



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2.038.284 - PE (2022/0358774-2)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
RECORRIDO : ANTONIA MARIA DA SILVA
ADVOGADO : BRUNO VASCONCELOS COUTINHO - PE034953

EMENTA

RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. DEMORA EXCESSIVA NA APRECIÇÃO DE REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. OBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC/2015 NÃO CONFIGURADA. FUNDAMENTO NÃO IMPUGNADO. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 283/STF E 284/STF.

1. Não há a ofensa aos arts. 489, § 1º, IV, e 1.022 do CPC/2015, porque o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tendo rechaçado as teses de ilegitimidade passiva, ausência de interesse de agir e de que inaplicável o disposto no art. 41-A da Lei 8.213/1991 ao caso.

2. Ademais, a recorrente não infirma o argumentos de que o pedido administrativo da impetrante, ora recorrida, não foi examinado ou sequer encaminhado ao órgão recursal por quase dois anos. Igualmente não impugna o fundamento de que seria descabido o argumento de ausência de apreciação por falta de cumprimento de instrução documental, porque inexistiria qualquer notificação da parte ora recorrida para tanto. Limita-se a defender genericamente a ilegitimidade passiva e falta de interesse de agir. Por isso, aplicam-se, na espécie, por analogia, os óbices das Súmulas 284 e 283 do Supremo Tribunal Federal, ante a deficiência na motivação e a ausência de impugnação de fundamento autônomo.

3. Em *obiter dictum*, anota-se que o Superior Tribunal de Justiça reconhece que a Autarquia Previdenciária não pode obrigar o beneficiário a aguardar por tempo indeterminado uma manifestação no processo administrativo, em descompasso com o prazo legal. Nessa linha: REsp 1.935.324/PB, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 3.8.2021

4. Recurso Especial parcialmente conhecido, apenas quanto à violação dos arts. 489, § 1º, IV, e 1.022 do CPC/2015 e, nessa parte, não provido.

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, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Francisco Falcão e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator."

Brasília, 23 de maio de 2023(data do julgamento).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2.038.284 - PE (2022/0358774-2)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
RECORRIDO : ANTONIA MARIA DA SILVA
ADVOGADO : BRUNO VASCONCELOS COUTINHO - PE034953

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial, com fundamento no art. 105, III, "a", da Constituição da República, contra acórdão assim ementado:

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA DO DIREITO ALEGADO. EXISTÊNCIA. DEMORA EXCESSIVA NA APRECIÇÃO DE REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. SITUAÇÃO TRANSITÓRIA DE EXCEPCIONALIDADE. OBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. APLICAÇÃO DO ART. 41-A DA LEI Nº 8.213/1991. MAJORAÇÃO PARA 90 DIAS. ART. 22 DA LINDB. SENTENÇA REFORMADA. SEGURANÇA CONCEDIDA. PRAZO DE 45 DIAS FIXADO PARA CUMPRIMENTO. REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDAS.

1. A impetrante protocolizou pedido administrativo de Análise de recurso administrativo em 27.11.2018. Entretanto, na data do ajuizamento da demanda, 19.06.2020, o aludido requerimento não havia sido apreciado pelo INSS.

2. O mandado de segurança se apresenta como via processual adequada a assegurar a pretensão da parte impetrante, eis que não se vislumbra a necessidade de dilação probatória, sendo mais que suficiente para o conhecimento do pedido, que se limita ao reconhecimento da demora excessiva na apreciação de pleito administrativo, a prova documental coligida aos autos.

3. A Constituição Federal resguarda o direito à razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII), não sendo autorizado ao agente público que postergue, indefinidamente e sem motivo justo, a apreciação dos requerimentos administrativos que lhe são apresentados, de maneira que, em casos em que o requerimento administrativo não tenha sido analisado por desarrazoado período de tempo, é cabível ao Poder Judiciário tutelar o direito do jurisdicionado a fim de que seu pedido seja apreciado em tempo razoável.

4. De acordo com o art. 41 - A da Lei 8.213/91, § 5º, "O primeiro pagamento do benefício será efetuado até quarenta e cinco dias após a data da apresentação, pelo segurado, da documentação necessária a sua concessão".

5. Em contrapartida, o art. 22, caput, da LINDB dispõe que "na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados".

6. Considerada a elevação do número de requerimentos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

administrativos formulados ao INSS, bem como a aposentadoria de muitos dos seus servidores, faz-se necessária a majoração do prazo para 90 (noventa) dias para apreciação dos requerimentos administrativos.

7. Fixou-se o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias contido no art. 41 - A da Lei 8.213/91, § 5º, para que o INSS decida quanto ao pedido contido no processo administrativo em questão.

8. Remessa necessária e apelação do INSS parcialmente providas para reformar a sentença, fixando-se o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a partir da intimação desta decisão, para que o INSS decida quanto ao pedido contido no processo administrativo em questão.

Os Embargos de Declaração foram rejeitados.

O recorrente alega que os arts. 489, § 1º, 1.022, II, do Código Processual Civil de 2015 foram ofendidos. Argumenta que o aresto vergastado não se manifestou sobre "a) ilegitimidade passiva da autoridade dita coatora, tendo em vista que se trata de pedido de julgamento de recurso administrativo a cargo da CRSS (antiga CRPS), órgão integrante do Ministério da Economia, não pertencente à estrutura do INSS, devendo ser o feito extinto sem resolução de mérito com base no art. 485, VI, do CPC; b) inexistência de ato abusivo e/ou ilegal, e ausência de interesse em agir, nos termos dos arts. 1º da Lei 12.016/09 e 485, VI, do CPC. Isso, porque o INSS já indeferiu o benefício pretendido, não sendo necessário o prévio esgotamento das vias administrativas para o ajuizamento da ação judicial, discutindo o indeferimento do benefício; c) da inaplicabilidade dos prazos definidos nos artigos 49 da lei 9.784/99 e 41-a da lei 8.213/91 para os fins pretendidos, pois incidem tão somente após a instrução probatória processual, o que ainda não ocorreu no caso concreto".

Além disso, afirma que o art. 485, VI, do Código Processual Civil de 2015, 1º e 6º, § 5º, da Lei 12.016/2009 foram vulnerados porque há ilegitimidade passiva e ausência de interesse de agir. Defende que os arts. 49 da Lei e 41-A da Lei 8.213/1991 foram ofendidos porque são inaplicáveis os prazos previstos nos referidos dispositivos.

O Ministério Público Federal ofertou Parecer que recebeu a seguinte ementa:

RECURSO ESPECIAL. PREVIDENCIÁRIO. EFICIÊNCIA. RAZOÁVEL DURAÇÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS. DEMORA NO ATENDIMENTO, ANÁLISE, E JULGAMENTO EM AGÊNCIA DO INSS.

1. O INSS, pelo agente público responsável, possui legitimidade passiva para figurar como autoridade coatora quando a violação a direito líquido e certo se refere à demora desarrazoada da AGÊNCIA DE PREVIDÊNCIA



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SOCIAL DE TIMBAÚBA para enviar o recurso administrativo à Junta de Recursos.

2. Se, pelo art. 41-A, § 5º da Lei n. 8.213/91, considera-se razoável o estabelecimento do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a contar da data da apresentação, pelo segurado, da documentação necessária à concessão do benefício, para início do efetivo pagamento do benefício, com muito mais razão, numa exegese sistemática e finalística, os requerimentos formulados durante esse procedimento não podem ser decididos após esse prazo. (RE 631.240 decidido em regime de repercussão geral).

3. Ao decidir que, diante do “inconteste óbice orçamentário que torna impossível a reposição de pessoal, bem como considerando o teor do supracitado Art. 22, caput, da LINDB, deve o Poder Judiciário considerar as peculiaridades da Administração Pública e as dificuldades enfrentadas por seu gestor [de modo que] considera-se razoável aguardar o dobro do prazo legal, ou seja, 90 (noventa) dias, para apreciação dos requerimentos administrativos” (fls. 135), tem-se que foram respeitados os arts. 21 e 22 da LINDB.

4. Ante notória e desarrazoada demora na apreciação de requerimento administrativo, a resultar em patente violação a direito líquido e certo, não há que se falar em afronta ao princípio da isonomia quando o parâmetro adotado é o desrespeito ao direito à razoável duração do processo.

5. Parecer pelo desprovimento do recurso especial.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2.038.284 - PE (2022/0358774-2)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Não há a ofensa aos arts. 489, § 1º, IV, e 1.022 do CPC/2015, porque o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tendo rechaçado as teses de ilegitimidade passiva, ausência de interesse de agir e de que inaplicável o disposto no art. 41-A da Lei 8.213/1991 ao caso.

O Tribunal de origem anotou:

De início, afasto as preliminares suscitadas pelo apelante, relativas à ilegitimidade passiva da autoridade coatora e à inadequação da via eleita.

Na forma do Art. 244, IV, do Regimento Interno do INSS: Ao Serviço, a Seção e ao Setor de Benefícios das Agências da Previdência Social compete: (...) IV - elaborar contrarrazões e pedidos de incidentes processuais às Juntas de Recursos e recepcionar os recursos às Câmaras de Julgamento, quando assim definido pelo Serviço e a Seção de Reconhecimento de Direitos da Gerência-Executiva; (...)”

3. Tendo em vista que, pelo menos até o dia 28.01.2020, o recurso permanecia na AGÊNCIA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DE TIMBAÚBA (4058300.14875142), sem qualquer notícia posterior de Id. remessa à Junta de Recursos, não há que se falar em ilegitimidade da autoridade coatora.

(...)

O mandado de segurança se apresenta como via processual adequada a assegurar a pretensão da parte impetrante, eis que não se vislumbra a necessidade de dilação probatória, sendo mais que suficiente para o conhecimento do pedido, que se limita ao reconhecimento da demora excessiva na apreciação de pleito administrativo, a prova documental coligida aos autos.

(...)

De acordo com o art. 41 - A da Lei 8.213/91, § 5º, "O primeiro pagamento do benefício será efetuado até quarenta e cinco dias após a data da apresentação, pelo segurado, da documentação necessária a sua concessão".

8. Inclusive, conforme decidido pelo STF em sede do RE 631.240, em regime de repercussão geral, a excessiva demora na apreciação do requerimento administrativo restará configurada quando ultrapassado o supracitado prazo de 45 (quarenta e cinco) dias.

(...)

Havendo o incontestado óbice orçamentário que torna impossível a reposição de pessoal, bem como considerando o teor do supracitado Art. 22, da LINDB, deve o Poder Judiciário considerar as caput peculiaridades da Administração Pública e as dificuldades enfrentadas por seu gestor.

12. Tendo em vista essa situação transitória de excepcionalidade,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

considera-se razoável aguardar o dobro do prazo legal, ou seja, 90 (noventa) dias, para apreciação dos requerimentos administrativos.

(...)

No caso em exame, o pedido administrativo da impetrante, ora apelada, foi protocolizado em 27.11.2018, não tendo sido decidido até o presente momento, ou seja, a administrada está há quase dois anos sem resposta ao seu requerimento, através do qual pleiteia a análise do seu requerimento para Análise de recurso administrativo. Desta forma, em parte, deve ser mantida a sentença apelada.

14. Não impressiona, ademais, o argumento de que o pleito não teria sido apreciado por falta de cumprimento de exigência documental por parte da impetrante, haja vista que, do que consta nos autos não que houve comprovação de que a impetrante foi sobre ela efetivamente notificada.

15. Deve, portanto, ser determinado à Autarquia que decida, quanto ao requerimento administrativo em questão, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias (contido no art. 41 - A da Lei 8.213/91, § 5º), a serem contados a partir da intimação do conteúdo desta decisão.

16. Diante do exposto, dou provimento parcial à apelação e à remessa necessária, para tão somente determinar à autoridade coatora que decida o pedido administrativo, no prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias, quanto ao requerimento administrativo em questão.

Ademais, o recorrente não infirma o argumentos de que o pedido administrativo da impetrante, ora recorrida, não foi examinado nem sequer encaminhado ao órgão recursal por quase dois anos. Igualmente não impugna o fundamento de que seria descabido o argumento de ausência de apreciação por falta de cumprimento de instrução documental, porque inexistiria qualquer notificação da parte ora recorrida para tanto. Limita-se a defender genericamente a ilegitimidade passiva e falta de interesse de agir. Por isso, aplicam-se, na espécie, por analogia, os óbices das Súmulas 284 e 283 do STF, ante a deficiência na motivação e a ausência de impugnação de fundamento autônomo.

Em *obiter dictum* anoto que o STJ reconhece que a Autarquia Previdenciária não pode obrigar o beneficiário a aguardar por tempo indeterminado uma manifestação no processo administrativo, em descompasso com o prazo legal.

Nessa linha:

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. FALTA PARCIAL DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO CONFIGURADO. DEMORA DO INSS. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

1. A indicada afronta ao art. 41-A da Lei 8.213/1991 e aos arts. 393 e 396 do CC não pode ser analisada, pois o Tribunal de origem não emitiu juízo de valor sobre esses dispositivos legais. O Superior Tribunal de Justiça entende ser inviável o conhecimento do Recurso Especial quando os artigos tidos por violados não foram apreciados pelo Tribunal a quo, a despeito da oposição de Embargos de Declaração, haja vista a ausência do requisito do prequestionamento. Incide, na espécie, a Súmula 211/STJ.

2. O Tribunal de origem consignou que "o requerimento administrativo foi formulado em 29.7.2019, tendo a parte impetrante protocolado a ação mandamental em 4.12.2019, de modo que resta configurada a demora por parte do INSS na análise do requerimento de concessão de benefício assistencial à pessoa com deficiência." Portanto, mesmo que se leve em consideração a "situação excessiva de trabalho nas agências do INSS", não é permitido à autarquia previdenciária obrigar o recorrido a "aguardar por tempo indeterminado" uma manifestação no processo administrativo, em descompasso com o prazo legal.

3. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

(REsp n. 1.935.324/PB, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 3/8/2021.)

Ante o exposto, **conheço parcialmente do Recurso Especial, apenas no tocante à alegada violação dos arts. 489, § 1º, IV, e 1.022 do CPC/2015, e, nessa parte, nego-lhe provimento.**

É como **voto**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2022/0358774-2

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.038.284 / PE

Números Origem: 08105905520204058300 8105905520204058300

PAUTA: 23/05/2023

JULGADO: 23/05/2023

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

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

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **NÍVIO DE FREITAS SILVA FILHO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
RECORRIDO : ANTONIA MARIA DA SILVA
ADVOGADO : BRUNO VASCONCELOS COUTINHO - PE034953

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Inquérito / Processo / Recurso Administrativo

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, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Francisco Falcão e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.