

RECURSO ESPECIAL Nº 1.905.830 - SP (2020/0303424-8)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
RECORRIDO : SUELI DE FREITAS PEDROSO
ADVOGADO : EDMAR ROBSON DE SOUZA - SP303715
INTERES. : IAPE - INSTITUTO DOS ADVOGADOS
PREVIDENCIARIOS - CONSELHO FEDERAL - "AMICUS
CURIAE"
ADVOGADOS : HÉLIO GUSTAVO ALVES - SP187555
JOSE ENEAS KOVALCZUK FILHO - SC019657
CAROLINA PEREIRA DE ALBUQUERQUE SCHELBAUER
E OUTRO(S) - SC022188
INTERES. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO
IBDP - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER E OUTRO(S) -
RS046917
ALEXANDRE SCHUMACHER TRICHES - RS065635
GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN - SC018200
DIEGO HENRIQUE SCHUSTER - RS080210
ADRIANO MAUSS - RS106635
INTERES. : INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS - IEPREV -
"AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : ROBERTO DE CARVALHO SANTOS - MG092298
TIAGO BECK KIDRICKI - RS058280
JOÃO OSVALDO BADARI ZINSLY RODRIGUES E
OUTRO(S) - SP279999

EMENTA

QUESTÃO DE ORDEM

Senhora Presidente, venho propor Questão de Ordem que considero relevante em relação aos Recursos Especiais 1.912.784/SP, 1.905.830/SP e 1.913.152/SP.

É sempre salutar lembrar que o objetivo aqui é buscar solução mais abrangente e eficaz para o Recurso Especial que está sendo processado e julgado sob o rito dos Recursos Repetitivos nesta Primeira Seção. Espero com isso contribuir para a racionalização da litigiosidade previdenciária no nosso país.

A controvérsia foi assim delimitada: “Definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS: se a contar da data do requerimento

Superior Tribunal de Justiça

administrativo ou da citação da autarquia previdenciária".

A autarquia previdenciária, desde a Apelação, repisa argumentação pertinente à falta de interesse processual, situação não contemplada na forma em que delimitado o tema.

Antes de prosseguir, necessário evocar o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Tema n. 350 de Repercussão Geral, ao qual aderiu este eg. Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do Tema Repetitivo n. 660.

Estabeleceu o STF, no julgado acima, que “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”.

Até a pacificação da matéria pela Corte Suprema, a jurisprudência oscilava, não raro, admitindo que o benefício previdenciário fosse postulado em juízo independentemente de prévio requerimento administrativo. A atuação do Judiciário, ao apreciar originalmente a pretensão do segurado, confundia-se com a do próprio INSS.

Ao julgar o Tema n. 350, o STF delimitou com clareza o papel do Poder Judiciário na judicialização da previdência social, apartando-o do da Administração. Em outras palavras, reconheceu que cabe ao INSS, primariamente, a implementação da política pública previdenciária; e ao Judiciário, a supervisão dessa atividade, por meio do controle judicial.

Nesse contexto, preocupo-me que, ao não incluir a hipótese pertinente à falta de interesse processual nos limites da controvérsia a ser resolvida por esta Corte Superior, façamos letra morta dos Temas n. 350, do STF, e n. 660, deste Tribunal.

De acordo com o Tema n. 350, não há “ameaça ou lesão a direito” antes da apreciação e indeferimento do benefício pelo INSS. Não há, portanto, interesse de agir antes do indeferimento, pois ausente a necessidade da tutela jurisdicional. Friso que não se exige o esgotamento das vias administrativas, sendo suficiente decisão administrativa negativa para caracterizar o interesse de agir.

Ao decidir dessa maneira, o STF assentou que a pretensão do segurado deve, primeiro, ser apreciada e denegada pelo INSS, para que, só então, possa vir a ser desafiada judicialmente. É preciso que haja uma ação (ou omissão) administrativa prévia sobre a qual recairá o controle judicial.

É importante ressaltar que o Tema n. 350 previu exceções à exigibilidade de indeferimento prévio. Todavia, conforme exponho adiante, mesmo nessas situações,

Superior Tribunal de Justiça

pressupõe-se uma ação ou omissão administrativa sobre a qual recairá o controle judicial.

Primeiro, o Tema n. 350 reconhece configurado o interesse de agir, mesmo sem indeferimento prévio, se excedido o prazo legal para análise pelo INSS.

Essa situação se relaciona com a mora do INSS na análise dos benefícios. A Administração não pode protelar indevidamente a apreciação dos requerimentos formulados por segurados da previdência social. Nesse caso, o interesse de agir estará caracterizado, não pela ação, mas pela omissão administrativa.

Anoto que a mora da apreciação de benefícios previdenciários é problema de profunda gravidade. O assunto foi tratado no Recurso Extraordinário 1.171.152, no bojo do qual o INSS firmou acordo, homologado pelo STF, obrigando-se a cumprir prazos determinados para instrução e decisão de pedido de benefícios.

Segundo, consoante o Tema n. 350, não se exige requerimento prévio quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado.

Esse caso envolve questões já controvertidas e refutadas administrativamente – as teses da “desaposentação” ou da “revisão da vida toda” podem ser citadas como exemplos –, em que a exigência de pleito administrativo seria medida inócua, apta a gerar apenas desnecessária mobilização dos recursos do INSS.

Assinalo, contudo, que essa hipótese pressupõe que a questão veiculada no requerimento do segurado seja aquela mesma a cujo respeito a Administração já tenha se posicionado contrariamente, de modo notório e reiterado. Portanto, também aqui, há manifestação administrativa externada previamente passível de controle judicial.

A terceira, e última, situação prevista no Tema n. 350 que dispensa o requerimento prévio envolve as pretensões de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido. Neste caso, importante frisar, o requerimento continua sendo exigido se a pretensão depender da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração.

É possível constatar que essa situação, em verdade, não constitui exceção, senão confirmação da regra da exigência de requerimento prévio.

Ora, se a pretensão do segurado não depende da análise de matéria de fato alheia ao conhecimento do INSS, significa que já poderia ter sido apreciada por ocasião da concessão original do benefício a ser revisado, restabelecido ou mantido. Afinal, o INSS tem o

Superior Tribunal de Justiça

dever legal de conceder, à luz dos elementos fáticos de que teve conhecimento, a melhor prestação possível ao segurado. A rigor, há aqui uma ação administrativa prévia a ser objeto de controle judicial: a irregularidade da concessão original do benefício a ser revisado, ou da cessação do benefício a ser restabelecido/mantido.

Em contrapartida, se a revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido depender de matéria de fato alheia ao conhecimento do INSS, caberá ao segurado levar os fatos ao conhecimento da autarquia previdenciária, por meio de documentos a serem veiculados em requerimento administrativo específico. Somente no caso de indeferimento dessa postulação surgirá o interesse de agir.

Diante desse quadro, fica claro que o Tema n. 350 não se compraz com uma perspectiva que considera o requerimento administrativo mera formalidade a ser superada para viabilizar o acesso à via judicial.

Por isso, requerimentos indeferidos por faltas exclusivas do segurado – como a ausência à perícia ou a omissão na juntada de documento solicitado pela autarquia – não são aptos a caracterizar o interesse de agir. Tampouco indeferimentos motivados na não apresentação injustificada de documentos obrigatórios ao requerimento administrativo, como a autodeclaração do segurado especial ou a inscrição no Cadastro Único, respectivamente, para benefícios rurais e benefícios de prestação continuada.

A propósito, assinalo que a Lei de Processo Administrativo Federal prevê direitos, mas também deveres ao administrado: expor os fatos conforme a verdade; proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé; não agir de modo temerário, prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos (art. 4º da Lei 9.784/1999).

Com essas considerações, cumpre enfrentar diretamente os termos em que delimitado o tema.

A controvérsia refere aos casos em que o segurado propõe demanda judicial instruindo-a com provas que não foram apresentadas ao INSS, por ocasião do requerimento administrativo. Daí, discute se o pagamento do benefício deve contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária.

Início a análise com casos hipotéticos: suponhamos um requerimento administrativo de aposentadoria rural por idade em que o segurado não tenha apresentado qualquer prova do efetivo exercício da atividade campesina; ou um requerimento de aposentadoria por tempo de contribuição em que o segurado pretende o reconhecimento de

Superior Tribunal de Justiça

trabalho sujeito a condições especiais, mas não apresenta PPP, ou qualquer outro documento para comprovar a atividade prejudicial à saúde. Ao apreciar o requerimento, o INSS o indefere. De posse do indeferimento, o segurado ajuíza a demanda postulando a concessão judicial do benefício, instruindo-a, desta feita, com prova documental da atividade rural robusta, suficiente à concessão do benefício; ou, no segundo caso, com o PPP pertinente ao tempo especial.

Pelos termos em que delimitado o tema, nos casos hipotéticos acima, a discussão se restringiria a determinar se o benefício seria pago a contar da data do requerimento administrativo, ou da citação da autarquia previdenciária.

No entanto, é preciso perguntar: há interesse de agir nesses casos? A conduta do INSS caracterizou, efetivamente, ameaça ou lesão a direito? Penso que essa pergunta precisa ser respondida por esta Corte.

Deixando de lado os casos hipotéticos, é imprescindível estabelecer uma distinção entre duas situações que se colocam comumente.

A primeira situação, que se assemelha aos casos hipotéticos, é aquela em que o documento adicional – aquele só apresentado em juízo – já se encontra acessível e a sua incorporação ao processo administrativo depende exclusivamente do segurado. Neste caso, o ônus de apresentar o documento repousa inteiramente sobre o requerente.

A existência de interesse de agir em indeferimentos motivados pela ausência de documentos enquadrados nesta primeira situação precisa ser discutida.

De antemão, observo que argumentos de matiz "eficientista" ou "consequencialista" não refutam um entendimento que reconheça, nos casos referidos, a falta de interesse de agir.

A uma, porque o segurado poderá reiterar o requerimento ao INSS, desta vez, instruindo-o adequadamente. Logo, o direito material não estará prejudicado.

A duas, admitir demandas amparadas em indeferimentos dessa natureza termina impondo ao Judiciário a análise originária do requerimento, uma vez que, a rigor, aquele apreciado pela Administração foi outro. Há, portanto, subversão de atribuições com a transferência para o Judiciário de responsabilidades da Administração, trazendo-lhe os custos correspondentes.

A propósito, não custa rememorar que o Tribunal de Contas da União, em levantamento de auditoria (TC 022.354/2017-4), apontou que o sistema de judicialização dos benefícios previdenciários absorveu, no exercício de 2016, 60% dos magistrados e 38% dos

Superior Tribunal de Justiça

servidores da Justiça Federal; 54% dos procuradores federais; 23% dos defensores públicos federais; 6% dos servidores do INSS, totalizando 15.889 agentes públicos e R\$4,6 bilhões.

Aos achados da auditoria do TCU, adito o fato de que, conforme dados do “Justiça em Números” do Conselho Nacional de Justiça, a judicialização da previdência permanece crescente até os dias atuais.

A segunda situação, por outro lado, ocorre quando o documento não é acessível ao requerente, mesmo tendo ele empreendido as diligências necessárias à sua obtenção/produção. De igual modo, quando o documento constituir prova de fato já conhecido – ou passível de ser conhecido – pelo INSS, a partir de consulta a seus sistemas informatizados. Nesses casos, o ônus pela ausência do documento não é do requerente.

Essas circunstâncias reclamam uma abordagem diferenciada no contexto do processo judicial, e o tratamento dado a cada caso depende da natureza específica do documento em questão e do grau de controle que o requerente tem sobre a sua disponibilidade. Como sempre, as disposições normativas específicas que governam o processo administrativo previdenciário devem ser levadas em consideração ao lidar com esses cenários.

Por fim, a título de reforço argumentativo, cito caso emblemático. Atentemo-nos aos milhões de benefícios rurais requeridos anualmente. Aqui se está a falar dos mais vulneráveis brasileiros. Prática comum nos sertões do Brasil é o requerimento administrativo, feito por patrono, advogado, sem o preenchimento da autodeclaração de ruralidade, exigida pela legislação de regência. Tal prática leva ao indeferimento administrativo obrigatório e ao nascimento de demanda judicial, nesta ocasião instruída com o documento devidamente preenchido. O resultado é a penalização do segurado, que precisa aguardar mais vários meses para ver seu direito atendido, bem como a penalização da Fazenda, pelo pagamento de honorários de sucumbência. Penso que cabe também a esta Corte desestimular essa prática.

Por tais considerações, venho propor alteração na forma em que delimitado o tema e sugerir a seguinte redação: “Caso superada a ausência do interesse de agir, definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS: se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária”.

ACÓRDÃO

525
REsp 1905830

C5E2A44C-2241@
2020/0303424-8

C28B07-402704@
Documento

Página 6

Superior Tribunal de Justiça

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça: "A Primeira Seção, por unanimidade, determinou alteração na delimitação do tema 1124 e na redação para: "Caso superada a ausência do interesse de agir, definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS, se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária.", nos termos da questão de ordem proposta pelo Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão."

Brasília, 22 de maio de 2024(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1905830 - SP (2020/0303424-8)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
RECORRIDO : SUELI DE FREITAS PEDROSO
ADVOGADO : EDMAR ROBSON DE SOUZA - SP303715
INTERES. : IAPE - INSTITUTO DOS ADVOGADOS PREVIDENCIARIOS -
CONSELHO FEDERAL - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : HÉLIO GUSTAVO ALVES - SP187555
JOSE ENEAS KOVALCZUK FILHO - SC019657
CAROLINA PEREIRA DE ALBUQUERQUE SCHELBAUER E
OUTRO(S) - SC022188
INTERES. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO
IBDP - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER E OUTRO(S) -
RS046917
ALEXANDRE SCHUMACHER TRICHES - RS065635
GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN - SC018200
DIEGO HENRIQUE SCHUSTER - RS080210
ADRIANO MAUSS - RS106635
INTERES. : INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS - IEPREV -
"AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : ROBERTO DE CARVALHO SANTOS - MG092298
TIAGO BECK KIDRICKI - RS058280
JOÃO OSVALDO BADARI ZINSLY RODRIGUES E OUTRO(S) -
SP279999

QUESTÃO DE ORDEM

Senhora Presidente, venho propor Questão de Ordem que considero relevante em relação aos Recursos Especiais 1.912.784/SP, 1.905.830/SP e 1.913.152/SP.

É sempre salutar lembrar que o objetivo aqui é buscar solução mais abrangente e eficaz para o Recurso Especial que está sendo processado e julgado sob o rito dos Recursos Repetitivos nesta Primeira Seção. Espero com isso contribuir para a racionalização da litigiosidade previdenciária no nosso país.

A controvérsia foi assim delimitada: “Definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por

meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS: se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária".

A autarquia previdenciária, desde a Apelação, repisa argumentação pertinente à falta de interesse processual, situação não contemplada na forma em que delimitado o tema.

Antes de prosseguir, necessário evocar o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Tema n. 350 de Repercussão Geral, ao qual aderiu este eg. Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do Tema Repetitivo n. 660.

Estabeleceu o STF, no julgado acima, que “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”.

Até a pacificação da matéria pela Corte Suprema, a jurisprudência oscilava, não raro, admitindo que o benefício previdenciário fosse postulado em juízo independentemente de prévio requerimento administrativo. A atuação do Judiciário, ao apreciar originalmente a pretensão do segurado, confundia-se com a do próprio INSS.

Ao julgar o Tema n. 350, o STF delimitou com clareza o papel do Poder Judiciário na judicialização da previdência social, apartando-o do da Administração. Em outras palavras, reconheceu que cabe ao INSS, primariamente, a implementação da política pública previdenciária; e ao Judiciário, a supervisão dessa atividade, por meio do controle judicial.

Nesse contexto, preocupo-me que, ao não incluir a hipótese pertinente à falta de interesse processual nos limites da controvérsia a ser resolvida por esta Corte Superior, façamos letra morta dos Temas n. 350, do STF, e n. 660, deste Tribunal.

De acordo com o Tema n. 350, não há “ameaça ou lesão a direito” antes da apreciação e indeferimento do benefício pelo INSS. Não há, portanto, interesse de agir antes do indeferimento, pois ausente a necessidade da tutela jurisdicional. Friso que não se exige o esgotamento das vias administrativas, sendo suficiente decisão administrativa negativa para caracterizar o interesse de agir.

Ao decidir dessa maneira, o STF assentou que a pretensão do segurado deve, primeiro, ser apreciada e denegada pelo INSS, para que, só então, possa vir a ser desafiada judicialmente. É preciso que haja uma ação (ou omissão) administrativa prévia sobre a qual recairá o controle judicial.

É importante ressaltar que o Tema n. 350 previu exceções à exigibilidade de indeferimento prévio. Todavia, conforme exponho adiante, mesmo nessas situações,

pressupõe-se uma ação ou omissão administrativa sobre a qual recairá o controle judicial.

Primeiro, o Tema n. 350 reconhece configurado o interesse de agir, mesmo sem indeferimento prévio, se excedido o prazo legal para análise pelo INSS.

Essa situação se relaciona com a mora do INSS na análise dos benefícios. A Administração não pode protelar indevidamente a apreciação dos requerimentos formulados por segurados da previdência social. Nesse caso, o interesse de agir estará caracterizado, não pela ação, mas pela omissão administrativa.

Anoto que a mora da apreciação de benefícios previdenciários é problema de profunda gravidade. O assunto foi tratado no Recurso Extraordinário 1.171.152, no bojo do qual o INSS firmou acordo, homologado pelo STF, obrigando-se a cumprir prazos determinados para instrução e decisão de pedido de benefícios.

Segundo, consoante o Tema n. 350, não se exige requerimento prévio quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado.

Esse caso envolve questões já controvertidas e refutadas administrativamente – as teses da “desaposentação” ou da “revisão da vida toda” podem ser citadas como exemplos –, em que a exigência de pleito administrativo seria medida inócua, apta a gerar apenas desnecessária mobilização dos recursos do INSS.

Assinalo, contudo, que essa hipótese pressupõe que a questão veiculada no requerimento do segurado seja aquela mesma a cujo respeito a Administração já tenha se posicionado contrariamente, de modo notório e reiterado. Portanto, também aqui, há manifestação administrativa externada previamente passível de controle judicial.

A terceira, e última, situação prevista no Tema n. 350 que dispensa o requerimento prévio envolve as pretensões de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido. Neste caso, importante frisar, o requerimento continua sendo exigido se a pretensão depender da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração.

É possível constatar que essa situação, em verdade, não constitui exceção, senão confirmação da regra da exigência de requerimento prévio.

Ora, se a pretensão do segurado não depende da análise de matéria de fato alheia ao conhecimento do INSS, significa que já poderia ter sido apreciada por ocasião da concessão original do benefício a ser revisado, restabelecido ou mantido. Afinal, o INSS tem o dever legal de conceder, à luz dos elementos fáticos de que teve conhecimento, a melhor prestação possível ao segurado. A rigor, há aqui uma ação administrativa prévia a ser objeto de controle judicial: a irregularidade da concessão

original do benefício a ser revisado, ou da cessação do benefício a ser restabelecido/mantido.

Em contrapartida, se a revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido depender de matéria de fato alheia ao conhecimento do INSS, caberá ao segurado levar os fatos ao conhecimento da autarquia previdenciária, por meio de documentos a serem veiculados em requerimento administrativo específico. Somente no caso de indeferimento dessa postulação surgirá o interesse de agir.

Diante desse quadro, fica claro que o Tema n. 350 não se compraz com uma perspectiva que considera o requerimento administrativo mera formalidade a ser superada para viabilizar o acesso à via judicial.

Por isso, requerimentos indeferidos por faltas exclusivas do segurado – como a ausência à perícia ou a omissão na juntada de documento solicitado pela autarquia – não são aptos a caracterizar o interesse de agir. Tampouco indeferimentos motivados na não apresentação injustificada de documentos obrigatórios ao requerimento administrativo, como a autodeclaração do segurado especial ou a inscrição no Cadastro Único, respectivamente, para benefícios rurais e benefícios de prestação continuada.

A propósito, assinalo que a Lei de Processo Administrativo Federal prevê direitos, mas também deveres ao administrado: expor os fatos conforme a verdade; proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé; não agir de modo temerário, prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos (art. 4º da Lei 9.784/1999).

Com essas considerações, cumpre enfrentar diretamente os termos em que delimitado o tema.

A controvérsia refere aos casos em que o segurado propõe demanda judicial instruindo-a com provas que não foram apresentadas ao INSS, por ocasião do requerimento administrativo. Daí, discute se o pagamento do benefício deve contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária.

Início a análise com casos hipotéticos: suponhamos um requerimento administrativo de aposentadoria rural por idade em que o segurado não tenha apresentado qualquer prova do efetivo exercício da atividade campesina; ou um requerimento de aposentadoria por tempo de contribuição em que o segurado pretende o reconhecimento de trabalho sujeito a condições especiais, mas não apresenta PPP, ou qualquer outro documento para comprovar a atividade prejudicial à saúde. Ao apreciar o requerimento, o INSS o indefere. De posse do indeferimento, o segurado ajuíza a demanda postulando a concessão judicial do benefício, instruindo-a, desta feita, com prova documental da

atividade rural robusta, suficiente à concessão do benefício; ou, no segundo caso, com o PPP pertinente ao tempo especial.

Pelos termos em que delimitado o tema, nos casos hipotéticos acima, a discussão se restringiria a determinar se o benefício seria pago a contar da data do requerimento administrativo, ou da citação da autarquia previdenciária.

No entanto, é preciso perguntar: há interesse de agir nesses casos? A conduta do INSS caracterizou, efetivamente, ameaça ou lesão a direito? Penso que essa pergunta precisa ser respondida por esta Corte.

Deixando de lado os casos hipotéticos, é imprescindível estabelecer uma distinção entre duas situações que se colocam comumente.

A primeira situação, que se assemelha aos casos hipotéticos, é aquela em que o documento adicional – aquele só apresentado em juízo – já se encontra acessível e a sua incorporação ao processo administrativo depende exclusivamente do segurado. Neste caso, o ônus de apresentar o documento repousa inteiramente sobre o requerente.

A existência de interesse de agir em indeferimentos motivados pela ausência de documentos enquadrados nesta primeira situação precisa ser discutida.

De antemão, observo que argumentos de matiz "eficientista" ou "consequencialista" não refutam um entendimento que reconheça, nos casos referidos, a falta de interesse de agir.

A uma, porque o segurado poderá reiterar o requerimento ao INSS, desta vez, instruindo-o adequadamente. Logo, o direito material não estará prejudicado.

A duas, admitir demandas amparadas em indeferimentos dessa natureza termina impondo ao Judiciário a análise originária do requerimento, uma vez que, a rigor, aquele apreciado pela Administração foi outro. Há, portanto, subversão de atribuições com a transferência para o Judiciário de responsabilidades da Administração, trazendo-lhe os custos correspondentes.

A propósito, não custa rememorar que o Tribunal de Contas da União, em levantamento de auditoria (TC 022.354/2017-4), apontou que o sistema de judicialização dos benefícios previdenciários absorveu, no exercício de 2016, 60% dos magistrados e 38% dos servidores da Justiça Federal; 54% dos procuradores federais; 23% dos defensores públicos federais; 6% dos servidores do INSS, totalizando 15.889 agentes públicos e R\$4,6 bilhões.

Aos achados da auditoria do TCU, adito o fato de que, conforme dados do “Justiça em Números” do Conselho Nacional de Justiça, a judicialização da previdência permanece crescente até os dias atuais.

A segunda situação, por outro lado, ocorre quando o documento não é acessível ao requerente, mesmo tendo ele empreendido as diligências necessárias à sua obtenção/produção. De igual modo, quando o documento constituir prova de fato já conhecido – ou passível de ser conhecido – pelo INSS, a partir de consulta a seus sistemas informatizados. Nesses casos, o ônus pela ausência do documento não é do requerente.

Essas circunstâncias reclamam uma abordagem diferenciada no contexto do processo judicial, e o tratamento dado a cada caso depende da natureza específica do documento em questão e do grau de controle que o requerente tem sobre a sua disponibilidade. Como sempre, as disposições normativas específicas que governam o processo administrativo previdenciário devem ser levadas em consideração ao lidar com esses cenários.

Por fim, a título de reforço argumentativo, cito caso emblemático. Atentemos aos milhões de benefícios rurais requeridos anualmente. Aqui se está a falar dos mais vulneráveis brasileiros. Prática comum nos sertões do Brasil é o requerimento administrativo, feito por patrono, advogado, sem o preenchimento da autodeclaração de ruralidade, exigida pela legislação de regência. Tal prática leva ao indeferimento administrativo obrigatório e ao nascimento de demanda judicial, nesta ocasião instruída com o documento devidamente preenchido. O resultado é a penalização do segurado, que precisa aguardar mais vários meses para ver seu direito atendido, bem como a penalização da Fazenda, pelo pagamento de honorários de sucumbência. Penso que cabe também a esta Corte desestimular essa prática.

Por tais considerações, venho propor alteração na forma em que delimitado o tema e sugerir a seguinte redação: “Caso superada a ausência do interesse de agir, definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS: se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária”

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2020/0303424-8

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.905.830 / SP

Números Origem: 10004795620168260279 56095852920194039999

EM MESA

JULGADO: 22/05/2024

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. EITEL SANTIAGO DE BRITO PEREIRA

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
RECORRIDO : SUELI DE FREITAS PEDROSO
ADVOGADO : EDMAR ROBSON DE SOUZA - SP303715
INTERES. : IAPE - INSTITUTO DOS ADVOGADOS PREVIDENCIARIOS -
CONSELHO FEDERAL - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : HÉLIO GUSTAVO ALVES - SP187555
JOSE ENEAS KOVALCZUK FILHO - SC019657
CAROLINA PEREIRA DE ALBUQUERQUE SCHELBAUER E OUTRO(S)
- SC022188
INTERES. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO IBDP -
"AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER E OUTRO(S) - RS046917
ALEXANDRE SCHUMACHER TRICHES - RS065635
GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN - SC018200
DIEGO HENRIQUE SCHUSTER - RS080210
ADRIANO MAUSS - RS106635
INTERES. : INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS - IEPREV - "AMICUS
CURIAE"
ADVOGADOS : ROBERTO DE CARVALHO SANTOS - MG092298
TIAGO BECK KIDRICKI - RS058280
JOÃO OSVALDO BADARI ZINSLY RODRIGUES E OUTRO(S) -
SP279999

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

CERTIDÃO

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

A Primeira Seção, por unanimidade, determinou alteração na delimitação do tema 1124 e na redação para: "Caso superada a ausência do interesse de agir, definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS, se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária.", nos termos da questão de ordem proposta pelo Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina,

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2020/0303424-8

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.905.830 / SP

Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.912.784 - SP (2020/0338878-8)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
RECORRIDO : ADILSON NERE DA SILVA
ADVOGADO : DANIELA BATISTA PEZZUOL - SP257613
INTERES. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO
IBDP - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER - RS046917
ALEXANDRE SCHUMACHER TRICHES - RS065635
GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN - SC018200
DIEGO HENRIQUE SCHUSTER - RS080210
ADRIANO MAUSS E OUTRO(S) - RS106635

EMENTA

QUESTÃO DE ORDEM

Senhora Presidente, venho propor Questão de Ordem que considero relevante em relação aos Recursos Especiais 1.912.784/SP, 1.905.830/SP e 1.913.152/SP.

É sempre salutar lembrar que o objetivo aqui é buscar solução mais abrangente e eficaz para o Recurso Especial que está sendo processado e julgado sob o rito dos Recursos Repetitivos nesta Primeira Seção. Espero com isso contribuir para a racionalização da litigiosidade previdenciária no nosso país.

A controvérsia foi assim delimitada: "Definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS: se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária".

A autarquia previdenciária, desde a Apelação, repisa argumentação pertinente à falta de interesse processual, situação não contemplada na forma em que delimitado o tema.

Antes de prosseguir, necessário evocar o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Tema n. 350 de Repercussão Geral, ao qual aderiu este eg. Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do Tema Repetitivo n. 660.

Superior Tribunal de Justiça

Estabeleceu o STF, no julgado acima, que “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”.

Até a pacificação da matéria pela Corte Suprema, a jurisprudência oscilava, não raro, admitindo que o benefício previdenciário fosse postulado em juízo independentemente de prévio requerimento administrativo. A atuação do Judiciário, ao apreciar originalmente a pretensão do segurado, confundia-se com a do próprio INSS.

Ao julgar o Tema n. 350, o STF delimitou com clareza o papel do Poder Judiciário na judicialização da previdência social, apartando-o do da Administração. Em outras palavras, reconheceu que cabe ao INSS, primariamente, a implementação da política pública previdenciária; e ao Judiciário, a supervisão dessa atividade, por meio do controle judicial.

Nesse contexto, preocupo-me que, ao não incluir a hipótese pertinente à falta de interesse processual nos limites da controvérsia a ser resolvida por esta Corte Superior, façamos letra morta dos Temas n. 350, do STF, e n. 660, deste Tribunal.

De acordo com o Tema n. 350, não há “ameaça ou lesão a direito” antes da apreciação e indeferimento do benefício pelo INSS. Não há, portanto, interesse de agir antes do indeferimento, pois ausente a necessidade da tutela jurisdicional. Friso que não se exige o esgotamento das vias administrativas, sendo suficiente decisão administrativa negativa para caracterizar o interesse de agir.

Ao decidir dessa maneira, o STF assentou que a pretensão do segurado deve, primeiro, ser apreciada e denegada pelo INSS, para que, só então, possa vir a ser desafiada judicialmente. É preciso que haja uma ação (ou omissão) administrativa prévia sobre a qual recairá o controle judicial.

É importante ressaltar que o Tema n. 350 previu exceções à exigibilidade de indeferimento prévio. Todavia, conforme exponho adiante, mesmo nessas situações, pressupõe-se uma ação ou omissão administrativa sobre a qual recairá o controle judicial. Primeiro, o Tema n. 350 reconhece configurado o

interesse de agir, mesmo sem indeferimento prévio, se excedido o prazo legal para análise pelo INSS.

Essa situação se relaciona com a mora do INSS na análise dos benefícios. A Administração não pode protelar indevidamente a apreciação dos requerimentos formulados por segurados da previdência social. Nesse caso, o interesse de agir estará caracterizado, não pela ação, mas pela omissão administrativa.

Anoto que a mora da apreciação de benefícios previdenciários é problema de profunda gravidade. O assunto foi tratado no Recurso Extraordinário 1.171.152, no bojo do qual o INSS firmou acordo, homologado pelo STF, obrigando-se a cumprir prazos determinados para instrução e decisão de pedido de benefícios.

Segundo, consoante o Tema n. 350, não se exige requerimento prévio quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado. Esse caso envolve questões já controvertidas e refutadas administrativamente – as teses da “desaposentação” ou da “revisão da vida toda” podem ser citadas como exemplos –, em que a exigência de pleito administrativo seria medida inócua, apta a gerar apenas desnecessária mobilização dos recursos do INSS.

Assinalo, contudo, que essa hipótese pressupõe que a questão veiculada no requerimento do segurado seja aquela mesma a cujo respeito a Administração já tenha se posicionado contrariamente, de modo notório e reiterado. Portanto, também aqui, há manifestação administrativa externada previamente passível de controle judicial.

A terceira, e última, situação prevista no Tema n. 350 que dispensa o requerimento prévio envolve as pretensões de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido. Neste caso, importante frisar, o requerimento continua sendo exigido se a pretensão depender da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração.

É possível constatar que essa situação, em verdade, não constitui

exceção, senão confirmação da regra da exigência de requerimento prévio.

Ora, se a pretensão do segurado não depende da análise de matéria de fato alheia ao conhecimento do INSS, significa que já poderia ter sido apreciada por ocasião da concessão original do benefício a ser revisado, restabelecido ou mantido. Afinal, o INSS tem o dever legal de conceder, à luz dos elementos fáticos de que teve conhecimento, a melhor prestação possível ao segurado. A rigor, há aqui uma ação administrativa prévia a ser objeto de controle judicial: a irregularidade da concessão original do benefício a ser revisado, ou da cessação do benefício a ser restabelecido/mantido.

Em contrapartida, se a revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido depender de matéria de fato alheia ao conhecimento do INSS, caberá ao segurado levar os fatos ao conhecimento da autarquia previdenciária, por meio de documentos a serem veiculados em requerimento administrativo específico. Somente no caso de indeferimento dessa postulação surgirá o interesse de agir.

Diante desse quadro, fica claro que o Tema n. 350 não se compraz com uma perspectiva que considera o requerimento administrativo mera formalidade a ser superada para viabilizar o acesso à via judicial.

Por isso, requerimentos indeferidos por faltas exclusivas do segurado – como a ausência à perícia ou a omissão na juntada de documento solicitado pela autarquia – não são aptos a caracterizar o interesse de agir. Tampouco indeferimentos motivados na não apresentação injustificada de documentos obrigatórios ao requerimento administrativo, como a autodeclaração do segurado especial ou a inscrição no Cadastro Único, respectivamente, para benefícios rurais e benefícios de prestação continuada.

A propósito, assinalo que a Lei de Processo Administrativo Federal prevê direitos, mas também deveres ao administrado: expor os fatos conforme a verdade; proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé; não agir de modo temerário, prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos (art. 4º da Lei 9.784/1999).

Superior Tribunal de Justiça

Com essas considerações, cumpre enfrentar diretamente os termos em que delimitado o tema.

A controvérsia refere aos casos em que o segurado propõe demanda judicial instruindo-a com provas que não foram apresentadas ao INSS, por ocasião do requerimento administrativo. Daí, discute se o pagamento do benefício deve contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária.

Início a análise com casos hipotéticos: suponhamos um requerimento administrativo de aposentadoria rural por idade em que o segurado não tenha apresentado qualquer prova do efetivo exercício da atividade campesina; ou um requerimento de aposentadoria por tempo de contribuição em que o segurado pretende o reconhecimento de trabalho sujeito a condições especiais, mas não apresenta PPP, ou qualquer outro documento para comprovar a atividade prejudicial à saúde. Ao apreciar o requerimento, o INSS o indefere. De posse do indeferimento, o segurado ajuíza a demanda postulando a concessão judicial do benefício, instruindo-a, desta feita, com prova documental da atividade rural robusta, suficiente à concessão do benefício; ou, no segundo caso, com o PPP pertinente ao tempo especial.

Pelos termos em que delimitado o tema, nos casos hipotéticos acima, a discussão se restringiria a determinar se o benefício seria pago a contar da data do requerimento administrativo, ou da citação da autarquia previdenciária.

No entanto, é preciso perguntar: há interesse de agir nesses casos? A conduta do INSS caracterizou, efetivamente, ameaça ou lesão a direito? Penso que essa pergunta precisa ser respondida por esta Corte.

Deixando de lado os casos hipotéticos, é imprescindível estabelecer distinção entre duas situações que se colocam comumente.

A primeira situação, que se assemelha aos casos hipotéticos, é aquela em que o documento adicional – aquele só apresentado em juízo – já se encontra acessível e a sua incorporação ao processo administrativo depende exclusivamente do segurado. Neste caso, o ônus de apresentar o documento repousa inteiramente

Superior Tribunal de Justiça

sobre o requerente.

A existência de interesse de agir em indeferimentos motivados pela ausência de documentos enquadrados nesta primeira situação precisa ser discutida.

De antemão, observo que argumentos de matiz "eficientista" ou "consequencialista" não refutam um entendimento que reconheça, nos casos referidos, a falta de interesse de agir.

A uma, porque o segurado poderá reiterar o requerimento ao INSS, desta vez, instruindo-o adequadamente. Logo, o direito material não estará prejudicado.

A duas, admitir demandas amparadas em indeferimentos dessa natureza termina impondo ao Judiciário a análise originária do requerimento, uma vez que, a rigor, aquele apreciado pela Administração foi outro. Há, portanto, subversão de atribuições com a transferência para o Judiciário de responsabilidades da Administração, trazendo-lhe os custos correspondentes.

A propósito, não custa rememorar que o Tribunal de Contas da União, em levantamento de auditoria (TC 022.354/2017-4), apontou que o sistema de judicialização dos benefícios previdenciários absorveu, no exercício de 2016, 60% dos magistrados e 38% dos servidores da Justiça Federal; 54% dos procuradores federais; 23% dos defensores públicos federais; 6% dos servidores do INSS, totalizando 15.889 agentes públicos e R\$4,6 bilhões. Aos achados da auditoria do TCU, adito o fato de que, conforme dados do "Justiça em Números" do Conselho Nacional de Justiça, a judicialização da previdência permanece crescente até os dias atuais.

A segunda situação, por outro lado, ocorre quando o documento não é acessível ao requerente, mesmo tendo ele empreendido as diligências necessárias à sua obtenção/produção. De igual modo, quando o documento constituir prova de fato já conhecido – ou passível de ser conhecido – pelo INSS, a partir de consulta a seus sistemas informatizados. Nesses casos, o ônus pela ausência do documento não é do requerente.

Essas circunstâncias reclamam uma abordagem diferenciada no

contexto do processo judicial, e o tratamento dado a cada caso depende da natureza específica do documento em questão e do grau de controle que o requerente tem sobre a sua disponibilidade. Como sempre, as disposições normativas específicas que governam o processo administrativo previdenciário devem ser levadas em consideração ao lidar com esses cenários.

Por fim, a título de reforço argumentativo, cito caso emblemático. Atentemo-nos aos milhões de benefícios rurais requeridos anualmente. Aqui se está a falar dos mais vulneráveis brasileiros. Prática comum nos sertões do Brasil é o requerimento administrativo, feito por patrono, advogado, sem o preenchimento da autodeclaração de rurícola, exigida pela legislação de regência. Tal prática leva ao indeferimento administrativo obrigatório e ao nascimento de demanda judicial, nesta ocasião instruída com o documento devidamente preenchido. O resultado é a penalização do segurado, que precisa aguardar mais vários meses para ver seu direito atendido, bem como a penalização da Fazenda, pelo pagamento de honorários de sucumbência. Penso que cabe também a esta Corte desestimular essa prática.

Por tais considerações, venho propor alteração na forma em que delimitado o tema e sugerir a seguinte redação: "Caso superada a ausência do interesse de agir, definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS: se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária".

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça: "A Primeira Seção, por unanimidade, determinou alteração na delimitação do tema 1124 e na redação para: "Caso superada a ausência do interesse de agir, definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS, se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária.", nos termos da questão de ordem proposta pelo Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela

Superior Tribunal de Justiça

votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão."

Brasília, 22 de maio de 2024(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1912784 - SP (2020/0338878-8)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
RECORRIDO : ADILSON NERE DA SILVA
ADVOGADO : DANIELA BATISTA PEZZUOL - SP257613
INTERES. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO
IBDP - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER - RS046917
ALEXANDRE SCHUMACHER TRICHES - RS065635
GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN - SC018200
DIEGO HENRIQUE SCHUSTER - RS080210
ADRIANO MAUSS E OUTRO(S) - RS106635

QUESTÃO DE ORDEM

Senhora Presidente, venho propor Questão de Ordem que considero relevante em relação aos Recursos Especiais 1.912.784/SP, 1.905.830/SP e 1.913.152/SP.

É sempre salutar lembrar que o objetivo aqui é buscar solução mais abrangente e eficaz para o Recurso Especial que está sendo processado e julgado sob o rito dos Recursos Repetitivos nesta Primeira Seção. Espero com isso contribuir para a racionalização da litigiosidade previdenciária no nosso país.

A controvérsia foi assim delimitada: “Definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS: se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária”.

A autarquia previdenciária, desde a Apelação, repisa argumentação pertinente à falta de interesse processual, situação não contemplada na forma em que delimitado o tema.

Antes de prosseguir, necessário evocar o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Tema n. 350 de Repercussão Geral, ao qual aderiu este eg. Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do Tema Repetitivo n. 660.

Estabeleceu o STF, no julgado acima, que “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”.

Até a pacificação da matéria pela Corte Suprema, a jurisprudência oscilava, não raro, admitindo que o benefício previdenciário fosse postulado em juízo independentemente de prévio requerimento administrativo. A atuação do Judiciário, ao apreciar originalmente a pretensão do segurado, confundia-se com a do próprio INSS.

Ao julgar o Tema n. 350, o STF delimitou com clareza o papel do Poder Judiciário na judicialização da previdência social, apartando-o do da Administração. Em outras palavras, reconheceu que cabe ao INSS, primariamente, a implementação da política pública previdenciária; e ao Judiciário, a supervisão dessa atividade, por meio do controle judicial.

Nesse contexto, preocupo-me que, ao não incluir a hipótese pertinente à falta de interesse processual nos limites da controvérsia a ser resolvida por esta Corte Superior, façamos letra morta dos Temas n. 350, do STF, e n. 660, deste Tribunal.

De acordo com o Tema n. 350, não há “ameaça ou lesão a direito” antes da apreciação e indeferimento do benefício pelo INSS. Não há, portanto, interesse de agir antes do indeferimento, pois ausente a necessidade da tutela jurisdicional. Friso que não se exige o esgotamento das vias administrativas, sendo suficiente decisão administrativa negativa para caracterizar o interesse de agir.

Ao decidir dessa maneira, o STF assentou que a pretensão do segurado deve, primeiro, ser apreciada e denegada pelo INSS, para que, só então, possa vir a ser desafiada judicialmente. É preciso que haja uma ação (ou omissão) administrativa prévia sobre a qual recairá o controle judicial.

É importante ressaltar que o Tema n. 350 previu exceções à exigibilidade de indeferimento prévio. Todavia, conforme exponho adiante, mesmo nessas situações, pressupõe-se uma ação ou omissão administrativa sobre a qual recairá o controle judicial.

Primeiro, o Tema n. 350 reconhece configurado o interesse de agir, mesmo sem indeferimento prévio, se excedido o prazo legal para análise pelo INSS.

Essa situação se relaciona com a mora do INSS na análise dos benefícios. A Administração não pode protelar indevidamente a apreciação dos requerimentos formulados por segurados da previdência social. Nesse caso, o interesse de agir estará caracterizado, não pela ação, mas pela omissão administrativa.

Anoto que a mora da apreciação de benefícios previdenciários é problema de profunda gravidade. O assunto foi tratado no Recurso Extraordinário 1.171.152, no bojo do qual o INSS firmou acordo, homologado pelo STF, obrigando-se a cumprir prazos

determinados para instrução e decisão de pedido de benefícios.

Segundo, consoante o Tema n. 350, não se exige requerimento prévio quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado.

Esse caso envolve questões já controvertidas e refutadas administrativamente – as teses da “desaposentação” ou da “revisão da vida toda” podem ser citadas como exemplos –, em que a exigência de pleito administrativo seria medida inócua, apta a gerar apenas desnecessária mobilização dos recursos do INSS.

Assinalo, contudo, que essa hipótese pressupõe que a questão veiculada no requerimento do segurado seja aquela mesma a cujo respeito a Administração já tenha se posicionado contrariamente, de modo notório e reiterado. Portanto, também aqui, há manifestação administrativa externada previamente passível de controle judicial.

A terceira, e última, situação prevista no Tema n. 350 que dispensa o requerimento prévio envolve as pretensões de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido. Neste caso, importante frisar, o requerimento continua sendo exigido se a pretensão depender da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração.

É possível constatar que essa situação, em verdade, não constitui exceção, senão confirmação da regra da exigência de requerimento prévio.

Ora, se a pretensão do segurado não depende da análise de matéria de fato alheia ao conhecimento do INSS, significa que já poderia ter sido apreciada por ocasião da concessão original do benefício a ser revisado, restabelecido ou mantido. Afinal, o INSS tem o dever legal de conceder, à luz dos elementos fáticos de que teve conhecimento, a melhor prestação possível ao segurado. A rigor, há aqui uma ação administrativa prévia a ser objeto de controle judicial: a irregularidade da concessão original do benefício a ser revisado, ou da cessação do benefício a ser restabelecido/mantido.

Em contrapartida, se a revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido depender de matéria de fato alheia ao conhecimento do INSS, caberá ao segurado levar os fatos ao conhecimento da autarquia previdenciária, por meio de documentos a serem veiculados em requerimento administrativo específico. Somente no caso de indeferimento dessa postulação surgirá o interesse de agir.

Diante desse quadro, fica claro que o Tema n. 350 não se compraz com uma perspectiva que considera o requerimento administrativo mera formalidade a ser superada para viabilizar o acesso à via judicial.

Por isso, requerimentos indeferidos por faltas exclusivas do segurado – como a ausência à perícia ou a omissão na juntada de documento solicitado pela autarquia – não são aptos a caracterizar o interesse de agir. Tampouco indeferimentos motivados na não apresentação injustificada de documentos obrigatórios ao requerimento administrativo, como a autodeclaração do segurado especial ou a inscrição no Cadastro Único, respectivamente, para benefícios rurais e benefícios de prestação continuada.

A propósito, assinalo que a Lei de Processo Administrativo Federal prevê direitos, mas também deveres ao administrado: expor os fatos conforme a verdade; proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé; não agir de modo temerário, prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos (art. 4º da Lei 9.784/1999).

Com essas considerações, cumpre enfrentar diretamente os termos em que delimitado o tema.

A controvérsia refere aos casos em que o segurado propõe demanda judicial instruindo-a com provas que não foram apresentadas ao INSS, por ocasião do requerimento administrativo. Daí, discute se o pagamento do benefício deve contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária.

Início a análise com casos hipotéticos: suponhamos um requerimento administrativo de aposentadoria rural por idade em que o segurado não tenha apresentado qualquer prova do efetivo exercício da atividade campesina; ou um requerimento de aposentadoria por tempo de contribuição em que o segurado pretende o reconhecimento de trabalho sujeito a condições especiais, mas não apresenta PPP, ou qualquer outro documento para comprovar a atividade prejudicial à saúde. Ao apreciar o requerimento, o INSS o indefere. De posse do indeferimento, o segurado ajuíza a demanda postulando a concessão judicial do benefício, instruindo-a, desta feita, com prova documental da atividade rural robusta, suficiente à concessão do benefício; ou, no segundo caso, com o PPP pertinente ao tempo especial.

Pelos termos em que delimitado o tema, nos casos hipotéticos acima, a discussão se restringiria a determinar se o benefício seria pago a contar da data do requerimento administrativo, ou da citação da autarquia previdenciária.

No entanto, é preciso perguntar: há interesse de agir nesses casos? A conduta do INSS caracterizou, efetivamente, ameaça ou lesão a direito? Penso que essa pergunta precisa ser respondida por esta Corte.

Deixando de lado os casos hipotéticos, é imprescindível estabelecer distinção entre duas situações que se colocam comumente.

A primeira situação, que se assemelha aos casos hipotéticos, é aquela em que o documento adicional – aquele só apresentado em juízo – já se encontra acessível e a sua incorporação ao processo administrativo depende exclusivamente do segurado. Neste caso, o ônus de apresentar o documento repousa inteiramente sobre o requerente.

A existência de interesse de agir em indeferimentos motivados pela ausência de documentos enquadrados nesta primeira situação precisa ser discutida.

De antemão, observo que argumentos de matiz "eficientista" ou "consequencialista" não refutam um entendimento que reconheça, nos casos referidos, a falta de interesse de agir.

A uma, porque o segurado poderá reiterar o requerimento ao INSS, desta vez, instruindo-o adequadamente. Logo, o direito material não estará prejudicado.

A duas, admitir demandas amparadas em indeferimentos dessa natureza termina impondo ao Judiciário a análise originária do requerimento, uma vez que, a rigor, aquele apreciado pela Administração foi outro. Há, portanto, subversão de atribuições com a transferência para o Judiciário de responsabilidades da Administração, trazendo-lhe os custos correspondentes.

A propósito, não custa rememorar que o Tribunal de Contas da União, em levantamento de auditoria (TC 022.354/2017-4), apontou que o sistema de judicialização dos benefícios previdenciários absorveu, no exercício de 2016, 60% dos magistrados e 38% dos servidores da Justiça Federal; 54% dos procuradores federais; 23% dos defensores públicos federais; 6% dos servidores do INSS, totalizando 15.889 agentes públicos e R\$4,6 bilhões.

Aos achados da auditoria do TCU, adito o fato de que, conforme dados do “Justiça em Números” do Conselho Nacional de Justiça, a judicialização da previdência permanece crescente até os dias atuais.

A segunda situação, por outro lado, ocorre quando o documento não é acessível ao requerente, mesmo tendo ele empreendido as diligências necessárias à sua obtenção/produção. De igual modo, quando o documento constituir prova de fato já conhecido – ou passível de ser conhecido – pelo INSS, a partir de consulta a seus sistemas informatizados. Nesses casos, o ônus pela ausência do documento não é do requerente.

Essas circunstâncias reclamam uma abordagem diferenciada no contexto do processo judicial, e o tratamento dado a cada caso depende da natureza específica do documento em questão e do grau de controle que o requerente tem sobre a sua disponibilidade. Como sempre, as disposições normativas específicas que governam o

processo administrativo previdenciário devem ser levadas em consideração ao lidar com esses cenários.

Por fim, a título de reforço argumentativo, cito caso emblemático. Atentemos aos milhões de benefícios rurais requeridos anualmente. Aqui se está a falar dos mais vulneráveis brasileiros. Prática comum nos sertões do Brasil é o requerimento administrativo, feito por patrono, advogado, sem o preenchimento da autodeclaração de rurícola, exigida pela legislação de regência. Tal prática leva ao indeferimento administrativo obrigatório e ao nascimento de demanda judicial, nesta ocasião instruída com o documento devidamente preenchido. O resultado é a penalização do segurado, que precisa aguardar mais vários meses para ver seu direito atendido, bem como a penalização da Fazenda, pelo pagamento de honorários de sucumbência. Penso que cabe também a esta Corte desestimular essa prática.

Por tais considerações, venho propor alteração na forma em que delimitado o tema e sugerir a seguinte redação: “Caso superada a ausência do interesse de agir, definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS: se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária”.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2020/0338878-8

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.912.784 / SP

Número Origem: 50025296220174036119

EM MESA

JULGADO: 22/05/2024

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. EITEL SANTIAGO DE BRITO PEREIRA

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
RECORRIDO : ADILSON NERE DA SILVA
ADVOGADO : DANIELA BATISTA PEZZUOL - SP257613
INTERES. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO IBDP -
"AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER - RS046917
ALEXANDRE SCHUMACHER TRICHES - RS065635
GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN - SC018200
DIEGO HENRIQUE SCHUSTER - RS080210
ADRIANO MAUSS E OUTRO(S) - RS106635

ASSUNTO: DIREITO PREVIDENCIÁRIO - Benefícios em Espécie - Aposentadoria por Tempo de Contribuição (Art. 55/6)

CERTIDÃO

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

A Primeira Seção, por unanimidade, determinou alteração na delimitação do tema 1124 e na redação para: "Caso superada a ausência do interesse de agir, definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS, se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária.", nos termos da questão de ordem proposta pelo Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

 2020/0338878-8 - REsp 1912784

RECURSO ESPECIAL Nº 1.913.152 - SP (2020/0341176-2)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
RECORRIDO : EMILIO CABRAL DOS REIS
ADVOGADOS : HUGO GONÇALVES DIAS - SP194212
FERNANDO GONCALVES DIAS - SP286841S
INTERES. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO
IBDP - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : ALEXANDRE SCHUMACHER TRICHES - RS065635
GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN - SC018200
DIEGO HENRIQUE SCHUSTER - RS080210
JANE LUCIA WILHELM BERWANGER - RS046917
ADRIANO MAUSS E OUTRO(S) - RS106635

EMENTA

QUESTÃO DE ORDEM

Senhora Presidente, venho propor Questão de Ordem que considero relevante em relação aos Recursos Especiais 1.912.784/SP, 1.905.830/SP e 1.913.152/SP.

É sempre salutar lembrar que o objetivo aqui é buscar solução mais abrangente e eficaz para o Recurso Especial que está sendo processado e julgado sob o rito dos Recursos Repetitivos nesta Primeira Seção. Espero com isso contribuir para a racionalização da litigiosidade previdenciária no nosso país.

A controvérsia foi assim delimitada: “Definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS: se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária”.

A autarquia previdenciária, desde a Apelação, repisa argumentação pertinente à falta de interesse processual, situação não contemplada na forma em que delimitado o tema.

Antes de prosseguir, necessário evocar o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Tema n. 350 de Repercussão Geral, ao qual aderiu este eg. Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do Tema Repetitivo n. 660.

Estabeleceu o STF, no julgado acima, que “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”.

Superior Tribunal de Justiça

Até a pacificação da matéria pela Corte Suprema, a jurisprudência oscilava, não raro, admitindo que o benefício previdenciário fosse postulado em juízo independentemente de prévio requerimento administrativo. A atuação do Judiciário, ao apreciar originalmente a pretensão do segurado, confundia-se com a do próprio INSS.

Ao julgar o Tema n. 350, o STF delimitou com clareza o papel do Poder Judiciário na judicialização da previdência social, apartando-o do da Administração. Em outras palavras, reconheceu que cabe ao INSS, primariamente, a implementação da política pública previdenciária; e ao Judiciário, a supervisão dessa atividade, por meio do controle judicial.

Nesse contexto, preocupo-me que, ao não incluir a hipótese pertinente à falta de interesse processual nos limites da controvérsia a ser resolvida por esta Corte Superior, façamos letra morta dos Temas n. 350, do STF, e n. 660, deste Tribunal.

De acordo com o Tema n. 350, não há “ameaça ou lesão a direito” antes da apreciação e indeferimento do benefício pelo INSS. Não há, portanto, interesse de agir antes do indeferimento, pois ausente a necessidade da tutela jurisdicional. Friso que não se exige o esgotamento das vias administrativas, sendo suficiente decisão administrativa negativa para caracterizar o interesse de agir.

Ao decidir dessa maneira, o STF assentou que a pretensão do segurado deve, primeiro, ser apreciada e denegada pelo INSS, para que, só então, possa vir a ser desafiada judicialmente. É preciso que haja uma ação (ou omissão) administrativa prévia sobre a qual recairá o controle judicial.

É importante ressaltar que o Tema n. 350 previu exceções à exigibilidade de indeferimento prévio. Todavia, conforme exponho adiante, mesmo nessas situações, pressupõe-se uma ação ou omissão administrativa sobre a qual recairá o controle judicial.

Primeiro, o Tema n. 350 reconhece configurado o interesse de agir, mesmo sem indeferimento prévio, se excedido o prazo legal para análise pelo INSS.

Essa situação se relaciona com a mora do INSS na análise dos benefícios. A Administração não pode protelar indevidamente a apreciação dos requerimentos formulados por segurados da previdência social. Nesse caso, o interesse de agir estará caracterizado, não pela ação, mas pela omissão administrativa.

Anoto que a mora da apreciação de benefícios previdenciários é problema de profunda gravidade. O assunto foi tratado no Recurso Extraordinário 1.171.152, no bojo do qual o INSS firmou acordo, homologado pelo STF, obrigando-se a cumprir prazos

Superior Tribunal de Justiça

determinados para instrução e decisão de pedido de benefícios.

Segundo, consoante o Tema n. 350, não se exige requerimento prévio quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado.

Esse caso envolve questões já controvertidas e refutadas administrativamente – as teses da “desaposentação” ou da “revisão da vida toda” podem ser citadas como exemplos –, em que a exigência de pleito administrativo seria medida inócua, apta a gerar apenas desnecessária mobilização dos recursos do INSS.

Assinalo, contudo, que essa hipótese pressupõe que a questão veiculada no requerimento do segurado seja aquela mesma a cujo respeito a Administração já tenha se posicionado contrariamente, de modo notório e reiterado. Portanto, também aqui, há manifestação administrativa externada previamente passível de controle judicial.

A terceira, e última, situação prevista no Tema n. 350 que dispensa o requerimento prévio envolve as pretensões de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido. Neste caso, importante frisar, o requerimento continua sendo exigido se a pretensão depender da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração.

É possível constatar que essa situação, em verdade, não constitui exceção, senão confirmação da regra da exigência de requerimento prévio.

Ora, se a pretensão do segurado não depende da análise de matéria de fato alheia ao conhecimento do INSS, significa que já poderia ter sido apreciada por ocasião da concessão original do benefício a ser revisado, restabelecido ou mantido. Afinal, o INSS tem o dever legal de conceder, à luz dos elementos fáticos de que teve conhecimento, a melhor prestação possível ao segurado. A rigor, há aqui uma ação administrativa prévia a ser objeto de controle judicial: a irregularidade da concessão original do benefício a ser revisado, ou da cessação do benefício a ser restabelecido/mantido.

Em contrapartida, se a revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido depender de matéria de fato alheia ao conhecimento do INSS, caberá ao segurado levar os fatos ao conhecimento da autarquia previdenciária, por meio de documentos a serem veiculados em requerimento administrativo específico. Somente no caso de indeferimento dessa postulação surgirá o interesse de agir.

Diante desse quadro, fica claro que o Tema n. 350 não se compraz com uma

Superior Tribunal de Justiça

perspectiva que considera o requerimento administrativo mera formalidade a ser superada para viabilizar o acesso à via judicial.

Por isso, requerimentos indeferidos por faltas exclusivas do segurado – como a ausência à perícia ou a omissão na juntada de documento solicitado pela autarquia – não são aptos a caracterizar o interesse de agir. Tampouco indeferimentos motivados na não apresentação injustificada de documentos obrigatórios ao requerimento administrativo, como a autodeclaração do segurado especial ou a inscrição no Cadastro Único, respectivamente, para benefícios rurais e benefícios de prestação continuada.

A propósito, assinalo que a Lei de Processo Administrativo Federal prevê direitos, mas também deveres ao administrado: expor os fatos conforme a verdade; proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé; não agir de modo temerário, prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos (art. 4º da Lei 9.784/1999).

Com essas considerações, cumpre enfrentar diretamente os termos em que delimitado o tema.

A controvérsia refere aos casos em que o segurado propõe demanda judicial instruindo-a com provas que não foram apresentadas ao INSS, por ocasião do requerimento administrativo. Daí, discute se o pagamento do benefício deve contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária.

Início a análise com casos hipotéticos: suponhamos um requerimento administrativo de aposentadoria rural por idade em que o segurado não tenha apresentado qualquer prova do efetivo exercício da atividade campesina; ou um requerimento de aposentadoria por tempo de contribuição em que o segurado pretende o reconhecimento de trabalho sujeito a condições especiais, mas não apresenta PPP, ou qualquer outro documento para comprovar a atividade prejudicial à saúde. Ao apreciar o requerimento, o INSS o indefere. De posse do indeferimento, o segurado ajuíza a demanda postulando a concessão judicial do benefício, instruindo-a, desta feita, com prova documental da atividade rural robusta, suficiente à concessão do benefício; ou, no segundo caso, com o PPP pertinente ao tempo especial.

Pelos termos em que delimitado o tema, nos casos hipotéticos acima, a discussão se restringiria a determinar se o benefício seria pago a contar da data do requerimento administrativo, ou da citação da autarquia previdenciária.

No entanto, é preciso perguntar: há interesse de agir nesses casos? A conduta do INSS caracterizou, efetivamente, ameaça ou lesão a direito? Penso que essa pergunta precisa

Superior Tribunal de Justiça

ser respondida por esta Corte.

Deixando de lado os casos hipotéticos, é imprescindível estabelecer uma distinção entre duas situações que se colocam comumente.

A primeira situação, que se assemelha aos casos hipotéticos, é aquela em que o documento adicional – aquele só apresentado em juízo – já se encontra acessível e a sua incorporação ao processo administrativo depende exclusivamente do segurado. Neste caso, o ônus de apresentar o documento repousa inteiramente sobre o requerente.

A existência de interesse de agir em indeferimentos motivados pela ausência de documentos enquadrados nesta primeira situação precisa ser discutida.

De antemão, observo que argumentos de matiz "eficientista" ou "consequencialista" não refutam um entendimento que reconheça, nos casos referidos, a falta de interesse de agir.

A uma, porque o segurado poderá reiterar o requerimento ao INSS, desta vez, instruindo-o adequadamente. Logo, o direito material não estará prejudicado.

A duas, admitir demandas amparadas em indeferimentos dessa natureza termina impondo ao Judiciário a análise originária do requerimento, uma vez que, a rigor, aquele apreciado pela Administração foi outro. Há, portanto, subversão de atribuições com a transferência para o Judiciário de responsabilidades da Administração, trazendo-lhe os custos correspondentes.

A propósito, não custa rememorar que o Tribunal de Contas da União, em levantamento de auditoria (TC 022.354/2017-4), apontou que o sistema de judicialização dos benefícios previdenciários absorveu, no exercício de 2016, 60% dos magistrados e 38% dos servidores da Justiça Federal; 54% dos procuradores federais; 23% dos defensores públicos federais; 6% dos servidores do INSS, totalizando 15.889 agentes públicos e R\$4,6 bilhões.

Aos achados da auditoria do TCU, adito o fato de que, conforme dados do “Justiça em Números” do Conselho Nacional de Justiça, a judicialização da previdência permanece crescente até os dias atuais.

A segunda situação, por outro lado, ocorre quando o documento não é acessível ao requerente, mesmo tendo ele empreendido as diligências necessárias à sua obtenção/produção. De igual modo, quando o documento constituir prova de fato já conhecido – ou passível de ser conhecido – pelo INSS, a partir de consulta a seus sistemas informatizados. Nesses casos, o ônus pela ausência do documento não é do requerente.

Superior Tribunal de Justiça

Essas circunstâncias reclamam uma abordagem diferenciada no contexto do processo judicial, e o tratamento dado a cada caso depende da natureza específica do documento em questão e do grau de controle que o requerente tem sobre a sua disponibilidade. Como sempre, as disposições normativas específicas que governam o processo administrativo previdenciário devem ser levadas em consideração ao lidar com esses cenários.

Por fim, a título de reforço argumentativo, cito caso emblemático. Atentemo-nos aos milhões de benefícios rurais requeridos anualmente. Aqui se está a falar dos mais vulneráveis brasileiros. Prática comum nos sertões do Brasil é o requerimento administrativo, feito por patrono, advogado, sem o preenchimento da autodeclaração de rurícola, exigida pela legislação de regência. Tal prática leva ao indeferimento administrativo obrigatório e ao nascimento de demanda judicial, nesta ocasião instruída com o documento devidamente preenchido. O resultado é a penalização do segurado, que precisa aguardar mais vários meses para ver seu direito atendido, bem como a penalização da Fazenda, pelo pagamento de honorários de sucumbência. Penso que cabe também a esta Corte desestimular essa prática.

Por tais considerações, venho propor alteração na forma em que delimitado o tema e sugerir a seguinte redação: "Caso superada a ausência do interesse de agir, definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS: se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária".

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça: "A Primeira Seção, por unanimidade, determinou alteração na delimitação do tema 1124 e na redação para: "Caso superada a ausência do interesse de agir, definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS, se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária.", nos termos da questão de ordem proposta pelo Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão."

Brasília, 22 de maio de 2024(data do julgamento).

525
REsp 1913152

C532497051-03@
2020/0341176-2

C287810-0224@
Documento

Página 6

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1913152 - SP (2020/0341176-2)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
RECORRIDO : EMILIO CABRAL DOS REIS
ADVOGADOS : HUGO GONÇALVES DIAS - SP194212
FERNANDO GONCALVES DIAS - SP286841S
INTERES. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO
IBDP - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : ALEXANDRE SCHUMACHER TRICHES - RS065635
GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN - SC018200
DIEGO HENRIQUE SCHUSTER - RS080210
JANE LUCIA WILHELM BERWANGER - RS046917
ADRIANO MAUSS E OUTRO(S) - RS106635

QUESTÃO DE ORDEM

Senhora Presidente, venho propor Questão de Ordem que considero relevante em relação aos Recursos Especiais 1.912.784/SP, 1.905.830/SP e 1.913.152/SP.

É sempre salutar lembrar que o objetivo aqui é buscar solução mais abrangente e eficaz para o Recurso Especial que está sendo processado e julgado sob o rito dos Recursos Repetitivos nesta Primeira Seção. Espero com isso contribuir para a racionalização da litigiosidade previdenciária no nosso país.

A controvérsia foi assim delimitada: "Definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS: se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária".

A autarquia previdenciária, desde a Apelação, repisa argumentação pertinente à falta de interesse processual, situação não contemplada na forma em que delimitado o tema.

Antes de prosseguir, necessário evocar o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Tema n. 350 de Repercussão Geral, ao qual aderiu este eg. Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do Tema Repetitivo n. 660.

Estabeleceu o STF, no julgado acima, que “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”.

Até a pacificação da matéria pela Corte Suprema, a jurisprudência oscilava, não raro, admitindo que o benefício previdenciário fosse postulado em juízo independentemente de prévio requerimento administrativo. A atuação do Judiciário, ao apreciar originalmente a pretensão do segurado, confundia-se com a do próprio INSS.

Ao julgar o Tema n. 350, o STF delimitou com clareza o papel do Poder Judiciário na judicialização da previdência social, apartando-o do da Administração. Em outras palavras, reconheceu que cabe ao INSS, primariamente, a implementação da política pública previdenciária; e ao Judiciário, a supervisão dessa atividade, por meio do controle judicial.

Nesse contexto, preocupo-me que, ao não incluir a hipótese pertinente à falta de interesse processual nos limites da controvérsia a ser resolvida por esta Corte Superior, façamos letra morta dos Temas n. 350, do STF, e n. 660, deste Tribunal.

De acordo com o Tema n. 350, não há “ameaça ou lesão a direito” antes da apreciação e indeferimento do benefício pelo INSS. Não há, portanto, interesse de agir antes do indeferimento, pois ausente a necessidade da tutela jurisdicional. Friso que não se exige o esgotamento das vias administrativas, sendo suficiente decisão administrativa negativa para caracterizar o interesse de agir.

Ao decidir dessa maneira, o STF assentou que a pretensão do segurado deve, primeiro, ser apreciada e denegada pelo INSS, para que, só então, possa vir a ser desafiada judicialmente. É preciso que haja uma ação (ou omissão) administrativa prévia sobre a qual recairá o controle judicial.

É importante ressaltar que o Tema n. 350 previu exceções à exigibilidade de indeferimento prévio. Todavia, conforme exponho adiante, mesmo nessas situações, pressupõe-se uma ação ou omissão administrativa sobre a qual recairá o controle judicial.

Primeiro, o Tema n. 350 reconhece configurado o interesse de agir, mesmo sem indeferimento prévio, se excedido o prazo legal para análise pelo INSS.

Essa situação se relaciona com a mora do INSS na análise dos benefícios. A Administração não pode protelar indevidamente a apreciação dos requerimentos formulados por segurados da previdência social. Nesse caso, o interesse de agir estará caracterizado, não pela ação, mas pela omissão administrativa.

Anoto que a mora da apreciação de benefícios previdenciários é problema de profunda gravidade. O assunto foi tratado no Recurso Extraordinário 1.171.152, no bojo

do qual o INSS firmou acordo, homologado pelo STF, obrigando-se a cumprir prazos determinados para instrução e decisão de pedido de benefícios.

Segundo, consoante o Tema n. 350, não se exige requerimento prévio quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado.

Esse caso envolve questões já controvertidas e refutadas administrativamente – as teses da “desaposentação” ou da “revisão da vida toda” podem ser citadas como exemplos –, em que a exigência de pleito administrativo seria medida inócua, apta a gerar apenas desnecessária mobilização dos recursos do INSS.

Assinalo, contudo, que essa hipótese pressupõe que a questão veiculada no requerimento do segurado seja aquela mesma a cujo respeito a Administração já tenha se posicionado contrariamente, de modo notório e reiterado. Portanto, também aqui, há manifestação administrativa externada previamente passível de controle judicial.

A terceira, e última, situação prevista no Tema n. 350 que dispensa o requerimento prévio envolve as pretensões de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido. Neste caso, importante frisar, o requerimento continua sendo exigido se a pretensão depender da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração.

É possível constatar que essa situação, em verdade, não constitui exceção, senão confirmação da regra da exigência de requerimento prévio.

Ora, se a pretensão do segurado não depende da análise de matéria de fato alheia ao conhecimento do INSS, significa que já poderia ter sido apreciada por ocasião da concessão original do benefício a ser revisado, restabelecido ou mantido. Afinal, o INSS tem o dever legal de conceder, à luz dos elementos fáticos de que teve conhecimento, a melhor prestação possível ao segurado. A rigor, há aqui uma ação administrativa prévia a ser objeto de controle judicial: a irregularidade da concessão original do benefício a ser revisado, ou da cessação do benefício a ser restabelecido/mantido.

Em contrapartida, se a revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido depender de matéria de fato alheia ao conhecimento do INSS, caberá ao segurado levar os fatos ao conhecimento da autarquia previdenciária, por meio de documentos a serem veiculados em requerimento administrativo específico. Somente no caso de indeferimento dessa postulação surgirá o interesse de agir.

Diante desse quadro, fica claro que o Tema n. 350 não se compraz com uma perspectiva que considera o requerimento administrativo mera formalidade a ser superada

para viabilizar o acesso à via judicial.

Por isso, requerimentos indeferidos por faltas exclusivas do segurado – como a ausência à perícia ou a omissão na juntada de documento solicitado pela autarquia – não são aptos a caracterizar o interesse de agir. Tampouco indeferimentos motivados na não apresentação injustificada de documentos obrigatórios ao requerimento administrativo, como a autodeclaração do segurado especial ou a inscrição no Cadastro Único, respectivamente, para benefícios rurais e benefícios de prestação continuada.

A propósito, assinalo que a Lei de Processo Administrativo Federal prevê direitos, mas também deveres ao administrado: expor os fatos conforme a verdade; proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé; não agir de modo temerário, prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos (art. 4º da Lei 9.784/1999).

Com essas considerações, cumpre enfrentar diretamente os termos em que delimitado o tema.

A controvérsia refere aos casos em que o segurado propõe demanda judicial instruindo-a com provas que não foram apresentadas ao INSS, por ocasião do requerimento administrativo. Daí, discute se o pagamento do benefício deve contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária.

Início a análise com casos hipotéticos: suponhamos um requerimento administrativo de aposentadoria rural por idade em que o segurado não tenha apresentado qualquer prova do efetivo exercício da atividade campesina; ou um requerimento de aposentadoria por tempo de contribuição em que o segurado pretende o reconhecimento de trabalho sujeito a condições especiais, mas não apresenta PPP, ou qualquer outro documento para comprovar a atividade prejudicial à saúde. Ao apreciar o requerimento, o INSS o indefere. De posse do indeferimento, o segurado ajuíza a demanda postulando a concessão judicial do benefício, instruindo-a, desta feita, com prova documental da atividade rural robusta, suficiente à concessão do benefício; ou, no segundo caso, com o PPP pertinente ao tempo especial.

Pelos termos em que delimitado o tema, nos casos hipotéticos acima, a discussão se restringiria a determinar se o benefício seria pago a contar da data do requerimento administrativo, ou da citação da autarquia previdenciária.

No entanto, é preciso perguntar: há interesse de agir nesses casos? A conduta do INSS caracterizou, efetivamente, ameaça ou lesão a direito? Penso que essa pergunta precisa ser respondida por esta Corte.

Deixando de lado os casos hipotéticos, é imprescindível estabelecer uma

distinção entre duas situações que se colocam comumente.

A primeira situação, que se assemelha aos casos hipotéticos, é aquela em que o documento adicional – aquele só apresentado em juízo – já se encontra acessível e a sua incorporação ao processo administrativo depende exclusivamente do segurado. Neste caso, o ônus de apresentar o documento repousa inteiramente sobre o requerente.

A existência de interesse de agir em indeferimentos motivados pela ausência de documentos enquadrados nesta primeira situação precisa ser discutida.

De antemão, observo que argumentos de matiz "eficientista" ou "consequencialista" não refutam um entendimento que reconheça, nos casos referidos, a falta de interesse de agir.

A uma, porque o segurado poderá reiterar o requerimento ao INSS, desta vez, instruindo-o adequadamente. Logo, o direito material não estará prejudicado.

A duas, admitir demandas amparadas em indeferimentos dessa natureza termina impondo ao Judiciário a análise originária do requerimento, uma vez que, a rigor, aquele apreciado pela Administração foi outro. Há, portanto, subversão de atribuições com a transferência para o Judiciário de responsabilidades da Administração, trazendo-lhe os custos correspondentes.

A propósito, não custa rememorar que o Tribunal de Contas da União, em levantamento de auditoria (TC 022.354/2017-4), apontou que o sistema de judicialização dos benefícios previdenciários absorveu, no exercício de 2016, 60% dos magistrados e 38% dos servidores da Justiça Federal; 54% dos procuradores federais; 23% dos defensores públicos federais; 6% dos servidores do INSS, totalizando 15.889 agentes públicos e R\$4,6 bilhões.

Aos achados da auditoria do TCU, adito o fato de que, conforme dados do “Justiça em Números” do Conselho Nacional de Justiça, a judicialização da previdência permanece crescente até os dias atuais.

A segunda situação, por outro lado, ocorre quando o documento não é acessível ao requerente, mesmo tendo ele empreendido as diligências necessárias à sua obtenção/produção. De igual modo, quando o documento constituir prova de fato já conhecido – ou passível de ser conhecido – pelo INSS, a partir de consulta a seus sistemas informatizados. Nesses casos, o ônus pela ausência do documento não é do requerente.

Essas circunstâncias reclamam uma abordagem diferenciada no contexto do processo judicial, e o tratamento dado a cada caso depende da natureza específica do documento em questão e do grau de controle que o requerente tem sobre a sua

disponibilidade. Como sempre, as disposições normativas específicas que governam o processo administrativo previdenciário devem ser levadas em consideração ao lidar com esses cenários.

Por fim, a título de reforço argumentativo, cito caso emblemático. Atentemos aos milhões de benefícios rurais requeridos anualmente. Aqui se está a falar dos mais vulneráveis brasileiros. Prática comum nos sertões do Brasil é o requerimento administrativo, feito por patrono, advogado, sem o preenchimento da autodeclaração de rurícola, exigida pela legislação de regência. Tal prática leva ao indeferimento administrativo obrigatório e ao nascimento de demanda judicial, nesta ocasião instruída com o documento devidamente preenchido. O resultado é a penalização do segurado, que precisa aguardar mais vários meses para ver seu direito atendido, bem como a penalização da Fazenda, pelo pagamento de honorários de sucumbência. Penso que cabe também a esta Corte desestimular essa prática.

Por tais considerações, venho propor alteração na forma em que delimitado o tema e sugerir a seguinte redação: “Caso superada a ausência do interesse de agir, definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS: se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária”

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2020/0341176-2

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.913.152 / SP

Números Origem: 00118392920104036183 118392920104036183

EM MESA

JULGADO: 22/05/2024

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. EITEL SANTIAGO DE BRITO PEREIRA

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
RECORRIDO : EMILIO CABRAL DOS REIS
ADVOGADOS : HUGO GONÇALVES DIAS - SP194212
FERNANDO GONCALVES DIAS - SP286841S
INTERES. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO IBDP -
"AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : ALEXANDRE SCHUMACHER TRICHES - RS065635
GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN - SC018200
DIEGO HENRIQUE SCHUSTER - RS080210
JANE LUCIA WILHELM BERWANGER - RS046917
ADRIANO MAUSS E OUTRO(S) - RS106635

ASSUNTO: DIREITO PREVIDENCIÁRIO - Benefícios em Espécie - Aposentadoria Especial (Art. 57/8)

CERTIDÃO

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

A Primeira Seção, por unanimidade, determinou alteração na delimitação do tema 1124 e na redação para: "Caso superada a ausência do interesse de agir, definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS, se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária.", nos termos da questão de ordem proposta pelo Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

 2020/0341176-2 - REsp 1913152