

A DETURPAÇÃO AO PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO PERANTE O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS

IORESE, Augusto Gabriel¹

HELENE, Fernanda Valério²

RESUMO: Este estudo tem como objetivo abordar os impactos da deturpação ao prévio requerimento administrativo perante o INSS, realizando uma análise ao interesse de agir processual, condição imprescindível para a concessão de benefícios previdenciários. Ancorado no Tema 350 do Supremo Tribunal Federal (STF), no princípio da inafastabilidade da jurisdição e no esgotamento da via administrativa, o presente estudo apresenta como a formulação do pedido administrativo de modo incorreto ou incompleto pode vir a sobrecarregar o sistema judiciário, além de onerar o Estado. A metodologia empregada firma-se na análise jurisprudencial do Recurso Extraordinário 631.240/MG (Tema 350 do STF), e em doutrinas especializadas como Savaris e Marinoni, complementada pela análise empírica de dados estatísticos oficiais do CNJ e do INSS. A exposição dos resultados salienta que a ausência do interesse de agir, decorrente de uma deturpação do prévio requerimento administrativo, inviabiliza a análise de mérito pelo Judiciário, e retarda a proteção social advinda de um benefício. Além disso, contribui para a ampliação do volume das demandas judiciais nas varas previdenciárias, que, no cenário atual, supera o número de 4,3 milhões de processos pendentes no país. Desse modo, conclui-se que a exigência do prévio requerimento administrativo necessita de maior atenção e, sobretudo, a orientação de profissionais para auxiliar os segurados no acesso aos benefícios pelo INSS, visando à prevenção de litígios desnecessários.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Previdenciário, interesse de agir, requerimento administrativo.

THE MISREPRESENTATION OF PRELIMINARY ADMINISTRATIVE REQUESTS TO BRAZIL'S NATIONAL SOCIAL SECURITY INSTITUTE (INSS)

ABSTRACT: This study aims to address the impacts of distortions in preliminary administrative requests to the INSS, analyzing their effect on the procedural legal standing required for granting social security benefits. Based on Theme 350 of the Brazilian Supreme Court (STF), the principle of mandatory jurisdiction, and the exhaustion of administrative remedies, this research demonstrates how incorrect or incomplete administrative petitions can overload the judicial system and burden the State. The methodology relies on jurisprudential analysis of Extraordinary Appeal 631.240/MG (STF Theme 350), specialized legal doctrines (such as Savaris and Marinoni), and empirical data from official CNJ and INSS statistics. The results highlight that the lack of legal standing due to flawed administrative requests prevents courts from examining the merits of cases, delays social protection for beneficiaries, and increases the volume of lawsuits in social security courts—currently exceeding 4.3 million pending cases nationwide. Thus, it is concluded that the requirement of a preliminary administrative request demands greater attention, particularly through guidance from qualified professionals who can assist beneficiaries in accessing INSS benefits, thereby avoiding unnecessary litigation.

KEYWORDS: Social Security Law, Legal Standing, Administrative Petition.

1 INTRODUÇÃO

¹ Acadêmico do curso de Direito do Centro Universitário Assis Gurgacz. agfiorese@minha.fag.edu.br.

² Professora do curso de Direito do Centro Universitário Assis Gurgacz. fernandahelene@fag.edu.br

O direito previdenciário enfrenta o desafio da tensão entre o princípio da inafastabilidade da jurisdição, presente no art. 5º, XXXV, da CF/88 e a tramitação dos benefícios na via administrativa. Tal dicotomia ganhou relevância com o julgamento do RE 631.240/MG, que posteriormente se tornou o Tema 350 do STF, consolidando a necessidade da elaboração de um prévio requerimento administrativo como condição para o interesse de agir processual. Dados recentes do Conselho Nacional de Justiça revelam que o INSS possui mais de 4,3 milhões de processos em que figura como parte, consolidando-se como o maior litigante do país. Muitas dessas ações judiciais decorrem de vícios na fase administrativa, como a ausência de preenchimento de quesitos no protocolo do pedido, que, embora sejam considerados facultativos para o mero pleito, são obrigatórios para a regularidade do procedimento administrativo.

Assim, tornou-se fundamental investigar como a deturpação ao requerimento administrativo perante o INSS impactam o interesse de agir processual e a efetividade geral do sistema previdenciário tanto na esfera administrativa quanto na jurídica.

Esta pesquisa tem por finalidade analisar os requisitos do interesse de agir previdenciário à luz do Tema 350 do STF, identificar as principais causas de vícios nos requerimentos administrativos e propor medidas para reduzir o número de litígios desnecessários.

Compreende-se a importância desta pesquisa pela urgência social, pois a judicialização de casos que poderiam ser facilmente resolvidos na esfera administrativa, acarreta atrasos para a concessão do benefício, muitas vezes vitais para a subsistência de quem o pleiteia.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do IBGE de 2023, o rendimento mensal médio oriundo de aposentadorias e pensões atingiu cerca de R\$2.408,00 (dois mil quatrocentos e oito reais). Este valor sobressaiu em relação a todas as outras fontes de renda passiva, excluindo a remuneração salarial, como aluguéis e outros investimentos, e até mesmo programas sociais. Diante desses dados, pode-se afirmar que a aposentadoria e outros benefícios percebidos constituem a principal ou, em muitos casos, a única fonte de renda e sustento para diversas famílias brasileiras. No mesmo sentido, dados mais antigos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2014) já apresentavam a realidade de que parte majoritária da população idosa, correspondendo a 75%, já contava com algum benefício ou assistência, e que 66,2% da renda total deste grupo provinha desses benefícios, comprovando mais uma vez uma dependência avultada.

Outro ponto relevante para a exposição, refere-se ao custo de o Estado arcar com o processo judicial, comparado com o custo de um processo administrativo. Ademais, busca-se realizar uma análise crítica da aplicação prática do Tema 350 do STF.

2 O TEMA 350 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A atual Constituição Federal, em seu art. 6º, dentre os direitos fundamentais citados, elenca a Previdência Social como um direito social fundamental. Nesse sentido, atesta o art. 194 do Texto Maior: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Brasil, 1988). Do mesmo modo, o art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal dispõe que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça ao direito, consagrando o princípio da inafastabilidade da jurisdição.

Nesse contexto, o princípio da eficiência foi positivado pela Emenda Constitucional 19/98, que introduziu, dentre os demais objetivos, a busca pela redução do aparelho estatal, a fim de promover ainda mais o rendimento jurisdicional (Brasil, 1998).

No tocante ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), cumpre a ele conceder e realizar a devida manutenção das prestações previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social, sendo identificado como uma Autarquia Federal (GOV.BR, 2024).

Conforme atestam André Studart Leitão e Augusto Grieco Sant’Anna Meirinho (2018), o requerimento administrativo se distingue do esaurimento. No primeiro, o pedido se limita à via administrativa, sem o prosseguimento e a operação em vias judiciais; enquanto, no segundo, o interessado percorre até a última instância, visando a obtenção de seu intento. Todavia, não são todos os benefícios que exigem o esgotamento da via administrativa para o acesso ao Judiciário. A Súmula 89 do Superior Tribunal de Justiça confirma este entendimento, dispondo que a ação acidentária dispensa o esaurimento por via administrativa.

No âmbito previdenciário, geralmente, o esgotamento de medidas administrativas, compreendendo como a última providência à disposição pelo operador do direito, ocorre após o requerimento administrativo frente ao INSS. Partindo da premissa de que há uma instituição responsável por gerir a previdência social e tutelar os direitos individuais e coletivos da sociedade, o pedido deve ser realizado por meio dela, visando a obtenção do benefício requerido pelo interessado.

Contudo, a partir do momento em que o interessado deixa de preencher e protocolar o requerimento com as informações corretas, usurpando e desvirtuando a finalidade do prévio requerimento administrativo, configura-se a ausência de interesse de agir. Por exemplo, na hipótese em que o requerente protocola pedido administrativo de aposentadoria por idade rural, mas, no momento de responder os quesitos, não informa que há tempo de labor rural, no minuto em que a citada autarquia apurar os recolhimentos de contribuições e não verificar nenhuma contribuição, a fim de calcular a carência necessária para a obtenção do benefício, automaticamente indeferirá o direito requerido, sem ao menos analisar o pedido inicial e os documentos a ele agregados.

Nesse sentido, torna-se necessário compreender o que caracteriza a mencionada “deturpação” do prévio requerimento administrativo perante o INSS. Segundo Savaris (2022), os manuais de direito identificam o interesse processual no binômio necessidade-adequação. Seguindo este raciocínio, haverá interesse de agir apenas depois de demonstrada a necessidade e a adequação do direito requerido. Quanto à necessidade, esta está relacionada ao que seria o esgotamento de todas as medidas possíveis e admitidas em direito, de resolver a questão objeto da lide. Já a adequação, está associada ao tipo de ação adequada a cada situação apresentada. Desse modo, o interesse processual estaria fundado na fusão destes dois institutos. Porém, no momento em que o requerente eiva o pedido administrativo de vício, não justificando a propositura de demanda judicial, logo, evidencia-se a ausência do interesse de agir processual, visto que tal demanda deveria ser a “ultima ratio”, fazendo uma analogia com o instituto de direito penal.

Concluída a síntese do assunto abordado anteriormente, torna-se possível discorrer sobre uma das principais fontes de pesquisa e informação deste trabalho, o Tema 350 do Supremo Tribunal Federal (STF).

Tal tema é oriundo do Recurso Extraordinário (RE) nº 631.240 de Minas Gerais, julgado pelo Supremo, tendo, como relator, o Ministro Luís Roberto Barroso; Recorrente o Instituto Nacional do Seguro Social- INSS e; Recorrida, Marlene de Araújo Santos, interposto contra acórdão do Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região.

Para introduzir o estudo, é necessário entender o que é um “Tema” no âmbito do Direito. Temas são, grosso modo, recursos julgados pelo sistema descrito na Lei nº 13.105/2015, Código de Processo Civil (CPC), mais especificamente em seu artigo 1.036. O referido artigo dispõe que, havendo multiplicidade de recursos especiais, inclusive com mesmos fundamentos e controvérsias, haverá a análise do mérito por amostragem (neste caso, amostragem adota o sentido de probabilidade estatística), ou seja, Temas são, nada

mais que, recursos repetitivos, que simbolizam e representam uma massa de recursos especiais e extraordinários, com teses e fundamentos de direitos iguais, julgados pelos tribunais Superiores e pelo Supremo Tribunal Federal (STF), carregados de princípios, normas jurídicas, jurisprudências, relevância social e cultural, relacionadas a diversas áreas do direito (STJ, 2021).

O caso original do Recurso Extraordinário 631.240 se trata de uma ação em que a requerente pleiteava a concessão do benefício previdenciário de aposentadoria por idade rural, o qual foi indeferido sem resolução de mérito por conta da autora não ter realizado o prévio requerimento administrativo.

Supostamente, sem o prévio requerimento perante a Autarquia competente, haveria ausência de interesse de agir. Houve então, acórdão que anulou tal decisão, fundamentado na ideia de que a exigibilidade de prévio requerimento administrativo infringiria o princípio do livre acesso ao Poder Judiciário, a inafastabilidade do acesso à justiça. Perante isso, a Autarquia interpôs recurso especial e extraordinário, alegando que o processo judicial estaria maculado de abuso de direito pela parte autora, e de abuso de autoridade pela autoridade judicial, realizando interpretação incorreta do disposto no art. 5º, XXXV da Constituição Federal de 1988 (CF).

Desse modo, no final de 2010, foi reconhecido o instituto processual da Repercussão Geral deste caso. Este, por sua vez, muito parecido com o que foi anteriormente mencionado sobre “Tema” e “Recursos Repetitivos”, conceitua-se como uma grande demanda de recursos extraordinários e especiais que apresentam conteúdos de grande importância econômica, política, social e/ou jurídica, quando extrapolam a dimensão política da causa. A Repercussão Geral foi agregada formalmente ao ordenamento jurídico por meio da Emenda Constitucional 45/2004, fazendo aparição no Regimento Interno do STF e no art. 1.036 do CPC (STJ, 2021).

O RE 631.240 foi levado ao Plenário para julgamento em 2014, com a tese de que a fixação de condições para o regular exercício do direito de ação tem compatibilidade com o art. 5º, XXXV da Norma Maior juntamente com a dispensabilidade do exaurimento de recursos e meios em via administrativa, não quer dizer que a formulação de requerimento prévio deve ser dispensada.

A apreciação e julgamento deste Tema pelo Supremo, colocou um ponto final ao que levou décadas de discussão doutrinária e jurisprudencial pelos operadores do direito, decidindo que é preciso que o requerente realize o requerimento em via administrativa perante a autarquia federal.

Para Luiz Guilherme Marinoni (2013), as condições não incidem estritamente no direito da ação, mas incidem sobre o regular exercício, que é imprescindível para a manifestação de um juízo de mérito. Em outras palavras, o art. 5º, XXXV da CF garante o acesso à jurisdição, porém, não é sinônimo de que esse acesso é a garantia de uma sentença de mérito nos casos de descumprimento de medidas extrajudiciais.

Partindo ao interesse de agir processual como condição de propositura da demanda judicial e a necessidade da formulação de um prévio requerimento administrativo frente ao INSS, que se considera ato que forma a condição do interesse de agir, o presente está inserto legalmente também no CPC, desta vez, expresso nos artigos 3º, 4º, 267, VI e 295, III. Diferentemente de Savaris, o Ministro Luís Roberto Barroso, ora, Ministro Relator do RE 631.240, responsável pelo processo em questão, estabelece três pontos para a formação do interesse de agir, adotados também por jurisprudências do STF, sendo eles a utilidade, adequação e necessidade.

A adequação consiste em compatibilidade entre a demanda judicial e a formalidade do ato a quem se encaminha. Já, a necessidade, seria a comprovação de imprescindibilidade de atuação do Estado como mecanismo de resolução de conflitos entre indivíduos. O novo elemento está na comprovação da utilidade, que consiste na legítima confirmação de aproveitamento em pleitear determinada ação.

Dessa forma, o interesse de agir ou interesse processual especificamente, e as condições da ação, estão vinculados aos princípios da eficiência e da economia processual. Logo, se a demanda tiver o objetivo de discutir se o interessado tem direito a um benefício e não solucionar o conflito entre as partes, tal demanda é tida como inadequada. Da mesma forma que, sem o prévio requerimento, fica comprovada a ausência do interesse de agir da parte, descaracterizando a necessidade da ação e da atuação do Estado (Recurso Extraordinário nº 631.240/MG. Relator: Luiz Roberto Barroso. 03/09/2014).

Um ponto que merece a devida atenção e destaque, é que o interesse de agir em âmbito previdenciário como pressuposto de condição da ação e o interesse de agir no Direito Civil não são absolutamente idênticos em sua natureza por possuírem suas particularidades devido ao ramo jurídico, mas compartilham de alguns fundamentos.

A primeira diferença é que o interesse de agir previdenciário exige a demonstração de que o requerimento administrativo foi realizado devidamente, conforme determina o Tema 350 do STF, enquanto o interesse de agir na petição civil baseia-se no disposto no Art. 5º, XXXIV, “a” da CF/88: “XXXIV - são a todos assegurados, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;”

Ou seja, não há a necessidade do esgotamento das vias administrativas.

A segunda diferença é que no interesse de agir previdenciário é necessária a comprovação de necessidade - adequação – utilidade (Savaris, 2022), ao passo que no interesse de agir na petição civil foca na legitimidade do pedido e na sua pertinência junto a demanda, sem a exigência de prévia tramitação administrativa.

A terceira diferença, e a que mais causa impacto, está relacionada ao princípio da eficiência (art. 37, CF/88), o qual o interesse de agir previdenciário busca evitar judicialização desnecessária, à medida que o interesse de agir na petição civil objetiva garantir o acesso à justiça e à participação política, vinculados ao direito de petição perante os Poderes Públicos.

Tendo como ponto de partida o Estado possuidor de recursos limitados, não apenas na esfera do Poder Judiciário como em outras que a constitui, não seria vantajoso economicamente, que os indivíduos entrassem em massa, ocasionando um acúmulo de processos inviáveis que a longo prazo, gerando um congestionamento do Judiciário.

Além do quesito financeiro que o Estado deixa de economizar com esse volume processual, é evidente que economizaria, ainda, com a “mão de obra” da prestação de serviço dos funcionários e servidores públicos. Enquanto no processo administrativo haveria o investimento de apenas um servidor específico para realizar a análise de determinado tipo de benefício, se comparado ao Judiciário, que movimenta toda a “máquina” judicial para a tramitação do processo, como servidores de secretaria, juízes, procuradores, defensores públicos e inúmeros outros (Recurso Extraordinário nº 631.240/MG. Relator: Luiz Roberto Barroso. 03/09/2014).

Ainda, sobre o tempo de concessão de um benefício em âmbito administrativo se comparado ao tempo de deferimento de um benefício de mesma espécie na esfera judicial, é irrestritamente inferior. Quando se fala de benefícios por incapacidade, por exemplo, o tempo de espera do momento da data de entrada do requerimento (DER) até a concessão, chega a ser menos de um mês, ao passo que, na Justiça Federal, o tempo de espera médio pode passar de um ano e seis meses. Dados do Painel de Estatísticas do Judiciário, elaborados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), trazem informações essenciais quanto ao tempo de tramitação processual. Na aba de pesquisa previdenciária, no “Painel INSS”, o qual o INSS atua no polo passivo das demandas, tem-se que o tempo médio de espera pelo segurado que aguarda enquanto um processo passa pelas etapas de instrução até o momento do primeiro julgamento é de aproximadamente 283 dias - dados da 3ª Vara Federal da Subseção de Cascavel, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região -

considerando os processos julgados nos 12 meses que antecedem o período de referência exibido até 30/04/2025, que representam o montante de 3.854 processos pendentes - saldo residual de processos em tramitação até o final do período referência, que inclui os processos em arquivo provisório, suspensos ou sobrestados - e 2.694 processos pendentes líquidos - volume processual sem as exceções anteriormente expostas - em 31/12/2024.

Neste caso, foi colocado em pauta somente o tempo que o processo leva para percorrer o caminho ao julgamento. Porém, se formos considerar a fase de cumprimento de sentença até o definitivo levantamento de valores atrasados pelo segurado e o próprio recebimento do benefício pleiteado, haveria uma somatória de dias ainda maior para agregar ao prazo final, agravando ainda mais a situação do segurado que depende desses benefícios para a sua subsistência.

Em contrapartida, o prazo para análise e concessão na esfera administrativa apenas diminui. Segundo notícia do INSS, publicada em 14/02/2024 por meio do site “gov.br”: “Período de espera para concessão de benefício por incapacidade temporária cai para 26 dias em todo o país”.

Embora o acesso ao sistema jurídico brasileiro seja como regra geral, independente de prévio pedido administrativo, até mesmo em razão do princípio da inafastabilidade da jurisdição, não sendo necessário apresentar uma negociação extrajudicial malsucedida entre litigantes em outras esferas do ordenamento nacional para o ajuizamento de uma ação judicial, no direito previdenciário há uma exceção a essa prerrogativa. Em âmbito previdenciário, o judiciário, por sua vez, não pode adotar o papel originário do INSS, fazendo com que o juiz se torne administrador. O juiz tem seu papel de examinar a legalidade dos atos administrativos e evitar possíveis ameaças ou lesões aos direitos tutelados pelas normas jurídicas.

3 O PROCESSO ADMINISTRATIVO E O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Segundo o “Painel dos Grandes Litigantes”, do Conselho Nacional de Justiça, desenvolvido pela Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud), este menciona que o INSS é o maior litigante do Brasil, mantendo relações jurídicas com a maior parte da sociedade e dos indivíduos e, possuindo em 2024, mais de 4.300.000 de casos pendentes em todo o sistema judiciário (CNJ, 2024). Uma vez que os trabalhadores da iniciativa privada são obrigatoriamente, segurados e filiados ao regime geral, com exceção aos

servidores de cargo efetivo e vinculados a um regime próprio de previdência social (RPPS), dá-se entendimento a tamanha quantidade de lides.

Ainda, o INSS possui, com base nas pesquisas realizadas pelo Ministério da Previdência Social (MPS) publicadas no ano de 2022 pelo Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), mais de 70 milhões de trabalhadores e contribuintes protegidos, sendo que, a autarquia federal paga mensalmente mais de 37 milhões de benefícios (benefícios ativos), entre aposentadorias, benefícios por incapacidade, benefícios assistenciais, pensões e demais auxílios, ou seja, ao todo, a Assistência Social ampara mais de 100 milhões de pessoas em todo o país. No ano seguinte, no mês de novembro, constatou-se que o número de benefícios previdenciários ultrapassou a marca de 39 milhões.

Com esses dados em mente, faz-se plausível entender o quão importante é o prévio requerimento para que não haja uma violação do Tema 350 do STF quanto à necessidade de formulação do pedido em via administrativa.

No universo do raciocínio matemático, fala-se sobre grandezas que se relacionam de forma direta e proporcional, as famosas grandezas diretamente proporcionais. Fazendo uma comparação e conexão com os dados acima expostos, o número de demandas judiciais será produto do aumento de pessoas que diariamente se vinculam com a autarquia federal. Enquanto mais pessoas passarem a contribuir e pleitear benefícios previdenciários, conseqüentemente, mais litígios surgirão como uma forma de se tutelar direitos fundamentais (Savaris, 2022).

Segundo Savaris (2022):

Em primeiro lugar, o excesso de demandas previdenciárias decorre da péssima qualidade dos serviços prestados pelo INSS ao potencial beneficiário da Previdência ou Assistência Social. A imagem das longas filas, de leitos improvisados nas calçadas e de portas lacradas por frequentes estados de greve não largam nosso espírito. E, diga-se, se as longas filas são substituídas por indefinida espera nos serviços de agendamento, nem por isso o serviço ganha em qualidade.

Porém, o doutrinador não cita apenas esse motivo que gera tal acúmulo nas demandas previdenciárias no sistema jurídico. Savaris relata, em sua obra, a série de fatores que contribuem para essa espécie de “engarrafamento” do Judiciário.

A primeira delas consiste nas recusas injustificadas, no protocolo do prévio requerimento administrativo, que fere diretamente o texto legal do art. 5º, XXXIV, “a”, que dispõe que a todos são assegurados, de modo gratuito, o direito de petição aos Poderes Públicos em prol da defesa e garantia de direitos e contra a ilegalidade e abuso de poder.

Em segundo plano, o autor informa sobre os indeferimentos sumários e sem motivação, contra o que a Lei Maior determina quanto à fundamentação das decisões em seu artigo 93, inciso IX.

Outro fato que Savaris expõe como causa de aumento de lides judiciais, é quando a autarquia federal não informa os segurados e interessados acerca de seus direitos. Ora, se não fosse dever do INSS conceder e esclarecer aos beneficiários informações pertinentes para a manutenção e concessão de seus benefícios, não teria motivo para a sua existência (Lei nº 8.213/91, art. 88).

Por fim, o último fator que o autor cita é a ausência de um desenvolvimento válido do prévio requerimento administrativo, tanto pela razão da não realização de justificativas emanadas pela entidade competente julga insuficiente as provas oferecidas pelo interessado, como pela falta de tempo para que este comprove seu direito por todas as formas de provas admitidas em direito.

Neste sentido, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, disciplina o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. A referida lei estabelece normas diversas sobre a atuação dos órgãos e entidades da administração pública, priorizando a legalidade, eficiência e transparência dos direitos regulamentados. Seu artigo segundo, dispõe que nesses processos serão analisados os critérios de atuação conforme a lei e o Direito. Neste sentido:

Nesse sentido, os órgãos administrativos, especialmente as Turmas de Recursos e o Conselho de Recursos do Seguro Social, devem reconhecer os termos em que as exigências da entidade gestora da Previdência Social se afastam dos critérios legais lidos a partir de lentes constitucionais (Savaris, 2022).

Assim, é nítida a importância da supracitada lei para o processo administrativo previdenciário, pois ela dita os principais comandos e orienta-o como um. Tanto que, o art. 4º dispõe que um dos principais deveres do tutelado por esta norma, é agir de boa-fé, lealdade e urbanidade. Nessa toada, o inciso IV deste mesmo artigo: “IV - prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos”.

É válido lembrar que, no campo do direito previdenciário, predomina a hipossuficiência informacional dos beneficiários frente à complexidade de regras previdenciárias existentes, causando a já falada “deturpação” ao prévio requerimento.

Ocorre, ainda, casos em que a parte interessada faz o requerimento correto, relativo ao benefício desejado, mas deixa de cumprir as chamadas “cartas de exigências”, comuns ao longo do processo administrativo e que cientificam o interessado das diligências utilizadas e das medidas cruciais para alcançar a concessão do benefício.

Considerando o caso em que o interessado postula uma aposentadoria especial por ter laborado anos em exposição a agentes químicos nocivos. Entretanto, por negligência ou imperícia, deixa de anexar ao rol de provas o Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) ou o Laudo Técnico das Condições Ambientais do Trabalho (LTCAT), que são documentos de suma importância para a efetiva análise do direito do benefício. Havendo a exigência da juntada desses documentos dentro do prazo e o interessado não executando a complementação, nesta hipótese, o pedido será indeferido sem “análise de mérito” pelo membro da autarquia federal e ocorrerá o arquivamento do processo. O art. 40 da Lei 9.784/99 justifica tal atuação: “Quando dados, atuações ou documentos solicitados ao interessado forem necessários à apreciação de pedido formulado, o não atendimento no prazo fixado pela Administração para a respectiva apresentação implicará arquivamento do processo” (Brasil, 1999).

Nos casos de arquivamento por ausência de cumprimento de exigência, a via judicial torna-se fundamental para que o segurado tenha a possibilidade de acrescentar provas que não puderam ou que não foram apresentadas em via administrativa, ou mesmo justificar as razões pelas quais não foi possível obter determinada prova, tornando-se imprescindível a análise judiciária.

O que corrobora com a essencialidade da atuação do Poder Judiciário, é que muitas das diligências necessárias não são possíveis de se desenvolver em âmbito administrativo, sendo necessária a atuação do Poder Judiciário.

Um paradigma disso, ocorre quando se faz necessária a produção de prova testemunhal. Apesar de o INSS realizar as entrevistas e colher depoimentos, a oitiva de testemunhas em juízo, com o comparecimento das partes, advogados e sob o exame minucioso da figura do juiz, dando às partes a possibilidade de efetuar perguntas e respostas, garantindo o contraditório e a ampla defesa, proporciona uma rigidez probatória que, via de regra, não é oportunizada em vias administrativas, como a comprovação de período em serviço rural, a comprovação de união estável e a comprovação da dependência econômica, que dependem de relatos consistentes.

Outro ponto que reforça tal essencialidade, sendo muito comum assim como a produção de prova testemunhal, é a realização de perícias especializadas e imparciais em juízo. Não é novidade que em muitos processos a controvérsia está centralizada na divergência entre o laudo pericial do INSS, os laudos e prontuários de médicos assistentes do autor do litígio e a real condição de saúde deste. A perícia realizada pelos médicos judiciais, levada por um profissional imparcial e com a conveniência de elaboração de

questos pelas partes, dá a chance do laudo, produto da perícia, ser muito mais aprofundado e completo do que um laudo pericial administrativo.

Além destes pontos citados, e outros mais remotos como a quebra de sigilo ao acesso de informações bancárias e a apuração de falsidade em documentos apresentados em que somente o Poder Judiciário poderá atuar, há inúmeras outras vantagens e desvantagens de se pleitear um benefício em via judicial, transcendendo a mera revisão do ato administrativo, assegurando a eficiência do direito fundamental não somente a previdência, mas como a seguridade social como um todo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo dedicou-se à análise detalhada dos impactos do prévio requerimento para a concessão de benefícios e suas consequências para a esfera judicial no contexto do direito previdenciário brasileiro, objetivando compreender a tensão da dicotomia entre o princípio da inafastabilidade da jurisdição que assegura o amplo acesso ao Poder Judiciário e a necessidade coercitiva da elaboração de um prévio procedimento administrativo perante o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ideal este já consolidado pelo Tema 350 do STF.

A pesquisa evidenciou que a formulação de modo adequado, contendo a instrução completa do requerimento administrativo, constitui, não somente aspectos formais do processo, mas também um pilar crucial para a efetividade do sistema previdenciário e para a concretização dos direitos sociais fundamentais amparados pela Carta Maior.

A análise do Tema 350 do Supremo Tribunal Federal (STF) foi essencial para este estudo, o qual restou comprovado, que a Guardiã da Constituição Federal, ao considerar o prévio requerimento como condição para o interesse de agir, empenhou-se em manter a função substancial do INSS, responsável por realizar a gestão no que tange à previdência e considerável parte da assistência social no país, enquanto garante a logicidade do Poder Judiciário. A decisão da Suprema Corte realça a relevância da via administrativa como o primeiro e principal meio de acesso aos benefícios, reafirmando os pressupostos de necessidade, adequação e utilidade da demanda para o acesso à via judicial, sendo esta, a *ultima ratio*. A necessidade de provocar o judiciário, que surge somente após a ineficiência da via administrativa. A adequação, que por sua vez, exige a comprovação da frustrada tentativa de concessão e esgotamento das vias perante o INSS, e a utilidade do provimento

judicial, destacando que o judiciário não deve substituir as funções basilares da referida autarquia.

Torna-se necessário enfatizar a importância da exigência do prévio requerimento quanto à eficiência e à economia processual, fundamentada na exposição de dados do acervo estatístico do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Ainda, com base nestes mesmos bancos de dados, evidenciou-se que o elevado volume de processos contra o “maior litigante” brasileiro, nem sempre decorre apenas de falhas do INSS, mas da instrução incompleta ou incorreta dos pedidos administrativos por parte de quem pleiteia estes benefícios, configurando este o principal gatilho para a judicialização, conforme relata o Doutor em Direito da Seguridade Social pela Faculdade de Direito de São Paulo (USP, 2010) e Mestre em Direito Econômico e Social (PUC-PR, 2002) José Antônio Savaris. Este é o momento em que o segurado deve cumprir com os despachos na instrução do procedimento administrativo, apresentando a documentação fundamental, que, caso forem negligenciadas, causam o indeferimento administrativo e consequentemente, a necessidade da judicialização “desnecessária”, que engarrafa o judiciário.

Diante da análise realizada, torna-se incontestável a importância do prévio requerimento administrativo integralmente instruído, como meio de otimização do prestamento previdenciário. Um pedido bem elaborado, acompanhado da documentação pertinente, é essencial não apenas para a celeridade da análise do INSS e seus servidores, mas atenua a necessidade de levar a demanda para as vias judiciais, visto que muitos casos têm potencial de serem sanados na esfera primária.

Ademais, o que mais justifica e gera vantagem ao pleito administrativo, é a celeridade da concessão dos benefícios. Isso causa um impacto direto na vida do segurado hipossuficiente, que depende do valor proveniente deles para sua subsistência.

Embora concretizada a importância do prévio requerimento administrativo integralmente instruído, o estudo também trouxe desafios inerentes à carência informacional dos segurados, que regularmente deparam-se com a complexidade das normas e burocracias previdenciárias. Neste cenário, a participação de profissionais do direito se torna primordial para o sucesso do pedido de seus direitos. Nessa toada, caberá ao INSS elaborar com maior clareza seus despachos, e cada vez mais tornar seu sistema simples e intuitivo, democratizando o acesso para qualquer perfil de usuário.

Numa última análise, a efetivação dos direitos fundamentais à previdência, e a busca pela aplicabilidade do sistema não dependem somente do Poder Judiciário ou do INSS, mas de uma coesão que busque prezar e ampliar pelo reconhecimento da via administrativa como

a primeira e mais célere caminho para alcançarem seus direitos. Portanto, a politização e a correta instrução do prévio requerimento administrativo simbolizam um movimento fundamental para um sistema judiciário mais célere e acessível para todos os cidadãos brasileiros.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA GOV. **Confira o Anuário Estatístico da Previdência Social 2022.** 2023. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202312/anuario-estatistico-da-previdencia-social-2022-ja-esta-disponivel-no-portal-do-mps>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. **Em 2023, massa de rendimentos e rendimento domiciliar per capita atingem recorde.** GOV.BR, 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39809-em-2023-massa-de-rendimentos-e-rendimento-domiciliar-per-capita-atingem-recorde>. Acesso em: 23 mai. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública [...]. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. **Estatísticas do Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça.** Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 23 mai. 2025.

BRASIL. **Grandes Litigantes.** Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes/>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **INSS paga mais de 39 milhões de benefícios.** GOV.BR, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/noticias/beneficios-do-inss-chegam-a-39-036.865>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Período de espera para concessão de benefício por incapacidade temporária cai para 26 dias em todo o país.** GOV.BR, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/noticias/periodo-de-espera-para-concessao-de-beneficio-por-incapacidade-temporaria-cai-para-26-dias-em-todo-o->

