

3939500  
29/04/19

3969939



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**PROCURADORIA DE JUSTIÇA CÍVEL**

Gabinete do 18º Procurador de Justiça

**APELAÇÃO 0329742-1**

**ORIGEM: 1º VARA DE ACIDENTES DO TRABALHO DA CAPITAL**

**PROC. Nº 177605-62.2012.8.17.0001**

**APELANTE: ANTÔNIO PINTO DO NASCIMENTO**

**APELADO: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS**

**ÓRGÃO JULGADOR: 4ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO**

**RELATOR: DES. ITAMAR PEREIRA DA SILVA JUNIOR**

**PROCURADOR DE JUSTIÇA: FRANCISCO SALES DE ALBUQUERQUE**

**PARECER**

**EMENTA:** PREVIDENCIÁRIO. PROCESSO CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA - VALORES RETROATIVOS DE PENSÃO. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO POR AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. NECESSIDADE DE PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO COMO REQUISITO PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO PREVIDENCIÁRIA PARA CONCESSÃO DE BENEFÍCIO. 1. **CONVERSÃO DO JULGAMENTO EM DILIGÊNCIA.** SUPOSTA MORTE DO AUTOR APONTADA PELA AUTARQUIA PREVIDENCIÁRIA. NECESSIDADE PROCESSUAL DE (IN)CONFIRMAÇÃO. 2. **SUSPENSÃO DO PROCESSO.** PRAZO NECESSÁRIO PARA PARA QUE A PROCURADORIA FEDERAL PEÇA À ADMINISTRAÇÃO QUE ANALISE O PEDIDO, O QUAL, SE DEFERIDO, DEVE SER COMUNICADO AO PODER JUDICIÁRIO, NOS TERMOS DA PORTARIA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, Nº 109/2007. POSSIBILIDADE QUE CONFERE EFETIVIDADE AOS PRINCÍPIOS DO ACESSO À JURISDIÇÃO, DA ECONOMIA E DA INSTRUMENTALIDADE E DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO. 3. **PRELIMINAR DE CARÊNCIA DE AÇÃO, POR AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR.** INEXISTÊNCIA DE LITISPENDÊNCIA ENTRE AÇÃO COLETIVA E AÇÕES INDIVIDUAIS. ART. 104 DO CDC. A TRANSAÇÃO REALIZADA EM SEDE DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA NÃO IMPEDE A PROPOSITURA, TAMPOUCO O TRÂMITE DE AÇÃO INDIVIDUAL COM O MESMO OBJETO. 4. **MÉRITO.** DA PRESCINDIBILIDADE DE PRÉVIA POSTULAÇÃO ADMINISTRATIVA DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO PARA O AJUIZAMENTO DA AÇÃO JUDICIAL PREVIDENCIÁRIA. OU DA INADEQUAÇÃO DA FUNÇÃO JURISDICIONAL RESTRITA À REVISÃO JUDICIAL DA LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO QUE INDEFERE O BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO OU DA IMPROPRIEDADE DA HERMENÊUTICA/INTERPRETAÇÃO DE BLOQUEIO (LUGI FERRAJOLI). DIVERGÊNCIA DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL. **RECURSOS REPRESENTATIVOS DA CONTROVÉRSIA, NA FORMA DOS ARTS. 543-C E 543-B, DO CPC. STJ. RESP Nº 1.302.307/TO E STF.RE Nº 631.240/MG AGUARDANDO JULGAMENTO. GARANTIA DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO PREVISTA CONSTITUCIONALMENTE (ART. 5º, XXXV, GARANTE QUE "A LEI NÃO EXCLUIRÁ DA APRECIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO LESÃO OU AMEAÇA A DIREITO"). PELO CONHECIMENTO E PROVIMENTO DA APELAÇÃO PARA QUE, ANULADA A SENTENÇA RECORRIDA, RETORNEM OS AUTOS AO JUÍZO DE ORIGEM PARA REGULAR PROCESSAMENTO E JULGAMENTO DO MÉRITO.**

Trata-se de **Apelação Cível** em face de **sentença** (fls. 45/47) proferida pelo Juízo da 1ª Vara de Acidentes do Trabalho da Capital, que extinguiu o processo sem julgamento de mérito em razão de ausência de interesse processual do autor, com fundamento no art. 267, VI do CPC.

Em suas **razões recursais (50/54)**, o Apelante requer a anulação da sentença proferida pelo juízo a quo, reconhecendo-se o interesse de agir no presente caso para condenar o INSS na revisão do benefício de que é titular, na forma do art. 29, inciso II, da Lei 8.213/91 (80% - oitenta por cento dos maiores salários de contribuição), conforme requerido na exordial.

**MPPE: FISCAL DA LEI. DEFENSOR DA DEMOCRACIA**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**PROCURADORIA DE JUSTIÇA CÍVEL**

Gabinete do 18º Procurador de Justiça

Em **contrarrazões ao recurso (fls. 57/59)**, o INSS/ Apelado alegou, em síntese, a carência de ação por ausência de requerimento administrativo prévio da revisão pleiteada, o que ofenderia a repartição dos poderes consagrada na Constituição Federal.

Manifestação do órgão ministerial de primeiro grau às fls. 43/44, da lavra da ilustre colega Shirley Patriota Leite, pugnando pelo acolhimento das preliminares suscitadas pelo INSS em contestação.

Os autos vieram com vistas a esta Procuradoria em 22/04/14.

Sendo, em síntese, o que importa relatar, opino.

Verifico que se fazem presentes os requisitos intrínsecos (cabimento, legitimação para recorrer, interesse em recorrer) e extrínsecos (tempestividade, regularidade formal, inexistência de fato impeditivo ou extintivo do poder de recorrer) de admissibilidade do recurso, de modo que o recurso ora em exame deve ser conhecido.

**DÁ CONVERSÃO DO JULGAMENTO EM DILIGÊNCIA PELA SUPOSTA MORTE DO AUTOR (FL.08)- ART.110 RITJPE**

Verifico que, apesar de alegado pelo INSS (fls. 26), não há comprovação nos autos de que a parte Autora tenha efetivamente falecido em 08/10/2012, antes mesmo da propositura da presente ação.

Sabe-se que a morte do autor da ação pode levar à suspensão – ART. 265, inc. I, CPC - ou mesmo à extinção do processo.

Neste sentido, ante a incomprovada informação, esta procuradoria de Justiça diligenciou diretamente no sentido de comprovar o falecimento do autor, ligando tanto para os telefones do escritório de advocacia BORK Advogados Associados quanto para os telefones do autor, constantes da procuração (f.08). Ninguém atendeu no escritório e um dos números do autor não lhe pertencia, mas a terceiros.

Sendo assim, requero seja o feito chamado à ordem, em linha de se converter o julgamento em diligência para que se determine ao INSS ou ao advogado da parte que informem acerca do suposto óbito, ou, ainda, para que seja oficiado à Corregedoria Geral de Justiça, a fim de que envie ofício circular aos cartórios da Comarca no sentido de informarem se houve registro do óbito da Autora.

Este, Senhor Relator, em nome da segurança jurídica, tem sido o procedimento adotado pelos tribunais. Confira-se:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**PROCURADORIA DE JUSTIÇA CÍVEL**

Gabinete do 18º Procurador de Justiça

**EMENTA:** ARRENDAMENTO MERCANTIL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. FALECIMENTO DO RÉU ANTES DA CITAÇÃO. FALTA DE COMPROVAÇÃO. SUSPENSÃO AUTOMÁTICA DO PROCESSO. NECESSIDADE DE OFICIAR À CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA. CITAÇÃO POR EDITAL. REGULAR ANDAMENTO DO FEITO. Em caso de falecimento do réu, a suspensão é automática. **Noticiada a morte sem comprovação desse acontecimento, deve o Juiz oficial à Corregedoria Geral de Justiça pedindo a certidão de óbito do réu e, se não comprovada a morte, deve o processo seguir com a citação por edital.** De ofício, anulada a sentença e julgado prejudicado o recurso. (TJ-SP - APL: 375552920098260554 SP 0037555-29.2009.8.26.0554, Relator: Gilberto Leme, Data de Julgamento: 16/04/2013, 27ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 18/04/2013)

Ante, pois, o que consta dos autos, opino pela conversão do julgamento em diligência para que seja confirmada a versão do INSS.

**DA SUSPENSÃO DO JULGAMENTO POR 60 DIAS - PRAZO NECESSÁRIO PARA A ADMINISTRAÇÃO ANALISAR O PEDIDO DO AUTOR.**

O cerne recursal cinge-se, neste momento, ao exame da existência ou não de interesse de agir da parte autora para propor a presente demanda, ante o fundamento de que somente poderia fazê-lo após ter requerido o benefício ao próprio INSS.

Neste ponto, o Ministério Público poderia até concordar com a tese recursal, desde que a Procuradorias Geral Federal, em nome do *princípio da cooperação processual*, colaborassem com o Juízo (fornecendo-lhe os subsídios para que viesse a proferir boas decisões), e se utilizassem de uma das faculdades previstas na **Portaria da Advocacia-Geral da União, nº 109/2007**. Esta, bem se sabe, dispendo sobre idêntica situação dos autos, prevê a possibilidade de o procurador federal requerer a suspensão do processo para que o INSS possa fazer uma análise administrativa do caso.

Assim dispõe o § 5º do art. 3º da citada portaria:

**§ 5º Na ausência de prévio requerimento administrativo objetivando a concessão de benefícios previdenciários ou outros direitos, o advogado ou procurador poderá solicitar ao juízo a suspensão da ação pelo prazo necessário para a administração analisar o pedido, o qual, se deferido, deve ser comunicado ao Poder Judiciário.**

**Pois bem. Não sendo a presente demanda lastreada em prévio requerimento administrativo, o INSS, antes de requerer a simples extinção do feito (que possibilita a propositura de outra demanda e mais custos para o Sistema de Justiça), bem que poderia diligenciar no sentido de viabilizar a análise da situação administrativamente, para, se fosse o caso, inclusive reconhecer a procedência do pedido.**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO  
PROCURADORIA DE JUSTIÇA CÍVEL**

Gabinete do 18º Procurador de Justiça

**Aliás, já poderia tê-lo feito.**

De toda forma, não me parece seja razoável extinguir uma ação que foi proposta em 2012, portanto há quase dois anos, presumidamente de boa-fé, por mero apego formal, quando já teria sido possível ao INSS providenciar a análise do caso e se posicionar mais claramente acerca do mérito.

Com efeito, comprovada a possibilidade de continuidade do processo, **requero seja o julgamento do feito suspenso por 60 (trinta) dias, prazo necessário para que a Administração analise o pedido do autor, o qual, se deferido, deve ser comunicado a essa relatoria.**

**DA INOCORRÊNCIA DE AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR ANTE A TRANSAÇÃO REALIZADA EM SEDE DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM O MESMO OBJETO. INOCORRÊNCIA DE LITISPENDÊNCIA ENTRE AÇÃO COLETIVA E AÇÕES INDIVIDUAIS.**

*Primo ictu oculi*, deve-se ressaltar que a existência de uma ação coletiva não inibe o ajuizamento de ações individuais com o mesmo objeto. O melhor entendimento, sufragado pela doutrina majoritária, é aquele que afirma que **não há litispendência entre ação coletiva e ações individuais, ainda que possuam o mesmo objeto.**

Este é o entendimento que se extrai da norma contida no art. 104 do Código de Defesa do Consumidor, que ocupa lugar de destaque no microsistema legal de defesa de direitos difusos e coletivos no nosso ordenamento. Vejamos:

*Art. 104 – As ações coletivas, previstas nos incisos I e II do parágrafo único do art. 81, não induzem litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada erga omnes ou ultra partes a que aludem os incisos II e III do artigo anterior não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de trinta dias, a contar da ciência nos autos do ajuizamento da ação coletiva.*

**Sendo assim, o fato de existir ação coletiva sobre o mesmo objeto não afasta o direito do autor de buscar sua pretensão mediante ação individual própria.**

**NO MÉRITO**

**A decisão recorrida sustenta que o prévio requerimento administrativo é condição para a propositura de ação que vise à concessão de benefício previdenciário.**

Ao meu parecer, a sentença, presentemente, confronta a jurisprudência ainda majoritária do Supremo Tribunal Federal e do STJ, conforme exponho nas razões abaixo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**PROCURADORIA DE JUSTIÇA CÍVEL**

Gabinete do 18º Procurador de Justiça

Pois bem. O magistrado de origem, com base na documentação acostada aos autos, acolheu a tese sustentada pelo INSS, em contestação, concluindo pela inexistência dessa condição da ação e, por isso, extinguiu o feito sem resolução de mérito.

Sustenta a r. sentença que: *“a parte autora não buscou, em âmbito administrativo, o atendimento de sua pretensão, razão pela qual não há pretensão resistida”*. Por fim concluiu que: *“mesmo sem requerimento perante o INSS, a revisão já está sendo processada, administrativamente, pela autarquia ré, por força da transação judicial homologada nos autos da ação civil pública nº 23205920124036183, conforme alegado na contestação”*.

Com efeito, dois pontos, ao meu parecer, são de fundamental relevância para o deslinde da presente demanda. O primeiro reside na questão relativa ao alcance da coisa julgada na ação civil pública proposta pelo MPF, no bojo da qual houve a transação acerca de mesma matéria que ora se discute. O segundo, que foi acolhido pelo magistrado *a quo*, de que haveria a necessidade de prévio requerimento administrativo para que o autor pudesse buscar o provimento judicial de revisão de seu benefício previdenciário.

**DA PRESCINDIBILIDADE DE PRÉVIA POSTULAÇÃO ADMINISTRATIVA DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO PARA O AJUIZAMENTO DA AÇÃO JUDICIAL PREVIDENCIÁRIA. OU DA INADEQUAÇÃO DA FUNÇÃO JURISDICCIONAL RESTRITA À REVISÃO JUDICIAL DA LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO QUE INDEFERE O BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO OU IMPROPRIEDADE DA HERMENÊUTICA/INTERPRETAÇÃO DE BLOQUEIO (LUIGI FERRAJOLI).**

O segundo ponto, mais palpitante, é aquele que trata da exigência de prévio requerimento administrativo quando se pretende pleitear judicialmente a concessão de um benefício previdenciário.

A controvérsia consiste na divergência doutrinária e jurisprudencial que envolve o tema relativo ao interesse processual em ajuizar demandas independentemente de prévio requerimento administrativo.

Bem se sabe que o interesse processual, para a doutrina, explicita-se com a análise fática do binômio necessidade-adequação ou necessidade-utilidade.

Por necessidade exige-se que a demanda seja o único meio através do qual a parte possa solucionar o conflito de interesses decorrente de uma dada relação jurídica, bem como que o provimento judicial seja, de fato, útil ao que se pretende. Por conseguinte, o meio utilizado, ou a via escolhida, tem que ser adequada ao que se pretende obter do judiciário.

Pois bem. Muitos entendem que não havendo prévio requerimento administrativo com a negativa de prestação pelo órgão competente, não haveria pretensão resistida,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**PROCURADORIA DE JUSTIÇA CÍVEL**

Gabinete do 18º Procurador de Justiça

ou seja, não restaria configurada a lide, o que autorizaria dizer que não há necessidade do provimento jurisdicional, e, portanto, não há interesse processual.

Desde logo: essa exigência esvazia o direito constitucional de acesso à justiça, contrasta com o ambiente institucional dos Juizados Especiais e desconsidera a atual orientação jurisprudencial no sentido da desnecessidade de prévio requerimento administrativo (STF, AgRRE 548.676; STJ Resp 216.468).

O doutor em Direito da Seguridade Social e juiz federal do TRF-4, Professor José Antônio Savaris, após mostrar a inadequação da função jurisdicional restrita tão somente à *revisão judicial da legalidade do ato administrativo* (seja na sua perspectiva estrita, seja a partir de uma perspectiva de efetividade processual), sugere a utilização do *princípio da primazia do acertamento da relação jurídica de proteção social, como técnica normativa concretizadora do direito constitucional ao processo justo*. A função jurisdicional de acertamento ou definição da relação jurídica de proteção social tem prioridade ou precedência sobre a função jurisdicional enquanto revisão judicial da legalidade do ato administrativo.

*"Muito mais do que realizar o controle da legalidade do ato administrativo, o exercício da função jurisdicional deve comprometer-se com o acertamento ou definição da relação jurídica de proteção social e, por consequência, com a integral defesa, promoção e realização desses direitos fundamentais. (in idem)*

Assevera ele, ainda, haver a necessidade de, com a emergência do constitucionalismo social, superar-se a atual *"hermenêutica de bloqueio"* para uma hermenêutica de *"legitimação das aspirações sociais"*

*"É necessário decidir a sorte de quem busca proteção social, antes de recusar a prestação jurisdicional ao argumento formalista de supressão de instância administrativa (argumento este que se presta, por vezes, como véu do propósito de desafogar a máquina judiciária."(45<sup>1</sup>)*

*Embora o princípio da primazia do acertamento constitua fundamento suficiente para a superação do óbice processual de falta de interesse de agir, deve-se reconhecer que sua conexão com outros princípios processuais fortalecem a argumentação (46)<sup>2</sup>. Nesse sentido, parece evidente sua vinculação com o direito de acesso à justiça, com a lógica da primazia da realidade sobre a forma*

1 (45) Não será uma postura judicial comprometida com o direito fundamental à ação para a realização de direito fundamental social que chamará à realidade o pesadelo que o Judiciário se converte em verdadeira "balcão do INSS". É fundamentalmente a **insuficiência na prestação da tutela administrativa que faz precipitar um volume extraordinária de demandas judiciais**. Essa é uma questão estrutural que vitimiza os agentes públicos e segurados da Previdência Social. Trata-se de uma **conveniente limitação estrutural, orientada pela lógica custo-benefício**. Essa lógica leva à redução de despesas sociais, mediante recusa de efetiva tutela institucional, quer pela falta de informações fundamentais para o exercício dos direitos de Previdência e Assistência Social, quer pela ausência de real espaço para o contraditório e ampla defesa no que se chama "processo" administrativo, quer pelo **reticente posicionamento institucional em relação às orientações pretorianas**.

2 (46) Com isso se pretende demonstrar a maneira pela qual a primazia do acertamento se relaciona com outros princípios processuais, destacando também por esta ótica a sua pertinência ao sistema processual.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**PROCURADORIA DE JUSTIÇA CÍVEL**

Gabinete do 18º Procurador de Justiça

(47)<sup>3</sup> e com os princípios da economia, da instrumentalidade e efetividade processuais.(48)<sup>4</sup> (Jurisdição de proteção social:o princípio da primazia do acerto judicial. in Jurisdição Constitucional, Democracia e Direitos Fundamentais, editora Jus Podium, p 281/310):

Ainda com **SAVARIS**, é preciso ter em mente que o acesso à justiça não pode estar condicionado à existência de uma correlação entre as questões de fato e de direito debatidas previamente na esfera administrativa e aquelas submetidas à revisão do judiciário. **O que importa é definir a relação jurídica de proteção social e não investigar se uma determinada circunstância fática foi ou não apreciada originariamente pela Administração Pública.** (in idem)

Tanto assim que, apesar de algumas divergências, há majoritários julgados do Superior Tribunal de Justiça agasalhando o entendimento pela desnecessidade de prévio requerimento administrativo para que se busque o provimento jurisdicional em matéria previdenciária. Confira-se os seguintes:

**EMENTA: PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO. ATIVIDADE RURAL. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. INTERESSE DE AGIR PRESUMIDO. 1. Apesar de o STF ter reconhecido a repercussão geral do tema objeto de controvérsia, isso não se mostra suficiente a sobrestar os recursos especiais que tramitam neste Tribunal Superior. 2. A Segunda Turma desta Corte firmou o entendimento de que o interesse processual do segurado e a utilidade da prestação jurisdicional concretizam-se nas seguintes hipóteses: recusa de recebimento do requerimento; negativa de concessão do benefício previdenciário, seja pelo concreto indeferimento do pedido, seja pela notória resistência da autarquia à tese jurídica esposada. Precedente específico: REsp 1.310.042/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 15/5/2012, DJe 28/5/2012. 3. No caso concreto, o acórdão recorrido verificou estar-se diante de notória resistência da autarquia à concessão do benefício previdenciário, a revelar presente o interesse de agir do segurado. 4. Agravo regimental não provido. (STJ - AgRg no REsp: 1331251 PR 2012/0120286-5, Relator: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Julgamento: 16/04/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/04/2013).**

**EMENTA:AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PREVIDENCIÁRIO. MATÉRIA COM REPERCUSSÃO GERAL. RECONHECIMENTO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. SOBRESTAMENTO DO FEITO POR ESTA INSTÂNCIA. NÃO PREVISÃO, NO CASO. BENEFÍCIO. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. DESNECESSIDADE.**

- 3 (47) Decisivamente, inexistente segurança de que restou formalizado no processo administrativo corresponde àquilo que realmente se passou em uma agência de atendimento da entidade previdenciária. Tampouco há certeza de que, em determinados casos, o segurado não chega a afirmar uma determinada circunstância fática ou apresentar determinado documento que é sumariamente descartado e, por isso, sequer integrado aos autos do processo administrativo. **Trata-se de conferir primazia à realidade sobre a forma.** Como resta formalizado o processo administrativo é uma coisa, o que se passa na realidade, de conhecimento notório, pode ser algo distinto. Ou não constitui objeto de conhecimento generalizado, por exemplo, a ainda presente recusa administrativa em formalizar requerimentos administrativos por suposta ausência de direito do segurado? Como tomar como base para a rejeição sumária de direito fundamental um dado tão imperfeito como o processo administrativo que ainda temos?
- 4 (48) Importa, com efeito, tutelar o mais adequadamente possível o direito de proteção social, "fugindo-se do retardamento de ações cujo objeto tem tamanha relevância e urgência, e dando-se primazia, em última análise, aos direitos fundamentais que estão em jogo - direitos à saúde e à prestação jurisdicional célere (TRF 4ª Região, AG 5017198-302011.404.)"

**MPPE: FISCAL DA LEI. DEFENSOR DA DEMOCRACIA**

Rua do Imperador Dom Pedro II, 473 - Edifício Promotor de Justiça Roberto Lyra, 2º andar - Salas 215/216- Bairro de Santo Antônio - Recife-Pernambuco - CEP 50.010-240 Fone: (81) 3182-7053 Fax: (81) 31827054 e-mail: sales@mp.pe.gov.br - RCTFS \_\_\_\_\_ 7



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO  
PROCURADORIA DE JUSTIÇA CÍVEL**

Gabinete do 18º Procurador de Justiça

1. O reconhecimento de repercussão geral pelo Excelso Pretório, com fulcro no art. 543-B do CPC, não tem o condão de sobrestar o processo e julgamento dos recursos especiais em tramitação nesta Corte.

2. É firme a compreensão da Terceira Seção no sentido da desnecessidade de prévio requerimento administrativo como condição para a propositura de ação que vise à concessão de benefício previdenciário. Precedentes.

3. Agravo regimental à que se nega provimento.

STJ, AgRg no AREsp 41.465/PR, Sexta Turma, Rel. Min. Og Fernandes, in de DJe 26/09/2012

**EMENTA:** PREVIDENCIÁRIO. SALÁRIO MATERNIDADE. RECONHECIMENTO DE REPERCUSSÃO GERAL PELO STF. SOBRESTAMENTO DO FEITO. IMPOSSIBILIDADE. POSTULAÇÃO PERANTE O PODER JUDICIÁRIO. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO.

DESNECESSIDADE. SÚMULA 83/STJ.

1. O reconhecimento da repercussão geral pela Suprema Corte não enseja o sobrestamento do julgamento dos recursos especiais que tramitam no Superior Tribunal de Justiça. Precedentes.

2. É firme nesta Corte o entendimento no sentido da prescindibilidade de prévia postulação administrativa de benefício previdenciário para o ajuizamento da ação judicial previdenciária.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no AREsp 140.101/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/04/2012, DJe 02/05/2012).

Vale aqui mencionar que aguarda julgamento pela Primeira Seção do STJ o **Recurso Especial 1.302.307/TO** que, tratando da “necessidade de prévio requerimento administrativo como pressuposto para o ajuizamento de ação judicial objetivando a concessão de benefício previdenciário”, foi afetado à **sistemática do recurso representativo de controvérsia (art. 543-C do CPC)**. Nesta ação, o aresto hostilizado, proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, restou assim ementado:

**EMENTA:** PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR IDADE RURAL. EXAURIMENTO DA VIA ADMINISTRATIVA. DESNECESSIDADE. CERCEAMENTO DE ACESSO AO PODER JUDICIÁRIO. VIOLAÇÃO AO ART. 5º, XXXV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. Jurisprudência deste TRF e STJ já consolidou entendimento no sentido de que a prévia postulação na via administrativa não é condição para o ajuizamento de ação de natureza previdenciária, em face do amplo acesso ao Poder Judiciário previsto na Constituição Federal.

2. *Apelação provida. Sentença anulada. Retorno dos autos à origem para regular processamento” (fl. 127).*

Considerando a multiplicidade de recursos a respeito da *questão* em debate, admito o processamento do presente especial nos termos dos arts. 543-C do CPC e 2º da Resolução/STJ n. 8/2008, devendo ser dirimido no âmbito da Primeira Seção desta Corte.

Determino, nesse contexto, a adoção das seguintes providências nos termos e para os fins previstos no § 2.º do art. 2.º da Resolução/STJ n. 8/2008:

**MPPE: FISCAL DA LEI. DEFENSOR DA DEMOCRACIA**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**PROCURADORIA DE JUSTIÇA CÍVEL**  
Gabinete do 18º Procurador de Justiça

(1) *Comunique-se, enviando cópia, o teor da presente decisão aos Ministros deste STJ que compõem a Primeira Seção e aos Presidentes dos Tribunais de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais;*

(2) *suspenda-se o julgamento dos demais recursos que versam sobre matéria do presente apelo nobre; e*

(3) *dê-se vista ao Ministério Público para parecer.*

*Publique-se. Intimem-se.*

*Brasília, 13 de junho de 2012. MINISTRO CESAR ASFOR ROCHA – Relator - STJ, REsp 1.302.307/TQ, in DJe de 26.06.2012*

Por sua vez, o **Supremo Tribunal Federal** também já decidiu, por diversas vezes, pela desnecessidade do prévio requerimento administrativo para o ajuizamento de ação previdenciária. Nesse sentido:

**“EMENTA: 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.”**

**STF, RE 549055 AgR/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Ayres Britto, in DJe de 10.12.2010**

Aliás, também importa aqui ressaltar que a discussão foi levada novamente ao **STF**, que acabou por reconhecer a repercussão geral do tema no **Recurso Extraordinário nº 631.240/MG** (Tema de Repercussão Geral nº 350: “Prévio Requerimento Administrativo como **Condição para o Acesso ao Judiciário**”).

Tem-se, assim, que a matéria, também no STF, encontra-se submetida à sistemática do art. 543-B do CPC (recurso representativo da controvérsia), ainda à espera de julgamento. Colaciono a decisão:

**EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PREVIDENCIÁRIO. PRÉVIA POSTULAÇÃO ADMINISTRATIVA COMO CONDIÇÃO DE POSTULAÇÃO JUDICIAL RELATIVA A BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. EXISTÊNCIA.**

**Está caracterizada a repercussão geral da controvérsia acerca da existência de prévia postulação perante a administração para defesa de direito ligado à concessão ou revisão de benefício previdenciário como condição para busca de tutela jurisdicional de idêntico direito.**

**STF, RE 631.240 RG/MG, Repercussão Geral no Recurso Extraordinário, Rel. Min. Joaquim Barbosa, in DJe de 15.04.2011, Tema 350.**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**PROCURADORIA DE JUSTIÇA CÍVEL**

Gabinete do 18º Procurador de Justiça

Demais disto, mesmo após a caracterização da repercussão geral, O STF vem mantendo o entendimento pela existência do interesse de agir, ainda sem a prova de negativa anterior.

**Confira-se:**

**EMENTA:** PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO COMO CONDIÇÃO DE POSTULAÇÃO JUDICIAL RELATIVA A BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. DEVOLUÇÃO DO PROCESSO AO TRIBUNAL DE ORIGEM (ART. 328, PARÁGRAFO ÚNICO, DO RISTF).

**DECISÃO:** CUIDA-SE DE AGRAVO REGIMENTAL CONTRA DECISÃO MONOCRÁTICA DE MINHA LAVRA DA NOS SEGUINTE TERMOS: "AGRAVO DE INSTRUMENTO. PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. LOAS. AUSÊNCIA DE REQUERIMENTO NA VIA ADMINISTRATIVA. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. INOCORRÊNCIA. 1. O esgotamento da via administrativa não é requisito necessário para ajuizamento de ação judicial que vise o reconhecimento de direito a benefício assistencial. Precedentes de ambas as Turmas desta Suprema Corte: RE 549.238-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 05.06.2009 e RE 548.676-AgR, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJe 20.06.2008. 2. In casu, o acórdão recorrido assentou: 'PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. ART. 20 DA LEI Nº 8.742/93. AUSÊNCIA DE PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO NÃO OBSTA O CONHECIMENTO DA AÇÃO. JUROS DE 1% AO MÊS DEVIDAMENTE FIXADOS. SENTENÇA MANTIDA. 1. A ausência de requerimento administrativo não obsta ao conhecimento da ação, em face do princípio da inafastabilidade do acesso ao Poder Judiciário, principalmente quando a necessidade da prestação jurisdicional é demonstrada pela resistência da parte ré à pretensão deduzida. Preliminar rejeitada. Precedentes desta Turma. 2. A sentença apresenta-se escorreita quanto à fixação dos juros, uma vez que a taxa de juros moratórios a que se refere o art. 406 do Código Civil é a indicada no art. 161, § 1º, do Código Tributário Nacional, correspondente a 1% (hum por cento) ao mês, computada desde a citação do devedor, nas ações cíveis e previdenciárias em geral (Súmula 01 desta Turma). 3. Recurso desprovido. Sentença que se mantém pelos seus próprios fundamentos, inclusive quanto à antecipação da tutela de mérito. 4. (...) (STF - AI: 847190 BA, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 19/03/2012, Data de Publicação: DJe-061 DIVULG 23/03/2012 PUBLIC 26/03/2012)

Esse e. Tribunal de Justiça também já se manifestou acerca da desnecessidade de prévio exaurimento administrativo, por entender que viola o princípio da inafastabilidade de acesso à justiça. Confira-se:

**EMENTA:** PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. REEXAME NECESSÁRIO PARCIALMENTE PROVIDO. PRELIMINAR. CARÊNCIA DE AÇÃO POR FALTA DE INTERESSE DE AGIR. REJEITADA. JULGAMENTO EXTRA PETITA. PRINCÍPIO DA ECONOMIA PROCESSUAL. PREJUDICIAL SE CONFUNDE COM O MÉRITO. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS DECORRENTES DA MORTE DO SEGURADO. COMPANHEIRA. VIÚVA. RATEIO. POSSIBILIDADE. A PARTIR DO AJUIZAMENTO DA AÇÃO. APELO PREJUDICADO. DECISÃO UNÂNIME. 1. Rejeitada a preliminar de carência de ação, por falta de interesse de agir,

**MPPE: FISCAL DA LEI. DEFENSOR DA DEMOCRÁCIA**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**PROCURADORIA DE JUSTIÇA CÍVEL**

Gabinete do 18<sup>a</sup> Procurador de Justiça

vez que A Constituição Federal, em seu art. 5º XXXV, veda expressamente a exigência de se exaurir a esfera administrativa para poder acessar o Poder Judiciário. 2. A companheira, comprovando união estável e dependência econômica, faz jus à pensão por morte do servidor público, ainda que casado. (TJ-PE – APL: 180029 PE 00002794019988171090, Relator: **Fernando Cerqueira**, Data de Julgamento: 14/07/2009, 7<sup>a</sup> Câmara Cível, Data de Publicação: 137)

Nesta trilha, ainda, é importante, por resgate histórico, mencionar a **Súmula 213** do extinto Tribunal Federal de Recursos:

“Súmula 213 – TFR - O exaurimento da via administrativa não é condição para a propositura de ação de natureza previdenciária”

Bem assim a **Súmula 9** do Tribunal Regional Federal da 3<sup>o</sup> Região:

“Em matéria previdenciária, torna-se desnecessário o prévio exaurimento da via administrativa, como condição de ajuizamento da ação”.

Não obstante todos estes argumentos, a **Procuradoria Geral Federal** alega que tal entendimento **ofende o princípio da separação de poderes**, porque estaria o Judiciário a exercer atividade administrativa em caráter primário, substituindo o Poder Executivo. Também defendem que o magistrado não está tecnicamente apto a exercer a atividade administrativa de analisar documentos e fatos para verificar a adequação do caso ao benefício pretendido, e que isto prejudica a legalidade do provimento, já que o INSS não teve a oportunidade de ter o caso analisado administrativamente por seus profissionais especializados.

O argumento é falacioso e hospeda um raciocínio que, no limite interpretativo, leva-nos a uma conclusão de que a impugnação judicial de um ato administrativo somente encontra lugar quando restrita aos termos em que formalizada a pretensão na via administrativa. Isto, a olhos vistos, esvazia o direito constitucional de acesso à justiça.

Para não esvaziar de conteúdo o referido princípio, este órgão do Ministério Público poderia, em nome do *princípio da cooperação processual*, que os procuradores federais colaborassem com o Juízo (fornecendo-lhe os subsídios para que proferisse boas decisões), e pedissem até a suspensão do feito, utilizando-se de uma das faculdades previstas na **Portaria da Advocacia-Geral da União, nº 109/2007, já referida**. Mesmo porque, conforme o Professor SAVARIS, para além do dever de conceder a devida proteção social, “**a Administração guarda o dever fundamental de prestar as informações necessárias para que o cidadão possa gozar da proteção social a que faz jus**” (in idem)

Assim sendo, sempre que houvesse uma demanda não lastreada em prévio requerimento administrativo, **o INSS, como regra, deveria – porque pode - diligenciar no sentido de viabilizar a expedita análise da situação administrativamente**, para,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**PROCURADORIA DE JUSTIÇA CÍVEL**  
Gabinete do 18º Procurador de Justiça

se fosse o caso, reconhecer voluntariamente a procedência do **pedido contido na inicial**. Mesmo porque, frise-se, este **implicitamente já está reconhecido no bojo da ação civil pública, onde operou-se a transação, já homologada judicialmente**.

Em resumo: não é razoável extinguir uma ação, que foi proposta há quase dois anos, por mero apego formal, quando já teria sido possível ao próprio INSS providenciar a análise do caso e claramente se posicionar acerca do mérito.

Imagine-se o caso de a ação ser extinta e o Autor protocolar o requerimento administrativo e o mesmo ser negado. Presente o interesse processual, haveria, com certeza, a propositura de uma nova ação judicial. Isto, ao meu parecer, a par de violar a primazia da realidade sobre a forma, viola o princípio da economia, instrumentalidade e efetividade processuais, enfim, a duração razoável do processo.

Não se está aqui, desde logo, a se discordar que o requerimento administrativo anterior à propositura da ação possa vir a ser o mais desejável, posto que capaz de evitar a judicialização de diversos processos, nos casos de acolhida do pleito pela autarquia previdenciária. Ocorre que, hoje, por limitação estrutural, orrienteada pela lógica custo-benefício, como sustenta SAVARIS, há uma flagrante insuficiência na prestação da tutela administrativa, que vitimiza os agentes públicos e sobretudo os segurados da Previdência Social.

Demais, também não se afigura plausível simplesmente inadmitir uma demanda sob tal argumento, sobretudo quando inexistente norma legal expressa restringindo o direito de ação ou mesmo entendimento consolidado pelos tribunais sobre a matéria.

Com efeito, não se pode descuidar que é princípio basilar do Direito Processual a garantia de acesso à justiça, que é direito fundamental da pessoa humana, previsto na Carta Magna em seu art. 5º, XXXV, garantindo que *"a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito"*.

Neste sentido, em regra, o direito de ação revela-se incondicionado, plenamente disponível a qualquer um que se sinta lesado ou ameaçado. Contudo, bem se sabe que seu exercício pode ser condicionado a requisitos legais, previstos e regulamentados por lei infraconstitucional (códigos e leis extravagantes).

Importante ressaltar que quando a Constituição ou o legislador ordinário quiseram impor a restrição de prévio requerimento administrativo, o fez expressamente, como ocorre com a **necessidade de prévio esgotamento da via administrativa** nos casos da **Justiça Desportiva (art. 217, § 1º, CF/88)**; e na hipótese de **Habeas Data**, que exige a negativa do acesso à informação ou o decurso de mais de dez dias sem decisão para que se possa ajuizar a ação constitucional (art. 8º da Lei 8.507/97).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**PROCURADORIA DE JUSTIÇA CÍVEL**  
Gabinete do 18º Procurador de Justiça

Ao meu parecer, pois, o autor tem legítimo interesse processual no ingresso da presente demanda, a qual se mostra necessária, adequada e conveniente para a tutela dos interesses expostos na petição inicial.

Esta fundamentação é a que melhor atende aos princípios constitucionais da **segurança jurídica e da inafastabilidade da jurisdição, ao menos até que se ultime o julgamento do Recurso Especial nº 1.302.307/TO, pelo STJ e, sobretudo, do Recurso Extraordinário nº 631.240/MG, pelo STF**, os quais representam a controvérsia jurídica que ora se discute, quando, finalmente, se poderá falar em pacificação da jurisprudência quanto ao tema.

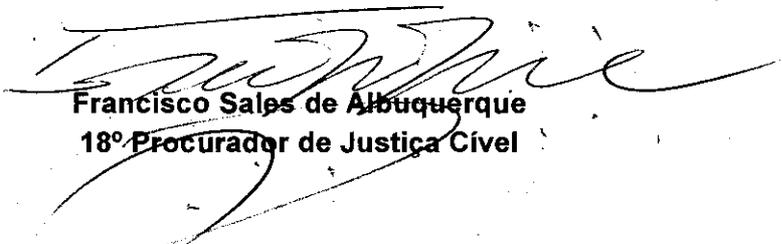
Por fim, apenas para argumentar, ainda que venha a se condicionar a existência de interesse processual do autor à recusa de recebimento do requerimento ou à negativa de concessão do benefício previdenciário, entendo provado nos autos que a autarquia previdenciária – ante a transação celebrada com Ministério Público Federal nos autos da ACP nº 00023205920124036183 - se nega a promover a imediata a revisão do benefício previdenciário.

Logo, ao meu parecer, é de toda incabível a extinção prematura do feito, em face da carência de ação, por suposta ausência de interesse processual, sendo, pois, necessário o processamento regular da ação para julgamento.

Por todo o exposto, este órgão do Ministério Público, **requer**, de início, (1) a conversão do julgamento em diligência para que se possa, em nome do princípio da segurança jurídica, saber-se se o autor é vivo; (2) a suspensão do feito, para que a procuradoria federal, nos termos da Portaria da Advocacia-Geral da União, nº 109/2007, **viabilize a expedita análise da situação administrativamente** do autor.

Demais, ante os outros fundamentos jurídicos acima expostos, este órgão do Ministério Público opina pela **rejeição da preliminar de carência de ação por ausência de interesse processual**, ante a inexistência de prejudicialidade entre a transação celebrada no bojo da ação civil pública e a ação individual ora em julgamento. **No mérito**, opina pelo conhecimento e provimento da Apelação para que seja anulada a **sentença recorrida**, nos termos do art. 557, §1ºA, do CPC, por estar, **presentemente, em manifesto confronto com a jurisprudência do STF, do STJ e desse TJPE**, remetendo-se os autos ao juízo de origem para o regular processamento e julgamento do mérito da demanda.

Recife, 28 de abril de 2014.

  
**Francisco Sales de Albuquerque**  
**18º Procurador de Justiça Cível**

**MPE: FISCAL DA LEI. DEFENSOR DA DEMOCRACIA**