

# O Poder Judiciário e as políticas públicas do INSS (análise do REExt. nº 631.240 do STF)

*Heliana Maria Coutinho Hess*<sup>1</sup>

Juíza de Direito no Estado de São Paulo

*Juscimeira Nunes Machado*<sup>2</sup>

Escrevente Técnica Judiciária do TJSP

**Sumário:** 1. Introdução. 2. O Princípio do Acesso à Justiça e o Interesse de Agir. 3. A problemática envolvendo a necessidade de prévio requerimento administrativo nas ações para concessão de benefícios previdenciários e sua aplicação prática. 4. Recurso Extraordinário nº 631.240 e sua repercussão geral. 5. Políticas públicas de assistência e previdência social. 6. Conclusão. 7. Bibliografia.

## 1. Introdução

Sempre houve uma grande discussão, na doutrina e na jurisprudência, quanto à necessidade ou não de prévio requerimento administrativo quando da propositura de ações judiciais para concessão de benefícios previdenciários comuns na Justiça Federal ou Acidentários, estes delegados à Justiça Estadual, nos termos do artigo 109, § 3º, da CF/88.

No momento, uma análise realista do assunto e de suas consequências práticas, tanto para o Judiciário quanto para o próprio Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), se faz necessária, em razão da recente jurisprudência sobre esta matéria apreciada pelo Supremo Tribunal Federal em sessão plenária, no dia 27 de agosto de 2014, na qual foi conferido parcial provimento ao Recurso Extraordinário nº 631.240/MG, com repercussão geral reconhecida. Nesta decisão, o Ministro relator Luís Roberto Barroso decidiu de forma objetiva e clara que a exigência do prévio requerimento administrativo para o Órgão competente do INSS não fere a garantia de livre acesso ao Judiciário, preconizada no art. 5º, inciso XXXV, da CF. A exigibilidade de requerimento administrativo prévio é condição para o regular exercício do direito de ação, antes do ingresso no Judiciário. A pretensão do obreiro por requerimento administrativo equipara-se a todo e qualquer procedimento prévio e preparatório para colheita de provas e exames médicos, que devem ser analisados sob a competência e a legalidade do órgão da administração Pública indireta da União para a concessão de um benefício previdenciário, conforme os requisitos legais da previdência social.

De fato, muitas vezes, quando a abordagem do presente tema é proposta, levando-se em consideração o envolvimento do INSS e a ideia de justiça social, em razão da ineficiência ou omissão do órgão público responsável pelo amparo, poderia ser, à primeira

<sup>1</sup> Mestre e Doutora em Direito do Estado pela USP, Pós-Doutora em Ciência Política na Unicamp. Professora da PUCAMP de 1996 a 2000.

<sup>2</sup> Procuradora do Município de Santópolis do Aguapei (2007/2013), cursando pós-graduação em Direito Público pela UNIDERP.

vista, considerada uma limitação ao direito fundamental de acesso à justiça, garantido pela Constituição Federal, cuja primazia seria a proteção aos direitos fundamentais no âmbito social.<sup>3</sup>

Será que esse posicionamento da nossa doutrina jurídica traduz-se hoje como o mais acertado?

Essa é a discussão e a análise que se pretende com o presente estudo, ainda que de forma breve, pois a discussão de políticas públicas de Saúde e Prestação de Benefícios Sociais ao Trabalhador, tanto na aposentadoria quanto nas situações de cobertura de acidentes e doenças relacionadas ao exercício do trabalho pelo INSS, são de suma importância, pois causam reflexos aos beneficiários, à distribuição de renda, ao orçamento do Estado de Direito Social, inclusive, com aumento de demandas e acúmulo de ações judiciais no Poder Judiciário, e também com elevação de custos para os cofres públicos.

Ademais, a preliminar de requerimento administrativo é o requisito mínimo exigido da Administração Pública, que deverá melhor aparelhar seus órgãos de atendimento prioritário ao cidadão, cumprindo políticas públicas que lhe são afetas pela norma constitucional. Pretende-se, também, ampliar a análise da prestação da administração pública eficaz, necessária e adequada ao orçamento disponível para o INSS, responsável primeiro pela realização de direitos fundamentais de saúde e de assistência social ao cidadão.

## 2. O Princípio do Acesso à Justiça e o Interesse de Agir

Atualmente, tem se tornado muito difícil conceituar e definir a aplicação e abrangência do que seja a expressão “acesso à justiça”, em razão da extensão da matéria e sua complexidade na efetivação da justiça como instrumento de pacificação social.

Apesar de toda discussão que cerca essa temática, ainda a definição mais usual e objetiva de acesso à justiça é a de Mauro Capeletti que, em suma, elucida:

*A expressão “acesso à justiça” é reconhecidamente de difícil reparação, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico-sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos<sup>4</sup>.*

Apesar das inúmeras alterações que esse conceito sofreu e ainda sofre por causa da dinâmica provocada pela evolução do sistema de direito, com base nessa sensível lição, percebemos que a ideia de acesso à justiça deve ser compreendida muito além dos âmbito do Poder Judiciário para alcançar não só a criação das leis e boas práticas em si, como também para alcançar a efetivação de direitos essenciais para a manutenção da ordem e da paz social, como os direitos à educação, à saúde, à segurança, à cultura, dentre outros.

---

<sup>3</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. p. 63.

<sup>4</sup> CAPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988. p. 8.

Por isso, importante é a consideração de Chichoki Neto:

*Nessa perspectiva, a expressão “acesso à justiça” engloba um conteúdo de largo espectro: parte da simples compreensão do ingresso do indivíduo em juízo, perpassa por aquela que enforça o processo como instrumento para a realização dos direitos individuais, e, por fim, aquela mais ampla, relacionada a uma das funções do próprio Estado a quem compete, não apenas garantir a eficiência do ordenamento jurídico; mas, outrossim, proporcionar a realização da justiça aos cidadãos<sup>5</sup>.*

Nesse sentido, a ideia de acesso à justiça, ao longo dos anos, vem acompanhada da evolução do sistema processual, no qual está baseado o direito fundamental, público e subjetivo para a defesa de direitos materiais.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio do acesso à justiça em seu art. 5º, inciso XXXV, dispondo que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Segundo o constitucionalista Pedro Lenza,

*(...) o art. 5º, XXXV, da CF/88 veio sedimentar o entendimento amplo do termo “direito”, dizendo que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, não mais restringindo a sua amplitude, como faziam as Constituições anteriores, ao “direito individual” (...). A partir de 1988, passa a se assegurar, de forma expressa e categórica, em nível constitucional, a proteção de direitos, sejam eles privados, públicos ou transindividuais (difusos, coletivos ou individuais homogêneos)<sup>6</sup>.*

Logo, entendendo que se trata de um direito fundamental, público e subjetivo do cidadão, esse dispositivo constitucional garante a todos o livre acesso à justiça, possibilitando que todos postulem e defendam os seus interesses, por meio do amparo do Poder Judiciário, com a garantia de que nenhuma lei ou medida governamental poderá impedir o acesso do cidadão à atividade jurisdicional, quando for lesado o seu direito ou houver resistência para a persecução de pretensão jurídica contrariada pela outra parte ou não cumprida em tempo efetivo.

Contudo, devido à sua abrangência e complexidade, o princípio do acesso à justiça deve guardar alguns parâmetros para que não seja utilizado o custoso e já assoberbado caminho judicial com demandas que podem ser resolvidas em âmbito administrativo ou mesmo por intermédio da conciliação extrajudicial, de forma mais rápida e menos custosa ao Estado-Juiz.

O prévio requerimento administrativo de benefício previdenciário depende de análise de requisitos que devem ser preenchidos pelo interessado para comprovar a necessidade e a medida de sua incapacidade por doenças, acidentes e, por último, na concessão de aposentadorias.

<sup>5</sup> CICHOKI NETO, José. *Limitações ao acesso à justiça*. Curitiba: Juruá, 2000. p. 61.

<sup>6</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 1074.

Quando não atendido o requisito legal ou se negado o direito do cidadão por resposta fundamentada do órgão competente – INSS – cabe-lhe a via judicial para a discussão da ameaça ou lesão ao seu direito, após a apreciação de indeferimento da prestação administrativa. O Poder Judiciário está acessível, desde que sejam postuladas as questões com base em documentos comprobatórios, tais como a CTPS, com o registro do vínculo empregatício, a emissão da certidão de acidente do trabalho ou de documento médico de afastamento por doença profissional e de demonstração da negativa do direito ao segurado e pelo benefício<sup>7</sup>, que pretende obter.

A prévia e necessária manifestação da Autarquia da União não impede e nem mesmo diminui a importância ou eficácia, no sentido de salvaguardar o direito do cidadão de que sua pretensão, se esta for injustificada ou ilegalmente resistida, para passar à via judicial, como bem elucidado pelo processualista Marcus Vinícius Rios Gonçalves:

*Esse direito sofre limitações que lhe são naturais e restringem sua amplitude, mas nem por isso constituem ofensa ao princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional. Nem todo aquele que ingressa em juízo obterá um provimento de mérito, porque é preciso o preenchimento das condições da ação. Quem não tem legitimidade ou interesse, ou formula pedido juridicamente impossível, é carecedor de ação e não receberá do Judiciário resposta de acolhimento ou rejeição de sua pretensão. Essas limitações não ofendem a garantia da ação, pois constituem restrições de ordem técnico-processual, necessárias para a própria preservação do sistema e o bom convívio das normas processuais.<sup>8</sup>*

Assim, cientes de que o acesso à justiça é garantido pelo exercício do direito de ação, ou seja, na maior parte das vezes efetivado por meio do processo, e que o referido direito não é absoluto por estar condicionado às condições da ação que, por sua vez, como forma de organização técnico-processual, servem estas como um verdadeiro “filtro”, ao custoso e complexo processo judicial, na medida em que é importante, ante o tema proposto, analisar o princípio e requisito processual do *interesse de agir perante o Judiciário*.

Segundo o processualista Fredie Didier Jr.:

*O Código de Processo Civil Brasileiro adotou a concepção eclética sobre o direito de ação, segundo a qual o direito de ação é o direito ao julgamento do mérito da causa, julgamento esse que fica condicionado ao preenchimento de determinadas condições, aferíveis à luz da relação jurídica material deduzida em juízo. São as chamadas condições da ação, desenvolvidas na obra de Enrico Tullio Liebman, processualista italiano cujas lições exercem forte influência na doutrina brasileira. Seriam elas a legitimidade ad causam, o interesse de agir ou interesse processual e a possibilidade jurídica do pedido<sup>9</sup>.*

<sup>7</sup> Cfr. A Lei que dispõe sobre os Planos de Benefício da Previdência Social – Lei 8.213/1991, artigos 11 dos segurados, artigo 17 das inscrições e artigo 18 das espécies de prestações, etc.

<sup>8</sup> GONÇALVES, Marcus Vinícius Rios. *Novo Curso de Direito Processual Civil*. São Paulo: Saraiva, 2012. v. I, p. 50.

<sup>9</sup> DIDIER JR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2008. v. 1, p. 171.

Dessa forma, para que se tenha interesse, conforme elucida o processualista Marcus Vinícius Rios Gonçalves:

*É preciso que o provimento jurisdicional seja útil a quem o postula. A propositura da ação será necessária quando indispensável para que o sujeito obtenha o bem desejado. Se o puder sem recorrer ao Judiciário, não terá interesse de agir<sup>10</sup>.*

Nesse mesmo sentido é a lição de Marcato:

*De acordo com Liebman, o interesse de agir consiste na relação de utilidade entre a afirmada lesão de um direito e o provimento de tutela jurisdicional do pedido. Assim, é preciso que do acionamento do Poder Judiciário se possa extrair algum resultado útil e, mais, que em cada caso concreto a prestação jurisdicional solicitada seja necessária e adequada. Desse modo, se puder alcançar o resultado útil pretendido sem a intervenção do Estado-juiz, o demandante será carecedor da ação e não obterá um provimento jurisdicional de mérito. Como exemplo de falta de interesse de agir “necessidade” pode ser citado o pedido de habeas data sem que tenha havido a recusa da autoridade administrativa<sup>11</sup> (grifo nosso).*

Assim, feitas essas breves considerações a cerca dos conceitos do princípio do acesso à justiça e do interesse de agir, passa-se à análise do requisito prévio exigido para a postulação judicial.

### 3. A necessidade de prévio requerimento administrativo nas ações para concessão de benefícios previdenciários e sua aplicação prática

O procedimento administrativo, segundo nos ensina José dos Santos Carvalho Filho<sup>12</sup>, é:

*a sequência de atividades da Administração, interligadas entre si, que visa a alcançar determinado efeito final previsto em lei. Trata-se, pois, de atividade contínua, não instantânea, em que os atos e operações se colocam em ordenada sucessão com a proposta de chegar-se a um fim predeterminado. No curso do procedimento, várias atividades são levadas a efeito, inclusive a prática de alguns atos administrativos intermediários. Justamente pelo fato de o procedimento ser constituído pela prática de vários atos e atividades, não somente de administradores públicos como também de administrados*

<sup>10</sup> GONÇALVES, Marcus Vinícius Rios. *Novo Curso de Direito Processual Civil*. São Paulo: Saraiva, 2012. v. I, p. 102.

<sup>11</sup> MARCATO, Antonio Carlos et al. *Código de Processo Civil interpretado*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 813-814.

<sup>12</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 166.

*e terceiros, sua formalização se consuma, em geral, através de processo administrativo, este indicativo das relações jurídicas entre os participantes do procedimento, tendo, pois, verdadeira natureza teleológica e valendo como instrumento para alcançar o objetivo final da Administração.*

Nesse sentido, no âmbito previdenciário, importante também ressaltar, conforme elucidada Ivan Kertzman<sup>13</sup>, “o processo administrativo é utilizado para garantir a ampla defesa e o contraditório aos contribuintes e segurados da Previdência Social, no âmbito administrativo”.

Ocorre que, apesar da clareza e objetividade dos conceitos expostos e amplamente difundidos no meio jurídico acerca da natureza do procedimento administrativo previdenciário, há muito tempo, a doutrina e a jurisprudência discutem a necessidade ou não de prévio requerimento administrativo nas ações para concessão de benefícios previdenciários<sup>14</sup> e as consequências legais, práticas e efetivas de tal medida.

Apesar de em alguns Tribunais Pátrios essa questão estar pacificada, a matéria foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal que, em sessão plenária realizada no dia 27 de agosto de 2014, deu parcial provimento ao *Recurso Extraordinário (RE)* nº 631240, com repercussão geral reconhecida, decidindo que a exigência do prévio requerimento administrativo, necessária como interesse de agir para a via judicial, não fere a garantia de livre acesso ao Judiciário (art. 5º, inciso XXXV, da CF), pois sem pedido administrativo exaurido no âmbito da administração autárquica competente, conseqüentemente, pode o pretendente, demonstrar a injustificada demora além do prazo de 90 dias do protocolo, sem agendamento médico ou o indeferimento ao recurso administrativo de continuidade ou concessão do benefício pleiteado, ficando assim, caracterizada a “lesão ou ameaça a direito.” Dai em diante, surge a pretensão resistida que é a base fundamental para a via judicial.

Ademais, como acrescenta o relator Luis Roberto Barroso, nas hipóteses de pretensão de revisão, restabelecimento ou manutenção do benefício anteriormente concedido, porque mais rápido e vantajoso ao obreiro hipossuficiente e desguarnecido de condições mínimas econômicas de sobrevivência, configura-se o não acolhimento da pretensão e abre-se o acesso ao Judiciário<sup>15</sup>.

O Ministro Barroso manifestou-se sobre o prévio requerimento ao INSS, alegando não haver interesse de agir do segurado que não tenha inicialmente protocolado seu requerimento junto ao INSS, *pois a obtenção de um benefício depende de uma postulação ativa. Segundo ele, nos casos em que o pedido for negado, total ou parcialmente, ou em que não houver resposta no prazo legal de 45 dias, fica caracterizada ameaça a direito.*

<sup>13</sup> KERTZMAN, Ivan. Curso prático de Direito Previdenciário. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2014. p. 287.

<sup>14</sup> Destacando-se, de forma especial, os benefícios previdenciários de natureza acidentária (auxílio-doença acidentário; auxílio-acidente; aposentadoria por invalidez acidentária; pensão por morte. O conceito de acidente de trabalho, por Sérgio Pinto Martins: é a contingência que ocorre pelo exercício de trabalho a serviço do empregador ou pelo exercício de trabalho dos segurados especiais, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho (...), exista um nexo entre o trabalho e o efeito do acidente. Esse nexo de causa-efeito é triplice, pois compreende o trabalho, o acidente, com a conseqüente lesão, e a incapacidade, resultante da lesão. (...) Inexistindo essa relação de causa-efeito entre o acidente e o trabalho, não se poderá falar em acidente do trabalho. Mesmo que haja lesão, mas que esta não venha a deixar o segurado incapacitado para o trabalho, não haverá direito a qualquer prestação acidentária. (MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da seguridade social*. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 414).

<sup>15</sup> Relator Min. Roberto Barroso, RE 631240/MG, 3.9.2014).

Contudo, muito além de entender que o prévio requerimento administrativo para concessão de benefícios previdenciários não ofende o princípio do acesso à justiça, já que o resultado útil pretendido pode ser alcançado sem a intervenção do Estado-Juiz, antes de se discutir o RE nº 631240 em si, importante se faz analisar a situação atual e as consequências práticas dessa medida como forma de desburocratização e efetivação da justiça, principalmente por ser este o principal objetivo pretendido para diminuir a carga do Poder Judiciário e o estoque de processos repetitivos e de maiores litigantes, entre os quais os da Fazenda Pública, como alerta o Presidente do STF e do CNJ Ricardo Lewandowski<sup>16</sup>.

Pois, em 29 de outubro de 2012, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) divulgou a pesquisa 100 Maiores Litigantes – 2012, em que o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) figura como maior litigante Nacional<sup>17</sup>, senão, vejamos:<sup>18</sup>

Tabela 1 - Listagem dos 100 maiores litigantes contendo o percentual de processos em relação aos 100 maiores litigantes da Justiça

Rank	Cem Maiores Litigantes							
	Nacional		Justiça Federal		Justiça do Trabalho		Justiça Estadual	
1	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	22,33%	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	43,12%	UNIÃO	16,73%	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	7,73%
2	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	8,50%	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	18,24%	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	6,41%	BANCO DO BRASIL S/A.	7,12%
3	FAZENDA NACIONAL	7,45%	FAZENDA NACIONAL	15,65%	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	5,29%	BANCO BRADESCO S/A	6,70%
4	UNIÃO	6,97%	UNIÃO	12,77%	GRUPO CEEE - COMPANHIA ESTADUAL DE ENERGIA ELÉTRICA	5,22%	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	5,95%
5	BANCO DO BRASIL S/A.	4,24%	ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO	1,75%	BANCO DO BRASIL S/A.	4,82%	BANCO ITAÚ S/A	5,92%
6	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	4,24%	FUNASA - FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE	0,79%	TELEMAR S/A	4,31%	BRASIL TELECOM CELULAR S/A	5,77%
7	BANCO BRADESCO S/A	3,84%	INCRA - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA	0,48%	PETROBRÁS - PETRÓLEO BRASILEIRO S/A.	3,80%	BANCO FINASA S/A	4,08%
8	BANCO ITAÚ S/A	3,43%	EMGEA - EMPRESA GESTORA DE ATIVOS	0,47%	FAZENDA NACIONAL	3,29%	MUNICÍPIO DE MANAUS	3,81%
9	BRASIL TELECOM CELULAR S/A	3,28%	IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS	0,47%	BANCO ITAÚ S/A	2,89%	MUNICÍPIO DE GOIÂNIA	3,76%
10	BANCO FINASA S/A	2,19%	BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL	0,39%	BANCO BRADESCO S/A	2,81%	BANCO SANTANDER BRASIL S/A	3,14%

<sup>16</sup><<http://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2014/11/11/estoque-de-acoes-na-justica-dispara-e-sera-de-114-milhoes-em-2020/>>.

<sup>17</sup> As tabelas apresentadas estão disponíveis na pesquisa 100 Maiores Litigantes -2012. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/21877-orgaos-federais-e-estaduais-lideram-100-maiores-litigantes-da-justica>>. Acesso em: 27 out. 2014.

<sup>18</sup> A tabela apresentada limita-se a indicar os 10 (dez) maiores litigantes apontados pela pesquisa.



Tabela 3 - Listagem dos cinco maiores litigantes Nacional por Setor Público

Rank	100 Maiores Litigantes Nacionais por setor público					
	Setor Público Federal		Setor Público Estadual		Setor Público Municipal	
1	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	22,3%	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	4,2%	MUNICÍPIO DE MANAUS	2,0%
2	UNIÃO	7,7%	IPERGS - INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	1,1%	MUNICÍPIO DE GOIÂNIA	2,0%
3	FAZENDA NACIONAL	7,4%	FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL DE GOIÁS	0,5%	MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS	0,4%
4	FUNASA - FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE	0,4%	FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL DE PERNAMBUCO	0,4%	MUNICÍPIO DE APARECIDA DE GOIÂNIA	0,2%
5	IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS	0,2%	ESTADO DE PERNAMBUCO	0,3%	MUNICÍPIO DE AGUAS LINDAS DE GOIAS	0,1%
6	OUTROS	0,3%	OUTROS	1,3%	OUTROS	0,4%
<b>PERCENTUAL TOTAL</b>		<b>38,5%</b>	<b>PERCENTUAL TOTAL</b>	<b>7,8%</b>	<b>PERCENTUAL TOTAL</b>	<b>5,2%</b>

Fonte: Departamento de Pesquisa Judiciárias/ CNJ.

Tabela 9 - Listagem dos cinco maiores litigantes da Justiça Estadual por Setor Público

Rank	100 Maiores Litigantes da Justiça Estadual por setor público					
	Setor Público Federal		Setor Público Estadual		Setor Público Municipal	
1	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	6,0%	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	7,7%	MUNICÍPIO DE MANAUS	3,8%
2	FAZENDA NACIONAL	0,8%	IPERGS - INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	2,1%	MUNICÍPIO DE GOIÂNIA	3,8%
3	UNIÃO	0,2%	FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL DE GOIÁS	0,9%	MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS	0,7%
4	IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS	0,1%	FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL DE PERNAMBUCO	0,7%	MUNICÍPIO DE APARECIDA DE GOIÂNIA	0,4%
5			ESTADO DE PERNAMBUCO	0,5%	MUNICÍPIO DE AGUAS LINDAS DE GOIAS	0,3%
6			OUTROS	2,2%	OUTROS	1,0%
<b>PERCENTUAL TOTAL</b>		<b>7%</b>	<b>PERCENTUAL TOTAL</b>	<b>14%</b>	<b>PERCENTUAL TOTAL</b>	<b>10%</b>

Fonte: Departamento de Pesquisa Judiciárias/ CNJ.

Gráfico 7 - Percentual de processos dos 100 maiores litigantes da Justiça Estadual por setor.

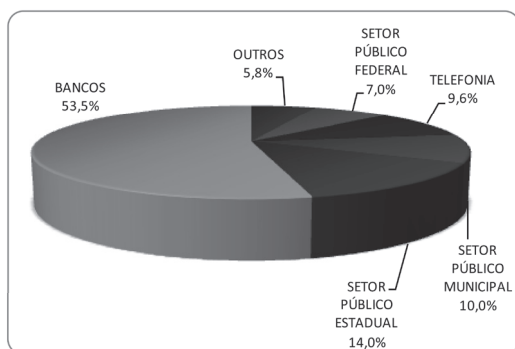
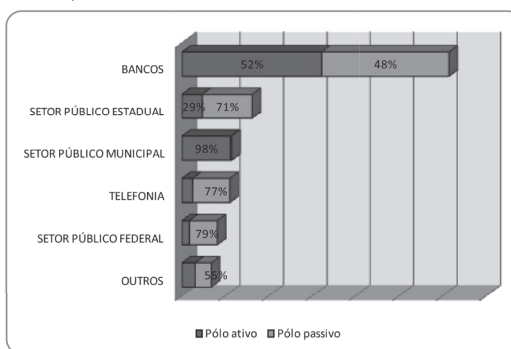


Gráfico 9 - Quantitativo do total de processos dos 100 maiores litigantes da Justiça Estadual com percentual entre os pólos ativo e passivo



Analisando esses dados, constatamos que apesar de o cidadão e de o INSS terem à disposição o procedimento administrativo previdenciário que, por sua vez, é meio idôneo e lícito para que os temas e litígios previdenciários sejam tratados, vistos, revistos e apreciados, o INSS ainda é o maior litigante nacional, conforme bem explanado também pelo Procurador Federal Filipo Bruno Silva Amorim<sup>19</sup>:

<sup>19</sup> AMORIM, Filipo Bruno Silva. O prévio requerimento administrativo: ganhos financeiros e sociais no desenvolvimento da política pública previdenciária nacional. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3393, 15 out. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22794>>. Acesso em: 27 set. 2014.



*O INSS é o maior litigante na Justiça Federal, com o percentual de 43,12% de todas as ações judiciais que lá tramitam; é o segundo maior litigante na Justiça do Trabalho, com o percentual de 6,41% de todas as ações que lá tramitam; e é o quarto maior litigante na Justiça Estadual, com o percentual de 5,95% de todas as ações que lá tramitam. Esses dados tornam o INSS o maior litigante (seja no pólo ativo seja no pólo passivo) do Brasil com o percentual de 22,33% de todas as ações que tramitam em todo o país. Sem dúvida os números são impressionantes, especialmente os dados referentes à Justiça Federal. Se não houvesse a competência delegada prevista pelo art. 109, §3º da Constituição (e desconsiderando a competência da Justiça Estadual referente aos benefícios acidentários) e o percentual de processos que hoje corre nas varas estaduais fosse redirecionado à Justiça Federal, o INSS seria responsável, seguramente, por quase 50% de toda a sua demanda judicial.*

Desse percentual apontado pela pesquisa, crê-se que pelo menos 30% do total das ações em trâmite não tenham comprovado o prévio requerimento administrativo formulado perante o INSS.

Não há dúvidas também que, os custos aos cofres públicos<sup>20</sup> não se restringem ao processo em si, como alcançam os custos com a manutenção desse modelo/estrutura de intervenção jurisdicional na política pública previdenciária (Magistrados, Procuradores Federais, Defensores Públicos, serventuários, médicos e clínica de exames).

Essa ideia é corroborada pelas informações disponibilizadas pelo CNJ no Relatório da Justiça em Números referente ao ano-base de 2013<sup>21</sup>.

Dessa forma, mais do que a ideia de desburocratização, a exigência de prévio requerimento administrativo para as ações previdenciárias, importa em desobstrução da justiça e economia de tempo e dinheiro público e poderá contribuir para uma prestação jurisdicional mais célere e para o ajustamento de políticas públicas à Autarquia Previdenciária, a fim de dar cumprimento ao seu papel de agência reguladora e administradora dos recursos governamentais previdenciários, conforme os princípios constitucionais dos artigos 194 a 204 da CF/88.

#### **4. Recurso Extraordinário nº 631.240 e sua repercussão geral**

A repercussão geral é um instituto de direito constitucional e processual de máxima importância para o atual estágio de desenvolvimento do estudo de direito social.

Em breves palavras, o recurso extraordinário com previsão no artigo 102, §§ 2º e 3º, da CF, terá efeito vinculante e repercussão geral, quando for admitido por meio do

<sup>20</sup> O INSS é o maior “litigante” do país, o volume de gastos/despesas da Autarquia com o pagamento dos benefícios previdenciários implantados em razão de decisões judiciais varia entre 2,5% e 4% do montante total, tendo sido, em 2005, equivalente a 2,81%; em 2006, a 2,61%; em 2007, a 2,78%; em 2008, a 2,76%; e em 2009, a 2,63%. E essa tendência permanece até os dias de hoje. (AMORIM, Filipo Bruno Silva. O prévio requerimento administrativo: ganhos financeiros e sociais no desenvolvimento da política pública previdenciária nacional. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3393, 15 out. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22794>>. Acesso em: 27 set. 2014.)

<sup>21</sup> Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/relatorios>>. Acesso em: 28 out. 2014.

prequestionamento, da ofensa direta e frontal à Constituição e da repercussão geral das questões constitucionais (EC 45/04).

Alexandre de Moraes preleciona que “a repercussão geral somente estará presente quando na pretensão arguida perante o STF houver acentuado interesse geral na solução das questões constitucionais discutidas naquele determinado processo, que transcenda a defesa puramente de interesses subjetivos e particulares, pretendendo o texto constitucional fortalecer as decisões das instâncias jurisdicionais ordinárias e preservar o Supremo Tribunal Federal para as matérias de relevância e reflexo à sociedade”<sup>22</sup>.

A repercussão geral foi regulamentada pela Lei 11.418/2006 e tem como principal escopo a análise de matérias, cujo interesse econômico, social, político e jurídico seja relevante para toda a sociedade e não somente para o caso subjetivo individual. A questão ganha os contornos de ação coletiva e geral, com a suspensão de todos os recursos em graus inferiores de jurisdição que estejam sendo julgados, aguardando o precedente de jurisprudência que se formará com o deslinde dado pelo julgamento do colegiado da Corte Suprema.

A uniformização de jurisprudência pela repercussão geral tem a forma semelhante do julgamento de precedentes das Cortes Alemã e Norte-Americana, ao julgarem as questões de direitos fundamentais segundo os princípios da dignidade humana, adequando-os aos princípios da proporcionalidade e discricionariedade do orçamento estatal, denominado a “reserva do possível” para concretizar políticas públicas de direitos sociais, de saúde e assistência social e previdenciária.<sup>23</sup>

Nesse sentido, o RExt. 631.240/Minas Gerais<sup>24</sup>, traz à discussão os limites que podem ser estabelecidos pela intervenção do Judiciário em políticas públicas de gestão administrativo-orçamentária do INSS de adequarem orçamento e capacitação de recursos humanos, técnicos serventuários e médicos, para a análise prévia dos requerimentos dos beneficiários de direitos sociais, quando estes apresentarem todos os requisitos para a concessão dos benefícios a que postulem direito (Lei 8.213/1991 e demais Regulamentos do INSS)<sup>25</sup>.

A questão é relevante porque não se trata de impedir o acesso à justiça, pois não requer o “exaurimento das vias administrativas,”<sup>26</sup> mas, sim, a comprovação de necessário requerimento e procedimento administrativo junto ao INSS. Após, o indeferimento de recurso administrativo ou a prova de esgotamento do prazo ou prova de precedente de notório e reiterado julgamento de questão contrária à postulação do segurado, abre-se a via judicial, com prova, para comprovar o interesse de agir e a condição da ação (artigo 267,VI, do CPC).

<sup>22</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 605.

<sup>23</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. A reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang et al. (Org.). *Direitos Fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 13-50.

<sup>24</sup> <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3966199>>, publicação de inteiro teor do Acórdão em 10/11/2014 - Data da publicação DJE 10/11/2014 - ATA nº 167/2014, DJE nº 220, divulgado em 7/11/2014.

<sup>25</sup> “PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA POR IDADE. EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, À MÍNGUA DE PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO PROVIDA. SENTENÇA ANULADA.” (...) “CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PREVIDENCIÁRIO. PRÉVIA POSTULAÇÃO ADMINISTRATIVA COMO CONDIÇÃO DE POSTULAÇÃO JUDICIAL RELATIVA À BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. EXISTÊNCIA.” (Página 1, Acórdão do RE 631.240/MG - vide nota 22)

<sup>26</sup> Ministro relator Roberto Barroso, 2 RExt 631.240 do STF, p. 1, DJE de 11.11.14., site citado nota 22.

O procedimento administrativo de competência originária da Autarquia Federal é importante porque o direito à prestação mais vantajosa, justa e legalmente comprovada constitui-se em poder-dever da administração pública em cumprimento dos objetivos estabelecidos de universalidade da cobertura e atendimento, equivalência dos benefícios e serviços à população urbana e rural, seletividade e distribuição na prestação, irreduzibilidade dos valores, equidade na base de participação do custeio, descentralização e regionalização e preexistência do custeio em relação ao benefício ou serviço prestado.<sup>27</sup>

O Acórdão é elucidativo sobre a pacificação da jurisprudência na matéria, porquanto até o julgamento em plenário (3.09.2014) havia milhares de ações ajuizadas, sem prévio requerimento administrativo, com grande oscilação jurisprudencial dos Tribunais Regionais e Estaduais que julgam a matéria previdenciária e acidentária.

Destarte, há que se observar requisitos elencados no acórdão para amoldar as diversas fases processuais das ações em curso, para ajustar a modulação dos efeitos das ações sobrestadas, regulando-as conforme os itens 1-9 do V. Acórdão, em resumo<sup>28</sup>: interesse de agir em juízo comprovado pelo requerimento; indeferimento ou entendimento notoriamente contrário já expressado em regulamento interno da Autarquia contra o direito postulado; revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício já postulado e negado o recurso administrativo; ações em juízo itinerante não extinção, mas suspensão com determinação de postulação administrativa; ação já contestada no mérito, caracterizado o interesse de agir pela resistência à pretensão; nas ações sobrestadas o autor deverá dar entrada no pedido administrativo em 30 dias, sob pena de extinção do processo, com a intimação do INSS para se manifestar em 90 dias, prazo para produção de provas para proferir a decisão. Se acolhido o pedido ou não puder ser analisado pela ausência do beneficiário, caberá a extinção da ação judicial.

No mérito, o recurso extraordinário interposto contra Acórdão do TRF da 1ª Região foi julgado parcialmente procedente, com determinação de retorno dos autos à origem para a obreira rural dar entrada com o requerimento administrativo e comprovar os requisitos para a aposentadoria, com o prazo de 90 dias para a colheita de prova e decisão do INSS.

Na qualidade de *amicus curiae*, foram deferidos o Ente Federativo União, o Defensor Público Geral Federal e o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP).

A União pelo procurador-geral opinou positivamente pelo provimento do recurso para exigir o prévio requerimento administrativo, com argumentos: i) *redução das demandas judiciais*: melhor adequação e orçamento do Poder Executivo – do INSS – para análise dos pleitos de concessão de benefícios, análise conjunta por técnicos e especialistas médicos da prova apresentada pelo obreiro; ii) *evitar a transferência do ônus para as procuradorias da AGU com reduzido número de advogados públicos para atender as demandas judiciais*: evitar o questionamento seja transferido para as procuradorias dos órgãos, em reduzido número de servidores e procuradores para atender as demandas judiciais contra o INSS; iii) *umentar a celeridade e eficiência da Autarquia* no atendimento e concessão por agentes públicos especializados, de forma regional e descentralizada; iv) *redução de custos e de orçamento* destinados aos órgãos judiciais, contratação

<sup>27</sup> Cfr. MARTINS, Sérgio Pinto. Direito da seguridade social. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2012, *Princípios da Seguridade Social*, p. 46-61.

<sup>28</sup> Cfr. itens 1-9 do REExt.631.240, p. 1-3, no site do STF (nota 23).

de médicos especializados na matéria de doença e acidentes do trabalho e contenção de despesas com concursos para procuradores e advogados públicos, orçamento destinado ao pagamento de precatórios e requisitórios de pequeno valor dos atrasados, com juros e correção monetária.<sup>29</sup>

Já o IBDP postulou em defesa dos advogados previdenciários e beneficiários, postulando o improvimento do recurso pelo amplo acesso à via judicial pela falta de estrutura da autarquia previdenciária para a celeridade na concessão de benefícios previdenciários e acidentários.

Os argumentos do relator Ministro Luís Roberto Barroso na fundamentação do Voto vencedor do Acórdão<sup>30</sup> traz em sucinta análise a questão preliminar de interesse de agir como condição da ação, postulando-se em fase administrativa para o conhecimento do direito, o qual somente poderá ser considerado como “ameaçado ou violado”, com a recusa ou excessiva demora para a análise do recurso do obreiro, atendidos os requisitos da *utilidade, da adequação e da necessidade da postulação em juízo*.

Um dos argumentos colacionados pelo relator é que a postura ativa do postulante obreiro em conseguir o benefício é importante porque cabe a cada cidadão postular o seu direito junto ao INSS. E se houver eventual demora para a análise das provas, não inibi a produção de efeitos financeiros imediatos, já que a data do requerimento traz ínsita a concessão do benefício, como se observa pela Lei 8.213/91. E a mesma regra vale para o benefício assistencial (Lei 8.742/1993).

Na dicção do relator o seguinte excerto<sup>31</sup>:

*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 o prazo de 45 dias previsto no artigo 41-A, §5º, da Lei 8.213/1991). Esta, aliás, é a regra geral prevista no Enunciado 77 do Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais[...]. Esta é a interpretação mais adequada ao princípio da separação dos 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 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.*

<sup>29</sup> Cf. Acórdão citado (NOTA 22) - p. 4-8.

<sup>30</sup> Idem, ibidem, a fundamentação constitucional do voto do relator Min. Barroso, p. 10-32, vencedor com parcial provimento ao recurso, seguido por Teori Zavascki, Luiz Fux, Gilmar Mendes, Celso de Mello e Ricardo Lewandowski, vencidos menor Rosa Weber, integralmente Marco Aurélio e Cármen Lúcia.

<sup>31</sup> Idem, ibidem, Acórdão cit. p.15-16.

Destarte, a postura ativista que o Ministro adota permite tanto ao interessado obreiro quanto ao agente público da Autarquia cumprir o seu papel de cidadão e de Autarquia Federal melhor aparelhada e eficiente para cumprir a política pública de prestação de serviços essenciais de assistência social e previdenciária de original competência, deste órgão. Ao invés de omitir-se e permitir que se descarregue no Judiciário este *múnus público* do Executivo no cumprimento de norma constitucional impositiva que lhe outorga o Estado de Direito Social, cujo fundamento está baseado na *dignidade da pessoa humana* e nos valores do *trabalho* e da livre iniciativa (grifo nosso – artigo 1º da CF).

Por isso, a intervenção judicial por meio de cumprimento de políticas públicas de assistência e de previdência social pelo Executivo.

## 5. Políticas públicas de assistência e previdência social

As políticas públicas se traduzem em prestações positivas da atividade estatal por meio do exercício das funções do Estado, seja pela construção normativa do Legislativo, pelo ato de governo do Executivo e pela decisão do Judiciário para a consecução dos objetivos e fins sociais do Estado Democrático de Direito.

As interferências recíprocas de um poder em outro visa a reforçar o equilíbrio e a independências dos poderes do Estado, na atual concepção do Estado pós-positivista, com a consecução de objetivos por meio de prestações ativas numa sociedade livre que busca a justiça social, com esforços para promover o bem de todos, reduzir as desigualdades regionais em prol do desenvolvimento nacional (art. 3º da CF/88).

Operacionalizar essa intervenção é possível pelo ativismo judicial, ou seja, a atuação independente e corajosa dos membros do Judiciário, para intervir no controle de atos administrativos, sejam estes vinculados ou discricionários para o cumprimento de preceitos e normas programáticas. Aos Tribunais cabe ingressar no mérito do ato administrativo, quando houver necessidade de preenchimento da norma, seja por um *facere*, *non facere* ou *praestare* do administrador político<sup>32</sup>.

Há também limites principiológicos e normativos do núcleo do mínimo existencial dos direitos fundamentais individuais e sociais, adequadamente ponderados em face dos princípios da razoabilidade ou proporcionalidade com a reserva do possível orçamentário da arrecadação tributária, que devem ser direcionados para o cumprimento dos direitos sociais, como normas objetivos da Constituição Federal.

Nesse sentido, Élide Graziane Pinto traz importante contribuição porque descreve a importância do controle da execução orçamentária, que deve ser operacionalizada por atos administrativos, que por discricionariedade podem ser desviados de seus fins precípuos de bem-estar social para outros de interesses políticos. É necessário o controle por meio da resposta judicial de “máxima eficácia dos direitos sociais por meio da legalidade orçamentária e sua adequada execução, com vistas à integridade do ordenamento brasileiro.”<sup>33</sup>

<sup>32</sup> HESS, Heliana Maria Coutinho. *Políticas públicas e gestão do Judiciário*. Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da UNICAMP, set. 2011, publicado no site da UNICAMP e no da Escola Paulista da Magistratura.

<sup>33</sup> PINTO, Élide Graziane. *A eficácia dos direitos sociais por meio de controle judicial da legalidade orçamentária e da sua adequada execução*. Artigo no prelo e apresentado no CAJUFA em 27/8/2014, às 17h.

O controle judicial de políticas públicas deveria ser direcionado para diagnosticar as falhas da cobertura do orçamento público e o planejamento para cumprir os serviços essenciais à população, pela eficiência na prestação de serviços dos órgãos e agências estatais.

Nesse sentido, nossa interpretação dos efeitos que advirão do cumprimento judicial e administrativo do julgamento do R.Ext. 631.240 é de implementação de orçamento público para a Autarquia da União – o INSS – no cumprimento do melhor atendimento e celeridade na análise por seus agentes especializados e corpo médico para a efetiva concessão de benefícios previdenciários e acidentários, já na fase administrativa, para aqueles que fazem jus e que necessitam, mediante o prévio requerimento administrativo.

Nos casos excepcionais, que haja fundada dúvida sobre o benefício a ser concedido e que não tenha ainda sido acolhido recurso de reconsideração de cessação do benefício temporário, o obreiro por seu advogado, já cumprido o prazo de até 90 dias, terá pleno acesso à via judicial para pleitear o seu direito.

Por essa razão, como explicita a procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, Élide Graziane Pinto, há a retroalimentação do sistema de planejamento orçamentário do Executivo por meio de políticas públicas direcionadas por meio de intervenção do Judiciário, para atender os direitos sociais fundamentais<sup>34</sup>, sem qualquer desvio de verbas públicas para outros fins, deixando de lado a implementação destes direitos.

O tema é trazido à discussão pela importância da análise sob o prisma de intervenção judicial para cumprimento de políticas públicas a cargo do Executivo, tendo como paradigma este acórdão e o protagonista o Ministro Relator Luís Roberto Barroso, por ser um dos defensores do *ativismo judicial*<sup>35</sup> no nosso sistema de Justiça.

Ademais, por ser este o caminho a ser trilhado pelo sistema judicial para a resolução extrajudicial, por mediação, conciliação em fase administrativa, como vem sendo implantado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo e também com o apoio do CNJ.

## 6. Conclusão

O Princípio do Acesso à Justiça insculpido nos termos do artigo 5º, inciso XXXV da CF, encontra limites no interesse de agir das partes, seguindo a sistemática de nosso processo civil (artigo 267, IV, do CPC).

Em que pese a interpretação extensiva do princípio constitucional, a complexidade do tema deve ser ampliada para abranger também os procedimentos administrativos em todas as suas espécies e formas, porquanto também está inserido, como fase preliminar para a apuração dos fatos e do direito.

<sup>34</sup> Idem, ibidem: *Desse modo, espera-se, na conclusão, associar a instabilidade de custeio dos direitos sociais com aquelas práticas abusivas ocorridas rotineiramente no ciclo orçamentário e pouco contrastadas juridicamente. O esforço que se propõe à comunidade jurídica é do de reclamar a máxima eficácia dos direitos sociais por meio de controle da legalidade orçamentária e sua adequada execução, com vistas à integridade do ordenamento brasileiro. Se o modelo estivesse íntegro e adequado funcionamento, a resposta judicial de houve falha no planejamento estatal (caso concreto de omissão tópica na garantia de direitos sociais) deveria retroalimentá-lo. Com isso o controle não findaria o ciclo, mas retroalimentaria o planejamento de modo a permitir sua correção em prol da progressiva universalização, na lei orçamentária da resposta em favor dos cidadãos que estiverem em igual situação jurídica. p. 3-4.*

<sup>35</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 111 e seg.



A “lesão ou ameaça a direito” perpassada por um filtro ou uma peneira na fase administrativa é imprescindível porque há órgãos e agências administrativas que devem cumprir sua competência constitucional para a qual foram criadas e são mantidas.

Não se justifica a falta de recursos humanos e materiais do Executivo para o cumprimento da prestação do exercício de gestão pública para o bom atendimento do cidadão, seja no sistema de saúde ou no sistema previdenciário e social.

De qualquer modo, a omissão ou falta de cumprimento da prestação pública, permite que muitas demandas sejam encaminhadas ao Poder Judiciário, sem antes passar por esta filtragem ou mesmo pela administração pública.

Por isso, a problemática que envolve a prestação de serviços pela Autarquia do INSS é muito complexa e, por falta de estrutura adequada, não se faz a intermediação para a concessão de benefícios de forma adequada àqueles que realmente precisam.

Em razão da imperfeição do sistema de gestão administrativa e da ineficiente prestação de serviços, o interessado é instado a procurar diretamente o Judiciário.

Porém, o custo é elevado no processo judicial, em razão dos exames médicos complementares e da prestação de médicos especializados, os quais são mantidos e custeados de forma mais onerosa pela Autarquia da União, quando examinam os milhares de obreiros com seus pedidos de benefícios previdenciários e acidentários, nas ações judiciais. O processo é lento por asoeramento do sistema judicial. Ademais, gera, ao final, custo de pagamento de precatórios e requisitórios de pequeno valor para o próprio INSS, com correção monetária e juros moratórios.

É por essa razão, que a Autarquia do INSS aparece como o maior litigante nas pesquisas e na listagem apresentada neste estudo. O problema não é somente da Autarquia Federal não prestar o serviço, a problemática envolve o custo alto de manutenção da previdência social para os jurisdicionados, que dela dependem para a sobrevivência digna.

Entendemos que a análise do RExt. 631.240 na exigência do prévio requerimento administrativo, decidida em repercussão geral, atende a critérios de intervenção do Judiciário para o cumprimento de políticas públicas do Executivo em melhor aparelhar e orçar a prestação de serviços à população, cumprindo o interesse do Estado Social e Democrático de Direito.

A demanda serve também como paradigma da intervenção judicial para o cumprimento de orçamento público destinado a cumprir com os direitos fundamentais individuais e sociais, com melhor eficiência e qualidade de gestão pública.

Por isso, a solução extrajudicial vem de encontro ao atual estágio do sistema judicial que pretende ampliar as soluções pacíficas por mediação, conciliação e cumprimento de metas por agências e autarquias do Executivo, evitando a crescente demanda judicial e aliviando a carga excessiva do Poder Judiciário.



## Bibliografia

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

CAPELETTI, Mauro. GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2010.

CICHOKI NETO, José. *Limitações ao acesso à justiça*. Curitiba: Juruá, 2000.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2008. v. 1.

GONÇALVES, Marcus Vinícius Rios. *Novo Curso de Direito Processual Civil*. São Paulo: Saraiva, 2012.

HESS, Heliana Maria Coutinho, *Políticas públicas e gestão para o Judiciário*, pesquisa de pós-doutorado do Departamento de Ciência Política do Instituto de Ciência Política da UNICAMP, defendida em set/2011 e publicada no site da Unicamp - Ficha catalográfica elaborada por Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/3387, Biblioteca do IFCH DIGITAL - UNICAMP. - H463P, HESS, Heliana, 1964.

KERTZMAN, Ivan. *Curso prático de Direito Previdenciário*. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2013.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MONTEIRO, Antonio Lopes; BERTAGNI, Roberto Fleury de Souza. *Acidentes do trabalho e doenças ocupacionais*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 605.

PINTO, Élica Graziane. *A eficácia dos direitos sociais por meio de controle judicial da legalidade orçamentária e da sua adequada execução*. Artigo no prelo e apresentado em palestra pela autora no Centro de Apoio de Juizes da Fazenda (CAJUFA) em 5/9/2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. A reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang et al. (Org.). *Direitos fundamentais, orçamento e "reserva do possível"*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 13-50.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2008.

## Sites consultados:

[www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br)- Portal Justiça em Números, relatório de 2014.

[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br) <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3966199>, publicação de inteiro teor do Acórdão em 10/11/2014 - Data da publicação DJE 10/11/2014 - ATA nº 167/2014, DJE nº 220, divulgado em 7/11/2014.