



Daniela Gabbay: Requerimento prévio pode prejudicar segurados

Em 3 de setembro de 2014, o [Supremo Tribunal Federal julgou](#) em sessão plenária o Recurso Extraordinário 631.240, com repercussão geral reconhecida, acolhendo o entendimento do INSS de que deve haver o prévio requerimento administrativo antes de o segurado recorrer ao Judiciário para a concessão de benefício previdenciário. O ministro Luís Roberto Barroso, relator do Recurso, entendeu que o acesso à justiça e a inafastabilidade do Judiciário (garantias previstas na constituição) não são afetados pela exigência deste prévio requerimento, que seria necessário para configurar o interesse de agir do segurado; ou seja, somente depois da negativa do benefício pelo INSS, o segurado poderia ir ao Judiciário.

Em uma primeira análise, parece positivo e eficiente buscar resolver a questão na esfera administrativa e esperar a negativa formal do pedido antes de se acionar o Judiciário. Afinal, acesso à justiça não se equipara a acesso ao judiciário e o segurado poderia resolver seu pleito junto ao INSS. De acordo com o ranking dos 100 maiores litigantes da Justiça brasileira, divulgado pelo CNJ, o INSS ocupa a 1ª posição tanto na lista nacional quanto na lista da Justiça Federal, sendo o maior litigante do Judiciário Brasileiro. Qualquer medida eficiente de gestão parece positiva nesse cenário contencioso de volume.

Contudo, muitas medidas eficientes podem esconder um efeito perverso na relação entre litigantes habituais (INSS) e eventuais (segurados). O risco é a decisão se tornar mais uma vantagem estratégica ao grande litigante e afetar o acesso à justiça do litigante eventual. Nesse caso, a decisão seria boa para quem?

A questão decidida pelo STF já foi pauta de julgamento por outros tribunais, inclusive o STJ, havendo decisões contrárias ao condicionamento do acesso ao Judiciário à prévia postulação administrativa por se entender que não seria justo impor ao segurado a obrigação de dirigir-se ao estado-administrador, sabidamente pródigo no indeferimento dos pedidos que lhe são encaminhados, apenas como uma exigência formal para ver sua pretensão apreciada pelo estado-juiz.

Uma das exceções ao prévio requerimento administrativo reconhecida pelo STF seria quando a posição do INSS fosse notoriamente contrária ao direito postulado. Então pergunto: quando que se poderá dizer que a posição notoriamente contrária do órgão estará formada? Haverá um número mínimo de negativas? O que pode configurar uma notória resistência do INSS?

No próprio caso de desaposentação, uma das outras exceções à regra, a posição contrária do INSS não se formou de uma hora para outra. Esse é justamente um exemplo em que a judicialização da matéria teve um grande impacto, pois modificou o entendimento mantido pelo INSS ao determinar que a desaposentação era possível sem a necessidade de devolução dos valores já recebidos (nesse sentido há recurso especial repetitivo – REsp 1334488/SC e o reconhecimento de repercussão geral no Recurso Extraordinário 661.256, que tramita no STF). O impacto foi tão grande que até projeto de lei foi apresentado para alterar a lei sobre os planos de benefícios da previdência social e prever a desaposentação (PL do Senado 91, de 2010).

A obrigatoriedade em se pleitear perante a via administrativa pode se tornar um "degrau" a mais a subir,



uma antessala que além de impactar no tempo do processo, pode se tornar um desincentivo ao beneficiário na busca de seu direito, receoso com o tempo e desgaste que isso pode gerar.

Essa não é uma posição contrária aos métodos extrajudiciais de solução de conflitos e à possibilidade de filtros de litígios antes da judicialização. O ponto a ressaltar é que é melhor que essa busca aconteça porque esses filtros e mecanismos funcionam bem e são atrativos aos envolvidos do que por uma obrigação imposta pelo Judiciário (STF).

Há medidas interessantes que podem ser adotadas, como o projeto de redução de demandas da Procuradoria Federal Especializada do INSS, que busca implementar mecanismos consensuais para resolver questões previdenciárias. Várias portas de acesso à justiça são possíveis e, se forem atrativas, o segurado vai entrar. Se não o forem, não pode o segurado ser obrigado a passar por essa antessala antes de acessar o Judiciário.

Em pesquisa empírica realizada por pesquisadores da FGV DIREITO SP sobre demandas repetitivas, hoje publicada em livro, constatou-se a importância de focar nas causas dos conflitos e das demandas repetitivas e não apenas em suas consequências, pois as soluções somente serão efetivas se considerarem esse cenário mais complexo e dinâmico em que muitos atores, interesses e causas estão envolvidos.

Em matéria de demandas repetitivas e contencioso de massa, qualquer movimento pode gerar muitos impactos, represamento de demandas, e o que parece muito eficiente pode ter por trás um efeito perverso grave na relação entre litigantes habituais e eventuais.

Date Created

04/09/2014