

03/09/2014

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.240 MINAS GERAIS**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ROBERTO BARROSO</b>
<b>RECTE.(S)</b>	<b>: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL FEDERAL</b>
<b>RECDO.(A/S)</b>	<b>: MARLENE DE ARAÚJO SANTOS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FABRÍCIO JOSÉ DE AVELAR</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: UNIÃO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO-IBDP</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN</b>

***Ementa:*** RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO E INTERESSE EM AGIR.

1. A instituição de condições para o regular exercício do direito de ação é compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição. Para se caracterizar a presença de interesse em agir, é preciso haver necessidade de ir a juízo.

2. A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o exaurimento das vias administrativas.

3. A exigência de prévio requerimento administrativo não deve prevalecer quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado.

4. Na hipótese de pretensão de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido, considerando que o INSS tem o dever legal de conceder a prestação mais vantajosa possível, o pedido poderá ser formulado diretamente em juízo – salvo se depender

**RE 631240 / MG**

da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração –, uma vez que, nesses casos, a conduta do INSS já configura o não acolhimento ao menos tácito da pretensão.

5. Tendo em vista a prolongada oscilação jurisprudencial na matéria, inclusive no Supremo Tribunal Federal, deve-se estabelecer uma fórmula de transição para lidar com as ações em curso, nos termos a seguir expostos.

6. Quanto às ações ajuizadas até a conclusão do presente julgamento (03.09.2014), sem que tenha havido prévio requerimento administrativo nas hipóteses em que exigível, será observado o seguinte: (i) caso a ação tenha sido ajuizada no âmbito de Juizado Itinerante, a ausência de anterior pedido administrativo não deverá implicar a extinção do feito; (ii) caso o INSS já tenha apresentado contestação de mérito, está caracterizado o interesse em agir pela resistência à pretensão; (iii) as demais ações que não se enquadrem nos itens (i) e (ii) ficarão sobrestadas, observando-se a sistemática a seguir.

7. Nas ações sobrestadas, o autor será intimado a dar entrada no pedido administrativo em 30 dias, sob pena de extinção do processo. Comprovada a postulação administrativa, o INSS será intimado a se manifestar acerca do pedido em até 90 dias, prazo dentro do qual a Autarquia deverá colher todas as provas eventualmente necessárias e proferir decisão. Se o pedido for acolhido administrativamente ou não puder ter o seu mérito analisado devido a razões imputáveis ao próprio requerente, extingue-se a ação. Do contrário, estará caracterizado o interesse em agir e o feito deverá prosseguir.

8. Em todos os casos acima – itens (i), (ii) e (iii) –, tanto a análise administrativa quanto a judicial deverão levar em conta a data do início da ação como data de entrada do requerimento, para todos os efeitos legais.

9. Recurso extraordinário a que se dá parcial provimento, reformando-se o acórdão recorrido para determinar a baixa dos autos ao juiz de primeiro grau, o qual deverá intimar a autora – que alega ser trabalhadora rural informal – a dar entrada no pedido administrativo em

**RE 631240 / MG**

30 dias, sob pena de extinção. Comprovada a postulação administrativa, o INSS será intimado para que, em 90 dias, colha as provas necessárias e profira decisão administrativa, considerando como data de entrada do requerimento a data do início da ação, para todos os efeitos legais. O resultado será comunicado ao juiz, que apreciará a subsistência ou não do interesse em agir.

**A C Ó R D Ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski (Vice-Presidente no exercício da Presidência), na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos e nos termos do voto do relator, em dar parcial provimento ao recurso, vencidos, em menor extensão, a Ministra Rosa Weber, e, integralmente, os Ministros Marco Aurélio e Cármen Lúcia. Colhido o voto do Ministro Dias Toffoli, que acompanhou o Relator.

Brasília, 03 de setembro de 2014.

**MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - RELATOR**

27/08/2014

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.240 MINAS GERAIS**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ROBERTO BARROSO</b>
<b>RECTE.(S)</b>	<b>: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL FEDERAL</b>
<b>RECDO.(A/S)</b>	<b>: MARLENE DE ARAÚJO SANTOS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FABRÍCIO JOSÉ DE AVELAR</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: UNIÃO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO-IBDP</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN</b>

**RELATÓRIO:**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

1. Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão do TRF da 1ª Região, que possui a seguinte ementa:

“PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA POR IDADE. EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, À MÍNGUA DE PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO PROVIDA. SENTENÇA ANULADA.

1. Em matéria previdenciária, a não postulação administrativa do benefício não impede a propositura da ação judicial, consoante orientação jurisprudencial da Primeira Seção desta Corte (EAC 1999.01.00.090074-6/MG, Relator Des. Fed. Amílcar Machado, DJ 24.11.2003).

2. Apelação a que se dá provimento para anular a r. sentença, determinando o retorno dos autos ao juízo de origem, a fim de que se dê prosseguimento ao processo.”

**RE 631240 / MG**

2. Na origem, cuida-se de ação em que se busca a concessão de aposentadoria rural por idade, proposta por segurada que alega ser diarista e que não formulou prévio requerimento administrativo.

3. O MM. Juízo de Direito da Comarca de Teófilo Otoni/MG proferiu sentença que extinguiu o feito sem resolução de mérito, por entender que a ausência de pretensão resistida descaracterizaria o interesse de agir. Tal sentença foi anulada pelo acórdão recorrido, sob o argumento de que exigir o prévio requerimento administrativo violaria o “preceito constitucional da livre acessibilidade ao Poder Judiciário”.

4. Os embargos declaratórios do INSS foram rejeitados.

5. A Autarquia, então, interpôs recursos especial e extraordinário, este último com fundamento no art. 102, III, *a*, da Constituição, no qual alega violação aos arts. 2º e 5º, XXXV, da CRFB/88. A tese da recorrente pode ser sintetizada no seguinte parágrafo (fls. 92):

“(...) as condições da ação, e particularmente o interesse de agir, são mandamentos que evitam a violação indireta do postulado de imparcialidade e subsidiariedade da tutela jurisdicional, e sua inopinada desconsideração não importa em simples ampliação do âmbito de proteção do direito de ação, mas na permissão de um abuso de direito, pelo lado do autor, e de um abuso de autoridade, por parte do juiz. Já quando a relação de direito material diz respeito a direitos subjetivos oponíveis contra a Previdência Social, incorre o magistrado em incisiva malversação do princípio da separação de poderes, pois se arroga a função de executor das leis concernentes à análise de pedidos de benefícios previdenciários e assistenciais. Assim, não se trata apenas de uma interpretação equivocada do art. 5º, XXXV, nem tampouco de uma interpretação da regra infraconstitucional de Direito Processual, mas de uma notória invasão das atribuições do Executivo pelo Judiciário, despida

**RE 631240 / MG**

de fundamento razoável ou sequer de motivação clara.”  
(destaques acrescentados)

6. Não houve contrarrazões (fls. 98-v).

7. Os recursos excepcionais não foram admitidos na origem. Interposto agravo de instrumento, o então relator do feito, Min. Joaquim Barbosa, determinou sua conversão para recurso extraordinário.

8. Na sequência, a matéria foi submetida ao Plenário Virtual, no qual foi reconhecida a repercussão geral, nos seguintes termos:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO.  
PREVIDENCIÁRIO. PRÉVIA POSTULAÇÃO  
ADMINISTRATIVA COMO CONDIÇÃO DE POSTULAÇÃO  
JUDICIAL RELATIVA A BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO.  
REPERCUSSÃO GERAL. EXISTÊNCIA. Está caracterizada a  
repercussão geral da controvérsia acerca da existência de prévia  
postulação perante a administração para defesa de direito  
ligado à concessão ou revisão de benefício previdenciário como  
condição para busca de tutela jurisdicional de idêntico direito.”

9. A Procuradoria-Geral da República opinou pelo não conhecimento do recurso, por entendê-lo meramente protelatório, e, no mérito, pelo seu improvimento, já que o acesso ao Judiciário somente poderia ser limitado de forma “excepcional, expressa e temporal”, como se extrai dos arts. 114, § 2º, e 217, § 1º, da Constituição (fls. 138-140).

10. Constam nos autos manifestações de terceiros, que trazem elementos a serem considerados no julgamento (fls. 143-146, 149-153 e 255-259):

(a) há locais em que não há agência da Previdência Social próxima, o que significaria impor um excessivo ônus aos segurados para formulação de prévio pedido administrativo;

**RE 631240 / MG**

(b) há situações em que o INSS nunca concede benefícios, tal como ocorre nos casos de trabalhadores rurais “bóia-fria”, ou de pedidos de pensão por morte em que o dependente não tem o CPF, NIT ou PIS do falecido, de modo que não faria sentido exigir requerimento administrativo prévio;

(c) o provimento do recurso ocasionaria a anulação de milhares de processos judiciais sobrestados, que teriam de retornar à fase administrativa, o que inviabilizaria o funcionamento das agências do INSS, já sobrecarregadas. Indeferidos os pedidos, esta demanda iria para o Judiciário.

11. As referidas manifestações ainda sugerem a modulação dos efeitos de eventual provimento do recurso, nos seguintes termos:

(a) quanto aos processos judiciais sobrestados, deve ser concedido prazo para formulação do requerimento administrativo, aproveitando-se os atos do processo em caso de indeferimento pelo INSS, e extinguindo-se apenas aqueles feitos em que o pedido administrativo for deferido; ou

(b) somente deve ser exigido prévio requerimento administrativo para as ações ajuizadas após o julgamento do presente recurso; ou ainda

(c) não deve ser exigido prévio requerimento administrativo quando não houver agência da Previdência Social num raio de 30 km da residência do requerente.

12. Há pedido de admissão de Catarina Rossoni Barbiero como *amicus curiae*, com manifestação pelo improvimento do recurso, nos termos da Súmula 9 do TRF da 3ª Região (fls. 156-167, 169-181 e 261-265).

13. A União também pediu seu ingresso como *amicus curiae* e defendeu o provimento do recurso. Para tanto, acrescentou às razões da ora recorrente os seguintes argumentos de ordem prática (fls. 185-196):

“a. Estrutura e especialização dos órgãos do Poder

**RE 631240 / MG**

Executivo no recebimento, análise e decisão dos pleitos de concessão de benefício;

b. Redução de demandas judiciais que exigiriam o exame, não apenas do direito em si, mas de inúmeros documentos e de variadas situações de fato pelo Judiciário, que não está, nem deveria estar, aparelhado para essa função;

c. O exame administrativo inicial evita que os questionamentos decorrentes da concessão sejam transferidos para as procuradorias dos órgãos em situações que, na maior parte, poderiam ser solucionadas administrativamente;

d. Tanto o Poder Público quanto o segurado e seus beneficiários ganham em celeridade na concessão e no gozo do benefício;

e. Na via administrativa, um servidor especializado exerce a função de concessor que, no Judiciário, exigirá a atuação de diversos agentes públicos (um juiz, um advogado particular ou defensor público, um procurador e diversos servidores da Justiça);

f. Toda a sociedade será poupada de despesas com recursos humanos e materiais no curso do processo judicial, recursos estes que poderão ser mais bem direcionados para a solução ou redução no tempo de resposta às questões que realmente dependem do Poder Judiciário;

g. Inexistem ônus financeiros para os segurados nos pleitos administrativos;

h. A parcela dos beneficiários menos esclarecida sobre seus direitos poderá ser confundida sobre a via mais adequada a buscá-los.”

14. Às fls. 197-205, foi juntado pedido de assistência de 41 (quarenta e um) trabalhadores rurais idosos, com manifestação pelo improvimento do recurso.

15. O Defensor Público-Geral Federal também requereu seu ingresso como *amicus curiae* (fls. 267/268).



**RE 631240 / MG**

16. O relator originário foi por mim substituído.

17. Foram admitidos como *amici curiae* a União e o Defensor Público-Geral Federal, e indeferidos os pedidos dos demais interessados.

18. Depois dessa decisão, o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP requereu ingresso como *amicus curiae*, manifestando-se pelo improvimento do recurso (fls. 286-296).

19. Paralelamente, o Defensor Público-Geral Federal apresentou razões contrárias ao acolhimento do recurso (fls. 323-330).

20. Admiti o IBDP como *amicus curiae* (fl. 334).

21. Indeferi pedido de ingresso como *amicus curiae* da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas – COBAP, por ter sido formulado depois da inclusão do feito em pauta, na linha da atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

**22. É o relatório.**

27/08/2014

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.240 MINAS GERAIS**

**VOTO:**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

1. Discute-se neste recurso a constitucionalidade da exigência de prévio requerimento administrativo como condição para propositura de ações judiciais previdenciárias, à luz das cláusulas da separação dos Poderes e da inafastabilidade da jurisdição. Tal exigência é comumente formulada a título de comprovação do interesse em agir, condição da ação que se refere à necessidade da prestação jurisdicional.

2. O tema pode ser inserido numa discussão mais ampla, atinente à constitucionalidade das condições da ação. Em outros termos: a exigência de alguns requisitos para o regular exercício do direito de ação é compatível com a garantia de amplo acesso ao Poder Judiciário?

**I. CONSTITUCIONALIDADE DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO**

3. A jurisprudência desta Corte sempre afirmou que decisões extintivas de processos por ausência de condições da ação não violam a inafastabilidade da jurisdição. Nesse sentido:

**“Execução fiscal. - Inexistem as alegadas ofensas ao artigo 5º, XXXV, da Constituição, porquanto, por ter sido julgada extinta a execução fiscal por falta do interesse de agir, não se pode pretender, sob o fundamento de não ser cabível no caso essa extinção, que a decisão judicial que a confirmou haja impedido o livre acesso ao Poder Judiciário, ou haja violado o artigo 156, I, da Constituição que instituiu, em favor dos municípios, o IPTU. Recurso extraordinário não conhecido.” (RE 287.154, Rel. Min. Moreira Alves, j. 09.10.2001 – destaques acrescentados)**

**RE 631240 / MG**

4. Isto porque, segundo a doutrina (Luiz Guilherme Marinoni, *Teoria geral do processo*, 2013, p. 191/192), as condições incidem não propriamente sobre o direito de ação – exercido sempre que se provoca o Judiciário –, mas sim sobre o seu *regular exercício*, o que é necessário para um pronunciamento de mérito. Já decidiu este Tribunal:

“I. RE: prequestionamento: falta suprida por embargos de declaração, ainda quando sobre o ponto não se haja manifestado a decisão que os rejeitou: Súmula 356 (cf. RE 210638, 22.04.98, Pertence, Inf. 107; RE 219934, Pl., Gallotti, 14.06.00). II. RE: processo trabalhista: prequestionamento. Quando o acórdão objeto do RE tenha sido proferido no recurso de revista, exige a jurisprudência do Tribunal que o questionamento da matéria constitucional já esteja presente na interposição daquele recurso trabalhista; é orientação inaplicável à hipótese de decisão de segundo grau, que, de ofício, extingue o processo sem julgamento de mérito por ausência de pressupostos processuais ou de condições de ação (C.Pr.Civ., art. 267, IV, V e VI, e § 3º), caso em que os embargos de declaração constituem a primeira oportunidade para agitar a questão constitucional. **III. Garantia da jurisdição: alcance. O art. 5º, XXXV, assegura o acesso à jurisdição, mas não o direito à decisão de mérito, que pende - é um truísmo - de presença dos pressupostos do processo e das condições de ação, de regra, disciplinados pelo direito ordinário.** IV. Garantia do contraditório e da coisa julgada. Não configura cerceamento de defesa o julgamento contrário à parte litigante da questão que - conforme a inteligência dada à lei processual ordinária - o Tribunal possa decidir de ofício; pela mesma razão, contra uma decisão que, malgrado não objeto do recurso, no ponto, nele mesmo pode ser revista de ofício, é manifesta a impossibilidade de invocar-se a preclusão e, muito menos, a proteção constitucional da coisa julgada.” (RE 273.791, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 15.08.2000 – destaques acrescentados)

**RE 631240 / MG**

5. Assentada a constitucionalidade em tese das condições da ação – legitimidade para a causa, interesse de agir e possibilidade jurídica do pedido –, faz-se a seguir uma breve nota teórica sobre o interesse em agir, para em seguida relacioná-lo ao prévio requerimento administrativo.

**II. INTERESSE EM AGIR: BREVE CONCEITUAÇÃO E JUSTIFICATIVA**

6. Como se sabe, o interesse em agir, ou interesse processual, é uma condição da ação com previsão legal expressa (CPC, arts. 3º; 4º; 267, VI; 295, III), que possui três aspectos: utilidade, adequação e necessidade. Sem a pretensão de examinar todas as nuances teóricas que envolvem o tema, exaustivamente explorado pela doutrina, sintetizo abaixo o entendimento corrente, apenas para maior clareza da exposição.

7. A *utilidade* significa que o processo deve trazer proveito para o autor, isto é, deve representar um incremento em sua esfera jurídica. Assim, por exemplo, diz-se que não tem *interesse* em recorrer a parte que obteve provimento totalmente favorável. Em tal hipótese, eventual recurso não será conhecido, ou seja, não terá o mérito apreciado.

8. A *adequação*, por sua vez, traduz a correspondência entre o meio processual escolhido pelo demandante e a tutela jurisdicional pretendida. Caso não observada a idoneidade do meio para atingir o fim, não pode haver pronunciamento judicial de mérito, uma vez que o requerente carece de *interesse* na utilização daquela via processual para os objetivos almejados. Por exemplo: caso o autor pretenda demonstrar sua incapacidade para o trabalho por prova pericial, não poderá lançar mão de mandado de segurança, ação que inadmite dilação probatória.

9. A *necessidade*, por fim, consiste na demonstração de que a atuação do Estado-Juiz é imprescindível para a satisfação da pretensão do autor. Nessa linha, uma pessoa que necessite de um medicamento não tem *interesse* em propor ação caso ele seja distribuído gratuitamente.

**RE 631240 / MG**

10. Esta sistematização do interesse de agir é adotada pela jurisprudência desta Suprema Corte, como se vê da ementa abaixo:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO, QUE, OPOSTOS PELOS CONTRIBUINTES, FORAM RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO - NÃO-CONHECIMENTO DE TAL RECURSO, POR AUSÊNCIA DE INTERESSE DE RECORRER, EIS QUE INOCORRENTE, QUANTO AOS CONTRIBUINTES, O ESTADO DE SUCUMBÊNCIA - PRETENDIDA IMPOSIÇÃO DE MULTA - DESCABIMENTO - INOCORRÊNCIA DE COMPORTAMENTO ABUSIVO - RECURSO DOS CONTRIBUINTES NÃO CONHECIDO. - O estado de sucumbência - que reflete situação de maior ou de menor lesividade gerada pela decisão judicial - qualifica-se como pressuposto recursal genérico e comum a todos os recursos, ordinários ou extraordinários, de tal modo que, **inocorrendo qualquer gravame causado pelo ato decisório, deixa de existir o interesse de recorrer, cujo reconhecimento, para legitimar a interposição recursal, impõe a cumulativa satisfação, pela parte que recorre, dos requisitos da necessidade e da utilidade do recurso deduzido.** Ausência, na espécie, do estado de sucumbência. Conseqüente incognoscibilidade do recurso interposto.” (AI 476.262 ED, Rel. Min. Celso de Mello, j. 15.08.2006 – destaques acrescentados)

11. Como se percebe, o interesse em agir é uma condição da ação essencialmente ligada aos princípios da economicidade e da eficiência. Partindo-se da premissa de que os recursos públicos são escassos, o que se traduz em limitações na estrutura e na força de trabalho do Poder Judiciário, é preciso racionalizar a demanda, de modo a não permitir o prosseguimento de processos que, de plano, revelem-se *inúteis, inadequados* ou *desnecessários*. Do contrário, o acúmulo de ações inviáveis poderia comprometer o bom funcionamento do sistema

**RE 631240 / MG**

judiciário, inviabilizando a tutela efetiva das pretensões idôneas.

**III. INTERESSE EM AGIR E PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO**

12. A exigência de prévio requerimento administrativo liga-se ao interesse processual sob o aspecto da *necessidade*. Seria isto compatível com o preceito segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (CRFB/1988, art. 5º, XXXV)?

**III.1 Regra geral: ações de concessão de benefícios**

13. Como se sabe, o acionamento do Poder Judiciário não exige demonstração de prévia tentativa frustrada de entendimento entre as partes: basta a demonstração da necessidade da tutela jurisdicional, o que pode ser feito, por exemplo, a partir da narrativa de que um direito foi violado ou está sob ameaça. Assim, por exemplo, quando uma concessionária de energia elétrica faz uma cobrança indevida em fatura de conta de luz, não é necessário que o consumidor, para ingressar em juízo, demonstre ter contestado administrativamente a dívida: seu direito é lesado pela mera existência da cobrança, sendo suficiente a descrição deste contexto para configuração do interesse de agir. Uma demanda anulatória do débito, portanto, é: **(i) útil**, pois livra o autor de uma obrigação indevida; **(ii) adequada**, uma vez que adotado procedimento idôneo; e **(iii) necessária**, já que apenas um juiz pode compelir a concessionária a anular a dívida, não sendo lícito ao autor fazê-lo por suas próprias forças.

14. Para verificar se a mesma lógica seria aplicável em sede previdenciária, é preciso verificar qual é a dinâmica da relação entre a Previdência Social e os seus respectivos beneficiários.

15. A concessão dos benefícios previdenciários em geral ocorre a partir de provocação do administrado, isto é, depende essencialmente

**RE 631240 / MG**

de uma *postura ativa* do interessado em obter o benefício. Eventual demora não inibe a produção de efeitos financeiros imediatos, já que a data do requerimento está diretamente relacionada à data de início de vários benefícios, como se vê dos arts. 43, § 1º; 49; 54; 57, § 2º; 60, § 1º; 74; e 80, todos da Lei nº 8.213/1991. A mesma regra vale para o benefício assistencial (Lei nº 8.742/1993, art. 37).

16. Assim, se a concessão de um direito depende de requerimento, não se pode falar em lesão ou ameaça a tal direito antes mesmo da formulação do pedido administrativo. O prévio requerimento de concessão, assim, é pressuposto para que se possa acionar legitimamente o Poder Judiciário. Eventual lesão a direito decorrerá, por exemplo, da efetiva análise e indeferimento total ou parcial do pedido, ou, ainda, da excessiva demora em sua apreciação (isto é, quando excedido o prazo de 45 dias previsto no art. 41-A, § 5º, da Lei nº 8.213/1991). Esta, aliás, é a regra geral prevista no Enunciado 77 do Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais – FONAJEF (“O ajuizamento da ação de concessão de benefício da seguridade social reclama prévio requerimento administrativo”).

17. Esta é a interpretação mais adequada ao princípio da separação de Poderes. Permitir que o Judiciário conheça originariamente de pedidos cujo acolhimento, por lei, depende de requerimento à Administração significa transformar o juiz em administrador, ou a Justiça em guichê de atendimento do INSS, expressão que já se tornou corrente na matéria. O Judiciário não tem, e nem deve ter, a estrutura necessária para atender às pretensões que, de ordinário, devem ser primeiramente formuladas junto à Administração. O juiz deve estar pronto, isto sim, para responder a alegações de lesão ou ameaça a direito. Mas, se o reconhecimento do direito depende de requerimento, não há lesão ou ameaça possível antes da formulação do pedido administrativo. Assim, não há *necessidade* de acionar o Judiciário antes desta medida. Daí porque não cabe comparar a situação em exame com as previstas nos arts. 114, §

**RE 631240 / MG**

2º, e 217, § 1º, da CRFB/1988, que instituem condições *especiais* da ação, a fim de extrair um irrestrito acesso ao Judiciário fora destas hipóteses.

18. As regras acima valem para pretensões de concessão original de outras vantagens jurídicas que, embora não constituam benefícios previdenciários, também dependem de uma postura ativa do interessado: é o caso, *e.g.*, dos pedidos de averbação de tempo de serviço.

**III.2 Prévio requerimento e exaurimento das vias administrativas**

19. É muito importante não confundir – como às vezes faz a jurisprudência – a exigência de *prévio requerimento* com o *exaurimento* das vias administrativas. A regra do art. 153, § 4º, da Constituição anterior (na redação dada pela EC nº 7/1977), que autorizava a lei a exigir o exaurimento das vias administrativas como condição para ingresso em juízo, não foi reproduzida pela Constituição de 1988. Esta a razão pela qual foram editadas a Súmula 213/TFR (“O exaurimento da via administrativa não é condição para a propositura de ação de natureza previdenciária”), a Súmula 89/STJ (“A ação acidentária prescinde do exaurimento da via administrativa”) e a Súmula 9/TRF3 (“Em matéria previdenciária, torna-se desnecessário o prévio exaurimento da via administrativa, como condição de ajuizamento da ação”). Esclareça-se, porém, que o requisito do prévio requerimento se satisfaz com a mera postulação administrativa do benefício, perante a primeira instância com atribuição para conhecê-lo, enquanto o exaurimento significa a efetiva utilização de todos os recursos administrativos cabíveis.

**III.3 Considerações práticas**

20. Embora as razões acima sejam plenamente suficientes para concluir que é necessário, como regra geral, o prévio requerimento administrativo antes do ajuizamento de ações de concessão de benefícios, é relevante atentar para o contexto em que a presente decisão é tomada.



**RE 631240 / MG**

21. De acordo com dados constantes dos Boletins Estatísticos da Previdência Social, disponíveis na página eletrônica do INSS (<http://www.previdencia.gov.br/edies-anteriores/>) e apresentados nos memoriais da recorrente, são realizados anualmente cerca de cinquenta milhões de atendimentos nas Agências da Previdência, dos quais aproximadamente oito milhões são pedidos administrativos de concessão de benefícios. Em média, 55% (cinquenta e cinco por cento) são deferidos.

22. Os atendimentos no INSS hoje são feitos por agendamento, o que eliminou as conhecidas filas que se formavam antes da abertura das agências. O tempo médio entre o agendamento e o efetivo atendimento é de vinte dias. O beneficiário passa aproximadamente uma hora dentro da agência, sendo trinta minutos antes de ser chamado pelo atendente e trinta minutos durante o atendimento. Excetuados os benefícios que dependem de perícia, mais da metade dos pedidos é respondida no momento do próprio atendimento, exigindo-se diligências dos restantes. Nestes últimos, o tempo médio de espera pela decisão é de 30 dias. Para agendamento de perícia, o tempo médio de espera está entre 20 e 30 dias.

23. No plano judicial, o INSS é o maior litigante do País, considerando o número de processos em curso, cf. relatório “100 Maiores Litigantes – 2012” do CNJ ([http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf)). Ainda segundo este relatório, em 2011, o INSS respondeu por 34% dos feitos que ingressaram na Justiça Federal de 1º Grau e por 79% nos Juizados Especiais Federais.

24. Segundo o relatório “Justiça em Números – 2013”, lançado pelo CNJ, o número de processos distribuídos junto aos Juizados Especiais Federais, principal instância em que litiga o Instituto, é de cerca de um milhão e duzentos mil por ano. A atual taxa de congestionamento dos Juizados – isto é, o percentual de processos não julgados no mesmo ano do ajuizamento – está em 43,5%, uma das menores do Judiciário. E,

**RE 631240 / MG**

segundo pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA ([http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/130522\\_relatorio\\_pesquisa\\_ipea\\_cej.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/130522_relatorio_pesquisa_ipea_cej.pdf)), o tempo médio de tramitação nos Juizados Especiais Federais é de 1 ano, 8 meses e 15 dias (ano-base: 2010).

25. Como se percebe, o Judiciário simplesmente não tem – e nem deveria ter – a estrutura necessária para atuar paralelamente ao INSS, como instância originária de recepção e processamento de pedidos de concessão de benefícios. Pretender transferir aos juízes e tribunais a enorme demanda absorvida pela Previdência implicaria o total colapso do sistema judiciário. Nota-se ainda que a instância administrativa, mesmo com todas as suas falhas e carências, é gratuita, fornece respostas em média muito mais rápidas e é integrada por servidores especializados.

26. A pretendida subversão da função jurisdicional, por meio da submissão direta de casos sem prévia análise administrativa, acarreta grande prejuízo ao Poder Público e aos segurados coletivamente considerados. Isto porque a abertura desse “atalho” à via judicial gera uma tendência de aumento da demanda sobre os órgãos judiciais competentes para apreciar esta espécie de pretensão, sobrecarregando-os ainda mais, em prejuízo de todos os que aguardam a tutela jurisdicional. Por outro lado, os órgãos da Previdência, estruturados para receber demandas originárias, teriam sua atuação esvaziada pela judicialização.

27. Vistas as regras gerais para demandas de concessão de benefícios, analisa-se se a mesma lógica se aplica a outros tipos de ações.

**III.4 Limites objetivos da presente decisão**

28. Por se tratar de decisão proferida em sede de repercussão geral, cuja orientação deverá ser seguida por todos os demais Tribunais, cumpre demarcar o exato alcance da tese que está aqui sendo firmada, inclusive para deixar claro a quais situações ela não se aplica.

**RE 631240 / MG**

29. As principais ações previdenciárias podem ser divididas em dois grupos: (i) demandas que pretendem obter uma prestação ou vantagem inteiramente nova ao patrimônio jurídico do autor (concessão de benefício, averbação de tempo de serviço e respectiva certidão etc.); e (ii) ações que visam ao melhoramento ou à proteção de vantagem já concedida ao demandante (pedidos de revisão, conversão de benefício em modalidade mais vantajosa, restabelecimento, manutenção etc.).

30. No primeiro grupo, como regra, exige-se a demonstração de que o interessado já levou sua pretensão ao conhecimento da Autarquia e não obteve a resposta desejada. No segundo grupo, precisamente porque já houve a inauguração da relação entre o beneficiário e a Previdência, não se faz necessário, de forma geral, que o autor provoque novamente o INSS para ingressar em juízo.

31. Isto porque, como previsto no art. 88 da Lei nº 8.213/1991, o serviço social do INSS deve “esclarecer junto aos beneficiários seus direitos sociais e os meios de exercê-los e estabelecer conjuntamente com eles o processo de solução dos problemas que emergirem da sua relação com a Previdência Social, tanto no âmbito interno da instituição como na dinâmica da sociedade”. Daí decorre a obrigação de a Previdência conceder a prestação mais vantajosa a que o beneficiário faça jus, como prevê o Enunciado nº 5 do Conselho de Recursos da Previdência Social (“A Previdência Social deve conceder o melhor benefício a que o segurado fizer jus, cabendo ao servidor orientá-lo nesse sentido”).

32. Assim, uma vez requerido o benefício, se for concedida uma prestação inferior à devida, está caracterizada a lesão a direito, sem que seja necessário um prévio requerimento administrativo de revisão. A redução ou supressão de benefício já concedido também caracteriza, por si só, lesão ou ameaça a direito sindicável perante o Poder Judiciário. Nestes casos, a possibilidade de postulação administrativa deve ser

**RE 631240 / MG**

entendida como mera faculdade à disposição do interessado.

33. Portanto, no primeiro grupo de ações (em que se pretende a obtenção original de uma vantagem), a falta de prévio requerimento administrativo de concessão deve implicar a extinção do processo judicial sem resolução de mérito, por ausência de interesse de agir. No segundo grupo (ações que visam ao melhoramento ou à proteção de vantagem já concedida), não é necessário prévio requerimento administrativo para ingresso em juízo, salvo se a pretensão depender da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração. Há, ainda, uma terceira possibilidade: não se deve exigir o prévio requerimento administrativo quando o entendimento da Autarquia Previdenciária for notoriamente contrário à pretensão do interessado. Nesses casos, o interesse em agir estará caracterizado.

34. Não caberia aqui enunciar todas as hipóteses de presunção de indeferimento administrativo, já que isto inclusive pode variar no tempo. A questão deverá ser devidamente enfrentada na motivação da sentença da ação previdenciária, com observância das premissas acima. Porém, parece conveniente expor uma situação comum em que isto não ocorre: trata-se do pedido de aposentadoria rural por idade de trabalhador informal, que, aliás, é exatamente o caso concreto em exame.

35. A legislação previdenciária exige “início de prova material” para reconhecimento de tempo de serviço (Lei nº 8.213/1991, art. 55, § 3º), o que constitui requisito de difícil atendimento por parte dos trabalhadores em questão, haja vista as circunstâncias do meio rural e o alto grau de informalidade deste tipo de atividade. Isto é especialmente verdadeiro quando a autoridade administrativa é particularmente rigorosa ao definir o que é suficiente para se considerar “início” de prova material, como, *e.g.*, exigir um documento por ano de tempo de serviço, ou contemporaneidade entre o documento e o período trabalhado etc.

**RE 631240 / MG**

36. Contudo, o INSS vem evoluindo no sentido de atenuar estas exigências para benefícios de valor mínimo, como no caso em exame. Veja-se, a propósito, o disposto na IN INSS/PRES nº 45/2010:

Art. 122, § 1º Para fins de concessão dos benefícios de que tratam o inciso I do art. 39 e seu parágrafo único e o art. 143, ambos da Lei nº 8.213, de 1991, serão considerados os documentos referidos neste artigo, desde que não contenham rasuras ou retificações recentes e conste a profissão do segurado ou qualquer outro dado que evidencie o exercício da atividade rural, de seu cônjuge, companheiro ou companheira, inclusive os homoafetivos, enquanto durar a união estável, ou de seu ascendente ou descendente, enquanto componente do grupo familiar, salvo prova em contrário. (Alterada pela IN INSS/PRES Nº 61, de 23.11.2012)

§ 2º **Não será exigido que os documentos referidos no caput sejam contemporâneos ao período de atividade rural que o segurado precisa comprovar, em número de meses equivalente ao da carência do benefício, para a concessão de benefícios no valor de salário mínimo, podendo servir como início de prova documento anterior a este período, na conformidade do Parecer CJ/MPS nº 3.136, de 23 de setembro de 2003.** (Nova redação dada pela IN INSS/PRES Nº 51, de 04.02.2011 – destaques acrescentados)

37. Para benefícios de valor mínimo, portanto, verifica-se que atualmente o INSS não exige um documento por ano de serviço, nem contemporaneidade entre a prova documental e o período trabalhado, e nem mesmo que o documento se refira pessoalmente ao requerente: basta um documento anterior ao período alegado, mesmo que em nome de ascendente, cônjuge, companheiro(a) ou descendente.

38. Desta forma, atualmente não se pode presumir o indeferimento das pretensões de concessão de benefício por trabalhadores rurais informais, razão pela qual não se justifica a ação sem

**RE 631240 / MG**

prévio pedido administrativo.

**IV. FÓRMULA DE TRANSIÇÃO**

39. Cabe apreciar a questão dos efeitos da presente decisão relativamente às ações já ajuizadas.

40. Foi requerido que a decisão a ser proferida somente produza efeitos para as ações ajuizadas depois deste julgamento. Outra proposição é de que os processos sobrestados para aguardar a presente decisão não sejam imediatamente extintos, devendo ser dado prazo para que o INSS analise administrativamente o pedido, e, em caso de indeferimento, os atos processuais já praticados sejam aproveitados. Para tal fim, deve-se levar em conta o tratamento jurisprudencial do tema, que, embora conhecido de quase todos os Tribunais, não tem sido uniforme.

41. Sob a vigência da Constituição de 1988, os primeiros precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria reforçaram a necessidade de prévio requerimento para caracterização do interesse de agir. A propósito, veja-se o AI 126.739 AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, julgado unanimemente pela 2ª Turma em 17.11.1992, que cuidou inclusive do caso em que há contestação de mérito:

***Ementa:*** “CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. INTERESSE DE AGIR. AÇÃO ACIDENTARIA: FALTA DE COMUNICAÇÃO DO ACIDENTE AO SEGURADOR. I. - INEXISTÊNCIA DO ATO VIOLADOR DE DIREITO. INOCORRENCIA, POR ISSO, DO INTERESSE DE AGIR. AÇÃO JULGADA EXTINTA SEM JULGAMENTO DO MÉRITO. EM CASO ASSIM, NÃO HÁ FALAR EM OFENSA A CONSTITUIÇÃO. II. - R.E. INADMITIDO. AGRAVO IMPROVIDO.”

***Trecho do voto do Min. Carlos Velloso:*** “A decisão é de ser

**RE 631240 / MG**

mantida. É que o acórdão confirmou a sentença que, indeferindo a inicial, julgou extinto o feito, ao argumento básico no sentido de que, não havendo a comunicação do acidente ao segurador, inexistia uma condição da ação, que é o interesse de agir. Noutras palavras, por não ter sido provocado o segurador, não praticou este ato a ser corrigido pelo Judiciário. É correto o entendimento. **A função jurisdicional exerce-se em termos de exame de um ato que, se contrário à ordem jurídica, será corrigido. Inexistente o ato, inexistente, é certo, um dos pressupostos do direito de ação, que é o interesse de agir, certo que este 'é a relação entre a situação antijurídica denunciada e a tutela jurisdicional requerida', segundo o magistério de Frederico Marques ('Instituições de Dir. Proc. Civil', Forense, 2ª ed., II/33). (...) É certo, também, que, proposta a ação, sem a existência desse ato, contestando o réu a pretensão posta em Juízo, o controle jurisdicional seria possível.** É que, isto ocorrendo, tem o Judiciário condições de examinar a questão nos seus aspectos controvertidos, em ordem de fazer valer a vontade concreta da lei. Obrigar, em caso assim, a parte a requerer administrativamente, para simplesmente obter o indeferimento do pedido, é fazer tábula rasa da pretensão substantiva em favor da regra formal, o que não se coaduna com a concepção moderna do processo, que lhe empresta caráter instrumental. Assim votei, em inúmeros julgamentos, no antigo T.F.R., com o apoio dos meus eminentes pares. (...) Na hipótese sob exame, essa segunda questão não foi posta. **O que acontece, aqui, é que o autor foi diretamente a Juízo, sem provocar o segurador, inexistindo informação no sentido de ter a autarquia-ré, o INSS, contestado o pedido. Inocorrente, portanto, no caso, o interesse de agir, poderia a ação ser extinta, tal como aconteceu, sem que isto represente negativa de prestação jurisdicional, ofensa ao art. 5º, XXXV, da Lei Maior. É que a prestação jurisdicional realiza-se com observância do processo, com observância de normas processuais que, se razoáveis, são legítimas"** (destaques acrescentados).

**RE 631240 / MG**

42. No mesmo sentido: RE 121.593, Rel. Min. Octavio Gallotti, j. 24.04.1990; RE 174.186, Rel. Min. Moreira Alves, j. 14.09.1999.

43. Outros julgados entenderam que, quando a decisão recorrida deixa de resolver o mérito, por ausência de prévio requerimento administrativo, há ofensa meramente reflexa (RE 125.458, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 24.08.1993; RE 144.840, Rel. Min. Moreira Alves, j. 02.04.1996).

44. No RE 143.580, j. 01<sup>o</sup>.12.1997, apesar da ausência de prévio requerimento, foi reconhecido o interesse de agir em razão da existência de contestação de mérito, nos termos do voto do Min. Nelson Jobim.

45. Mais recentemente, porém, outros precedentes passaram a adotar a tese de que o prévio requerimento é dispensável para o ingresso em juízo. Às vezes invoca-se a justificativa de que é desnecessário o *exaurimento* das vias administrativas para a propositura de ação, o que, como visto, não se confunde com a hipótese em exame. Neste sentido:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PREVIDÊNCIA SOCIAL. PENSÃO POR MORTE. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. NEGATIVA DA AUTARQUIA PREVIDENCIÁRIA COMO CONDIÇÃO PARA O ACESSO AO PODER JUDICIÁRIO. DESNECESSIDADE. 1. Não há no texto constitucional norma que institua a necessidade de prévia negativa de pedido de concessão de benefício previdenciário no âmbito administrativo como condicionante ao pedido de provimento judicial. Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE 548.676, Rel. Min. Eros Grau, j. 03.06.2008)

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. NEGATIVA DA AUTARQUIA



**RE 631240 / MG**

PREVIDENCIÁRIA COMO CONDIÇÃO DA AÇÃO: DESNECESSIDADE. ART. 557 DO CPC. ATRIBUIÇÕES DO RELATOR. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I - Não há previsão constitucional de esgotamento da via administrativa como condição da ação que objetiva o reconhecimento de direito previdenciário. Precedentes. II - (...) III - Agravo regimental improvido.” (RE 549.238 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 05.05.2009)

“AGRAVO REGIMENTAL. BENEFÍCIO. AÇÃO PREVIDENCIÁRIA. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. DESNECESSIDADE. A decisão agravada está em perfeita harmonia com o entendimento firmado por ambas as Turmas deste Tribunal, no sentido de afastar a exigibilidade de prévio requerimento administrativo como condição para o acesso ao Judiciário. Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE 545.214 AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 02.03.2010)

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DESNECESSIDADE DE REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO PRÉVIO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO PARA O ACESSO AO JUDICIÁRIO. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência desta nossa Corte firmou-se no sentido de ser desnecessário para o ajuizamento de ação previdenciária o prévio requerimento administrativo do benefício à autarquia federal. Precedentes. 2. Agravo regimental desprovido.” (RE 549.055 AgR, Rel. Min. Ayres Britto, j. 05.10.2010)

46. Este é o estado atual da jurisprudência quanto ao tema específico. Porém, em outros casos próximos, entende-se indispensável o prévio requerimento administrativo. É o que ocorre, *e.g.*, com o *habeas data*, em que a jurisprudência tradicional vem sendo seguida até hoje:

“HABEAS DATA. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE

**RE 631240 / MG**

RESISTÊNCIA AO FORNECIMENTO DAS INFORMAÇÕES: ART. 8º, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO I, DA LEI N. 9.507/1997. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. INFORMAÇÕES RELATIVAS A TERCEIROS. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. A ausência da comprovação da recusa ao fornecimento das informações, nos termos do art. 8º, parágrafo único, inciso I, da Lei n. 9.507/1997, caracteriza falta de interesse de agir na impetração. Precedente: Recurso em Habeas Data n. 22, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 1º.9.1995. 2. O habeas data não se presta para solicitar informações relativas a terceiros, pois, nos termos do inciso LXXII do art. 5º da Constituição da República, sua impetração deve ter por objetivo "assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante". Agravo regimental não provido." (HD 87 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 25.11.2009)

“RECURSO DE HABEAS-DATA. CARÊNCIA DE AÇÃO: INTERESSE DE AGIR. 1. A lei nº 9.507, de 12.11.97, que regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas-data, acolheu os princípios gerais já proclamados por construção pretoriana. 2. É princípio axiomático do nosso direito que só pode postular em juízo quem tem interesse de agir (CPC, arts. 3º e 267, VI), traduzido pela exigência de que só se pode invocar a prestação da tutela jurisdicional diante de uma pretensão resistida, salvo as exceções expressamente previstas. 3. Recurso de habeas-data não provido.” (RHD 24, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 28.11.1996)

“HABEAS DATA - NATUREZA JURÍDICA - REGIME DO PODER VISÍVEL COMO PRESSUPOSTO DA ORDEM DEMOCRÁTICA - A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL DAS LIBERDADES - SERVIÇO NACIONAL DE INFORMAÇÕES (SNI) - ACESSO NÃO RECUSADO AOS REGISTROS ESTATAIS - AUSÊNCIA DO INTERESSE DE AGIR - RECURSO IMPROVIDO. - (...) - O acesso ao habeas data pressupõe, dentre outras condições de admissibilidade, a existência do interesse

**RE 631240 / MG**

de agir. Ausente o interesse legitimador da ação, torna-se inviável o exercício desse remédio constitucional. - **A prova do anterior indeferimento do pedido de informação de dados pessoais, ou da omissão em atendê-lo, constitui requisito indispensável para que se concretize o interesse de agir no habeas data. Sem que se configure situação prévia de pretensão resistida, há carência da ação constitucional do habeas data.**” (RHD 22, Rel. p/ acórdão Min. Celso de Mello, j. 19.09.1991 – destaques acrescentados)

47. Consta-se, portanto, que embora inicialmente esta Corte tenha exigido o prévio requerimento administrativo a título de demonstração do interesse processual – ressalvada a hipótese em que, a despeito da ausência de pedido, tenha havido contestação de mérito –, a jurisprudência mais recente tem dispensado esta medida em ações previdenciárias do regime geral, mas não em outras situações próximas, sem que haja uma justificativa clara quanto à diferença entre tais casos.

48. No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, a 2ª Turma entende necessário o prévio requerimento administrativo, ressalvadas as hipóteses de recusa de protocolo e de indeferimento presumido. Veja-se:

**“PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO CONCESSÓRIA DE BENEFÍCIO. PROCESSO CIVIL. CONDIÇÕES DA AÇÃO. INTERESSE DE AGIR (ARTS. 3º E 267, VI, DO CPC). PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. NECESSIDADE, EM REGRA. 1.** Trata-se, na origem, de ação, cujo objetivo é a concessão de benefício previdenciário, na qual o segurado postulou sua pretensão diretamente no Poder Judiciário, sem requerer administrativamente o objeto da ação. **2.** A presente controvérsia soluciona-se na via infraconstitucional, pois não se trata de análise do princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF). Precedentes do STF. **3.** O interesse de agir ou processual configura-se com a existência do binômio necessidade-utilidade

**RE 631240 / MG**

da pretensão submetida ao Juiz. A necessidade da prestação jurisdicional exige a demonstração de resistência por parte do devedor da obrigação, já que o Poder Judiciário é via destinada à resolução de conflitos. **4. Em regra, não se materializa a resistência do INSS à pretensão de concessão de benefício previdenciário não requerido previamente na esfera administrativa.** **5. O interesse processual do segurado e a utilidade da prestação jurisdicional concretizam-se nas hipóteses de a) recusa de recebimento do requerimento ou b) negativa de concessão do benefício previdenciário, seja pelo concreto indeferimento do pedido, seja pela notória resistência da autarquia à tese jurídica esposada.** **6. A aplicação dos critérios acima deve observar a prescindibilidade do exaurimento da via administrativa para ingresso com ação previdenciária, conforme Súmulas 89/STJ e 213/ex-TFR.** **7. Recurso Especial não provido.”** (REsp 1.310.042, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 15.05.2012 – destaques acrescentados)

49. Já a 1ª Turma e a 3ª Seção (5ª e 6ª Turmas) daquela Corte Superior entendem desnecessário o prévio requerimento administrativo para ingresso em juízo (*e.g.*, AgRg no AREsp 119.366; AgRg no REsp 1.231.827, Rel. Min. Laurita Vaz; AgRg no AREsp 41.465, Rel. Min. Og Fernandes). Há caso em que se entendeu haver presunção de indeferimento da pretensão de trabalhador rural informal (AgRg no AREsp 304.348, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima).

50. No entanto, tal como no Supremo Tribunal Federal, vigora no Superior Tribunal de Justiça o entendimento de que, em *habeas data*, é necessário o prévio requerimento administrativo, conforme a Súmula 02/STJ: “Não cabe o habeas data (CF, art. 5º, LXXII, letra ‘a’) se não houve recusa de informações por parte da autoridade administrativa”.

51. Vale notar que, recentemente, o Superior Tribunal de Justiça afetou o tema para julgamento em sede de recurso repetitivo, ainda sem decisão (REsp 1.369.834, Rel. Min. Benedito Gonçalves).

**RE 631240 / MG**

52. Em resumo, verifica-se que mesmo no âmbito dos Tribunais Superiores, responsáveis pela uniformização da jurisprudência no plano nacional, não tem havido constância no tratamento do tema.

53. Este quadro de insegurança recomenda que se estabeleça uma fórmula de transição para lidar com as ações em curso. Por se tratar de matéria bastante conhecida e na qual há precedentes representativos em todos os sentidos, não parece razoável adotar qualquer saída radical, como, *e.g.*, determinar a extinção sem resolução de mérito de todos os processos sobrestados, ou assentar a existência de interesse em agir em todas as ações ajuizadas antes da presente decisão. Melhor adotar uma solução mitigada, que, reconhecendo a procedência da tese recursal ora acolhida, também torne possível o aproveitamento dos atos já praticados.

54. Assim, manifesto-me no sentido de assentar que, nas ações ajuizadas antes da conclusão do presente julgamento que não tenham sido instruídas por prova do prévio requerimento administrativo, nas hipóteses em que exigível, será observado o seguinte:

(i) caso a ação tenha sido ajuizada no âmbito de Juizado Itinerante, a ausência de anterior pedido administrativo não deverá implicar a extinção do feito. Isto porque os Juizados Itinerantes são iniciativas organizadas do Poder Público para promover o acesso à Justiça em comunidades usualmente remotas, com dificuldade de acesso aos serviços públicos em geral. Assim, extinguir as ações já ajuizadas nesse contexto frustraria as expectativas dos jurisdicionados e desperdiçaria um enorme esforço logístico. Para os Juizados Itinerantes futuros essa ressalva não é necessária, porque o INSS tem encaminhado às comunidades um posto móvel de atendimento antes da efetiva realização do Juizado Itinerante, assegurando o acesso prévio à via administrativa;

(ii) caso o INSS já tenha apresentado contestação de mérito,

**RE 631240 / MG**

está caracterizado o interesse em agir pela resistência à pretensão. Em razão das oscilações jurisprudenciais na matéria, essa solução se justifica para os processos já ajuizados e não ocasionará prejuízo às partes, uma vez que preserva o contraditório e permite ao juiz decidir a causa tendo ciência dos motivos pelos quais o INSS se opõe ao pedido; e

(iii) as demais ações que não se enquadrem nos itens (i) e (ii) serão sobrestadas e baixadas ao juiz de primeiro grau, que deverá intimar o autor a dar entrada no pedido administrativo em até 30 dias, sob pena de extinção do processo por falta de interesse em agir. Comprovada a postulação administrativa, o juiz intimará o INSS para se manifestar acerca do pedido em até 90 dias, o dobro do prazo legal (art. 41-A, § 5º, da Lei nº 8.213/1991), em razão do volume de casos acumulados. Se o pedido for acolhido administrativamente ou não puder ter o seu mérito analisado devido a razões imputáveis ao próprio requerente (*e.g.*, não comparecimento a perícia ou a entrevista administrativa), extingue-se a ação. Do contrário, estará caracterizado o interesse em agir e o feito deverá prosseguir. Em qualquer caso, a análise quanto à subsistência da necessidade do provimento jurisdicional deverá ser feita pelo juiz.

55. Em todos os casos acima – itens (i), (ii) e (iii) –, tanto a análise administrativa quanto a judicial deverão levar em conta a data do início da ação como data de entrada do requerimento, para todos os efeitos legais. Esta ressalva destina-se a impedir que o autor tenha o benefício negado em razão de eventual perda da qualidade de segurado superveniente ao início da ação, em razão do longo período de tempo em que os processos permaneceram sobrestados aguardando a solução definitiva da controvérsia pelo Supremo Tribunal Federal.

56. Por fim, alega-se que muitos beneficiários não teriam condições de percorrer longas distâncias para ingressar com um requerimento administrativo, o que deveria justificar o acesso direto ao Poder Judiciário. Porém, segundo dados disponíveis na página eletrônica

**RE 631240 / MG**

da Previdência (<http://agencia.previdencia.gov.br/e-aps/servico/741>), o INSS hoje possui mais de 1.500 (mil e quinhentas) unidades de atendimento, fixas e móveis. Além do atendimento presencial, existe a Central de Atendimento 135, que permite a obtenção de informações e a formulação de requerimentos e agendamentos por telefone, gratuitamente. No ano de 2012, a referida central realizou um total de quase cinquenta e oito milhões de atendimentos. Além disso, a página eletrônica da Previdência presta serviços semelhantes, e, segundo os memoriais ofertados, recebe mais de sessenta milhões de visitas por ano.

57. Deste modo, apesar de certamente haver carências ainda a serem sanadas, a estruturação da rede de atendimento hoje existente não justifica a fixação de um parâmetro espacial abstrato para permitir o ingresso diretamente em juízo (inexistência de agência da Previdência Social na cidade ou a uma certa distância do domicílio do segurado), o que não cuidaria adequadamente de múltiplos casos concretos. Porém, verificada uma situação específica em que o ônus de comparecer a um posto de atendimento da Previdência Social seja demasiadamente superior ao de ingressar em juízo, poderá o magistrado, motivadamente e no caso concreto, justificar a dispensa da exigência de prévio requerimento administrativo. Isto porque a excessiva onerosidade para o segurado ser atendido pelo INSS é, em si mesma, uma lesão a direito.

**V. CONCLUSÃO**

58. Para os fins do art. 543-A, § 7º, do Código de Processo Civil, a tese aqui afirmada em repercussão geral é a que se encontra enunciada nos itens 54 e 55 acima e reproduzida na ementa do presente acórdão. A situação concreta em julgamento no presente recurso é de uma trabalhadora rural informal. Como visto acima, trata-se de hipótese em que não se pode presumir o indeferimento, e, portanto, seria exigível o prévio requerimento administrativo de concessão do benefício. Porém, a solução deve levar em conta a fórmula de transição acima prevista, bem

**RE 631240 / MG**

como que não há contestação de mérito pelo INSS no caso.

59. Diante de todo o exposto, **manifesto-me no sentido de dar parcial provimento ao recurso**, reformando-se o acórdão recorrido para determinar a baixa dos autos ao juiz de primeiro grau, o qual deverá intimar a autora a dar entrada no pedido administrativo em 30 dias, sob pena de extinção. Comprovada a postulação administrativa, o juiz deverá intimar o INSS para que, em 90 dias, colha as provas necessárias e profira decisão administrativa, considerando como data de entrada do requerimento a data do início da ação, para todos os efeitos legais. O resultado da análise administrativa será comunicado ao juiz, que apreciará a subsistência ou não do interesse em agir.

60. **É como voto.**



**27/08/2014****PLENÁRIO****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.240 MINAS GERAIS**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, estamos a abordar uma cláusula pétrea, que diz respeito ao ingresso no Judiciário para afastar lesão a direito ou para prevenir essa mesma lesão.

Sobre a matéria, houve modificação substancial, considerada a Constituição Federal, que o ministro Sepúlveda Pertence não se cansou de dizer decaída. Confesso que não tenho saudade alguma da disciplina pretérita. Devo dizer que o cidadão não litiga com a Administração Pública, gênero, por bel prazer. A Carta apontada por Ulysses Guimarães como cidadã, em que se potencializou os direitos sociais, tanto assim que, antes de cuidar da estrutura do próprio Estado, ao contrário das Constituições anteriores, a atual versa os direitos sociais. Até a Lei Maior de 1988, tinha-se regra que revelava, na primeira cláusula, que a lei não poderia excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão a direito individual. Mas, uma segunda parte, abria-se ao legislador – não sei nem se há lei prevendo a necessidade de adentrar-se a área administrativa para depois recorrer-se, no caso de benefício previdenciário, ao Judiciário, e creio que a exigência, pelo menos eu não conheço a norma, partiu do próprio Instituto – a possibilidade de mitigar esse direito básico do cidadão, que é o de ingresso em Juízo para reparar direito que entenda espezinhado, maltratado por quem deveria observá-lo:

O ingresso em juízo poderá ser condicionado a que se exauram previamente as vias administrativas.

Em que pese à inteligência do ministro Luís Roberto Barroso, o jogo, que aponto até mesmo sutil, de palavras, não vejo distinção entre o requerimento e o processo administrativo. Para que o requerimento, na área administrativa, senão para formar um processo e ter-se resposta, considerado o direito até mesmo de petição, a esse requerimento?

... se exauram previamente as vias administrativas, desde

**RE 631240 / MG**

que não exigida garantia de instância – também pudera, principalmente quanto aos beneficiários da Previdência Oficial – nem ultrapassado o prazo de 180 dias para a decisão sobre o pedido.

Indago: repetiu-se, na Carta de 1988, esse dispositivo? A resposta, Presidente, é desenganadamente, negativa. O que se tem na Carta de 1988? Tem-se, em preceitos exaustivos, duas situações jurídicas em que indispensável, para utilizar a expressão do ministro Luís Roberto Barroso, “o requerimento administrativo”, se bem que, no tocante a uma delas, não há requerimento, mas a tentativa de solução do impasse na mesa de negociações. Refiro-me, Presidente, ao que se tem na Justiça do Trabalho, no dissídio coletivo de natureza econômica, presente o disposto no artigo 114, § 2º, e a Justiça Desportiva. São os dois únicos casos em que o cidadão não pode acionar, de imediato, o Judiciário. E, mesmo assim, quanto à Justiça Desportiva, presentes a disciplina e as competições.

Cabe abrir exceção? Cabe aditar a Carta da República, criando-se, no tocante a uma situação notoriamente deficiente em termos de serviços, a exigência de o beneficiário da Previdência, antes de ingressar em Juízo, acionar o Instituto? É um passo demasiadamente largo, Presidente. Receio que, se este Tribunal vier a concluir de forma diversa, se estenda essa mesma obrigação a outras situações jurídicas em que o embate já é sabidamente desequilibrado, envolvendo o cidadão e o Estado, para beneficiar justamente a parte mais forte da relação jurídica, que é o próprio Estado.

Não vejo como se possa colocar em segundo plano a jurisprudência desta Casa, no que, ante os novos termos constitucionais, afastou, e por completo, quer se considere simples requerimento, quer se considere o esgotamento do processo administrativo, a condição de requerer-se e buscar-se, em um primeiro passo, a solução junto ao próprio Estado, gênero.

Por isso, há a preocupação demonstrada – e demonstrada em processo subjetivo que possui balizas próprias – pela Defensoria Pública Geral da União e também pelo Instituto Brasileiro de Direito

**RE 631240 / MG**

Previdenciário. Vejo a proposta feita pelo Relator como a colocar em segundo plano a jurisprudência do Tribunal, passível de ser pessimamente interpretada – aludo à autodefesa quanto à avalanche do processo hoje suportada pelo Judiciário – e a consubstanciar um verdadeiro retrocesso em termos de cidadania. A cidadania encerra o livre ingresso no Judiciário, para tornar prevalecente um direito.

Adianto o ponto de vista para não voltar mais à matéria – desprovendo o recurso interposto pelo Instituto Nacional de Seguro Social. E digo, mais uma vez, que não consegui perceber a distinção entre compelir o cidadão a requerer administrativamente e a necessidade de ter-se deliberação no âmbito administrativo.

É como voto.

27/08/2014

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.240 MINAS GERAIS

ESCLARECIMENTO

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Senhor Presidente, eu ouvi com atenção e interesse o voto do Ministro Marco Aurélio. E acho que é uma forma louvável de interpretar, muito bem sustentada por Sua Excelência, e são diferentes os pontos de observação do direito.

Eu só gostaria de dizer, assim, reiterando a minha posição...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Apenas sabia do ponto de vista de Vossa Excelência pelo contato coloquial que tivemos antes da Sessão. Todos conhecem a minha prática de não receber e remeter votos previamente, ou seja, antes de apregoadado o processo.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Ministro Marco Aurélio e Presidente, eu sempre me surpreendo, para bem, com as diferentes perspectivas que a vida oferece, e como Vossa Excelência, muitas vezes, sustenta um ponto de vista ou que não havia me ocorrido, ou que é diferente, mas, ainda sim, sustentado com proficiência, o conhecimento de causa e o domínio dos conceitos e das palavras que são uma característica da jurisdição de Vossa Excelência.

Apenas para firmar a minha posição, o art. 5º, XXXV, da Constituição fala:

" (...) a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;"

A tese que eu sustento é que, enquanto não haja a recusa, não há lesão ou ameaça a direito. Por isso não nasce o direito de ação.

O segundo ponto, com todas as vênias, eu coligi inúmeros precedentes do Supremo Tribunal Federal, pós 88, dos Ministros Carlos Mário Veloso, Otávio Gallotti, Moreira Alves e Ilmar Galvão, no sentido

**RE 631240 / MG**

da exigibilidade do prévio requerimento administrativo. Portanto, a jurisprudência oscilou, mas há inúmeros precedentes.

Por fim, sempre respeitando o ponto de vista do Ministro Marco Aurélio, quer dizer, uma coisa é se exigir o requerimento administrativo que deve obter resposta em quarenta e cinco dias.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Reconheço que a Justiça Desportiva tem prazo maior, que são sessenta dias.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Outra coisa é exigir-se o exaurimento da instância administrativa, que pode levar anos, portanto, estamos falando de uma delonga máxima de quarenta e cinco dias.

Portanto, eu nem estou contrapondo argumentos, porque entendi os argumentos do Ministro Marco Aurélio, mas estou apenas reiterando os meus, para que não pareça que estou produzindo uma interpretação contrária à Constituição, tal como eu a vejo, e que o Ministro Marco Aurélio vê de maneira diferente. Como diz Vossa Excelência: Essa é a beleza do Colegiado.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – É um somatório de forças distintas, nos completamos mutuamente.

**27/08/2014**

**PLENÁRIO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.240 MINAS GERAIS**

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Senhor Presidente, vou pedir vênua ao Ministro Marco Aurélio, mas, em linhas gerais, o meu voto é coincidente com o do Ministro-Relator, Roberto Barroso. Há apenas alguns enfoques um pouco diferentes. Até em homenagem ao Ministro Marco Aurélio, que tocou em alguns pontos que procuro dar meu ponto de vista, no meu voto, vou lê-lo.

27/08/2014

PLENÁRIO

## RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.240 MINAS GERAIS

## VOTO

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI:** 1. A sentença de primeiro grau considerou ausente interesse de agir, por falta de prévia provocação extrajudicial do INSS, em demanda contra ele movida, visando a obter benefício previdenciário de aposentadoria por idade de segurado especial rural. O acórdão recorrido reformou tal sentença, por considerar cabível o acesso direto ao Judiciário em casos tais. Questiona-se, portanto, a constitucionalidade da exigência de prévio requerimento administrativo como requisito para a demanda judicial em casos tais, em face da garantia inscrita no art. 5º, XXXV da Constituição, segundo a qual *“a lei não poderá excluir da apreciação do Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito”*.

2. É da jurisprudência firme do Tribunal o entendimento de que o direito de ação garantido nesse preceito constitucional não é incompatível com a submissão do demandante a certos pré-requisitos de ordem processual, estabelecidos nas leis ordinárias (v.g.: Pet 4556 AgR/DF, Pleno, Min. Eros Grau, DJe 21/8/2009). Nesse sentido, jamais se duvidou da constitucionalidade da submissão do demandante ao atendimento de certas *“condições de ação”*, previstas no Código de Processo Civil, entre as quais a do *“interesse de agir”* (art. 267, VI). Consiste essa condição em demonstrar que a demanda judicial é providência necessária, útil e adequada à obtenção de provimento tendente a reparar a lesão ou a afastar a ameaça a direito. Portanto, antes de antagonizar-se com ela, o interesse de agir, na verdade, é requisito natural e próprio da garantia constitucional de acesso ao Judiciário. Realmente, se a ação judicial é assegurada e reservada para casos de *“lesão ou ameaça a direito”* (CF, art. 5º, XXXV), não seria apropriado aceitá-la em hipóteses em que, nem em tese, se verifica lesão ou ameaça dessa natureza.

**RE 631240 / MG**

3. Ora, não se pode considerar presente o interesse de agir em juízo nas hipóteses em que o demandado não tem o dever de prestar, ou porque a prestação é inexigível ou porque sua satisfação pressupõe a provocação do titular do direito. Essa hipótese é especialmente corriqueira no domínio dos direitos potestativos. O que caracteriza os direitos potestativos – ou formativos-geradores, na linguagem de Pontes de Miranda –, é justamente isso: enquanto não forem efetivamente exercidos pelo seu titular, eles não podem ser satisfeitos espontaneamente pelo sujeito passivo. Por isso se afirma que a um direito potestativo ainda não exercido corresponde um *dever de sujeição*, mas não um dever de *imediata satisfação*. A consequência prática é que, enquanto não exercido o direito pelo seu titular, não pode, logicamente, ser considerado violado ou sequer ameaçado pelo devedor da prestação. Sendo assim, não há interesse de agir em juízo visando a obter a satisfação de um direito potestativo *ainda não exercido* porque, em tal situação, não está o sujeito passivo com o dever – e sequer com a faculdade – de satisfazer espontaneamente a correspondente prestação. O dever de satisfazer a entrega da prestação somente nasce com a manifestação do sujeito ativo de exercer efetivamente o direito.

4. No domínio do direito previdenciário esse fenômeno é recorrente. Conforme tive oportunidade a afirmar em voto-vista apresentado no RE 630.501, há certas prestações previdenciárias (como é o caso dos benefícios e serviços arrolados no art. 25 do Regulamento aprovado pelo Decreto 3.048/99, entre as quais a da aposentadoria, que decorrem de típico direito potestativo, ou seja: mesmo adquirindo o segurado o direito de se aposentar, nem por isso corresponde, ao INSS, o dever de satisfazer imediatamente a correspondente prestação, que somente passa a ser devida se e quando o segurado a requerer. Se o segurado, podendo se aposentar, não requer o benefício, o INSS não tem o dever nem mesmo a faculdade de aposentá-lo de ofício, razão pela qual não se pode afirmar que o direito esteja sendo violado ou mesmo ameaçado pela instituição previdenciária antes do requerimento de aposentadoria.



**RE 631240 / MG**

5. Presente essa circunstância é que, ainda quando juiz no TRF da 4ª Região, defendi “orientação segundo a qual, em se tratando de prestação previdenciária que não pode ser atendida de ofício, é indispensável haja demonstração da resistência ao seu atendimento na órbita administrativa, sem o que não resta configurado o interesse de agir em juízo. Isso não significa que se exige o esgotamento da via administrativa. Não. A resistência pode se manifestar até mesmo pela demora na apreciação do pedido, ou, até, pela negativa de recebê-lo. O que não se admite é que sejam postulados diretamente em juízo benefícios previdenciários cuja concessão depende, necessariamente, da iniciativa do segurado” (Embargos Infringentes em Matéria Cível n. 94.04.11268-2/SC, TRF/4ª, 2ª Seção, j. 19.6.96, relator Juiz Teori Albino Zavascki). Essa orientação ganhou, mais recentemente, a chancela de acórdãos do STJ em casos análogos (v.g.: REsp 1.310.042, 2ª T., Min. Herman Benjamin, DJe de 28.5.12, AgRg REsp 1.331.251, 2ª T., Min. Castro Meira, DJe 26/4/13). Nessa linha de entendimento, há de ser prestigiada, no presente recurso extraordinário com repercussão geral, a mesma tese constante da ementa do acórdão naquele precedente, a saber: “Em se tratando de benefício previdenciário cuja concessão só pode se dar se e quando requerida pelo segurado, o interesse de agir em juízo pressupõe prévio requerimento administrativo”, ou que, por outro modo, fique demonstrada a resistência do INSS.

6. Com essas considerações, acompanho, quanto à tese essencial, o voto do relator.

**27/08/2014**

**PLENÁRIO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.240 MINAS GERAIS**

**DEBATE**

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Há casos que, obviamente, não dependem de iniciativa do segurado. Se a lei concede um reajuste de benefícios e o INSS não paga espontaneamente, a omissão por si só caracteriza a resistência. Mas há casos em que a revisão ou o restabelecimento de um benefício depende de uma comprovação de matéria de fato. Não pode ser concedida espontaneamente.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Eu fiz a ressalva.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Exatamente. Nesses casos, como disse o Relator, depende da iniciativa do segurado. A cláusula geral, para mim, é saber se o INSS tem o dever de conceder de ofício ou se a concessão depende de iniciativa do segurado. Nos casos que ele depende de iniciativa, o interesse de agir supõe que tenha havido a iniciativa.

Portanto, eu acompanho, nesse caso, quanto ao provimento do recurso.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Perdão Ministro, Sua Excelência deu provimento parcial.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - O provimento parcial foi no sentido de, ao invés de restabelecer a sentença de primeiro grau, suspender o processo e estabelecer esse procedimento administrativo. Eu teria dúvida quanto a essas providências que o Ministro Roberto Barroso chamou de medidas de transição. Penso que elas são importantes. A

**RE 631240 / MG**

minha dificuldade é saber se o estabelecimento dessas condições vai realmente contribuir para a solução do problema. Em primeiro lugar, porque Vossa Excelência citou que são oito mil casos.

O Ministro Barroso, na sua ementa, diz assim: “As ações já ajuizadas até a presente data sem que tenha havido prévio requerimento administrativo.”

Nós vamos ter muitas dessas ações, sem prévio requerimento administrativo, mas nas quais a questão do interesse de agir não está colocada.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Qual o problema?

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - O problema da existência ou não de prévio requerimento. Há muitas hipóteses em que esse problema já foi superado ou sequer foi posto. Simplesmente o INSS não alegou falta de interesse de agir.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Ou, eventualmente, a existência, até mesmo, de uma sentença já proferida e com trânsito em julgado.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Sentença com trânsito em julgado. Quer dizer, deve-se esclarecer que a regra de transição se aplica apenas para aqueles casos em que esse problema da falta de interesse de agir esteja ainda sendo discutido.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Estou de pleno acordo. A única coisa que eu acho que seria muito ruim para os segurados era extinguir os processos, mas negociar qual o teor da cláusula de transição, eu estou de acordo e acho, se já houver decisão favorável ao segurado, evidentemente eu não retiraria. De modo que nós estamos de acordo.

**RE 631240 / MG**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Temos até um precedente, no caso de um acidente de trabalho, salvo engano, em que a gente adotou que haveria...

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** Processo de acidente de trabalho, com sentença já proferida.

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Sentença de mérito. Era questão da competência.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Era questão de competência, mas, de qualquer forma, consideramos uma decisão de mérito, pelo menos de primeiro grau.

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Sobre a transição, tenho algumas dúvidas que eu gostaria de compartilhar. A primeira é essa: só teria sentido estabelecer uma regra de transição naqueles casos em que esse problema esteja colocado no processo e não tenha sido ainda resolvido no processo. Isso já reduz bastante o número de hipóteses que esse problema coloca.

Ora, se nós vamos dizer que é apenas nesse caso em que há esse questionamento sobre interesse de agir ainda pendente, me parece que a questão de mérito sequer foi examinada. Então por que não dar a solução normal, sem regra especial? No caso presente, o Juiz indeferiu a petição inicial, extinguiu por falta de interesse de agir. O Tribunal anulou e o processo veio para cá. Não se começou exame de mérito.

Eu não vejo dificuldade em dar a solução padrão neste caso. Há outro problema: nós vamos suspender esse processo, nós vamos lá estabelecer um procedimento administrativo e depois esse processo se extingue. Como é que vai ser resolvida a questão da sucumbência?

**RE 631240 / MG**

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** Haveria, aí, uma instauração incidental de procedimento administrativo, estabelecendo-se uma relação (ou nexos) de prejudicialidade externa, de modo a que o prosseguimento do processo judicial ficaria na dependência de prévia resolução do conflito na instância administrativa.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Ministro, posso fazer um comentário?

Eu tinha um capítulo no meu voto em que eu cuidava exatamente desse ponto, que eu chamei de modulação espacial, para dizer que onde não houvesse agência do INSS, mas houvesse comarca, juízo, aí, haveria a alternativa. Mas, para ser sincero, achei que era fora da "caixa" demais, já estava com dificuldade de passar esse modelo de transição, imagina Vossa Excelência se eu... Mas eu concordo. Como não é o ponto deste caso, eu posso manter como **obiter dictum** que, em certos casos, se for uma dificuldade insuperável para o segurado ir até uma agência do INSS, ele deveria ter alternativa. Mas como este não é o caso, eu achei que era especular em demasia em abstrato.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** Isso pode constituir uma dificuldade de ordem prática, **ainda mais** naquelas comarcas *onde sequer existe* agência ou posto do INSS.

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Vossa Excelência me permite?

Está se afirmando: "Não tem agência, então procura o juiz". Ora, onde não há agência é muito menos provável que exista comarca. E muito menos Justiça Federal.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- É verdade. Existem mais agências do INSS do que comarcas.

**RE 631240 / MG**

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** Não tenho condições de afirmar se existem mais agências do INSS do que comarcas.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Tenho, para mim, eu não posso afirmar isso peremptoriamente, que é provável que existam mais agências do INSS do que comarcas. O argumento da falta de agência não ajuda nesse caso.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**  
- É provável não. É um fato. Eu tenho esse dado.

A única coisa que eu insistiria, no meu ponto: eu acho que a gente não deve causar às pessoas frustrações desnecessárias. Essas pessoas estão litigando em juízo há muitos anos, partes e advogados. Se nós temos uma fórmula que permite eles manterem as ações, por que nós vamos optar pela fórmula que extingue os processos, manda eles embora para casa e depois, se tudo der errado no INSS, você começa a outra vez? De modo que, quando é inevitável causar um desgosto, a gente deve causar, mas quando a gente tem uma fórmula alternativa...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Estamos raciocinando no tocante a uma decisão não proferida!

27/08/2014

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.240 MINAS GERAIS**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, como servidor – todos somos servidores –, devo contas aos contribuintes, devo contas aos concidadãos.

Em primeiro lugar, a solução que se avizinha será péssima, repito, em termos de cidadania, e qualquer solução, considerada a modulação proposta, será muito ruim para os beneficiários da Previdência Social.

Em segundo lugar, friso que, neste Plenário, após a Carta de 1988, jamais deixei de distinguir as disciplinas quanto ao acesso ao Judiciário – faço essa observação porque se citou decisão da lavra do ministro Eros Grau que teria sido formalizada a uma só voz. Possivelmente, não compus o Colegiado nessa ocasião.

Em terceiro lugar, para percebermos – e precisamos conhecer a realidade – o que ocorre no dia a dia do INSS, vou citar um precedente da Primeira Turma, muito embora de minha lavra, que é sintomático para dizer o mínimo. A Turma desproveu recurso extraordinário, originário do Rio Grande do Sul, do Instituto, autarquia federal, e, ao fazê-lo, lançou a seguinte ementa:

"INSS – ATENDIMENTO – ADVOGADOS. Descabe impor aos advogados" – imagine-se ao cidadão comum -, "no mister da profissão, a obtenção de ficha de atendimento. A formalidade não se coaduna sequer com o direito dos cidadãos em geral de serem atendidos pelo Estado de imediato, sem submeter-se à peregrinação verificada costumeiramente em se tratando do Instituto."

Presidente, ouvi com muita atenção a defesa feita pelo Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP. A advogada, que já assomou à tribuna, talvez para prestar algum esclarecimento, ressaltou aspecto interessantíssimo que bem revela a preocupação com a parte mais fraca da relação jurídica – não com a autarquia, não com o Estado gênero – do

**RE 631240 / MG**

constituente de 1988. Refiro-me à exceção à regra segundo a qual as ações contra as autarquias federais devem ser ajuizadas na Justiça Federal. Para viabilizar-se à exaustão o exercício do direito de defesa por parte dos beneficiários da Previdência, excepcionou-se, mediante parágrafo incluído no artigo 109, a regra alusiva à competência, normatizando-se que:

"§ 3º - Serão processadas e julgadas na justiça estadual" – e se discutia há pouco a existência de comarcas federais –, "no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários" – o que reforça aquela nossa decisão quanto ao CADE, em que apontamos a aplicação da regra que alude, abandonando, portanto, a interpretação verbal, gramatical, que é a que mais seduz, à União –, "as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja" – aí vem a condição – "sede de vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual."

A parte final revela que toda vez que o legislador constituinte quis excepcionar – e refiro-me ao acesso primeiro, antes de ingressar-se no Judiciário, à área administrativa –, ele o fez. No tocante à cláusula, para mim pétrea, porque inerente à cidadania, de recorrer-se à última trincheira do cidadão, que é o Judiciário, não há outras exceções, senão a ligada à Justiça do Trabalho, nos dissídios coletivos de natureza econômica, e à Justiça Desportiva, quanto a competições e disciplinas.

Pudesse me pronunciar como leigo, diria simplesmente que a corda não deve estourar do lado mais fraco, e este – e cogitaria de condição praticamente de hipossuficiência – é o representado pelos beneficiários da Previdência. Que esta se aparelhe para atender, a tempo e modo, os beneficiários, e que o Supremo não abra a porta para imaginar-se outras situações em que se terá que ingressar primeiro na área administrativa para depois vir-se ao Judiciário, contemplando essa exceção que, para



**RE 631240 / MG**

mim, é até mesmo odiosa.

Mantenho o voto, Presidente.

**27/08/2014**

**PLENÁRIO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.240 MINAS GERAIS**

**PROPOSTA**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Senhor Presidente, eu sugeriria, se Vossa Excelência me permitisse, que nós colhêssemos voto em relação à tese posta pelo eminente Relator. E, em seguida, se houver tempo, nós tratássemos da disposição de transição porque isso pode contemplar ajustes.

**27/08/2014**

**PLENÁRIO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.240 MINAS GERAIS**

**DEBATE**

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Pergunto ao Ministro Barroso se permite que a Doutora Gizele use da palavra.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Com todo o prazer.

A SENHORA DOUTORA GIZELE LEMOS KRAVCHYCHYN (ADVOGADA) - Obrigada. Na verdade, a minha colocação tem a ver com a modulação e é só um efeito prático dela, mediante a suspensão dos processos.

A descida deles para o requerimento administrativo vai estabelecer o que chamamos de DERA - Data de Entrada no Requerimento Administrativo. E o INSS, se conceder esses benefícios, só concederá desse requerimento.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Não, não teria nenhuma dúvida da data...

A SENHORA DOUTORA GIZELE LEMOS KRAVCHYCHYN (ADVOGADA) - Daí teria que se fazer alguma menção...

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Mais uma razão! Teria que ser da data do ajuizamento da ação.

A SENHORA DOUTORA GIZELE LEMOS KRAVCHYCHYN (ADVOGADA) - Mas daí eu não sei se administrativamente o INSS poderia fazer isso, se o servidor teria essa liberdade. Teria que ser uma

**RE 631240 / MG**

ordem judicial ou alguma coisa na modulação.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- A observação é muito importante.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – E ter-se-á condição de procedibilidade posterior ao ajuizamento da ação!

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Se prevalecer a tese que eu proponho, deve prevalecer a data do ajuizamento da ação.

E esse é um ponto muito importante, Presidente, que, a meu ver, depõe contrariamente à extinção dos processos, que é a data do início do benefício. Porque a data do início do benefício é a data do requerimento e, portanto, se extinguirmos o processo e exigirmos que eles ingressem com o requerimento administrativo, vai ser a partir da decisão que vai contar o prazo, o que é profundamente injusto com o segurado.

De modo que eu acho que a observação é muito pertinente e eu me proponho a deixar isso claro que, mesmo no caso de deferimento administrativo, o termo **a quo** é o termo do ajuizamento da ação, certamente.

A SENHORA DOUTORA GIZELE LEMOS KRAVCHYCHYN (ADVOGADA) - Era só essa colocação. Obrigada.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Consulto a Corte se seguimos a sugestão do Ministro Gilmar Mendes de julgarmos primeiramente a tese central. Eu pediria, então, ao Ministro Barroso, que a enunciasse, que diz respeito à necessidade ou não de prévio requerimento para ingressar em juízo. Isso é o que decidiremos agora. Vossa Excelência está com a palavra.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

**RE 631240 / MG**

- As teses centrais são: A concessão inicial de benefício depende de prévio requerimento administrativo; a revisão de benefício, salvo se demandar comprovação de matéria de fato, independe de prévio requerimento administrativo; e as situações em relação as quais existe posição notória e reiterada do INSS contrária à postulação também se dispensa o requerimento administrativo.

Essas são as três teses centrais.

**27/08/2014**

**PLENÁRIO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.240 MINAS GERAIS**

**ADITAMENTO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Eu concordo. Mas penso que se poderia resumir de modo diferente. Não sei se o Ministro Barroso concorda. A tese central seria a seguinte: Em se tratando de prestação previdenciária cuja concessão só pode se dar se e quando requerido pelo segurado, o interesse de agir em juízo pressupõe prévio requerimento administrativo ou a demonstração, por outro modo, da resistência do INSS.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Eu, pessoalmente, prefiro a minha, porque é mais fácil de entender e é mais clara.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Penso que a minha é mais abrangente. Por exemplo, a ação de revisão de benefícios: é preciso saber se há resistência ou não há resistência.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Normalmente, o Relator conduz o texto. Quando Vossa Excelência é Relator, eu acompanho o seu texto, eu também não concordo sempre com o texto.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Aqui não é só questão de texto.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Alguma dessa três teses, Vossa Excelência discorda?

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - A minha é mais abrangente. Mas eu concordo.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Uma tese é saber se há interesse de agir sem o prévio requerimento. Essa é a questão básica.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - No fundo, pelo que vejo, o Ministro Barroso está

**RE 631240 / MG**

dizendo que, em duas das três situações que ele evidencia, duas delas não necessitam de requerimento. Portanto, me parece que já simplificou bem o problema. Só há necessidade de prévio requerimento no pedido inicial do benefício.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - A resistência pode se manifestar de muitos modos.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Pois é. E aí realmente o que me sensibiliza, e o nosso prezado Procurador-Geral da República acrescenta um dado importante, e que já foi ventilado pelo Ministro Teori Zavascki, são naquelas matérias - que, a meu ver, essa é uma observação importante - que dependam de prova.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR) - Mas eu fiz a ressalva. "Dependam de..."

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Porque é preciso que haja a necessidade de um procedimento administrativo.

O SENHOR MINISTRO ROBERTO BARROSO (RELATOR) - Daí eu preferir a minha redação, que é a mais didática possível.

Hipótese um: concessão do benefício inicial, exige-se prévio requerimento administrativo. Hipótese dois: revisão do benefício, não se exige, salvo se necessária a comprovação de matéria de fato. Terceira: não se exige, se a posição do INSS for notória e reiteradamente contrária à postulação. Eu acho que é fácil de entender as três situações.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Pois não.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Mas, por exemplo, a revisão de benefício. São muitas as causas que podem determinar a revisão de benefício previdenciário. Algumas certamente dependem de iniciativa do segurado. Por isso que a tese central é essa: tem que mostrar resistência como condição do interesse de agir. Tem que mostrar a resistência da Administração.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - E, basicamente, a

**RE 631240 / MG**

questão central é a concessão de benefício.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Basicamente é.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Não, a proposição da repercussão geral fala concessão inicial e revisão.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Revisão também?

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI  
(PRESIDENTE) - E revisão. Pois não.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- No caso concreto até é concessão inicial, mas a tese posta no acórdão da repercussão geral fala em concessão inicial e revisão. Por isso que eu me preocupei em dar a solução para a revisão, até porque é repercussão geral.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI  
(PRESIDENTE) - Pois não. Ministro Teori?

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Estou de acordo, Senhor Presidente.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI  
(PRESIDENTE) - Provimento parcial, portanto.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI – Ficarão registrados os esclarecimentos que entendo cabíveis.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI  
(PRESIDENTE) - Sim.



**27/08/2014****PLENÁRIO****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.240 MINAS GERAIS****VOTO**

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** – Senhor Presidente, gostaria de dizer duas palavras, mas talvez tenha que dizer quatro ou cinco. E o faço até em homenagem ao belíssimo voto do Ministro Marco Aurélio, que remete às minhas grandes preocupações, em função do nosso sistema de julgamento e da forma como tenho votado, inclusive no Plenário Virtual.

Sei que a repercussão geral foi reconhecida em 2010, e que há mais de oito mil processos à espera, o que significa que alguma solução temos de dar ao litígio, com a maior presteza possível, a despeito da dificuldade. Reconhecemos aqui, há algumas sessões, a possibilidade de, uma vez ainda não encerrado o julgamento, da emissão de juízo de não conhecimento do recurso, apesar da repercussão geral admitida no Plenário Virtual. Nada impede assim que em um determinado momento se tenha entendido presente tema constitucional, com repercussão geral, e que se altere tal compreensão, no Plenário presencial, inclusive em decorrência da mudança dos integrantes desta Suprema Corte, em que ingressei, relembro, em dezembro de 2011.

Senhor Presidente, observo que este recurso extraordinário vem pelo permissivo do art. 102, III, *a*, da Constituição Federal. E o que diz o art. 102, III, *a*, da Constituição Federal? Como todos sabemos:

“III – julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

a) contrariar dispositivo desta Constituição;”

O que aconteceu? Trata-se de processo de índole subjetiva, com repercussão geral reconhecida. O juízo de primeiro grau concluiu, distinguindo, digamos assim, o enfoque do princípio do acesso à jurisdição – ou da inafastabilidade da jurisdição – da necessidade da presença da condição da ação “interesse de agir”, inexistente lide

**RE 631240 / MG**

material. Disse ele: “olha, entendo aqui que não há lide comprovada, à falta de pretensão resistida, em momento algum formulado – e, pois, indeferido -, requerimento de benefício pelo INSS; extingo o feito sem resolução do mérito”. O caso foi submetido ao Tribunal via recurso e o Tribunal manifestou-se - ainda que de forma atécnica, anulando a sentença -, no sentido, na verdade, da reforma do decidido, ao fundamento da presença do interesse de agir, em absoluto maculado por qualquer ângulo o direito de acesso à jurisdição. O Tribunal de origem, diga-se de passagem, a rigor não examinou a questão sob a óptica constitucional, mas, depois, via embargos de declaração, foi instado a emitir juízo a respeito, quando inclusive assinalou que os embargos de declaração não se prestam ao prequestionamento da questão constitucional.

Nesse contexto, como posso falar, ao exame de recurso do INSS, e para fundamentar o juízo positivo de admissibilidade, em restrição ao acesso à jurisdição pela decisão recorrida, em inconstitucionalidade pela violação do postulado constitucional do art. 5º, XXXV, da Carta Política? A decisão recorrida justamente prestigiou o acesso à jurisdição à luz daquele preceito da Constituição, dando provimento ao recurso contra a sentença que extinguiu o processo sem resolução do mérito, ainda que pelo enfoque da ausência de interesse de agir. Não tenho, com a devida vênia, como conhecer do recurso extraordinário da autarquia de previdência pelo fundamento da violação do art. 5º, XXXV, da CF. E o outro dispositivo que se aponta violado - e sabemos que o recurso extraordinário é de fundamentação vinculada -, é o da separação dos Poderes, da independência e harmonia dos Poderes, art. 2º da Constituição Federal, a toda evidência não ofendido, da mesma forma não viabilizando o conhecimento do extraordinário do INSS.

Assim, com todo o respeito aos que têm compreensão contrária, não conheço deste recurso extraordinário do INSS. Violação da Constituição, se houvesse, seria meramente reflexa e, na minha compreensão, não autorizaria o trânsito pretendido. Consigno este posicionamento a título apenas de registro, Presidente.

**RE 631240 / MG**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Vossa Excelência está colocando uma nova questão, mas como me parece que o tema é do maior interesse, eu colocaria em julgamento, também, a questão do conhecimento, porque, uma vez superada nessa questão do conhecimento, Vossa Excelência continuaria no mérito.

Alguém mais não conhece?

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Presidente, apenas para fazer justiça a um grande processualista, José Carlos Barbosa Moreira, que se mostrou mestre, não só do ministro Luiz Fux – talvez, não sei, não tenho certeza, o ministro me corrigirá –, mas também de Sua Excelência o ministro Luís Roberto Barroso e meu, muito embora não tenha frequentado a UERJ, mas, sim, a Faculdade Nacional de Direito, e ele era professor da UERJ. Durante anos, este Tribunal, muito embora adentrando a matéria de fundo, proclamava o não conhecimento do extraordinário e criava celeuma incrível quanto à definição do acórdão reincindível. Evoluiu para admitir que toda vez que se adentra, que se aprecia a articulação de violência à Carta da República, não se fica nos pressupostos de recorribilidade, que cabem nos dedos de uma das mãos, havendo, realmente, o desprovimento ou provimento do recurso. Sua Excelência o Professor José Carlos Barbosa Moreira, nosso mestre, reiterou esse pécadilho do Supremo em inúmeras edições dos seus Comentários ao Código de Processo Civil.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Então Vossa Excelência continua.

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** – Senhor Presidente, fiz questão de registrar a posição porque tenho ficado vencida no Plenário Virtual quanto à existência de tema constitucional. Não ia levantar a questão, mas por coerência me senti obrigada a fazê-lo. Com todo o

**RE 631240 / MG**

respeito, ênfase, vamos decidir literalmente uma questão infraconstitucional, que diz com o interesse de agir - presença de condição da ação vinculada à exigência do prévio requerimento ou do - não é a hipótese, como muito bem colocado pelo belíssimo voto do Ministro Luís Roberto - exaurimento da via administrativa. A necessidade de prévio requerimento surge apenas para que se defina a existência do interesse de agir, à compreensão de que, quando ausente indeferimento do benefício pela autarquia de previdência - de forma expressa ou por já consagrada orientação em sentido contrário -, não se pode falar em lide material a justificar o exercício da jurisdição.

O Ministro Teori acabou de lembrar a teoria dos direitos potestativos ou direitos formativos geradores. Nessa linha, como se pode cogitar aqui de lide material? Senhor Presidente, aprendi na Faculdade de Direito, há décadas, que o exercício da jurisdição, nos processos de índole subjetiva, pressupõe uma lide, um conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida. Quando em causa um direito potestativo, cujo exercício fica a critério do seu titular, como posso falar em lide material antes mesmo do indeferimento do pedido - formal ou fruto de orientação consolidada - pelo encarregado de concedê-lo? Esta definição, todavia, em qualquer hipótese, segundo entendo, está no plano infraconstitucional. Vencida no aspecto, concordo com as teses expostas pelo Ministro Luís Roberto e pelo Ministro Teori, mas sugiro que as apreciemos da forma mais minimalista possível. Vamos determinar a suspensão genérica de processos? Cada processo é um processo, cada um tem suas peculiaridades. Naqueles em que há aspectos fáticos relevantes, transferir ao juízo de primeiro grau a análise dos pressupostos de concessão do benefício pode gerar, inclusive, uma enorme dificuldade prática à falta do prévio exame pela autarquia de previdência. para efeito de deferimento, ou não. Diferentes, claro, as hipóteses em que há orientação firmada do INSS no sentido da não concessão do benefício por aspecto jurídico. Nelas não há necessidade alguma de prévio requerimento, pois envolvida apenas questão de direito.

**RE 631240 / MG**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Mas Vossa Excelência não transportaria esse modo de pensar para o campo trabalhista?

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER –** De forma alguma.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O prestador dos serviços tendo que requerer ao empregador o reconhecimento de um certo direito, para, somente após, ingressar na Justiça do Trabalho.

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER –** Por isso, Ministro Marco Aurélio, trouxe a questão do juízo de não conhecimento. Sem dúvida, da ótica constitucional, é tema relevantíssimo saber se o acesso ao Judiciário está vinculado a prévio requerimento administrativo. Em absoluto compartilho da tese da necessidade de prévio requerimento administrativo para ingresso em juízo, mas aqui, repito, a decisão recorrida, dando provimento ao recurso e entendendo presente o interesse de agir, afastou a extinção do processo sem resolução do mérito proclamada em primeiro grau. Nessa situação, vencida quanto ao conhecimento, entendo que a questão se soluciona à luz das condições da ação e do interesse de agir. E se não há lide em processo de índole subjetiva, como vou impedir que o juiz extinga um processo sem resolução do mérito? Ou que diga: “não, entendo que há o interesse de agir em qualquer situação”, da ótica aqui adotada pelo Tribunal?

Senhor Presidente, por essas razões e nessa linha, vencida quanto ao conhecimento, acompanho o Relator, mas de forma minimalista quanto à tese. A realidade é muito mais rica do que nós podemos expressar em poucas palavras.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) -** De qualquer maneira, neste primeiro momento, estamos apenas decidindo sobre a exigibilidade ou não do requerimento nas hipóteses em que o Ministro-Relator Roberto Barroso listou.

27/08/2014

PLENÁRIO

## RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.240 MINAS GERAIS

## VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, primeiro eu gostaria de dizer que a vida é realmente paradoxal. Eu me queixava que era muito recente, era o primeiro a votar e era obrigado a estudar a pauta inteira. Agora, eu me queixo de que, quando chega na minha hora de votar, já se esvaziou completamente o debate. Então, realmente, é preciso saber o que a gente quer na vida.

Senhor Presidente, há aqui uma imbricação de uma matéria infraconstitucional que conduz a uma solução constitucional: é saber se exigir o interesse de agir viola o princípio da inafastabilidade ou do acesso à Justiça.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu inúmeras vezes que as condições da ação são constitucionais. Eu encontrei aqui um acórdão, que não é bem previdenciário, mas também revela o interesse de um cidadão, que é um acórdão, no meu modo de ver, emblemático, o Relator para o acórdão foi o Ministro Celso de Mello, nosso Decano, no recurso em **habeas data**, no qual Sua Excelência assenta: "Acesso às informações não recusado, em relação aos registros estatais, ausência do interesse de agir". Então, veja o seguinte: a questão é saber se exigir um requerimento prévio, ele veda o acesso à Justiça, de tal sorte que viola esse princípio da inafastabilidade; assim definido pela Constituição: "A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito." Porque o acesso à Justiça não é o melhor meio de composição dos litígios, o melhor meio de composição dos litígios é resolver lá no INSS, porque isso otimiza o relacionamento social. Eu não sei, depende da visão de cada um. Mas eu acho mais difícil contratar um advogado, ingressar em juízo, do que se dirigir ao INSS e obter essa providência.

Nós tivemos um autor português, o Professor Alberto dos Reis, que explicava com muita facilidade essas questões e trouxe para nós aqui as

**RE 631240 / MG**

noções do Direito Europeu, explicando de modo claro. Então, por exemplo, quando ele tratava da legitimidade das partes, ele dizia o seguinte: "O processo não foi feito para ser travado entre curiosos." Então, as pessoas tinham alguma coisa vinculada àquela relação jurídica material controvertida. Com relação a interesse, ele dizia: "A função jurisdicional, ela não pode ser movimentada sem que haja um motivo". E é por isso que a lei estabeleceu que sem lesão ou ameaça à lesão não há atuação jurisdicional, a atuação jurisdicional ela é excepcional, um ingresso em juízo.

Por outro lado, exigir a atuação administrativa enquanto ela pende, não permitir o acesso em juízo, já era uma tese defendida há muito pelo professor Celso Agrícola Barbi, ao responder a constitucionalidade daquela regra do mandado de segurança, que não cabia o ingresso judiciário se o mandado de segurança fosse dirigido contra um ato passível de recurso sem efeito suspensivo e sem exigência de caução. Ou seja, qual é o interesse de ingressar em juízo se não tem prejuízo nenhum? O efeito do ato administrativo ficava suspenso, poderia recorrer administrativamente, sem prestar nenhuma caução. Então, isso já é um problema antigo que não há nenhuma violação, no meu modo de ver, ao princípio da inafastabilidade da jurisdição.

Como, aqui, foram utilizados argumentos também interdisciplinares, no meu modo de ver, essa tese, pelo menos **ad futurum**, ela esvazia sobremodo o volume de ações no Judiciário, e isso acaba favorecendo o jurisdicionado, porque, hoje, quando a Constituição estipula como direito fundamental a duração razoável dos processos, ela também quer que haja espaço para outros processos poderem ingressar em juízo. Então, aqui, eu peguei um dado, por exemplo, estatístico, que é um dado convincente, no sentido, basicamente - não vou nem ler números -, nós, que fizemos direito, fugimos dessa matemática.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Vossa Excelência há de admitir que de bem-intencionados o Brasil está cheio!

**RE 631240 / MG**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - É. Mas eu não estou bem-intencionado, eu estou interpretando, aqui, com lisura, hígidez intelectual o que está dito na norma. Então, há, aqui, dados que comprovam que essa franquia imoderada, esse uso vulgarizado da via judicial fez aumentar percentualmente em um número alarmante o número de ações judiciais, quando é mais fácil, para o cidadão, ingressar no INSS.

De sorte que, inconstitucionalidade, Senhor Presidente, não há. Eu teria inúmeras outras razões a considerar e só gostaria, talvez, de terminar, porque isso me parece algo pitoresco e dá um pouco de leveza nesse debate denso, que, na verdade, essas condições da ação, elas vieram por influência, certamente, brasileira, porquanto quem foi o criador das condições da ação foi o professor Enrico Tullio Liebman, que se estabeleceu na escola de São Paulo, exilado da perseguição nazista. E ele se colocava entre Chiovenda e Carnelluci. Carnelluci afirmava que o direito de agir era abstrato, ainda que se não tivesse o direito à questão, o direito de fundo, mas havia o direito de provocar a jurisdição. E Chiovenda afirmava que só havia direito de ação para aquele que tinha, efetivamente, o direito afirmado. E o que fez Liebman? Se colocou no meio e deu um jeitinho brasileiro, e afirmou: "Não, pode promover a ação quem crê que tem o direito". E para que não haja um abuso do direito de demandar, é preciso que haja condições para obter uma solução do mérito, dentre outras, o interesse de agir, que é, exatamente, a ocorrência de lesão ou ameaça, agora, que foi acrescentada pela nova Constituição.

Por essas razões, Senhor Presidente, e pela nossa jurisprudência, com relação à tese primária, eu entendo que não há nenhuma inconstitucionalidade em se exigir o prévio requerimento, porquanto, sem o prévio requerimento, não há a demonstração da lesão a que se refere a Constituição Federal. E a exigibilidade da lesão já foi chancelada como constitucional para propiciar o acesso à Justiça. Citei apenas um acórdão, que a gente tem de emblemático, do nosso Decano em **habeas data**, mas poderia citar inúmeros outros.

Agora, eu estou de acordo com a Ministra Rosa Weber no sentido de que nós, aqui, quando julgamos a repercussão geral, eu acho que nós



**RE 631240 / MG**

temos que ser minimalistas realmente, para deixar uma tese bem fechada para que não haja dúvidas sobre o alcance da decisão judicial que pode gerar mais problemas do que aquele que nós queremos resolver. Então, se nós queremos, com a jurisdição, pacificar uma situação, nós não podemos ganhar mais problemas. Então, eu concordo com esse minimalismo.

E, pelo que eu conheço do eminente Ministro Luís Roberto Barroso, ele ofereceu a tese corretíssima, e não briga por soluções que não sejam as melhores. Eu conheço Sua Excelência, não vou dizer quanto tempo porque isso revela a nossa anciania, mas eu o conheço perfeitamente, desde há muito, e sei que não vai brigar por uma solução que possa trazer uma balbúrdia processual.

Então, acompanho Sua Excelência na tese central.

27/08/2014

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.240 MINAS GERAIS

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Senhor Presidente, eu começo por louvar o voto do Ministro Barroso, e dos que o acompanham. Não posso deixar de fazer referência ao trabalho dos advogados. Li todos os memoriais que me foram trazidos, todos eles empenhadíssimos, as duas partes: do INSS, em provar os problemas, e dos **amicus curiae**, principalmente, pelas dificuldades decorrentes exatamente do número de agentes previdenciários beneficiados e prejudicados.

Eu, Ministro Barroso, vou pedir vênia a Vossa Excelência para acompanhar a divergência, Presidente.

Eu tenho votado, sempre, nessa matéria, no sentido de considerar que tudo que cerceie, de alguma forma, o acesso a jurisdição - e neste caso, que se trate de um requerimento, e não, como bem acentuado pelo Ministro Relator, ou seja, que não se trate do exaurimento da via, como foi posto, e foi posto muito bem pelos Procuradores Federais -, eu entendo que, de alguma forma, cerceia, sim, o Direito Constitucional, a sindicabilidade de todos os atos da Administração Pública ou as omissões da Administração Pública, ainda que, como neste caso, se haja de falar em concessão de benefício.

Contava-me, o Ministro Seabra Fagundes, que, enquanto em todas as outras constituições se tem praticamente a repetição do que se contém na Declaração de Direitos Fundamentais, em que a garantia do acesso à justiça é feita de maneira direta, todo cidadão tem direito ao acesso à justiça, no caso brasileiro, a fórmula é diferente. E é uma das únicas constituições em que se tem essa distinção de forma:

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

O Professor Celso Barbi também fazia referência a que isto foi um

**RE 631240 / MG**

avanço.

Todo aquele que se acha titular de direito, a meu ver, tem de ter realmente o acesso. E quando se começa a ter condicionantes como esta, ainda que partilhando com a Ministra Rosa Weber, que, aqui, se teria que falar, e grandemente, no caso concreto, em norma infraconstitucional, em discussão de legalidade e não de inconstitucionalidade, como o próprio instituto, que é recorrente, faz referência a dois dispositivos, a este e ao artigo 2º, afirmando que o Poder Judiciário se transformaria em órgão administrativo para revisar ou fiscalizar a questão da seguridade social, tenho para mim que o artigo 2º nada tem a ver, no sentido de alguma forma ser tocado pelo que se tem no caso concreto, mas que, quando se cria a necessidade desse requerimento - e, também, aqui, pedindo vênias ao Ministro Barroso, que eu consigo entender perfeitamente a diferença, e que está posta também pelo recorrente, no sentido de haver uma diferença entre requerer e permitir o exaurimento -, mas, de toda sorte, me parece que se tem, sim, um caso em que, na tese que nós estamos tomando como núcleo para decidir e prover ou negar provimento, que é o objetivo do recurso, a tese central é essa.

Quanto a essa tese, eu peço vênias ao Ministro Barroso para acompanhar a divergência iniciada pelo Ministro Marco Aurélio e, portanto, negar provimento ao recurso, considerando que a possibilidade de acesso à justiça, com todos os problemas, as questões inclusive que são postas a nós no sentido de se precisar repensar o Poder Judiciário, mas há de se repensar a partir de estruturas e formas e não a partir daquilo que a parte, que muitas vezes é uma parte mais fraca, como bem dito pelo Ministro Marco Aurélio, haverá de sofrer na sua possibilidade de aceder. E eu não acho que, **prima facie**, eu possa dizer, incluído aqui este caso, que a parte não se considerou de alguma forma tocada no seu direito e impossibilitada de exercê-lo. Porque também não vou presumir que uma pessoa, como foi dito da tribuna, e está em alguns memoriais, tendo possibilidade de ir administrativamente à Autarquia e resolver num guichê a sua questão, opte por ir atrás de um advogado, por ir atrás do Poder Judiciário, mesmo naqueles casos e naquelas localidades em que

**RE 631240 / MG**

não haja nem acesso a órgãos da Autarquia disponíveis.

De toda sorte, me parece que, neste caso, aquele que vai é porque exatamente encontrou algum embaraço, que ele haverá de provar no caso apresentado por ele perante a jurisdição competente. Por isso, Presidente, com todas as vênias, tanto ao Ministro-Relator quanto àqueles que o seguiram com tão bons fundamentos, que eu reconheço que são realmente muito fortes, mas a minha compreensão do dispositivo é diferente e, por isso mesmo, eu nego provimento ao recurso da Autarquia.

\*\*\*\*\*

**27/08/2014****PLENÁRIO****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.240 MINAS GERAIS****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Senhor Presidente, eu vou pedir vênia à divergência, agora materializada no voto da Ministra Cármen Lúcia e também antes no voto do Ministro Marco Aurélio, para acompanhar o eminente Ministro Roberto Barroso.

Entendo também que, diferentemente do que aconteceu com a posição manifestada pela Ministra Rosa Weber, aqui não há a estranhar uma exigência de índole legal. Quando o texto constitucional fala que nenhuma lei excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, usa uma fórmula de retórica para dizer que não pode haver disposições legais que obstaculizem o exercício de direito, mas não significa que a lei não possa disciplinar a matéria. Até porque, do contrário, nós chegaríamos a um resultado estrambótico, nós teríamos que declarar a inconstitucionalidade do Código de Processo Civil, que estabelece todas as condições da ação, prazo para propor recurso... Porque nós estamos diante, é importante que se perceba, daquilo que se chama na doutrina dos direitos fundamentais de garantia institucional. Esse é um direito, cujo âmbito de proteção é marcadamente normativo. Nós dependemos da norma. É disso que se cuida. Como também temos essa formulação, vejam, em relação à própria liberdade de comunicação, seguindo inclusive a norma americana. O texto brasileiro, no artigo 220, § 1º, da Constituição Federal, usa uma expressão retórica semelhante:

"Art. 220.

(...)

§ 1º - Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV."

Incisos esses que, na verdade, indicam a possibilidade de que haja disciplina legal sobre a matéria. É claro, nós vamos ter sempre que verificar, se houver uma exigência legal, se de fato isso constitui um

**RE 631240 / MG**

obstáculo à proteção judicial efetiva. É disso que se cuida. Mas se há uma área em que nós temos regras, condições de procedibilidade, é exatamente no exercício deste direito à proteção judicial efetiva. Por isso que, a meu ver, trata-se de fazer a verificação, se a exigência aqui é, de fato, desproporcional, se ela é desmesurada. E já tivemos inúmeras discussões no âmbito deste plenário a propósito desse tema. Por exemplo, na representação de inconstitucionalidade "x" do Rio de Janeiro, o Tribunal veio e disse que as custas e emolumentos num valor muito elevado afetavam o acesso à Justiça, estabelecendo, então, a ideia de proporcionalidade, ou em casos de exigência de caução muito elevada. Então, o Tribunal também estabeleceu essa orientação, mas fazendo um juízo da situação concreta analisada.

No caso, como bem demonstrou, a meu ver, com as vênias de estilo, o Ministro Barroso, o que temos, especialmente no que concerne à chamada concessão inicial ou inaugural (ininteligível) (...) De que, em princípio, não deveria o segurado bater às portas da Justiça antes de ter o pedido formulado e negado num prazo razoável. Não se trata também de alongar isso indefinidamente, até porque há antecedentes nesse sentido – o próprio Tribunal procedeu à revisão de sua jurisprudência –, tendo em vista o alongamento indevido que, claro, resulta no comprometimento da proteção judicial efetiva. Mas aí há prazos razoáveis que, muitas vezes, serão cumpridos até mesmo antes de se ter qualquer pronunciamento jurisdicional. E aqui é uma questão delicada, a qual permeia todo esse debate que nos ocupou, hoje, numa boa parte da tarde.

O Brasil é um dos países com um dos maiores índices de judicialização. Estamos falando de 100 milhões de processos em tramitação. Portanto, estamos falando que, para cada dois habitantes, um tem uma demanda na Justiça. Para 18 mil juízes, temos essa quantidade de processos. E, tendencialmente, podemos ainda expandir. Por outro lado, o sistema quer que a proteção judicial efetiva se realize sempre que necessário, mas o sistema também deseja – a mim, parece-me que é essa a percepção que o Ministro Barroso traduz no seu voto – que dê proteção jurídica sem - ou sempre que possível - a necessidade de intervenção

**RE 631240 / MG**

judicial.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Ministro Gilmar, há um ponto que não mencionei no meu voto, Vossa Excelência acaba de mencionar, que eu gostaria de destacar. O requerimento administrativo tem prazo: 45 dias. Nenhum processo judicial termina em 45 dias. É claro que o advogado, é a tendência natural, gosta de judicializar mesmo, mas o interesse do segurado é pedir administrativamente. É muito mais rápido.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Exatamente. Agora

vou ilustrar com um exemplo – o Ministro Teori conhece muito bem e o Ministro Fux também – a questão dos Juizados Especiais federais, criados a partir de 2001. Lembro-me, participei deste projeto ativamente quando estava na Advocacia-Geral da União, de que, no dia em que enviaríamos o projeto para o Congresso, ocorreu ao Ministro Pedro Parente, Chefe da Casa Civil, de perguntar se não poderíamos elevar aquele *quantum* que estava estabelecido, que era de 40 salários mínimos, conforme a Lei dos Juizados Especiais tradicionais. Ele dizia que, talvez, pudéssemos elevar esse valor. Mas, para isso, precisamos saber qual é a quantidade de demandas que se estima que virão para os Juizados Especiais federais. E, depois de um rápido estudo no Conselho da Justiça Federal, o Ministro Nilson Naves, que estava agora na presidência do tribunal, disse: "*Nós estimamos que, nos próximos dez anos, talvez, tenhamos algo como 200 ou 250 mil processos nos Juizados Especiais*". Esse era o número mais ou menos fechado, Presidente, que tramitava nas varas da Justiça Federal, das varas de previdência, as varas especializadas da Justiça Federal, essa era um pouco a ideia. Como tinha algo em torno de 250 mil processos tramitando nas varas de previdência, na Justiça Federal, deve ser mais ou menos isso que nós vamos ter.

Isso causou a decisão do governo, determinou a decisão do governo, de elevar para sessenta salários mínimos o teto do Juizado Especial Federal, lastreado nessa informação.

Qual não foi a surpresa de todo mundo, em pouquíssimos anos, muito menos do que aquilo foi estimado, os Juizados Especiais

**RE 631240 / MG**

atingissem a cifra de 2,5 milhões de processos – 2,5 milhões de processos. Temos tantos processos, hoje, nos Juizados Especiais Federais, como temos na Justiça Federal, como todos, e os senhores sabem disto.

Veja, até brinquei em algum momento, disse: Isso se tornou o fracasso do sucesso. Porque passou a dar certo, não há tantas exigências, formalizações, mas agora, é claro, essa via expressa não consegue dar vazão a essas causas. Muitas dessas causas poderiam ser resolvidas nas instâncias administrativas. E é desejável que assim seja.

Então, parece-me, a mim, que é esse o alcance. O Ministro Barroso não está estabelecendo nenhuma condicionante que já não esteja no sistema. Quer dizer, condicionantes, de fato, acabam ocorrendo. Imaginem, com essa avalanche de processos, quando alguém terá um provimento, em primeiro grau, num prazo de sessenta dias? Provavelmente isso não vai ocorrer.

Assim, eu tenho a impressão de que, tanto do ponto de vista da dogmática constitucional, é possível que a proteção judicial efetiva mereça uma disciplina legal, desde que isso não represente um embaraço, uma coarctação do direito de entrar na Justiça. E isso ficou muito claro no voto de Sua Excelência. Toda vez que puder se interpretar a demora, a recalcitrância, como pretensão resistida, e isso foi dito, também, a partir do voto do Ministro Fux, citando o trabalho do Ministro Celso de Mello, no *Habeas Data* nº 22, poder-se-á lançar mão da intervenção judicial.

Do ponto de vista prático também, como já foi observado, dificilmente, a não ser em casos muito excepcionais, o acesso à Justiça será um caminho mais fácil do que aquele de aceder, de ter acesso ao âmbito de uma agência da Previdência Social.

De modo que eu, com essas considerações, gostaria, na verdade, de enfaticamente cumprimentar o eminente Relator, porque Sua Excelência não só traz um voto extremamente bem cuidado, mas Sua Excelência também propõe um repensar do nosso afazer, desta cultura de judicialização sistêmica, tendo em vista razões da vida prática.

Não se trata, em nenhum momento, de dificultar, de forma alguma, o controle judicial de qualquer ato, nem mesmo da omissão por parte das



**RE 631240 / MG**

autoridades previdenciárias, mas dizer, fundamentalmente, antes até da proteção judicial, o que importa é a proteção jurídica. Se ela se efetivar, dispensa-se a proteção judicial - proteção judicial, se necessária. Mas é importante que se efetive a proteção jurídica. Então, a mim, parece-me que essa questão está bem equacionada no voto do eminente Relator. Eu vou pedir vênias para acompanhá-lo na integralidade.

Apenas me permitira sugerir que, quanto à cláusula de transição, tentássemos tecer um consenso de modo a termos a repercussão adequada para atender até as demandas que foram colocadas por parte de todos que manifestaram, para que de fato não tenhamos nenhuma insegurança ou prejuízo em relação aos processos que já tramitam.

Mas, com essas considerações, eu entendo que, aqui, não há nenhuma lei que restringe o acesso ao Poder Judiciário. E é preciso dizer: Muitas leis são imprescindíveis para dar concretude a esse acesso. Nós estamos exatamente, na cláusula do art. 5º, inciso XXXV, diante de um modelo de garantia institucional. Nós precisamos de regras que deem viabilidade a esse exercício. O Ministro Fux, por exemplo, é Relator desse importante projeto sobre a revisão do Código de Processo Civil e faz todo o empenho e esforço no sentido de conceber novas formas processuais para dinamizar o acesso, simplificar o acesso. Agora, claro, vem acompanhado de requisitos de procedibilidade. Isso faz parte do modelo, e não são travas ou impedimentos que conspurquem o direito de acesso à Justiça. Portanto, até do ponto de vista dogmático, é muito importante deixar claro que nós estamos diante de uma garantia institucional. Se trata um direito cujo âmbito normativo é de caráter normativo, ele precisa de norma para permitir a viabilização, como acontece com o direito de propriedade. Alguém até já brincou, dizendo: Não se pode pensar no direito de propriedade sem se pensar no Código Civil, em regras que, de fato, delimitem esse conteúdo.

Com essas considerações, Presidente, mais uma vez saudando o cuidadoso voto trazido pelo eminente Ministro Barroso, eu o acompanho, com as vênias de estilo.

27/08/2014

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.240 MINAS GERAIS

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Acompanho, *integralmente*, o doutíssimo voto **proferido** pelo eminente Ministro ROBERTO BARROSO, **por entender**, na linha de anteriores decisões que proferi nesta Corte, que a mera previsão legal **concernente aos pressupostos processuais e às condições da ação não caracteriza, por si só, transgressão ao direito fundamental à proteção judicial efetiva amparado** pela Constituição da República.

A **garantia institucional** de acesso ao Poder Judiciário **traduz, na realidade**, a concretização mesma de um postulado essencial **consagrado** em nosso sistema jurídico, **que consiste na inafastabilidade do controle jurisdicional** dos atos, *estatais ou não*, que veiculem lesão à esfera jurídica *de qualquer* pessoa.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Vossa Excelência me permite só uma observação?

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Pois não.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Exatamente nesse contexto, nós não podemos olvidar que, no passado, tivemos um debate bastante intenso, acalorado, animado a propósito da possível inconstitucionalidade do prazo de 120 dias para impetração do mandado de segurança, e o Tribunal respondeu - hoje nós temos inclusive a súmula pacificada - de que isso era legítimo, até mesmo para distinguir o modelo especial de proteção inserido no mandado de segurança das ações assim chamadas ordinárias. Isso era apenas uma norma que até realçava a nobreza do instituto. Aquele que tiver necessidade de uma

**RE 631240 / MG**

proteção efetiva e célere poderá lançar mão do mandado de segurança, mas deverá fazê-lo num prazo célere. É claro que depois a rotina, os casos comuns, o uso talvez repetido do mandado de segurança fez com que a ação também se tornasse um pouco uma ação ordinária. Nós temos hoje muita dificuldade de imprimir um ritmo acelerado no julgamento.

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Nessa linha, penso que a hipótese mais emblemática de lei que limita o direito de ação é a norma que estabelece prazos prescricionais. Essa é a norma típica, que condiciona o direito de ação garantido na Constituição ao exercício em certo prazo, sob pena de perecer.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** ... sob pena de afetar a própria pretensão jurídica. Plenamente legítima, *portanto*, essa regulação normativa, essa disciplinação legal.

**27/08/2014****PLENÁRIO****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.240 MINAS GERAIS****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Eu também quero dizer que, depois dessas riquíssimas discussões que foram travadas no plenário desta Corte, eu vou rever o meu posicionamento, que era no sentido contrário do voto do Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, especialmente no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 549.238, de São Paulo, em que eu entendia que era desnecessário, para o ingresso em juízo, um prévio requerimento.

Mas agora estou convencido de que não há lesão nem ameaça de lesão a direito suscetível de ser apreciada de plano pelo Poder Judiciário enquanto não ficar caracterizada a resistência do INSS em satisfazer determinada pretensão relativamente a benefícios.

Eu concordo também com tudo o que foi dito, não surge ainda o direito de agir com relação ao segurado. Fiquei convencido também - esse foi um dado levantado pelo Ministro Teori Zavascki e também foi suscitado pelo fiscal da lei, o digno Procurador-Geral da República - que, quando há questões fáticas a serem dirimidas, é necessário um prévio pronunciamento administrativo.

Eu recorro, a propósito, que nós aqui, quando julgamos mandados de injunção que concedem, em tese, aquela aposentadoria para aqueles que exercem atividades em condições de risco ou insalubres, nos termos do artigo 40, § 4º, da Constituição Federal, nós concedemos em tese, mas remetemos o interessado requerente à Administração para que esta verifique se as condições fáticas foram, de fato, preenchidas - porque nós aqui, evidentemente, em um processo judicial, não temos condições de fazê-lo.

E, da mesma forma, entendo que, neste caso que estamos julgando agora, determinados benefícios exigem um prévio pronunciamento do INSS. Por exemplo, benefícios que digam respeito ao auxílio-saúde - é

**RE 631240 / MG**

preciso que alguém seja previamente submetido a uma junta médica.

Portanto, eu acompanho o voto do Ministro-Relator na íntegra. Louvo também o aspecto prático da solução dada por Sua Excelência, porque nós todos estamos empenhados, e essa Presidência em particular, em resolver esse problema dos cem milhões de processos que se encontram em tramitação aqui em nosso País - número que cresce em progressão geométrica. Eu acho que essa é uma contribuição bastante importante nesse sentido.

27/08/2014

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.240 MINAS GERAIS

EXPLICAÇÃO

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Presidente, antes de encerrar, só porque eu vou tentar já trazer uma redação possível, e aí já posso colher a opinião do Ministro Teori e do Ministro Celso.

As minhas preocupações no regime de transição são resguardar o momento do ingresso em juízo como o momento de início do benefício - porque acho que seria injusto transplantar isso para frente - e desobrigar o segurado de ter que propor nova ação, caso ele não tenha o direito reconhecido no INSS. Essas são as minhas duas preocupações. Então, gostaria de ouvir as do Ministro Teori para ver se eu consigo produzir um texto que harmonize as diferentes visões.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Eu não tenho nenhuma proposta específica sobre modulação. Eu até, no meu exame original, não proporia modulação nenhuma.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Eu indago se Vossa Excelência está de acordo com esses dois parâmetros: data do início do benefício e não ter que propor nova ação.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Eu não sei quais são as consequências na prática disso. A minha preocupação é saber em que casos nós vamos modular. O caso concreto, por exemplo, o que que se poderia...

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- No caso concreto, é uma senhora que postula aposentadoria rural por idade e que provavelmente tem de fazer uma prova de tempo perante o INSS. Vamos supor que o INSS entenda que...

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Ela provavelmente vai ter que fazer uma justificção judicial, vai ter que ouvir testemunhas, vai ter que produzir prova de tempo de serviço.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

**RE 631240 / MG**

- Então, junto ao INSS.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Pelo que ouvi de Vossa Excelência, o INSS é que terá que produzir todas as provas.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- O INSS vai produzir uma decisão num prazo; se ela não produzir a prova, ela perde o direito.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Eu tenho muitas dúvidas. Eu gostaria de meditar sobre isso até amanhã.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Não tem problema. Eu apenas observo que, se prevalecer a proposta de Vossa Excelência de extinguir todos os processos, as pessoas perdem a data de início do benefício. E isso eu acho que é de uma injustiça profunda, com todo respeito.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Não quero fazer injustiça com ninguém, não tenho nenhuma proposta fechada. Apenas acho que não se deve, tentando solucionar, criar outros problemas. Mas vamos meditar a respeito.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Vamos pensar, vamos tentar pensar.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Bem, eu proponho a Vossas Excelências que, quem sabe, entrem em contato previamente para acertar essas questões que são milimétricas.

**PLENÁRIO****EXTRATO DE ATA****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.240**

PROCED. : MINAS GERAIS

**RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO**

RECTE.(S) : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL

RECDO.(A/S) : MARLENE DE ARAÚJO SANTOS

ADV.(A/S) : FABRÍCIO JOSÉ DE AVELAR

AM. CURIAE. : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO-IBDP

ADV.(A/S) : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN

**Decisão:** Após o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator), que dava parcial provimento ao recurso, no que foi acompanhado pelos Ministros Teori Zavascki, Rosa Weber, vencida quanto ao conhecimento, Luiz Fux, Gilmar Mendes, Celso de Mello e Ricardo Lewandowski, e os votos dos Ministros Marco Aurélio e Cármen Lúcia, que negavam provimento ao recurso, o julgamento foi suspenso. Ausente o Ministro Dias Toffoli, participando da VI Conferência Ibero-Americana sobre Justiça Eleitoral, no México, na qualidade de Presidente do Tribunal Superior Eleitoral. Falaram: pelo Instituto Nacional do Seguro Social, INSS, o Dr. Marcelo De Siqueira Freitas, Procurador Geral Federal; pela recorrida, o Dr. Thiago Martinelli Veiga, OAB/SC 30.112; pela Defensoria Pública-Geral da União, o Dr. Antônio Ezequiel Inácio Barbosa, e, pelo Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP, a Dra. Gisele Kravchychyn. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Plenário, 27.08.2014.

**Decisão:** Adiado o julgamento. Ausentes, justificadamente, o Ministro Celso de Mello, a Ministra Cármen Lúcia e o Ministro Dias Toffoli, que participa da VI Conferência Ibero-Americana sobre Justiça Eleitoral, no México, na qualidade de Presidente do Tribunal Superior Eleitoral. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Plenário, 28.08.2014.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de





Barros.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte  
Assessora-Chefe do Plenário

03/09/2014

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.240 MINAS GERAIS**

**ESCLARECIMENTO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Senhor Presidente, é aquela questão atinente à exigência ou não de prévio requerimento administrativo para obtenção de benefício previdenciário.

Nós, então, estabelecemos algumas premissas que foram firmadas majoritariamente e ficou em aberto a questão de como fazer um regime de transição em relação às muitas ações judiciais já existentes.

Nós firmamos a tese central de que não é possível requerer o benefício previdenciário diretamente em juízo. É indispensável que ele seja postulado administrativamente e, se não for deferido ou não houver uma resposta a tempo e hora, aí, sim, se pode ir a juízo, contra os votos vencidos dos eminentes Ministros Marco Aurélio e Cármen Lúcia.

Então, agora, cuida-se de determinar o que se deve fazer com as ações que já haviam sido ajuizadas. Eu, então, pedi ao Procurador-Geral do INSS e ao Defensor Público da União que formulassem uma proposta que pudesse retratar o consenso deles sobre como lidar com esse estoque de cerca de oito mil ações. Eles chegaram a um consenso, que me pareceu muito razoável, e que, de certa forma, correspondia ao que eu já imaginaria, de modo que eu passo a ler, Presidente, os termos da proposta deles - a redação é minha, mas o conteúdo é da proposta que recebi.

Portanto, passo a ler a ementa do meu voto a partir do seguinte tópico.

\*\*\*\*

03/09/2014

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.240 MINAS GERAIS

DEBATE

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Senhor Presidente, penso que cabe um esclarecimento. Assim como nesse caso em concreto, em que o processo em que se questiona o interesse de agir está no Supremo, provavelmente haverá, entre os outros oito mil, outros casos em que o processo está no STJ ou nos tribunais. Não sei se não é de se recomendar que também esses baixem à primeira instância.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)** - Se estiver no STJ, provavelmente teve contestação de mérito e, portanto, já caiu na exceção de que, havendo contestação de mérito...

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Mas neste caso concreto não houve isso.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)** - Mas é porque esse não passou pelo STJ. Esse aqui veio um recurso direto para o Supremo.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Mas, supondo que exista essa situação mencionada pelo Ministro Teori Zavascki, o julgamento poderá ser convertido em diligência e baixado à primeira instância para os efeitos que Vossa Excelência propõe. Acho que isso está implícito, *data venia*, ou pode ficar como *obter dictum*.

03/09/2014

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.240 MINAS GERAIS****VOTO**

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** – Senhor Presidente, às vezes a nossa forma de julgamento nos leva a uma mesma solução por caminhos absolutamente diversos e até opostos. Peço escusas por roubar uns minutos da Corte.

Veja bem, neste caso, na assentada anterior, eu - vencida quanto ao conhecimento por se tratar de um recurso interposto pela autarquia de previdência em que se alegava afrontado o acesso à jurisdição (art. 5º, XXXV) -, me manifestei na linha – no momento em que a Corte entendeu que poderia discutir a questão por reputá-la constitucional – do provimento. Por que o fiz? Porque entendi que a decisão tomada na instância ordinária, na verdade, dizia com a inviabilidade ou impossibilidade de concluir pela existência do interesse processual - condição da ação-, à falta de lide material ou processual. E a lide – aprendi assim e continuo firme nessa convicção-, no mínimo desde Carnelutti é a pedra-de-toque do exercício da jurisdição. Exerce-se a jurisdição na solução das lides materiais e processuais. Se não há conflito de interesses, qualificado por uma pretensão resistida, não há interesse de agir, e assim sentenciou o juiz de primeiro grau. No caso, o Tribunal entendeu de forma diferente e por isso reformou a sentença que proclamava “não há interesse de agir”, e por isso carecedor, o autor, da ação proposta. Essa compreensão, de viés processual, de forma alguma tem densidade constitucional que leve, do meu modesto ponto de vista, a entender dificultado, ou impedido, o acesso à jurisdição, sob pena de não poder a legislação infraconstitucional, por exemplo, estabelecer prazos processuais que, não sendo observados, impliquem a inviabilidade da rediscussão do tema em recurso ou outros meios de impugnação. Não preciso nem citar os prazos recursais ou para a ação rescisória, o mandado de segurança, e tudo o que se exemplificou aqui.

Eu faço esse registro porque na sessão anterior o eminente Ministro Marco Aurélio ainda me questionou: Mas, Ministra, se fosse na seara

**RE 631240 / MG**

trabalhista? Ora, este Supremo Tribunal empreendeu discussão similar quando apreciou, quanto às Comissões de Conciliação Prévia, se aquela exigência de comprovação pelo trabalhador de que havia submetido a lide a uma Comissão de Conciliação Prévia constituía ou não condição da ação. E, num acórdão belíssimo, Redator designado Ministro Marco Aurélio, se entendeu que sim, havia a necessidade de dar uma interpretação conforme à lei que estava instituindo as Comissões de Conciliação Prévia para que ela não ofendesse a norma constitucional, o amplo acesso à jurisdição.

Então, do meu ponto de vista, estávamos discutindo algo diferente. O que estávamos discutindo? Se a ausência de recusa da Previdência Social em conceder o benefício – quando envolvidas questões fáticas que não diziam com uma orientação reiterada de não ser deferido aquele benefício – poderia ser compreendida como ausência de lide, ausência de pretensão resistida, ausência de interesse de agir, e se isso influiria ou não no acesso à jurisdição.

Então, nessa linha foi que votei. Não estava em causa o postulado do acesso à jurisdição naquele enfoque restritivo, discutia-se a presença das condições da ação, mais exatamente do interesse processual. E a jurisprudência firme deste Supremo Tribunal – que eu a endosso – é no sentido de que a legislação infra pode, sim, estabelecer requisitos sem que tal implique limitação ao acesso à jurisdição.

Senhor Presidente, o meu voto foi esse. Por isso cheguei a sugerir a adoção de uma solução minimalista.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Juizados itinerantes.

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** – Veja bem, qual foi a ementa que o Ministro Luís Roberto trouxe?

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Nos juizados itinerantes não se extingue ação, porque...

**RE 631240 / MG**

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** – Faço a leitura. A instituição de condições para regular o exercício de direito de ação é compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição. Concordo. Para caracterizar a presença de interesse de agir, é preciso haver necessidade de ir a juízo. Absolutamente de acordo. Segundo: 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. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o exaurimento das vias administrativas.

Ou seja, Senhor Presidente, na linha do que expus, só posso concordar com a tese de que a ausência de prévio requerimento não traduz necessariamente a falta de interesse processual, não implica afronta constitucional. Só que estaríamos indo muito além, porque o eminente Relator assentou a seguinte tese – aqui, rapidamente:-

“Não é possível requerer diretamente em juízo.”

Eu entendo que não é possível? Não, eu entendo que é possível sim.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Mas essa é questão vencida da semana passada.

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** – Aí é que está. Só estou justificando o meu voto da semana passada. Por um caminho oposto, que dizia com o exame de condições da ação, eu acompanhava, mas, com essas teses, lamentavelmente, com todo o respeito, eu não concordo e por isso não modulo. Eu não faço modulação alguma.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Pois não. Na verdade, não é bem uma modulação, porque nós não estamos - digamos assim...

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Apenas uma

**RE 631240 / MG**

curiosidade, Presidente, porque não participo da votação e assim não deveria nem estar falando: as regras fixadas se aplicam aos processos em que não se articulou a necessidade de requerimento administrativo?

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Penso que isso está implícito.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Não se articulou a necessidade de requerimento administrativo.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)** - Certamente, porque, onde não se articulou isso, contestou-se o mérito, e, aí, não se aplica. A resposta é sim.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Queria apenas perceber, por curiosidade, a extensão da proposta.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - É porque nós temos oito mil, seiscentos e um casos sobrestados. Nós precisamos resolver esse problema; temos que ser práticos.

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** – Sim, então, só resumindo, Presidente, eu fico no meu provimento parcial.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – A maioria é simples.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Ministra Rosa, nós estamos aqui inclusive com o nosso Vice-decano, que é muito cioso na matéria em questões de modulação em que se exige oito votos. Sua Excelência, salvo engano, está dizendo que a matéria é simples, não exige esse *quorum* qualificado. Só para resolver

**RE 631240 / MG**

uma questão concreta do caso pendente.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – É conteúdo do voto.**

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER – Não pretendo que, com o meu voto vencido, alguma coisa se altere em termos de coletivo. Só quero deixar registrada a minha posição, com todo o respeito.**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Pois não. Vossa Excelência não está acompanhando essa solução dada. Os demais acompanham.**



03/09/2014

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.240 MINAS GERAIS**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Senhor Presidente, na semana passada, quando apregoadado o processo, eu estava em viagem oficial para o exterior, mas eu acompanhei o caso e me sinto habilitado - estando, ainda, em pauta o processo - para, então, me alinhar à posição do Relator.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Pois não.

É muito importante a posição de Vossa Excelência, porque esse é um tema da mais alta relevância: é saber até que ponto a exigência de um requerimento administrativo, no caso, do INSS, onde se exige matéria de prova, ofende ou não o princípio da inafastabilidade da jurisdição.

Eu agradeço a intervenção de Vossa Excelência.

**PLENÁRIO****EXTRATO DE ATA****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.240**

PROCED. : MINAS GERAIS

**RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO**

RECTE.(S) : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL

RECDO.(A/S) : MARLENE DE ARAÚJO SANTOS

ADV.(A/S) : FABRÍCIO JOSÉ DE AVELAR

AM. CURIAE. : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO-IBDP

ADV.(A/S) : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN

**Decisão:** Após o voto do Ministro Roberto Barroso (Relator), que dava parcial provimento ao recurso, no que foi acompanhado pelos Ministros Teori Zavascki, Rosa Weber, vencida quanto ao conhecimento, Luiz Fux, Gilmar Mendes, Celso de Mello e Ricardo Lewandowski, e os votos dos Ministros Marco Aurélio e Cármen Lúcia, que negavam provimento ao recurso, o julgamento foi suspenso. Ausente o Ministro Dias Toffoli, participando da VI Conferência Ibero-Americana sobre Justiça Eleitoral, no México, na qualidade de Presidente do Tribunal Superior Eleitoral. Falaram: pelo Instituto Nacional do Seguro Social, INSS, o Dr. Marcelo De Siqueira Freitas, Procurador Geral Federal; pela recorrida, o Dr. Thiago Martinelli Veiga, OAB/SC 30.112; pela Defensoria Pública-Geral da União, o Dr. Antônio Ezequiel Inácio Barbosa, e, pelo Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP, a Dra. Gisele Kravchychyn. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Plenário, 27.08.2014.

**Decisão:** Adiado o julgamento. Ausentes, justificadamente, o Ministro Celso de Mello, a Ministra Cármen Lúcia e o Ministro Dias Toffoli, que participa da VI Conferência Ibero-Americana sobre Justiça Eleitoral, no México, na qualidade de Presidente do Tribunal Superior Eleitoral. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Plenário, 28.08.2014.

**Decisão:** Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, deu parcial provimento ao recurso, vencidos, em menor extensão, a Ministra Rosa Weber, e, integralmente, os Ministros Marco Aurélio e Cármen Lúcia. Colhido o voto do Ministro Dias Toffoli, que acompanhou o Relator. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Plenário, 03.09.2014.



Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte  
Assessora-Chefe do Plenário