



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.488.940 - GO (2014/0267724-6)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : INSS INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
PROCURADOR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PGF
RECORRIDO : ROSA DELMA MARIANA
ADVOGADO : ISMAIL LUIZ GOMES

EMENTA

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. 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 depender 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." (documento disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 6696286)

4. Em seguida, a Corte Suprema entendeu por modular os efeitos da decisão com relação aos processos ajuizados até a data do julgamento (3.9.2014). Cito trecho da ementa relacionado ao tema: "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,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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." (documento disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 6696286)

5. O interesse de agir ou processual configura-se com a existência do binômio necessidade-utilidade da pretensão submetida ao Juiz. A prestação jurisdicional exige demonstração de *resistência* por parte do devedor da obrigação, já que o Poder Judiciário é via destinada à resolução de *conflitos*.

6. A adoção da tese irrestrita de prescindibilidade do prévio requerimento administrativo impõe grave ônus ao Poder Judiciário, que passa a figurar como órgão administrativo previdenciário, ao INSS, que arcará com os custos inerentes da sucumbência processual, e aos próprios segurados, que terão parte de seus ganhos reduzidos pela remuneração contratual de advogado.

7. Imprescindível solução jurídica que prestigie a técnica e, ao mesmo tempo, resguarde o direito de ação dos segurados da Previdência Social em hipóteses em que a lesão se configura independentemente de requerimento administrativo.

8. Em regra, portanto, não se materializa a resistência do INSS à pretensão de concessão de benefício previdenciário não requerido previamente na esfera administrativa.

9. O interesse processual do segurado e a utilidade da prestação jurisdicional concretizam-se, por sua vez, nas hipóteses de a) *recusa de recebimento do requerimento* ou b) *negativa de concessão do benefício previdenciário* pelo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

concreto indeferimento do pedido, pela notória resistência da autarquia à tese jurídica esposada ou pela extravasão da razoável duração do processo administrativo, em consonância com a retrorreferida decisão da Corte Suprema.

10. A aplicação dos critérios acima deve observar a prescindibilidade do exaurimento da via administrativa para ingresso com ação previdenciária, conforme as Súmulas 89/STJ e 213/ex-TFR.

11. No caso dos autos, a ora recorrida deixou de requerer administrativamente a concessão do benefício previdenciário e não há demonstração de resistência, conforme os parâmetros acima.

12. O entendimento aqui exarado está em consonância com a decisão proferida pelo STF em Repercussão Geral, devendo ser observadas, no caso, as regras de modulação de efeitos instituídos naquela decisão, pois a presente ação foi ajuizada antes da data do julgamento na Corte Suprema (3.9.2014).

13. Recurso Especial do INSS parcialmente provido para determinar o retorno dos autos ao juiz de primeiro grau para que aplique as regras de modulação estipuladas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 631.240/MG.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA Turma do Superior Tribunal de Justiça: "A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques (Presidente), Assusete Magalhães e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 18 de novembro de 2014(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.488.940 - GO (2014/0267724-6)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : **INSS INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**
PROCURADOR : **PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PGF**
RECORRIDO : **ROSA DELMA MARIANA**
ADVOGADO : **ISMAIL LUIZ GOMES**

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial interposto, com fundamento no art. 105, III, "a" e "c", da Constituição da República, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região assim ementado:

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. SALÁRIO-MATERNIDADE. FALTA DE INTERESSE DE AGIR. AUSÊNCIA DE REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. PRELIMINAR AFASTADA. QUALIDADE DE SEGURADA ESPECIAL. INÍCIO DE PROVA MATERIAL. PROVA TESTEMUNHAL. CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS DE MORA.

1. A exigência de prévio requerimento administrativo como condição ao ajuizamento de ação judicial p'ara a obtenção de benefício previdenciário não se coaduna com a garantia constitucional (art. 5º, XXXV) de que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

2. Para além de ser um direito social elencado (art. 6º) na Constituição Federal —, a proteção à maternidade se constitui em um dos focos de atendimento da previdência social (art. 201, inciso II).

3. o entendimento jurisprudencial se consolidou no sentido de que é possível se comprovar a condição de rurícola por meio de dados do registro civil, como em certidão de casamento ou de nascimento dos filhos e, ainda, em assentos de óbito, no caso de pensão — em suma, por meio de quaisquer documentos que contenham fé pública, prerrogativa que é extensível, inclusive, ao cônjuge do segurado —, sendo certo que o art. 106 da Lei n. 8.213/91 contém rol meramente exemplificativo, e não taxativo.

4. Comprovado o nascimento da criança e atendidos os demais requisitos legais — início de prova material corroborada por prova testemunhal indicando que efetivamente houve o exercício de atividade rural, na condição de rurícola, por período igual ao número de meses correspondentes à respectiva carência (art. 55, § 3º, c/c o art. 39, parágrafo único, da Lei 8.213/91) —, a concessão do salário-maternidade é medida que se impõe, sendo devido tal benefício durante 120 (cento e vinte) dias, com início no período entre 28 (vinte e oito) dias antes do parto e a data de ocorrência deste (art. 71, caput, da Lei 8.213/91).

5. Em nosso ordenamento constitucional, a Fazenda Pública não paga suas dívidas judiciais a não ser por meio de precatórios e de requisições de pequeno valor, sendo inconcebível o pagamento de qualquer obrigação pecuniária



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decorrente de decisão judicial diretamente ao litigante vencedor, ainda que irrisório o seu valor. Ocorre que, na sessão de 5.9.2012, a Egrégia Primeira Turma, por maioria — com a ressalva de meu próprio entendimento — decidiu determinar a imediata implantação do benefício de salário-maternidade.

6. Os juros moratórios e a correção monetária incidentes sobre as parcelas atrasadas devem observar as orientações do Manual de Cálculos da Justiça Federal, aprovado pela Resolução/CJF 134, de 21.12.2010.

7. Apelação da autora a que se dá provimento para assegurar a concessão do benefício de salário-maternidade, com os juros moratórios e a correção monetária incidentes sobre as parcelas devidas de acordo com as orientações do Manual de Cálculos da Justiça Federal, aprovado pela Resolução/CJF 134, de 21.12.2010. Imediata implantação do benefício de salário-maternidade — com a ressalva do entendimento do próprio relator.

O recorrente, nas razões do Recurso Especial, sustenta que ocorreu violação dos arts. 3º e 267, VI, do CPC, sob a argumentação de que é indispensável o prévio requerimento administrativo para a concessão de benefícios previdenciários, sob o risco de caracterizar a falta de interesse de agir.

Contrarrazões não apresentadas.

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.488.940 - GO (2014/0267724-6)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 21.10.2014.

Trata-se de debate acerca da necessidade de prévio requerimento administrativo para configurar interesse de agir de segurado que pretenda concessão de benefício previdenciário.

Desde já destaco que o Supremo Tribunal Federal admitiu e julgou, em 3.9.2014, o Recurso Extraordinário 631.240/MG, sob o regime da Repercussão Geral (Relator Ministro Roberto Barroso), sobre a mesma controvérsia verificada no presente caso: necessidade de prévio requerimento administrativo perante o INSS, para os segurados exercerem o direito de ação no Judiciário.

O acórdão ainda não foi publicado, mas é possível consultá-lo no *site* do STF (<http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 6696286). A ementa é a que segue:

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 depender 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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.

Como visto, a Corte Suprema acolheu a tese de necessidade do prévio requerimento administrativo e entendeu por modular os efeitos da decisão para as ações ajuizadas até a data do julgamento (3.9.2014).

Em consonância com a decisão do STF, reitero minha convicção do cabimento da exigência de prévio requerimento administrativo para a concessão de benefício previdenciário.

Primeiro cabe ressaltar que a verificação das condições da ação (aí incluído o interesse de agir) não caracteriza ofensa ao próprio direito de ação, afinal o segurado teve acesso à justiça materializado pelo presente processo. Nesse sentido convém transcrever doutrina de Luiz Guilherme Marinoni (*Curso de Processo Civil*, v. 1, 4 ed., pág. 219), que,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ao comentar sobre o preceito constitucional aqui em debate, assim estabelece:

Entretanto, tal apreciação, segundo o art. 267, VI, do CPC, requer a presença de determinados requisitos, chamados de condições da ação, exigência que não viola a garantia constitucional de ação nem é com ela incompatível.

A falta de um desses requisitos obstaculiza a apreciação da afirmação de lesão ou ameaça, mas não exclui o direito de pedir essa apreciação. A sentença que reconhece a ausência de uma das condições da ação *apenas impede que ação continue a se desenvolver, mas não nega que a ação foi exercida*.

Cândido Rangel Dinamarco (*Instituições de Direito Processual Civil*, v. I, 6 ed.) comunga do mesmo entendimento, acrescentando importante conclusão no sentido de as condições da ação serem limitadoras do direito de ação:

Razões de ordem ética ou econômica legitimam certas limitações impostas pela lei ao direito ao provimento de mérito. Quando se diz que *todos* tem direito ao pronunciamento dos juízes sobre suas pretensões, esse *todos* não significa que qualquer pessoa o tenha, em qualquer circunstância (Liebman). A tendência à universalização da tutela jurisdicional é refreada pela legítima conveniência de impedir a realização de processos sem a mínima condição de produzir algum resultado útil ou predestinados a resultados que contrariem regras fundamentais da Constituição ou da própria lei. Daí os requisitos do *interesse de agir*, (...); da *legitimatio ad causam*, (...); e da *possibilidade jurídica da demanda* (...). **Presente todas essas condições da ação, diz-se que o sujeito tem direito de ação – e consequentemente só o terão aqueles que se encontrarem amparados por elas. Carece de ação quem não esteja amparado por esses requisitos, ainda que apenas um deles lhe falte.**

Tenho que efetivamente o direito de ação garantido pelo art. 5º, XXXV, da CF tem como legítimo limitador as condições da ação.

O interesse de agir, também chamado interesse processual, caracteriza-se pela materialização do binômio necessidade-utilidade da atuação jurisdicional. De acordo com a Teoria Eclética da ação, adotada pelo nosso ordenamento processualista, é necessária, em regra, a afirmação de lesão a um direito para o exercício do direito de ação. A existência de conflito de interesses no âmbito do direito material faz nascer o interesse processual para aquele que não conseguiu satisfazer consensualmente seu direito.

A doutrina classifica o interesse processual em interesse-utilidade,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

interesse-necessidade e interesse-adequação. É pertinente ao presente caso o interesse-necessidade, que Fredie Didier Jr. (*Curso de Direito Processual Civil*, vol. 1, 12ª edição, pág. 212) assim define:

O exame da "necessidade da jurisdição" fundamenta-se na premissa de que a jurisdição tem de ser encarada como última forma de solução de conflito. Esse pensamento só é correto, entretanto, para as situações em que se pretende exercitar, pelo processo, direitos a uma prestação (obrigacionais, reais e personalíssimos), pois há a possibilidade de cumprimento espontâneo da prestação.

Nas ações judiciais que visam à concessão de benefício previdenciário, o "cumprimento espontâneo da prestação", na expressão utilizada pelo citado doutrinador, por parte da autarquia previdenciária, impõe a submissão de pedido administrativo pelo segurado, já que não há possibilidade jurídica de concessão de ofício de prestação previdenciária.

O mesmo autor disserta sobre interesse-necessidade para as ações condenatórias, nas quais se enquadram as ações judiciais com objetivo concessório de benefício:

Nas ações condenatórias (consideradas como todas aquelas em que se busca certificação e efetivação de uma determinada prestação), o autor deve afirmar a existência do fato constitutivo do seu direito (causa ativa), bem como o fato violador desse direito – para a configuração do interesse, basta a afirmação da lesão, pois a verificação da sua existência é questão de mérito" (op. cit. pág. 213).

Cândido Rangel Dinamarco (*Instituições de Direito Processual Civil*, volume II, 6ª edição, pág. 310) também ressalta o Poder Judiciário como via necessária à satisfação da pretensão:

Haverá o interesse *processual* sempre que o provimento jurisdicional pedido for o único caminho para tentar obtê-lo e tiver aptidão a propiciá-lo àquele que o pretende.

Substanciado pelo apanhado doutrinário e jurisprudencial acima, tenho que a falta de postulação administrativa de benefício previdenciário resulta, como regra geral passível de exceções, em ausência de interesse processual dos que litigam diretamente no Poder



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Judiciário.

A pretensão, nesses casos, carece de elemento configurador de resistência pela autarquia previdenciária à pretensão. Não há conflito. Não há lide. Não há, por conseguinte, interesse de agir nessas situações.

O Poder Judiciário é a via destinada à resolução dos conflitos, o que também indica que, enquanto não houver resistência do devedor, carece de ação aquele que "judicializa" sua pretensão.

Em situações análogas, esta Corte Superior tem decidido no mesmo sentido. No que respeita à ação para ressarcimento do seguro obrigatório DPVAT, assim consignou:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. SEGURO. DPVAT. REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO PRÉVIO. REQUISITO ESSENCIAL PARA PROPOSITURA DE AÇÃO JUDICIAL PARA CONFIGURAÇÃO DO INTERESSE DE AGIR. INÉRCIA DO AUTOR QUANTO A ESTE PEDIDO. REVERSÃO DO ENTENDIMENTO. IMPOSSIBILIDADE. INCURSÃO EM MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DO ACESSO À JUSTIÇA. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME POR ESTA CORTE DE JUSTIÇA. MATÉRIA ATINENTE À COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

1. O requerimento administrativo prévio constitui requisito essencial para o ingresso da demanda judicial.

2. Rever o entendimento firmado pelo acórdão recorrido, no sentido da não formulação do requerimento administrativo, demanda a análise do acervo fático-probatório dos autos, o que encontra óbice na Súmula 7/STJ.

3. O tema constitucional em discussão (inafastabilidade do acesso ao Poder Judiciário) refoge à alçada de controle desta Corte Superior de Justiça.

4. Agravo regimental desprovido (AgRg no REsp 936.574/SP, Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, TERCEIRA TURMA, DJe 8/8/2011, grifei).

Transcrevo excerto do voto condutor do acórdão pertinente ao caso em exame:

Na hipótese, trata-se de requerimento prévio administrativo, requisito essencial para a utilidade da providência jurisdicional, isso porque a provocação do Estado e a posterior concretização do processo não pode ser instrumento de mera consulta, mas sim, meio de aplicação da justiça, como forma de soluções de conflitos.

Reproduzo outras decisões em que se considerou a postulação administrativa prévia para configurar o interesse processual:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. PIS. DECRETOS-LEIS 2.445 E 2.449/88. PRESCRIÇÃO. COMPENSAÇÃO. DIREITO SUPERVENIENTE. CORREÇÃO MONETÁRIA. EXPURGOS INFLACIONÁRIOS.

(...)

3. A ausência de requerimento administrativo para a compensação tributária, tal como exigido no art. 74 da Lei nº 9.430/95 (redação original), torna o autor da demanda, nesse ponto, carecedor do direito de ação por falta de interesse de agir.

(...)

9. Recurso especial provido em parte (REsp 905.262/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJ 29/3/2007, p. 255).

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. HABEAS-DATA. INEXISTENCIA DE PREVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO: IMPETRANTE CARECEDOR DA AÇÃO POR FALTA DE INTERESSE PROCESSUAL. ENUNCIADO N. 02 DA SUMULA DA CORTE. PRECEDENTES. PROCESSO EXTINTO SEM JULGAMENTO DO MERITO (HD . 29/DF, Rel. Ministro ADHEMAR MACIEL, TERCEIRA SEÇÃO, DJ 27/5/1996, p. 17801).

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CAUTELAR DE EXIBIÇÃO DE DOCUMENTOS. CARÊNCIA DE AÇÃO. FALTA DE INTERESSE DE AGIR. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA RECUSA NO FORNECIMENTO DAS INFORMAÇÕES.

1. Para que esteja configurado o interesse de agir é indispensável que a ação seja necessária e adequada ao fim a que se propõe. A ação será necessária quando não houver outro meio disponível para o sujeito obter o bem almejado.

2. A inércia da recorrida frente a simples realização de pedido administrativo de exibição de documentos, sem a comprovação do pagamento da taxa legalmente prevista (art. 100, § 1º, da Lei 6.404/76), não caracteriza a recusa no fornecimento das informações desejadas.

3. Não é possível obrigar a recorrida a entregar documentos sem a contrapartida da taxa a que tem direito por força de lei.

4. Recurso especial não conhecido (REsp 954.508/RS, Rel. Ministro FERNANDO GONÇALVES, QUARTA TURMA, DJe 29/9/2008).

Na hipótese específica, relativa a benefícios previdenciários, a Segunda Turma do STJ vinha decidindo pela regra geral da necessidade de prévio requerimento administrativo. A propósito:

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. NECESSIDADE.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça era no sentido da prescindibilidade de prévia postulação administrativa de benefício previdenciário para o ajuizamento da ação judicial previdenciária.

2. No entanto, após o julgamento do REsp 1.310.042/PR, Relator Min. Herman Benjamin, DJ de 28.5.2012, o entendimento da Segunda Turma do STJ, nos casos de pleito previdenciário, passou a ser no sentido da necessidade de prévio requerimento administrativo para postular nas vias judiciais.

Agravo improvido.

(AgRg no REsp 1351792/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 28/06/2013).

PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO. ATIVIDADE RURAL. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. INTERESSE DE AGIR PRESUMIDO.

1. Apesar de o STF ter reconhecido a repercussão geral do tema objeto de controvérsia, isso não se mostra suficiente a sobrestar os recursos especiais que tramitam neste Tribunal Superior.

2. A Segunda Turma desta Corte firmou o entendimento de que o interesse processual do segurado e a utilidade da prestação jurisdicional concretizam-se nas seguintes hipóteses: recusa de recebimento do requerimento; negativa de concessão do benefício previdenciário, seja pelo concreto indeferimento do pedido, seja pela notória resistência da autarquia à tese jurídica esposada.

Precedente específico: REsp 1.310.042/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 15/5/2012, DJe 28/5/2012.

3. No caso concreto, o acórdão recorrido verificou estar-se diante de notória resistência da autarquia à concessão do benefício previdenciário, a revelar presente o interesse de agir do segurado.

4. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1331251/PR, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe 26/04/2013).

PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO CONCESSÓRIA DE BENEFÍCIO. PROCESSUAL CIVIL. CONDIÇÕES DA AÇÃO. INTERESSE DE AGIR (ARTS. 3º E 267, VI, DO CPC). PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. NECESSIDADE, EM REGRA.

1. Hipótese em que, na origem, o segurado postulou ação com o escopo de obter benefício previdenciário sem ter requerido administrativamente o objeto de sua pretensão.

2. A presente controvérsia soluciona-se na via infraconstitucional, pois não se trata de análise do princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF). Precedentes do STF.

3. O interesse de agir ou processual configura-se com a existência do binômio necessidade-utilidade da pretensão submetida ao Juiz. A necessidade da prestação jurisdicional exige demonstração de resistência por parte do devedor da obrigação, mormente em casos de direitos potestativos, já que o Poder Judiciário é via destinada à resolução de conflitos.

4. Em regra, não se materializa a resistência do INSS à pretensão de concessão de benefício previdenciário não requerido previamente na esfera



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

administrativa.

5. O interesse processual do segurado e a utilidade da prestação jurisdicional concretizam-se nas hipóteses de a) recusa de recebimento do requerimento ou b) negativa de concessão do benefício previdenciário, seja pelo concreto indeferimento do pedido, seja pela notória resistência da autarquia à tese jurídica esposada.

6. A aplicação dos critérios acima deve observar a prescindibilidade do esaurimento da via administrativa para ingresso com ação previdenciária, conforme as Súmulas 89/STJ e 213/ex-TFR.

7. Agravo Regimental provido.

(AgRg no AREsp 152.247/PE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, Rel. p/ Acórdão Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 08/02/2013).

No presente caso é incontroverso que o autor da ação não requereu administrativamente o benefício previdenciário e alega a negativa sistemática do INSS à concessão das prestações requeridas para justificar o ajuizamento direto da ação.

Essa assertiva é comum no meio jurídico. Por outro lado, não conformado por este "senso comum", consultei alguns dados sobre esse contexto.

Conforme consta no *site* do INSS (<http://www.inss.gov.br> em *Estatísticas*), nos *Boletins Estatísticos da Previdência Social de 2011*, foram requeridos, no citado ano, 8.046.153 benefícios e indeferidos 3.250.290 pedidos. Isso significa, numa estimativa, um **índice de indeferimento de benefícios**, naquele ano, **de 40,40%**.

Seguindo o referido índice, depreende-se, em termos gerais, que, de cada dez requerimentos, seis são deferidos e quatro são indeferidos.

Nesse ponto convém mencionar importante consequência que a adoção da corrente da desnecessidade de prévia postulação administrativa acarreta ao Poder Judiciário. Levando-se em conta a proporção acima constatada, em tese, a cada dez processos apresentados no Poder Judiciário sem submissão anterior ao INSS, seis poderiam ter sido concedidos administrativamente.

A questão que considero relevante nessa análise é que o Poder Judiciário está assumindo, ao afastar a obrigatoriedade de prévio requerimento administrativo, atividades de natureza administrativa, transformando-se, metaforicamente é claro, em agência do INSS.

Constatei, segundo levantamento realizado pela Procuradoria Federal



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Especializada no INSS (<http://www.agu.gov.br/pfeinss>, em *Relatório Final de Gestão – setembro de 2008 a janeiro de 2011*), que aquela instituição apura índice percentual da quantidade de concessões de benefícios realizadas pelo Poder Judiciário.

Segundo ali consta, em 2010, **de todas as concessões de benefícios, 8,51% foram por força de decisão judicial**. Ou seja, em termos gerais, de cada dez concessões, nove são feitas pelo INSS e uma é feita pelo Poder Judiciário.

Mantendo-se o entendimento da prescindibilidade do prévio requerimento administrativo para demandar judicialmente, esse percentual tende a aumentar, por óbvio.

A repercussão da tese jurisprudencial aqui contraposta atinge também a própria autarquia previdenciária. Observada a proporção de concessões administrativas acima, o INSS passa a ter que pagar benefícios previdenciários que poderia deferir na via administrativa, acrescidos pelos custos de um processo judicial, como juros de mora e honorários advocatícios.

Outro aspecto a destacar é que há expressa previsão legal para recebimento de todos os pedidos de benefícios previdenciários, conforme o art. 176 do Decreto 3.048/1999:

Art. 176. A apresentação de documentação incompleta não constitui motivo para recusa do requerimento de benefício.

No âmbito interno da autarquia previdenciária, vigora a Instrução Normativa INSS/PRES 45/2010, que em seu art. 576 assim estabelece:

Art. 576. Conforme preceitua o art. 176 do RPS, a apresentação de documentação incompleta não constitui motivo para recusa do requerimento de benefício, ainda que, de plano, se possa constatar que o segurado não faz jus ao benefício ou serviço que pretende requerer, sendo obrigatória a protocolização de todos os pedidos administrativos, cabendo, se for o caso, a emissão de carta de exigência ao requerente, na forma do art. 586.

Não há falar, portanto, na institucionalização da negativa de protocolização de requerimentos administrativos pelo INSS, não obstante situações específicas que eventualmente se constatem.

A regra geral aqui fixada é a de que o interesse processual do segurado se



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

configura nas hipóteses de *negativa do recebimento do requerimento* ou de *resistência na concessão do benefício previdenciário*, pelo concreto indeferimento, pela notória oposição da autarquia à tese jurídica esposada, ou, ainda, por extravasão da razoável duração do processo administrativo.

No caso da notória oposição da autarquia à tese, vale dizer, **a resistência à pretensão se concretiza quando o próprio INSS adota, institucionalmente ou pela prática, posicionamento contrário ao embasamento jurídico do pleito, de forma que seria mera formalidade impor ao segurado a prévia protocolização de requerimento administrativo.**

Ressalte-se que não se trata aqui de exigir o exaurimento da via administrativa, requisito expressamente afastado pelas Súmulas 89/STJ e 213/ex-TFR.

No caso dos autos, todavia, o autor da ação, ora recorrido, deixou de requerer administrativamente o benefício previdenciário e não há demonstração de resistência, conforme acima fixado. Falta, portanto, interesse processual, impondo-se a extinção do processo, sem resolução do mérito, conforme o art. 267, VI, do CPC.

Tal entendimento está em consonância com a decisão proferida pelo STF em Repercussão Geral, devendo ser observadas as regras de modulação de efeitos instituídos naquela decisão, pois a presente ação foi ajuizada antes da data do julgamento na Corte Suprema (3.9.2014).

Diante do exposto, **dou parcial provimento ao Recurso Especial do INSS para que o juiz de primeiro grau aplique as regras de modulação estipuladas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 631.240/MG (em 3.9.2014).**

É como **voto**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2014/0267724-6

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.488.940 / GO

Números Origem: 00158615520134019199 158615520134019199 201202947772 2947779320128090018
5952012

PAUTA: 18/11/2014

JULGADO: 18/11/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSS INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
PROCURADOR : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PGF
RECORRIDO : ROSA DELMA MARIANA
ADVOGADO : ISMAIL LUIZ GOMES

ASSUNTO: DIREITO PREVIDENCIÁRIO - Benefícios em Espécie - Aposentadoria por Idade (Art. 48/51)
- Rural (Art. 48/51)

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques (Presidente), Assusete Magalhães e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.