amparo à efetivação da lei na seara previdenciária.

Será que essa análise é de fato verdadeira? Será que o INSS é uma Autarquia que labuta não para conceder benefícios previdenciários àqueles que têm direito, mas que serve para dificultar a prestação dessa relevantíssima política pública?

Essa é justamente a análise que se pretende, ainda que de modo breve, desenvolver nas próximas linhas, com base no método de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial combinado com a análise de dados estatísticos colhidos junto ao INSS.

## 2 DOS DADOS A SEREM ANALISADOS E DOS PARÂMETROS DE SUA ANÁLISE:

O presente artigo tem por objetivo analisar os dados da

pesquisa<sup>2</sup> do Conselho Nacional de Justiça – CNJ sobre os 100 (cem) maiores litigantes do país (que aponta o INSS como o maior deles) sob um ponto de vista jurídico-financeiro e perquirir, ademais, o porquê dessa constatação.

A análise dos dados terá como contraponto a tese jurídica desenvolvida pela Autarquia Previdenciária (por meio da Advocacia Geral da União<sup>3</sup>) relativa ao prévio requerimento, qual seja: somente haveria interesse de agir a justificar o ajuizamento de ação pleiteando benefício previdenciário quando o referido pedido já tivesse sido formulado perante, e conseqüentemente analisado pelo INSS<sup>4</sup>. Em seguida será observada a repercussão financeira da admissão da tese pela Autarquia.

Adiante-se que não se pretende aqui fazer a defesa<sup>5</sup> da Autarquia Previdenciária, absolutamente, mas analisar os dados postos de forma clara e objetiva, tentando desenvolver um raciocínio jurídico<sup>6</sup> que nos permita traçar a ligação da tese

---

2 O Departamento de Pesquisas Judiciárias (órgão do CNJ) recebeu dados coletados sobre os maiores litigantes dos tribunais estaduais, regionais federais e do trabalho, referentes a processos que não foram baixados definitivamente até 31 de março de 2010.

3 Constituição Federal de 1988 – Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

4 Prévio requerimento administrativo não significa *esgotarem-se* as instâncias administrativas, mas tão somente provocar o INSS à realização do seu mister: a análise acerca do direito ou não da concessão de benefícios previdenciários e, por conseguinte, aguardar sua primeira resposta quanto ao pleito.

5 Postura que não se coadunaria com a cientificidade que se pretendeu conferir à pesquisa que redundou neste artigo.

6 Nas palavras de Chaïm Perelman: “Por ser quase sempre controvertido, o raciocínio jurídico, ao contrário do raciocínio dedutivo puramente formal, só muito raramente poderá ser considerado correto ou incorreto, de um modo, por assim dizer, pessoal.

Quem é encarregado de tomar uma decisão em direito, seja ele legislador, magistrado ou administrador público, deve arcar com as responsabilidades. Seu comprometimento pessoal é inevitável, por melhores que sejam as razões que possa

jurídica (necessidade do prévio requerimento, desenvolvido mais a frente) aos dados da pesquisa do CNJ (os 100 maiores litigantes do país). Ou seja, do total de ações judiciais que são movidas contra o INSS<sup>7</sup>, quantas o são sem o prévio requerimento administrativo. Tal resultado impacta de alguma forma no conteúdo da pesquisa divulgada pelo mencionado Conselho?

A simples apresentação dos dados, sem uma interpretação sistemática dos números, poderia facilmente confirmar a “má impressão” declinada no início deste artigo. Todavia propõe-se uma leitura ligeiramente diferente que, ao invés de simplesmente defender a Autarquia Previdenciária (repita-se, não é esse o escopo deste artigo), pode descortinar uma face oculta da situação para a grande maioria da sociedade brasileira.

O CNJ<sup>8</sup> apresenta os maiores litigantes do país da seguinte maneira:

NACIONAL			JUSTIÇA FEDERAL		JUSTIÇA DO TRABALHO		JUSTIÇA ESTADUAL	
1	INSS - INSTITU TO NACION AL DO SEGURO	22,33 %	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	43,12 %	UNIÃO	16,7 %	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	7,73 %

alegar em favor de sua tese. Pois raras são as situações em que as boas razões, que militam a favor de uma solução, não sejam contrabalançadas por razões mais ou menos boas em favor de uma solução diferente: a apreciação do valor destas razões – que muito raramente pode ser reduzida a um cálculo, um peso ou uma medida – é que pode variar de um indivíduo para outro e sublinha o caráter pessoal da decisão tomada.” (PERELMAN, Chaïm. *Lógica Jurídica*. São Paulo: Marins Fontes, 2004. 2ª ed. p. 09)

7 É bom que se diga: o INSS é o maior “LITIGADO” do país, pois os números apontam que nas ações previdenciárias o INSS está quase que na totalidade dos casos no pólo passivo da demanda. Significa dizer, o INSS não movimentam a máquina judiciária, mas a população é que, em alguns casos insatisfeita com a prestação do serviço e outras vezes sem sequer procurar a entidade, provocam o judiciário movendo ações contra o INSS.

8 Limitar-nos-emos a externar os dez maiores litigantes indicados pela pesquisa em questão.

	SOCIAL							
2	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	8,50 %	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	18,24 %	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	6,4 %	BANCO DO BRASIL S/A.	7,12 %
3	FAZENDA NACIONAL	7,45 %	FAZENDA NACIONAL	15,65 %	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	5,29 %	BANCO BRADESCO S/A	6,70 %
4	UNIÃO	6,97 %	UNIÃO	12,77 %	GRUPO CEEE - COMPANHIA ESTADUAL DE ENERGIA ELÉTRICA	5,22 %	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	5,95 %
5	BANCO DO BRASIL S/A.	4,24 %	ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO	1,75 %	BANCO DO BRASIL S/A.	4,82 %	BANCO ITAÚ S/A	5,92 %
6	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	4,24 %	FUNASA - FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE	0,79 %	TELEMA R S/A	4,31 %	BRASIL TELECOM CELULAR S/A	5,77 %
7	BANCO BRADESCO S/A	3,84 %	INCRA - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA	0,48 %	PETROBRÁS - PETRÓLEO BRASILEIRO S/A.	3,80 %	BANCO FINASA S/A	4,08 %
8	BANCO ITAÚ S/A	3,43 %	EMGEA - EMPRESA GESTORA DE ATIVOS	0,47 %	FAZENDA NACIONAL	3,29 %	MUNICÍPIO DE MANAUS	3,81 %
9	BRASIL TELECOM CELULAR S/A	3,28 %	IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS	0,47 %	BANCO ITAÚ S/A	2,89 %	MUNICÍPIO DE GOIÂNIA	3,76 %

			NATURAIS RENOVÁV EIS					
1 0	BANCO FINASA S/A	2,19 %	BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL	0,39 %	BANCO BRADES CO S/A	2,81 %	BANCO SANTAN DER BRASIL S/A	3,14 %

O INSS é o maior litigante na Justiça Federal, com o percentual de 43,12% de todas as ações judiciais que lá tramitam; é o segundo maior litigante na Justiça do Trabalho, com o percentual de 6,41% de todas as ações que lá tramitam; e é o quarto maior litigante na Justiça Estadual, com o percentual de 5,95% de todas as ações que lá tramitam. Esses dados tornam o INSS o maior litigante (seja no pólo ativo seja no pólo passivo) do Brasil com o percentual de 22,33% de todas as ações que tramitam em todo o país.

Sem dúvida os números são impressionantes, especialmente os dados referentes à Justiça Federal. Se não houvesse a competência delegada prevista pelo art. 109, §3º da Constituição<sup>9</sup> (e desconsiderando a competência da Justiça Estadual referente aos benefícios acidentários) e o percentual de processos que hoje corre nas varas estaduais fosse redirecionado à Justiça Federal, o INSS seria responsável, seguramente, por quase 50% de toda a sua demanda judicial.

Se nossa análise terminasse por aqui, o INSS seria, sem dúvida, “réu confesso nesse processo” e restaria condenado como o “maior litigante do país”, sem necessidade de maiores delongas ou explicações. Seria tido como uma Autarquia

---

9 Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:  
(...)

§ 3º - Serão processadas e julgadas na justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual.

quase que inútil; e a prática consagraria o Poder Judiciário como o verdadeiro distribuidor de renda e consagrador do *Welfare State* no Estado brasileiro, na medida em que, substituindo-se ao INSS, repartiria equitativamente a riqueza pátria consubstanciada nos benefícios previdenciários e assistenciais, previstos pela Carta da República.

Entretanto, pretende-se inserir dois outros dados estatísticos nessa tabela, a fim de verificar se há alguma mudança na leitura da pesquisa do CNJ, a saber: 1) o volume de ações judiciais sem o prévio requerimento administrativo; e 2) o percentual de benefícios concedidos pelo Poder Judiciário, frente ao total de benefícios previdenciários concedidos administrativamente pelo próprio INSS.

Com base nesses dois novos dados, poderemos avançar em relação à análise jurídica, bem como financeira, da tese do prévio requerimento administrativo, como condição necessária ao ajuizamento de ações previdenciárias em face do INSS.

### 3 DA ANÁLISE JURÍDICA DA QUESTÃO:

Iniciemos a discussão acerca da necessidade ou não do prévio requerimento administrativo à movimentação da máquina judiciária, na busca da superação da pretensão resistida, imaginando o seguinte exemplo<sup>10</sup>: *Determinado cidadão é contratante de plano de saúde, contribuindo mensalmente para a manutenção dessa segurança para si e para sua família. Por um infortúnio qualquer, vem a precisar dos serviços que o plano oferece. Diante dessa situação, pergunta-se: o que deve o cidadão fazer? (1) Buscar a proteção do Poder Judiciário e manejar uma ação judicial contra o seu plano de saúde, a fim de conseguir a prestação a*

---

10 Exemplo hipotético e simplório, de autoria deste articulista, que serve tão somente para externar a idéia da necessidade da existência de uma pretensão resistida para que efetivamente haja lide apta a movimentar legitimamente a máquina judiciária.

*que tem (ou acredita ter) direito?; ou (2) buscar o próprio plano de saúde, a fim de fazer uso do serviço para o qual contribuiu?*

Esse questionamento pode soar um tanto quanto absurdo, eis que a obviedade da resposta nos salta aos olhos como manifesta<sup>11</sup>: na primeira hipótese não houve qualquer negativa do plano de saúde em prestar os serviços contratados. Aliás, o plano de saúde sequer havia sido procurado pelo seu usuário antes da propositura da ação judicial. Assim, temos em mente que a maioria de nós responderia que o correto seria, antes de provocar à jurisdição, o usuário do plano de saúde procurar a empresa ou cooperativa médica, a fim de solicitar a prestação do serviço contratado. Tal resposta parece ser lógica, pois a comunidade jurídica tem em mente a noção, já enraizada pelo tempo e pelo uso, de que o *Poder Judiciário serve à solução de controvérsias instauradas nas relações sociais*<sup>12</sup>. Significa dizer, o Poder Judiciário só deve ser provocado, só deve ser retirado de sua natural inércia, se houver uma pretensão resistida a ser satisfeita. Essa, inclusive, é a definição que *Carnelutti*<sup>13</sup> confere à jurisdição: como sendo a função do

---

11 Postulação do autor oriunda da experiência prática, já que grande parte das demandas contra planos de saúde se dá após sua negativa em prestar o serviço que se entende contratado.

12 Embora afirme que do ponto de vista da norma geral que tem de ser executada pela função judiciária, a existência da controvérsia no processo judicial seja de importância secundária, Kelsen aponta a função judiciária básica ao afirmar: “A função judiciária consiste, essencialmente, em dois atos. Em cada caso concreto, 1) o tribunal estabelece a presença do fato qualificado como delito civil ou criminal por uma norma geral a ser aplicada ao caso dado; 2) o tribunal ordena uma sanção civil ou criminal concreta estipulada de modo geral na norma a ser aplicada. O processo judiciário geralmente tem a forma de uma controvérsia entre duas partes. Uma parte afirma que a lei foi violada pela outra parte, ou que a outra parte é responsável por uma violação da lei cometida por outro indivíduo, e a outra parte nega que seja esse o caso. A decisão judiciária é a decisão de uma controvérsia.” (KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. 4ª ed. p. 391)

13 CARNELUTTI, Francesco. *Estudios de derecho procesual*, vol. II, trad. Espanhol por Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires: EJE, 1952, p. 5.



Estado de busca da justa composição da lide<sup>14</sup>.

Uma demanda assim proposta, sem o prévio requerimento da prestação do serviço médico ao plano de saúde, fatalmente seria extinta sem resolução de mérito, ante a inexistência de interesse de agir<sup>15</sup>, nos moldes preconizados pelo art. 267, VI do Código de Processo Civil<sup>16</sup>, já que não há a mencionada “pretensão resistida”<sup>17</sup>. Nesse sentido é lição de Marcato no seu Código de Processo Civil Interpretado<sup>18</sup>,

---

14 Não é objeto deste artigo o ingresso em discussões processuais mais profundas, especialmente no antagonismo entre as definições de Carnelutti e Chiovenda acerca do tema jurisdição. Registre-se que se conhece a dicotomia existente, bem como a celeuma quanto à restrição da jurisdição à ocorrência de uma lide, já que há exemplos claros, em nosso próprio direito, de processo sem lide. Todavia, para os fins pretendidos com este artigo, a definição de Carnelutti, ainda que restritiva, serve para embasar e fundar a contradição que se pretende investigar.

15 “A segunda ‘condição da ação’ é o interesse de agir, também chamado ‘interesse processual’. Este não se confunde com o interesse de direito material, ou interesse primário, que o demandante pretende fazer valer em juízo. Pode-se definir o interesse de agir como a ‘utilidade do provimento jurisdicional pretendido pelo demandante’. Tal ‘condição da ação’ é facilmente compreensível. O Estado não pode exercer suas atividades senão quando esta atuação se mostre absolutamente necessária. Assim, sendo pleiteado em juízo provimento que traga ao demandante nenhuma utilidade (ou seja, faltando ao demandante interesse de agir), o processo deverá ser encerrado sem que se tenha um provimento de mérito, visto que o Estado estaria exercendo atividade desnecessária ao julgar a procedência (ou improcedência) da demanda ajuizada. Tal atividade inútil estaria sendo realizada em prejuízo daqueles que realmente precisam da atuação estatal, o que lhes causaria dano (que adviria, por exemplo, do acúmulo de processos desnecessários em um juízo ou tribunal). Por esta razão, inexistindo interesse de agir, deverá o processo ser extinto sem resolução de mérito.” (CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. 19ª ed. Vol. 1, p. 118.)

16 Art. 267. Extingue-se o processo, sem resolução de mérito:

(...)

VI - quando não concorrer qualquer das condições da ação, como a possibilidade jurídica, a legitimidade das partes e o interesse processual;

17 “Se ainda não existe resistência à pretensão deduzida pelo autor em juízo, este é carecedor de ação, por falta de interesse processual, pois a existência de litúgio constitui ‘conditio sine qua non’ do processo (RJTJERGS 152/602) (NEGRÃO, Theotonio; GOUVÊA, José Roberto F. *Código de Processo Civil e legislação processual em vigor*. São Paulo: Saraiva, 2007, 39ª ed., p. 389).

18 MARCATO, Antonio Carlos; CARMONA, Carlos Alberto; BUENO, Cassio Scarpinella *et. al.* *Código de Processo Civil Interpretado*. São Paulo: Editora Atlas,

*verbis*:

De acordo com Liebman, o interesse de agir consiste na relação de utilidade entre a afirmada lesão de um direito e o provimento de tutela jurisdicional do pedido.

Não se confunda o interesse de agir com o interesse substancial, incidente sobre o bem da vida perseguido pelo demandante. O interesse de agir é instrumental e recai sobre o provimento jurisdicional pretendido. Dito de outro modo, o interesse processual é a necessidade de recorrer-se ao Judiciário para a obtenção do resultado pretendido, independentemente da legitimidade ou legalidade da pretensão (Greco Filho, *Direito processual civil brasileiro*, v. 1, p. 80).

Assim, é preciso que do acionamento do Poder Judiciário se possa extrair algum resultado útil e, mais, que em cada caso concreto a prestação jurisdicional solicitada seja necessária e adequada.

*Desse modo, se puder alcançar o resultado útil pretendido sem a intervenção do Estado-juiz, o demandante será carecedor da ação e não obterá um provimento jurisdicional de mérito. Como exemplo de falta de interesse de agir “necessidade” pode ser citado o pedido de habeas data sem que tenha havido a recusa da autoridade administrativa. (grifo nosso)*

Nesse sentido, aliás, já restou definido pelo próprio Supremo Tribunal Federal que a parte não tem direito subjetivo, por força da inafastabilidade da jurisdição<sup>19</sup> ou da garantia de proteção jurídica<sup>20</sup>, a uma sentença de mérito.

---

2005, 2º ed. p. 813-814.

19 Constituição – Art. 5º (...) XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

20 Esse princípio é consagrado pelo direito Português, e tal qual a previsão

Observe-se:

RE: prequestionamento: falta suprida por embargos de declaração, ainda quando sobre o ponto não se haja manifestado a decisão que os rejeitou: Súmula 356 (cf. RE 210638, 22.04.98, Pertence, Inf. 107; RE 219934, Pl., Gallotti, 14.06.00).

II. RE: processo trabalhista: prequestionamento. Quando o acórdão objeto do RE tenha sido proferido no recurso de revista, exige a jurisprudência do Tribunal que o questionamento da matéria constitucional já esteja presente na interposição daquele recurso trabalhista; é orientação inaplicável à hipótese de decisão de segundo grau, que, de ofício, extingue o processo sem julgamento de mérito por ausência de pressupostos processuais ou de condições de ação (C.Pr.Civ., art. 267, IV, V e VI, e § 3º), caso em que os embargos de declaração constituem a primeira oportunidade para agitar a questão constitucional.

III. Garantia da jurisdição: alcance. *O art. 5º, XXXV, assegura o acesso à jurisdição, mas não o direito à decisão de mérito, que pende - é um truísmo - de presença dos pressupostos do*

---

constitucional do art. 5º, XXXV da CRFB assegura a proteção jurisdicional aos cidadãos. Todavia, não garante ao demandante uma decisão meritória se os pressupostos processuais a ela necessários não estiverem presentes: “Verdadeiramente fundamental no princípio da abertura da via judiciária é a sua conexão com a defesa dos direitos. Reforça o *princípio da efectividade dos direitos fundamentais* proibindo a sua inexequibilidade ou eficácia por falta de meios judiciais. Esta efectiva protecção jurídica implica um controlo das *questões de facto* e das *questões de direito* suscitadas no processo, de forma a possibilitar uma decisão material do litígio feita por um juiz em termos juridicamente vinculantes.” (CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª ed. – Coimbra: Almedina, 2003, p. 276)

*processo e das condições de ação, de regra, disciplinados pelo direito ordinário.*

IV. Garantia do contraditório e da coisa julgada. Não configura cerceamento de defesa o julgamento contrário à parte litigante da questão que - conforme a inteligência dada à lei processual ordinária - o Tribunal possa decidir de ofício; pela mesma razão, contra uma decisão que, malgrado não objeto do recurso, no ponto, nele mesmo pode ser revista de ofício, é manifesta a impossibilidade de invocar-se a preclusão e, muito menos, a proteção constitucional da coisa julgada”. (RE 273791/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJU de 15/09/00)

Contudo, esse não é o posicionamento (salvo raras e honrosas exceções, como no caso ocorre com o TRF4) do nosso Judiciário quando o tema é posto sob a ótica do INSS. Se no mesmo exemplo acima declinado retirássemos o “plano de saúde” e o substituíssemos pelo “INSS”<sup>21</sup>, a resposta dada pela maior parte dos Tribunais pátrios (especialmente os Tribunais Regionais Federais) seria diversa àquela lógica inicialmente vislumbrada, senão veja-se a título meramente exemplificativo:

APELAÇÃO CÍVEL. PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA RURAL POR IDADE. SEGURADO ESPECIAL. LEI 8.213/91. ART. 143 C/C ART. 11, VII. PROVA DOCUMENTAL CORROBORADA POR TESTEMUNHAS. REQUISITOS LEGAIS. CONCESSÃO DEVIDA.

---

21 O exemplo restaria posto da seguinte forma: *Determinado cidadão contribuiu para o INSS, recolhendo mensalmente para a manutenção dessa segurança para si e para sua família. Por um infortúnio qualquer, vem a precisar dos serviços (previdenciários ou assistenciais) que o INSS oferece. Diante dessa situação, pergunta-se: o que deve o cidadão fazer? (1) Buscar a proteção do Poder Judiciário e manejar uma ação judicial contra o INSS, a fim de conseguir o benefício a que tem (ou acredita ter) direito; ou (2) buscar o próprio INSS, a fim de ter acesso ao benefício para o qual contribuiu?*

*FALTA DE INTERESSE DE AGIR. DESNECESSIDADE DE PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. I. Na espécie, a exigência de prévio requerimento administrativo como condição ao ajuizamento de ação judicial para a obtenção de benefício previdenciário não se coaduna com art. 5º, XXXV da Constituição Federal. II. É pacífica a jurisprudência no sentido de que a ausência de prévio requerimento administrativo de benefício previdenciário não autoriza a extinção do processo, sem julgamento de mérito, por falta de interesse processual, já que a pretensão é tutelada, em tese, pela legislação previdenciária. Precedentes. (...) . VII. Preliminar de falta de interesse de agir rejeitada. Apelação do INSS a que se nega provimento e apelação da parte autora de que não se conhece. (grifos nossos) (TRF1 - AC nº não indicado. Relator Juiz Federal Convocado Marcos Augusto de Sousa, 1ª Turma, e-DJF 30/06/2011)<sup>22</sup>*

Nesse caso, o princípio da inafastabilidade da jurisdição seria plenamente garantido afirmando-se a aplicação do art. 267, VI do CPC, acima mencionado, tal qual consignado na decisão do Supremo Tribunal Federal retro transcrita, eis que presença dos pressupostos do processo e das condições de ação, de regra, disciplinados pelo direito ordinário, é requisito essencial à prolação de uma decisão de mérito.

Assim, é legítimo se perguntar qual a razão para tamanha

---

22 *No mesmo sentido: TRF2 – AC 2005.52.10.006988-1, Relatora Desembargadora Federal Liliane Roriz, 2ª Turma Especializada, e-DJF 30/08/2010; TRF3 – AC 2003.03.99005401-8. Relatora Juíza Giselle França, Turma “F”, e-DJF 02/06/2011; TRF5 – AC 0001077-58.2011.4.05.9999. Relator Desembargador Federal Francisco Wildo, 2ª Turma, e-DJF 28/04/2011.*

diferenciação<sup>23</sup>? É certo que segundo Kelsen<sup>24</sup> o aplicador do direito, ao interpretar o texto legal, pode extrair da *moldura jurídico-normativa* várias normas possíveis e que o critério de escolha da norma a ser retirada é questão de política judiciária e não questão própria do direito puro. Com efeito, o fato de as possibilidades de aplicação do direito se encontrarem dentro da referida moldura, não significaria que o aplicador não pudesse fixar uma norma fora desse esquadro. Contudo, embora essa hipótese possa ser aventada, tal opção tornaria a norma individual criada *desconforme* ao direito.

Nesse sentido, cremos que no intuito de se afastar a necessidade do prévio requerimento administrativo e extinguir a demanda sem resolução de mérito, o judiciário deveria declarar a inconstitucionalidade do art. 267, VI do Código de Processo Civil, por ofensa ao princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV da Constituição), no fito de se manter dentro da moldura normativa preconizada por Kelsen, ou, pelo menos, posicionar-se quanto à desnecessidade da existência de lide ou de pretensão resistida a legitimar a atuação do Poder Judiciário em causas tais. Sem atuar desse modo, o judiciário fixa uma interpretação que se encontra fora das possibilidades conferidas pelo texto legal e, no nosso entender, ofende o teor da súmula vinculante nº 10, que assim dispõe: “Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no

---

23 Observe-se que no caso não há pretensão resistida, o INSS não negou o benefício previdenciário ou assistencial. No exemplo, o INSS não foi sequer procurador pelo segurado, não estando ciente de qualquer ocorrência no mundo dos fatos que se enquadre nas hipóteses legais que garantem ao cidadão o benefício desejado, a saber: o atingimento de determinada idade; tempo de contribuição; acidente de trabalho; incapacidade permanente para o trabalho, a morte, dentre tantas outras.

24 KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2006. 7ª ed. p. 390.

todo ou em parte.”

Se assim não for, nos encontraremos em um estado de total insegurança jurídica, já que o Poder Judiciário discricionariamente (arbitrariamente) escolherá, sem uma motivação suficientemente forte para tanto, quando aplicar ou não a lei (no caso o art. 267, VI do CPC). Tal prática, cremos, não encontra espaço em um Estado Democrático de Direito como, nos quer parecer, é o brasileiro.

Por oportuno, informe-se que o Supremo Tribunal Federal decidiu acerca da existência de repercussão geral referente à matéria, na apreciação do RE nº 631.240, relator Min. Joaquim Barbosa, que restou assim ementado:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PREVIDENCIÁRIO. PRÉVIA POSTULAÇÃO ADMINISTRATIVA COMO CONDIÇÃO DE POSTULAÇÃO JUDICIAL RELATIVA A BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. EXISTÊNCIA. Está caracterizada a repercussão geral da controvérsia acerca da existência 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.

#### 4 DO IMPACTO (POSITIVO) DA ADOÇÃO DA TESE DO PRÉVIO REQUERIMENTO NA REDUÇÃO DO NÚMERO DE PROCESSOS JUDICIALIZÁVEIS:

A discussão a respeito da adoção ou não da tese do prévio requerimento se torna por demais séria quando se tem em mente que cerca de *35% das decisões judiciais cumpridas pelo INSS no ano de 2008*<sup>25</sup> (e esse dado certamente não

---

25 Dado extraído do Caderno de Memoriais confeccionado pela Procuradoria

*diferiu significativamente nos anos subseqüentes) foram provenientes de processos em que não houve o prévio requerimento administrativo à Autarquia Previdenciária*<sup>26</sup>. Ou seja, a parte, sem qualquer interesse de agir, ingressou no Judiciário e teve sua pretensão atendida, muito embora não fosse ela resistida.

Recorrendo à matemática e fazendo-se uma simples regra de três, supondo-se que todas as ações em que consta o INSS como parte se referem a benefícios previdenciários (isso é apenas uma postulação para facilitar o cálculo), teremos que dos 43,12% dos processos que abarrotam os Tribunais Regionais Federais e Seções Judiciárias Federais segundo o CNJ, pelo menos<sup>27</sup> 15,09% *são de processos sem prévio requerimento administrativo* (35% de 43,12%). Do mesmo modo, dos 22,33% dos processos que atravancam toda a máquina judiciária nacional, pelo menos 7,81% *são de processos sem prévio requerimento administrativo* (35% de 22,33%).

Assim, a grosso modo<sup>28</sup>, poder-se-ia dizer que se o Poder Judiciário acolhesse a tese da necessidade do prévio requerimento administrativo, experimentaria, de imediato, uma redução considerável no volume de processos que praticamente

---

Federal Especializada junto ao INSS e entregue aos Ministros do STF, disponível na intranet do site [www.agu.gov.br](http://www.agu.gov.br), consulta realizada em 24/07/2011.

26 Registre-se, por oportuno, que o percentual apresentado (35%) é de decisões cumpridas pelo INSS, referentes a ações sem prévio requerimento administrativo. Significar dizer, que o percentual total de ações sem prévio requerimento administrativo que chega ao Poder Judiciário é bem superior ao ora apresentado, já que não foi computado o dado referente às ações sem prévio requerimento administrativo que são julgadas impropriedades.

27 Ver nota de rodapé nº 26.

28 Diz-se “grosso modo”, pois os dados do CNJ não se referem exclusivamente a ações previdenciárias, às quais se aplicaria a tese do prévio requerimento administrativo, mas diversas outras como ações envolvendo servidores públicos, ações tributárias, responsabilidade subsidiária trabalhista, execuções fiscais, licitações, contratos, imóveis etc. Todavia, sem dúvida alguma, as ações previdenciárias representam a maior fatia dessas diversas ações.



paralisam a estrutura jurisdicional pátria. Do total de 43,12% de processos na Justiça Federal em que consta o INSS como parte, passar-se-ia, *pele menos*, ao percentual de 28,03%. De igual modo, levando-se em conta que o INSS se encontra presente em 22,33% dos processos judiciais em todo o país, acaso o Judiciário acolhesse a tese ora defendida, esse volume de ações cairia, *pele menos*, para o patamar de 14,52%.

Noutro pórtico, é de se registrar que a desconsideração da necessidade de existência do pressuposto processual “interesse de agir” importaria, sem qualquer sombra de dúvida, em profunda intervenção do Judiciário nas atividades do Executivo, o que implicaria em ofensa direta ao postulado Constitucional da Separação dos Poderes (art. 2º da Constituição), pois o Judiciário estaria invadindo parcela de Poder conferida ao Executivo, por meio (atuação) do INSS.

## 5 DA ANÁLISE DE CUSTO/BENEFÍCIO NA ADOÇÃO DA TESE DO PRÉVIO REQUERIMENTO:

A análise acerca do acerto (necessidade) ou desacerto (desnecessidade) da adoção do prévio requerimento administrativo para a concessão de benefícios previdenciários não é defensável sob a ótica da “conveniência” da Autarquia Previdenciária, nem muito menos sob a da “conveniência” do Poder Judiciário. É o interesse público que deverá guiar a opção política e/ou judicial por um ou outro caminho.

Com efeito, no entendimento do professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o interesse público não se confunde nem com a somatória dos interesses individuais, nem com o interesse do próprio Estado, nem muito menos com o interesse dos governantes.<sup>29</sup> Ao contrário, para o referido autor, seria a

---

29“Realmente, se o conceito de *interesse público* expressasse a *soma dos interesses individuais*, a existência do Estado seria um mal necessário, apenas tolerado como instrumento de cooperação impositiva para realizá-los. Se fosse um *interesse próprio do Estado*, neste caso não se identificaria com o da *sociedade* e

*projeção coletiva do interesse social*, reflexo do viés gregário próprio do individualismo humano, que também alimentaria interesses sociais, com características solidárias e diretamente relacionadas aos diferentes grupos sociais a que pertença o homem:

Resta, assim, a ser considerada, a conclusão, eticamente impecável, de que o homem tem instintivamente inata e desenvolve em sua vida de relação, além da sua *individualidade*, uma *dimensão gregária*. Em razão disso, em acréscimo aos seus *interesses individuais*, reflexos de sua individualidade, também alimenta, como expõe Walter Lippman, *interesses sociais*, como reflexo de seu gregarismo, com características solidárias e respectivamente correlacionadas aos distintos grupos da sociedade a que pertença.

Assim, é a *projeção coletiva do interesse social*, ainda que embrionário ou incipiente – mas que pode e deve ser desenvolvido e aperfeiçoado em cada indivíduo pelo cultivo da *solidariedade* e do *civismo* – a responsável pelo desenvolvimento dessa categoria transcendental, do *interesse metaindividual*, do qual, o *interesse público*, enquanto *fenômeno sociológico*, emerge diferenciado na consciência gregária e, como *fenômeno jurídico*, qualificado pela ordem jurídica vigente em cada sociedade organizada.<sup>30</sup>

Mas para ser válido, o chamado interesse público

---

representaria a negação do *princípio republicano*. Finalmente, se o interesse público se *identificasse com o dos governantes*, neste caso o Estado não passaria de um instrumento de opressão, negando-se o *princípio democrático*.” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: Parte Introdutória, Parte Geral e Parte Especial*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 276)

30MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: Parte Introdutória, Parte Geral e Parte Especial*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 276-277.

(projeção coletiva do interesse social) deve estar “qualificado pela ordem jurídica vigente em cada sociedade organizada”, que seria o próprio Ordenamento Jurídico<sup>31</sup>.

Nesse sentido, e norteados pela busca do interesse público, tem-se que várias são as *vantagens em se adotar a tese da necessidade de prévio requerimento administrativo* antes de se recorrer ao Judiciário, dentre as quais se podem destacar<sup>32</sup>:

1) *inexistência de prejuízo financeiro para o interessado* (muito ao contrário do que pode ocorrer quando alguém recorre a um advogado e ajuíza uma ação);

2) *celeridade em todo o procedimento* (nos benefícios de salário-maternidade, aposentadoria por tempo de contribuição e por idade, p. ex., a concessão poderá ocorrer em *até 30 minutos*);

3) *os servidores da Autarquia são treinados e especializados nesta matéria*.

Há ainda à disposição do requerente uma série de medidas e recursos administrativos utilizados para suprir a falta ou insuficiência de documentos ou, até mesmo, a possibilidade de produzir a prova de algum fato, como é o caso da justificação prevista no artigo 142 do Regulamento da Previdência Social (Decreto n. 3.048/99)<sup>33</sup>.

---

31 Este, por sua vez, como anteriormente apontado, sinaliza para a necessidade do prévio requerimento, eis que será por meio dele que o cidadão, ora jurisdicionado, comprovará o seu interesse jurídico processual em buscar a guarida do Poder Judiciário, acaso entenda que seu direito a determinado benefício previdenciário restou violado, em face do indeferimento do pleito formulado administrativamente.

32 Dado extraído do Caderno de Memoriais confeccionado pela Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS e entregue aos Ministros do STF, disponível na intranet do site [www.agu.gov.br](http://www.agu.gov.br), consulta realizada em 24/07/2011.

33 Art. 142. A justificação administrativa constitui recurso utilizado para suprir a falta ou insuficiência de documento ou produzir prova de fato ou circunstância de interesse dos beneficiários, perante a previdência social.

§ 1º Não será admitida a justificação administrativa quando o fato a comprovar exigir registro público de casamento, de idade ou de óbito, ou de qualquer ato jurídico para o qual a lei prescreva forma especial.

§ 2º O processo de justificação administrativa é parte de processo antecedente, vedada sua tramitação na condição de processo autônomo.

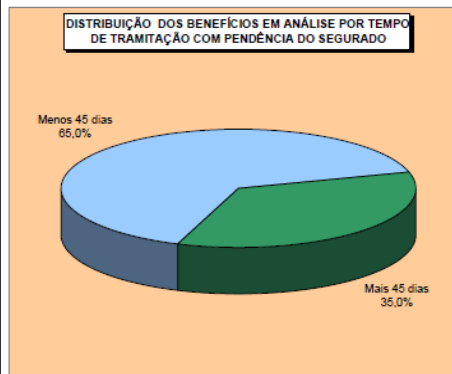
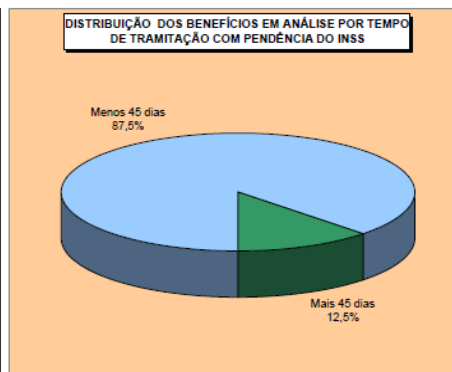
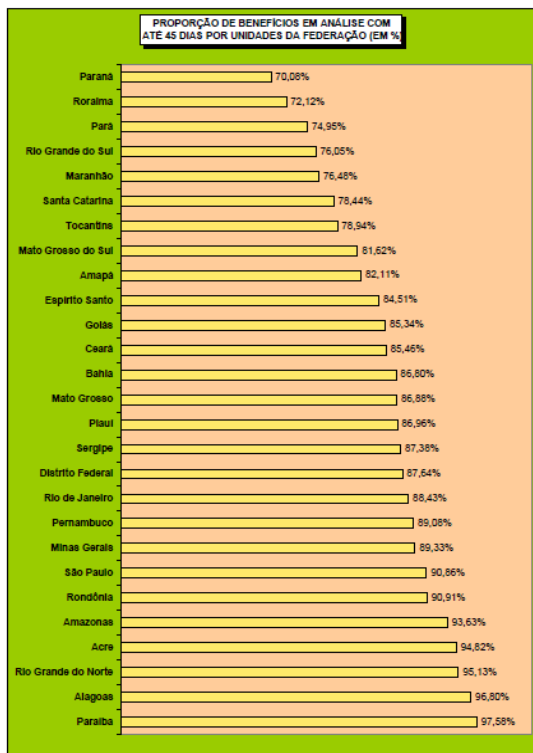
Noutro turno, mas ainda buscando a consecução do interesse público, e sob uma análise eminentemente financeira, haveria uma enorme economia de recursos públicos com a adoção da tese da necessidade do prévio requerimento administrativo, já que um único servidor público (o analista do seguro social) iria analisar e deferir (em sendo o caso) o benefício previdenciário ou assistencial requerido. A se insistir na desnecessidade do prévio requerimento administrativo, se continuará a movimentar (como de fato se movimenta) uma máquina muito mais complexa e dispendiosa: no caso, para a mesma concessão atuariam, por diversas vezes, Magistrados (de diversas instâncias, já que os processos judiciais dificilmente deixam de ascender às instâncias superiores), servidores do judiciário, Procuradores Federais, servidores da AGU, servidores do INSS e, muitas vezes, Defensores Públicos (para pararmos a análise por aqui<sup>34</sup>). Isso tudo, sem levar em conta o tempo, já que entre o início de uma ação judicial e o seu trânsito em julgado levam-se anos; ao passo que o tempo médio de concessão de um benefício previdenciário (quando o solicitante realmente tem direito), diretamente pelo INSS, é inferior a 45 (quarenta e cinco) dias, conforme gráfico abaixo<sup>35</sup>:

---

34 Não se sabe hoje exatamente o custo de um processo judicial previdenciário, todavia, só para se ter um parâmetro, em pesquisa recente (divulgada no final de março do corrente ano de 2011) o Instituto de Pesquisa Econômica Avançada – IPEA nos informa que o custo médio de cada processo de execução fiscal da União é de R\$ 4.386,00 (quatro mil, trezentos e oitenta e seis reais). Assim, utilizando uma base de custo similar, considerando que cerca de 35% dos processos judiciais previdenciários padecem de interesse de agir, ante a falta de prévio requerimento administrativo, e que as ações contra o INSS representam 22,33% de todas as ações que tramitam no país, chega-se facilmente à conclusão que a aceitação pelo Judiciário da tese da necessidade do prévio requerimento administrativo representaria uma considerável economia de recursos financeiros aos cofres do Estado.

Dado extraído do *site* [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br), “Comunicados do IPEA nº 83”, consultado em 24 de julho de 2011.

35 Boletim estatístico da Previdência Social – extraído do *site* [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br), em 24 de julho de 2011.



Assim, resta claro que, sob essa perspectiva, não existiriam vantagens em se conceder o benefício por meio judicial para o pretense segurado, sem que houvesse a provocação prévia da Autarquia Previdenciária. Ao contrário, nos quer parecer que *a inauguração do pedido por meio da via judicial acarretaria inúmeros ônus a esse segurado, tais como: pagamento de honorários advocatícios, custos processuais e tempo de esperar bem superior ao da concessão administrativa do benefício.*

Quanto ao segundo dado estatístico que se insere no contexto da análise deste artigo (o percentual de benefícios concedidos pelo Poder Judiciário, frente o total de benefícios previdenciários concedidos pelo próprio INSS), impende

registrar que os dados pesquisados nos informam ser equivocado imaginar que o Poder Judiciário é o grande concesso de benefícios previdenciários deste país<sup>36</sup>. Registre-se, aliás, que se a conclusão deste estudo demonstrasse o contrário, estaríamos todos nós, cidadãos brasileiros, sendo vilipendiados pelo Estado, já que a criação de uma Autarquia Previdenciária com o porte do INSS<sup>37</sup> não serviria para nada, ou quase nada.

Para se ter uma idéia da relevância da política pública desenvolvida pela Autarquia Previdenciária, basta que se diga que historicamente são concedidos mais de 1.300.000 (um milhão e trezentos mil) benefícios previdenciários por ano (os dados abaixo reportam-se ao acumulado de janeiro a maio de cada ano), conforme gráfico abaixo<sup>38</sup>:

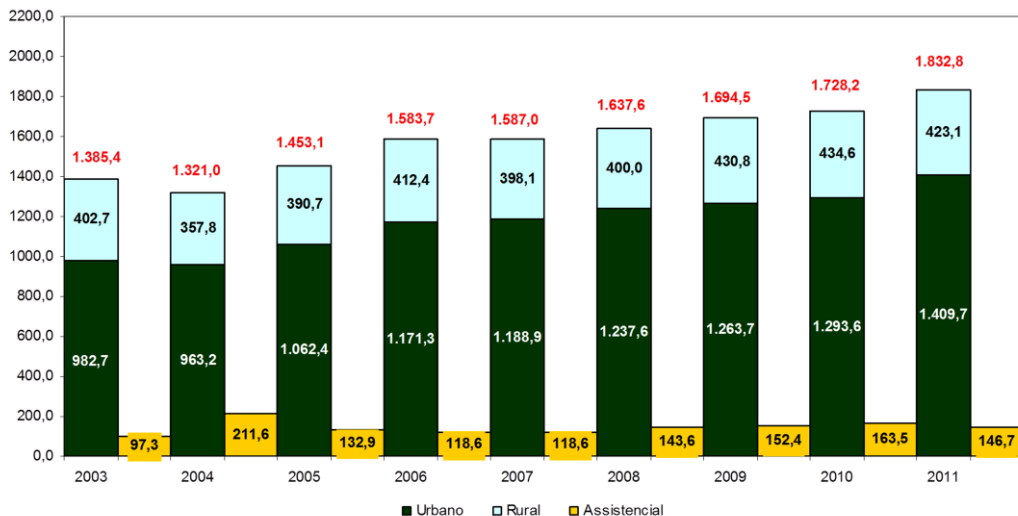
---

36 Não se nega que o Poder Judiciário vem tentando cumprir o seu papel e que, por diversas vezes, corrige erros cometidos pelo INSS na análise de pedidos de concessão de benefícios previdenciários, especialmente nos casos em que muito embora haja jurisprudência pacificada, as decisões não têm o condão de vincular a Administração, pois penderes de análise pelo Supremo Tribunal Federal. Todavia, isso não quer dizer que percentualmente (procedendo-se a uma análise global dos dados) o Poder Judiciário haja se substituído ao INSS em sua função, como muitas vezes é declarado.

37 Atualmente existem 1209 (mil duzentas e nove) Agências da Previdência Social, espalhadas nos mais diversos rincões do país.

38 Boletim estatístico da Previdência Social – extraído do *site* [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br), em 24 de julho de 2011.

**Quantidade de Benefícios Concedidos pela Previdência Social (2003 a 2011)**  
**Acumulado de Janeiro a Maio de cada ano ( 2003 a 2011) – Em milhares de benefícios**



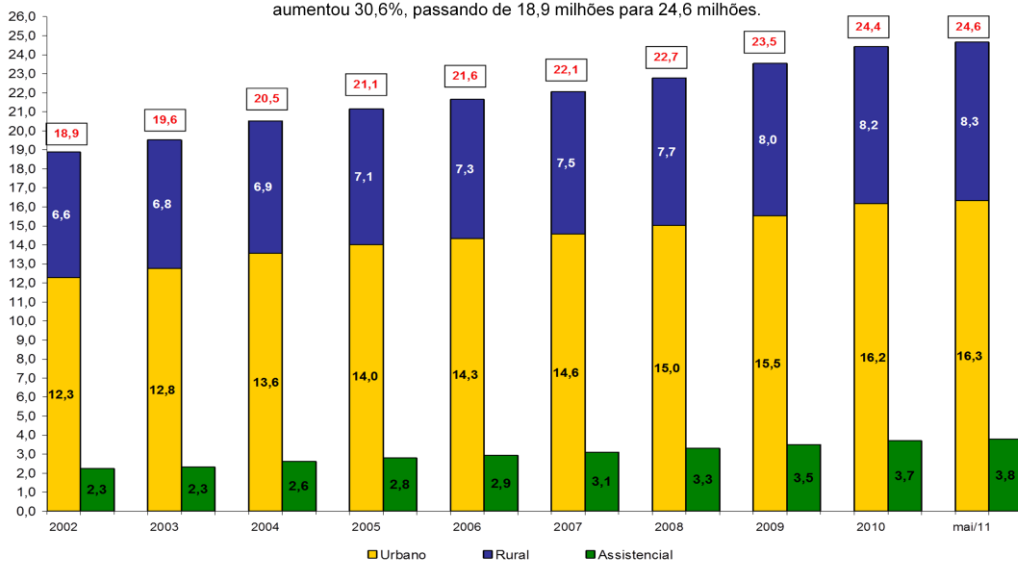
Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS; Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS.  
 Elaboração: SPS/MPs.

É de se grifar também que desde o início da última década o volume de benefícios previdenciários concedidos pelo INSS vem crescendo ano a ano, alcançando o percentual de 30,60%<sup>39</sup> de aumento se comparados os dados de maio de 2011 com os de janeiro de 2002; o que corrobora a tese de incremento na estrutura da entidade e melhoria no treinamento de seus servidores (especialmente no que toca à análise dos pedidos de concessão de benefícios), bem como no atendimento ao cidadão.

39 Boletim estatístico da Previdência Social – extraído do site [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br), em 24 de julho de 2011.

### Evolução da Quantidade de Benefícios Emitidos pela Previdência Social Em milhões de benefícios - 2002 a 2010 (dezembro), 2011 (Maio)

Entre dezembro de 2002 e Maio de 2011, a quantidade de benefícios previdenciários e acidentários emitidos pela Previdência aumentou 30,6%, passando de 18,9 milhões para 24,6 milhões.



Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS; Boletim Estatístico da Previdência Social - BEPS. Elaboração: SPS/MPS.

Obs.: Os benefícios assistenciais, embora operacionalizados pelo INSS, estão sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Noutro turno, em que pese o INSS seja o maior “litigante” do país, o volume de gastos/despesas da Autarquia com o pagamento dos benefícios previdenciários implantados em razão de decisões judiciais varia entre 2,5% e 4% do montante total, tendo sido, em 2005, equivalente a 2,81%; em 2006, a 2,61%; em 2007, a 2,78%; em 2008, a 2,76%; e em 2009, a 2,63%. E essa tendência permanece até os dias de hoje. Se buscarmos no *site* do INSS o chamado RESULTADO DO RGPS<sup>40</sup>, veremos que o acumulado, de janeiro a maio de 2011, de benefícios (urbanos e rurais) *concedidos administrativamente* pelo INSS, alcançou o montante de R\$ 103.328.700 (cento e três milhões, trezentos e vinte e oito mil e setecentos reais), ao passo que, no mesmo período, o volume

40 Resultado do RGPS – Fonte: Fluxo de Caixa INSS; Informar/DATAPREV. Elaboração: SPS/MPS. Extraído do *site* www.previdencia.gov.br, em 24 de julho de 2011.



de gastos com o pagamento de benefícios (urbanos e rurais) *concedidos por força de decisões judiciais* alcançou o valor de R\$ 4.212.300 (*quatro milhões, duzentos e doze mil e trezentos reais*).

Assim, somando-se ambos os resultados chega-se ao total de R\$ 107.595.000 (*cento e sete milhões, quinhentos e noventa e cinco mil reais*) em benefícios concedidos (administrativos + judiciais). Deste modo, conclui-se que os valores pagos por força de decisão judicial alcançam o percentual de 3,91% do total de benefícios pagos entre os meses de janeiro e maio do corrente ano de 2011.

Vê-se, portanto – considerando-se o montante de processos que tramita no judiciário sem prévio requerimento judicial somado ao volume de ganho real para a população com a atuação do Poder Judiciário na concessão de benefícios previdenciários de modo absoluto –, a total inviabilidade financeira e o acúmulo de gastos desnecessários para o Estado brasileiro na manutenção desse modelo de intervenção jurisdicional na política pública<sup>41</sup> previdenciária: primeiramente, pois o tempo que se gasta com a análise dos

---

41 Na visão da professora Maria Paula Dallari Bucci<sup>41</sup> – tentando promover uma aproximação do referido conceito da realidade jurídica –, políticas públicas são programas de ação governamental que visam a coordenação dos meios à disposição do Estado (recursos públicos) e das atividades privadas, com a finalidade de realizar objetivos socialmente relevantes e especificados politicamente. Seriam, em poucas palavras, “metas coletivas conscientes” e, assim, um problema de direito público, em sentido lato. *Proseguindo, a referida autora afirma que adoção da concepção das políticas públicas no âmbito do direito consistiria em reconhecer um maior grau de confluência ou interpenetração entre as esferas jurídica e política, seja atribuindo-se ao direito critérios para elaboração de uma qualificação jurídica de decisões tomadas politicamente, seja conferindo-se ao direito uma postura mais informada por elementos da política.* (grifo nosso) (BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 241-242.) Todavia, essa interpenetração (na nossa visão) deve ser ponderada, a fim de aferir seu real benefício ao jurisdicionado, caso contrário terminaremos por ter debates judiciais acerca de um eventual intervencionismo ou não do judiciário nas políticas públicas de Estado, sem aferirmos a necessidade ou as consequências dessa postura do Poder Judiciário para o cidadão que procura a tutela do Estado-juiz.

pleitos judiciais previdenciários (anos a fio entre a data do ajuizamento e do trânsito em julgado da demanda) é diretamente proporcional ao volume de gasto que se direciona para tal intento: custo da hora de trabalho de diversos Magistrados, Procuradores Federais, Defensores Públicos e demais servidores administrativos. Ao passo que no pleito administrativo, os dados apontam para um tempo de análise muito menor com um gasto também consideravelmente inferior.

Não bastasse esse dado que, por si só, já autorizaria a extinção, sem resolução de mérito, das ações judiciais intentadas sem o prévio requerimento administrativo, o segundo dado demonstra que o volume de benefícios que o jurisdicionado consegue auferir por meio do processo judicial é abissalmente inferior ao que o cidadão alcança sem adentrar na esfera do Poder Judiciário<sup>42</sup>.

## 6 CONCLUSÃO:

Nesse sentido, perseguindo o interesse público em qualquer uma de suas vertentes, queremos crer que, ainda que o volume de concessão de benefícios previdenciários pelo INSS

---

42 Registre-se que a comparação entre o volume de benefícios pagos em razão de decisões judiciais e os pagos em razão de pleitos administrativos não quer desmerecer o trabalho do Poder Judiciário. Ao contrário: o volume de benefícios pagos em razão de decisões judiciais se comparado com o volume de ações previdenciárias propostas pelos cidadãos deve inclusive ser bastante significativo, demonstrando que a atuação do Judiciário pode, sim, suprir uma falha na execução da política pública desenvolvida pelo INSS. A comparação serve para mostrar que o volume percentual de benefícios concedidos administrativamente pelo INSS é muito superior ao que advém de decisões judiciais, o que nos leva a crer que os processos sem prévio requerimento acaso fossem excluídos dos trâmites jurisdicionais por falta de interesse de agir (e o Poder Judiciário precisa encampar essa tese para que haja uma melhor prestação jurisdicional em termos globais), o volume de concessões administrativas faltamente aumentaria e o volume de ações intentadas no Judiciário diminuiria, o que atenderia satisfatoriamente a todos os agentes envolvidos: ao Estado (sob a ótica tanto do Poder Executivo – INSS, quanto do Poder Judiciário) e à população.

fosse baixo (que não é), seria menos dispendioso e mais proveitoso para o Estado brasileiro e, por conseguinte, para o cidadão em geral, primeiramente se buscar a Autarquia Previdenciária, para só então, desatendido em seu pleito, buscar amparo das vias Judiciais.

Com efeito, reduzir-se-ia o gasto público com a manutenção de um sistema anacrônico de autofagia institucional sem resultados benéficos que justifiquem sua permanência, para conferir guarida à atuação do Instituto Nacional do Seguro Social no exercício da política pública previdenciária, razão primeira de sua existência.

Ademais, não se pode olvidar que os interesses do Estado brasileiro não são e não podem ser contraditórios. Desse modo, tanto para o Poder Judiciário quanto para o Poder Executivo a adoção do prévio requerimento administrativo é medida vantajosa, eis que a um só tempo desafoga o judiciário, que poderá dedicar-se aos milhares (quicá milhões) de outros processos que tramitam em todas as suas instâncias, bem como privilegia um modelo de maior efetividade social e de menor custo financeiro ao Erário que é a análise acerca da concessão ou não do benefício previdenciário diretamente pelo INSS. Noutro pórtico, mas nessa mesma esteira, os cidadãos têm reduzidos os seus gastos e diminuído o seu tempo de espera à consecução da política pública desenvolvida pelo Estado por meio de seus órgãos descentralizados. Assim, atento às consequências sociais de suas decisões, o Poder Judiciário deve ponderar qual exegese normativa conferirá maior benefício, a um só tempo, à população e ao Estado.<sup>43</sup>

---

43 “Já os antigos juristas romanos, longe de se aterem à letra dos textos, porfiavam em lhes adaptar o sentido às necessidades da vida e às exigências da época.

*Não pode o Direito isolar-se do ambiente em que vigora, deixar de atender às outras manifestações da vida social e econômica;* e esta não há de corresponder imutavelmente às regras formuladas pelos legisladores. Se as normas positivas se não alteram à proporção que evolve a coletividade, consciente ou inconscientemente a magistratura adapta o texto preciso às condições emergentes, imprevistas. *A jurisprudência constitui, ela própria, um fator do processo de desenvolvimento*

Deste modo, e a título de conclusão, entende-se que ainda que o INSS muito tenha de melhorar na prestação do seu serviço, o julgamento favorável à tese da necessidade do prévio requerimento, no RE paradigma 631.240, é de fundamental importância para, amenizando a pecha imposta ao Instituto Nacional do Seguro Social de maior “litigante” (ou seria “litigado”?) deste país, conferir ganhos reais (tanto financeiros quanto sociais) ao Estado brasileiro.



## 7 REFERÊNCIAS:

BRASIL, *Constituição Federal de 1988*.

BRASIL, *Decreto nº 3.048*, de 06 de maio de 1999, aprova o regulamento da Previdência Social e dá outras providências.

BRASIL, *Lei Federal nº 5.869*, de 11 de janeiro de 1973, institui o Código de Processo Civil.

Boletim estatístico da Previdência Social – extraído do *site* [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br), em 24 de julho de 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006, 1ª ed..

Caderno de Memoriais confeccionado pela Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS e entregue aos

---

geral; por isso a Hermenêutica se não pode furtar à influência do meio no sentido estrito e na acepção lata; atende às consequências de determinada exegese: quanto possível a evita, se vai causar dano, econômico ou moral, à comunidade. O intuito de imprimir efetividade jurídica às aspirações, tendências e necessidades da vida de relação constitui um caminho mais seguro para atingir a interpretação correta do que o tradicional apego às palavras, o sistema silogístico de exegese.” (grifos nossos) (MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1996, 16ª ed., p. 157.)

- Ministros do STF, disponível na intranet do *site* [www.agu.gov.br](http://www.agu.gov.br), consultado em 24/07/2011.
- CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. 19ª ed. Vol. 1.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003, 7ª ed.
- CARNELUTTI, Francesco. *Estudios de derecho procesal*, vol. II, trad. Espanhol por Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires: EJE, 1952.
- Comunicados do IPEA nº 83 – extraído do *site* [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br), consultado em 24 de julho de 2011.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2006. 7ª ed..
- \_\_\_\_\_. *Teoria geral do direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. 4ª ed..
- MARCATO, Antonio Carlos; CARMONA, Carlos Alberto; BUENO, Cassio Scarpinella *et. al.* *Código de Processo Civil Interpretado*. São Paulo: Editora Atlas, 2005, 2ª ed.
- MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1996, 16ª ed.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: Parte Introdutória, Parte Geral e Parte Especial*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. 15ª ed..
- NEGRÃO, Theotonio; GOUVÊA, José Roberto F. *Código de Processo Civil e legislação processual em vigor*. São Paulo: Saraiva, 2007, 39ª ed.
- PERELMAN, Chaïm. *Lógica Jurídica*. São Paulo: Martins Fontes, 2004. 2ª ed..
- Pesquisa do CNJ – 100 maiores litigantes – extraído do *site* [http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas/judiciarias/pesquisa\\_100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas/judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf), consultado em 23 de maio de 2011.
- Resultado do RGPS – Fonte: Fluxo de Caixa INSS; Informar/DATAPREV. Elaboração: SPS/MPS. Extraído

do *site* [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br), consultado em 24 de julho de 2011.