

O INTERESSE DE AGIR NA ESFERA ADMINISTRATIVA E A INAFSTABILIDADE DA JURISDIÇÃO: O PRESENTE E O FUTURO DO PROCESSO PREVIDENCIÁRIO

THE RIGHT OF ACTION IN THE PROCESS OF SOCIAL SECURITY AND THE PRINCIPLE OF UNRESTRICTED ACCESS OF THE JURISDICTION: THE PRESENT AND FUTURE OF SOCIAL SECURITY

Paulo José Freire Teotônio¹

Gabriel Vinicius Souza²

RESUMO

O processo previdenciário é delineado de dúvidas e complicações. Não obstante, o princípio da inafastabilidade da jurisdição garante que o Judiciário poderá ser acionado em qualquer caso. Todavia, como se verá no presente artigo, o interesse de agir na esfera administrativa se torna de difícil compreensão para o contribuinte. Então, o presente artigo exporá os caminhos para tornar o futuro do processo previdenciário mais simplificado no tocante a sua forma.

PALAVRAS-CHAVE: processo-previdenciário; interesse de agir; inafastabilidade-jurisdição.

ABSTRACT

The process of the social security is delineated of doubts and complications. Moreover, the principle of the unrestricted access of the jurisdiction ensure that the judiciary could be set in motion in any case. However, as it will be seen in the present article, the right of action in the administrative sphere it becomes of difficult understanding for society. So, the present article will display the ways to become the future of the process of the simplified social security more regarding its form.

KEYWORDS: process-of-social-security; right-of-action; unrestricted-jurisdiction.

1. INTRODUÇÃO

Consagrado na ordem constitucional brasileira, em seu art. 5º, XXXV, o princípio da inafastabilidade da jurisdição dita que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Nesse sentido, preceitua Bertolo e Ribeiro (2015) que:

o princípio da inafastabilidade, assim como o devido processo legal, objetiva fazer com que o Estado crie novas formas de solução de litígios, céleres, desburocratizadas e desvincula de ordenamentos ultrapassados

¹ Graduado pela Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Pós-graduado pela Faculdade de Direito Municipal de Franca. Mestre e Doutorando pela Universidade de Ribeirão Preto. Ex- Coordenador das Faculdades UNIFEB e IMESB-VC. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, na Comarca de Ribeirão Preto. Professor do Curso de Direito da Faculdade UNAERP

² Acadêmico de Direito da Universidade de Ribeirão Preto. Orientador de Iniciação Científica na Universidade de Ribeirão Preto. Pesquisador científico. Presidente do Centro Acadêmico 1º de Setembro. Servidor Público pela 1ª Vara de Execuções Criminais do Tribunal de Justiça, na comarca de Ribeirão Preto – SP

que interditam o livre acesso à justiça; isso quer dizer que todos têm acesso à justiça para postular tutela preventiva ou reparatória; na verdade é o direito de ação, que todos possuem, quando sentirem-se lesados.

Verifica-se, nessa análise, que o princípio em vislumbre consagra ao Poder Judiciário o poder-dever de atuar como Estado-juiz na resolução de lides, afastando-se quaisquer restrições ou violações que a sociedade possa sofrer ao buscar o Judiciário.

Todavia, entendemos que tal princípio encontra dificuldade em se consolidar no próprio ordenamento jurídico. Aqui, falamos da hipótese em que o assunto – da inafastabilidade – respalda na esfera previdenciária.

Ocorre que, em regra, deve o Poder Judiciário apreciar toda demanda que a ele for incitada, seja pela denegação de admissibilidade ou seja pela improcedência ou procedência do pedido, ainda que parciais.

Só que o próprio sistema constitucional vigente e o Supremo Tribunal Federal – como se verá adiante – consagram a hipótese em que o judiciário ficará restrito de atuar, mitigando os efeitos do princípio em tela, para que se preserve outras garantias da ordem legal, tal qual o *check and balance*, visando-se preservar as regras de competência e análise meritória.

Retomamos aqui o ponto em que o presente artigo visa trabalhar, tal qual, o da possibilidade – ou não – de se avaliar pedido de ordem previdenciária quando a esfera administrativa ainda não acionada, ou seja, não houve satisfação de uma das condições da ação, conforme o próprio Código de Processo Civil de 2015 preconiza.

Falando-se de forma prática, em verdade, há situações em que a ação judicial abrange pedidos que se quer foram formulados na esfera administrativa, o que leva ao estudo do interesse de agir em matéria processual previdenciária.

Não falamos da negatória do pedido ou inadmissibilidade, mas sim da falta de postulação própria na esfera administrativa, o que ensejará a impossibilidade de se apreciar o pleito na esfera judiciária, implicando-se em mitigação aos efeitos do princípio ora citado.

Nessa senda, adotando os dizeres de José Roberto Liberal, verificam-se em nosso ordenamento jurídico algumas hipóteses de exceção ao princípio da inafastabilidade da jurisdição. Conforme prelecionado em seu livro, lê-se que

[...] em se tratando de pretensão previdenciária, o acesso à jurisdição [...] não pressupõe anterior exaurimento da via administrativa, mas exige, em regra, para configuração do interesse processual de agir, uma das condições da ação, qual seja, o prévio requerimento no âmbito administrativo, por entender que há, na espécie, peculiaridades que justificam tal condicionante, especialmente a necessidade de iniciativa do segurado. (LIBERAL, 2018)

Portanto, verifica-se que, haja vista a boa-fé objetiva e a lealdade processual, a esfera administrativa não pode ser afastada de pleito pelo requerente ou quem quer que seja, evitando-se que o judiciário seja acionado de sua inércia em momento inoportuno.

Malgrado o exposto, o autor ainda cita outros exemplos, como os casos envolvendo:

a) justiça desportiva e; b) dissídios coletivos trabalhistas.

O referido princípio não se trata apenas de garantir o direito de acesso ao poder judiciário com relação aos organismos já existentes, mas sim de uma ordem jurídica justa. Inclusive, garante

tanto a tutela jurisdicional repressiva quanto à preventiva, em razão da disposição quanto à “lesão” e “ameaça a direito”. Ademais, a inafastabilidade da jurisdição veda que no sistema constitucional seja admitida a jurisdição condicionada, conforme previa a Constituição de 1969.

Portanto, é necessário interpretar o referido princípio com eivada parcimônia para evitar que a figura do processo previdenciário seja aplicada de forma equivocada e não tenha sua real eficácia, tendo em vista que a condição de acesso à justiça ou instância administrativa decurso forçado é vedada pela Constituição Federal, em muitos magistrados afastados das alegações de falta de interesse de agir por conta deste princípio.

No interim de tal entendimento, o Supremo Tribunal Federal, em certa oportunidade, declarou ser inexistente o pedido formulado em caráter judiciário sem antes o prévio reconhecimento na esfera administrativa.

Apartir da análise da declaração dada pelo STF e do estudo nadoutrina, verifica-se interessante ponto na discussão, qual seja, que a todo tempo a doutrina e Suprema Corte citam as palavras “conhecimento”, “formulação”, dentre outras, que atribuem um caráter meramente abstrato e não essencialmente meritório a questão.

Deste modo, aduz-se o entendimento de que basta a formulação na esfera administrativa do pedido e não necessariamente seu exaurimento para que aí sim, possa-se acionar o poder judiciário diante o possível litígio.

Justamente por isso se fala no interesse de agir previdenciário e não na decisão emanada pelo poder público em sede administrativa.

Nesses conformes, o presente artigo visa estabelecer um estudo analítico, ainda que breve e subjetivo, sobre o interesse de agir no processo previdenciário e a inafastabilidade da esfera administrativa diante o poder judiciário, de modo a gerar no futuro um direito previdenciário que seja justo, legítimo e pautado nos direitos e deveres constitucionais do cidadão.

2. CONDIÇÕES DA AÇÃO NO PROCESSO PREVIDENCIÁRIO PARA A JURISPRUDÊNCIA DO STF

Como destacam Castro e Lazzari,

a exigência da comprovação do prévio ingresso na via administrativa como condição para propositura de ação de natureza previdenciária, embora seja assunto há muito debatido em nossos Tribunais, é tema frequente e atual nas lides forenses (CASTRO; LAZZARI, 2016).⁴

Ainda nesse sentido, como citado anteriormente, o STF, em sede de repercussão geral (RE 631.240/MG - Tema nº 350), estabeleceu a necessidade de prévio requerimento administrativo do benefício previdenciário como pressuposto para o ajuizamento de ação.

Nesse julgamento, o Plenário assentou igualmente que “não se deve exigir o prévio requerimento administrativo quando o entendimento da Autarquia Previdenciária for notoriamente contrário à pretensão do interessado. Nesses casos, o interesse em agir estará caracterizado”. (DJe de 10/11/14)

No mesmo RE, o STF ressaltou a hipótese em que o INSS, sistematicamente, nega-se a apreciar ou indefere de pronto o pedido, tal como acontecia com o pedido de desaposentação, ou, então, nos casos de revisão, quando não há necessidade de apreciação de matéria de fato.

Aqui dispensamos maiores comentários, pois ainda que negado o pedido, o interesse de agir na esfera administrativa é conhecido diante da pretensão resistida.

Enfim, conforme restou decidido pela Suprema Corte, não é necessário o exaurimento da via administrativa, mas sim a provocação do órgão previdenciário através da efetivação das condições da ação e, posteriormente, qualquer resposta do órgão administrativo, ainda que negativa em relação ao interesse de agir, caso em que estaria configurada a “pretensão resistida”.

Em verdade, é curioso e controverso o caso da resposta negativa, ou seja, que indefere a admissibilidade da ação administrativa por falta de algum requisito da inicial ou outra hipótese versada tanto no CPC/15 quanto nas circulares internas do INSS.

Nesse caso, há divisão doutrinária, pois há quem sustente que não reconhecida ou admitida a ação na esfera administrativa, por “falta de interesse”, não estará ela habilitada para ingresso ao poder judiciário.

Ora, entendemos que isso se trata de um verdadeiro óbice, aí sim, ao princípio da inafastabilidade da jurisdição. Pois, de fato, mesmo com a recusa por parte do órgão administrativo e independentemente da possibilidade de apresentação de recursos, estará a ação apta a gerar o interesse de agir previdenciário para, enfim, conjecturar-se a propositura de ação judicial.

Pacificado esse entendimento e encerrada as questões de divergências no tocante ao interesse de agir, outra questão tem se apresentado nas lides previdenciárias, e diz respeito à falta de interesse de agir parcial, especialmente quanto a períodos de contribuições beneficiárias não requeridos administrativamente.

Em regra, tal situação acontece quando se trata de pedido judicial para reconhecimento de período de atividade especial ou rural, os quais, no entanto, não foram objeto do requerimento na esfera administrativa, por quais motivos forem.

A discussão, contudo, poderá ser modificada com o tempo, em virtude da Reforma Previdenciária que irá, inevitavelmente, atingir procedimentos previdenciários. Além do mais, o desdobramento do interesse de agir parcial não gera impactos significativos no tocante a acessibilidade ao poder judiciário, portanto, não será tal objeto apreciado a fundo no presente artigo.

De todo modo, entendemos ser necessário a construção de uma linha consolidada e coerente de análise das pretensões previdenciária, para que assim não se acione incorretamente o judiciário e para que o segurado atinja seus objetivos com a devida orientação.

Sob orientação devida, aliás, a seguir será analisado a questão da necessidade de existência – ou não – de defensor no processo previdenciário, de modo a tornar a questão do interesse de agir simplificada e objetiva para o leitor.

3. A ASSISTENCIA DE ADVOGADO NA ESFERA ADMINISTRATIVA E O INTERESSE DE AGIR

Tendo em vista que um dos pressupostos processuais é a existência de capacidade de demandar em juízo, ou seja, estar legalmente habilitado, não há dúvidas que para o processo judicial o ato deva ser praticado através de um advogado ou defensor.

No processo previdenciário não é outro o entendimento. Pode parecer óbvio, mas o art. 88 da Lei nº 8.213/91 e a Instrução Normativa nº 77/2015 consagram tal premissa, de modo a não restar dúvidas que a existência de advogado no procedimento realizado perante a esfera administrativa é

requisito essencial para aferição do processo.

Todavia, geralmente só de acontecer que o segurado necessita coletar informações acerca do seu estado como contribuinte, bem como precisa realizar procedimentos simples que, nesses casos, dispensam a existência de advogado, já que não efetivamente litígio em tela, mas sim, por vezes, a necessidade de se obter uma declaração ou informação do INSS.

No cumprimento desse mister, deve o servidor do INSS, por ocasião do atendimento, verificar a possibilidade de reconhecimento de contribuição para o segurado rural, ou por de tempo especial, oportunizar a apresentação de outros documentos, bem como levar em consideração a possibilidade de concessão de outros benefícios, como dito, ainda que sem advogado.

Além claro, do dever de ampla orientação com publicidade e eficiência, não podendo o INSS se valer da justificativa de falta de servidores ou de excesso de serviço. Esse dever de analisar as demandas e de gerar publicidade e notoriedade para os atos ocorre para que no futuro, se o caso, o magistrado de eventual ação judicial possa averiguar as circunstâncias e condições da ação, verificando aí sim o princípio da inafastabilidade da jurisdição.

Pois, como sabido, a não existência de advogado geraria falta de interesse, o que implicaria impossibilidade de acesso ao judiciário. Novamente, se o INSS não atuar de forma objetiva e formal, a fim de dar seriedade nos atos documentados, o magistrado não terá como saber que o segurado agiu com boa-fé e, porventura do caso, irá indeferir, ainda que sem conhecimento, o pleito judicial erroneamente.

Contudo, não raras vezes, o INSS deixa de registrar adequadamente tais exigências e justificativas. Nesse contexto, não há razão para que se impeça o processamento da ação, ainda que parte do pedido não tenha sido objeto de apreciação na esfera administrativa, exatamente por decorrência do não cumprimento do dever de orientação.

Não obstante muitos juízes ainda reconheçam a falta de interesse de agir em hipóteses tais, há acórdãos nos sentidos de reconhecer integralmente o interesse de agir, mesmo quando todos os pedidos tenham sido previamente apreciados na esfera administrativa, quando o segurado formula seu pedido administrativo sem a assistência de advogado ou sem a devida prestação de informação ao segurado.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. PRELIMINAR DE EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. FALTA DE INTERESSE DE AGIR. TEMA Nº 350/STF. INDICAÇÃO DE ATIVIDADE EM CTPS. POSSÍVEL EXPOSIÇÃO A AGENTE NOCIVO. PRINCÍPIO DA BOA-FÉ OBJETIVA. DEVER DE INFORMAÇÃO E DE ORIENTAÇÃO AO SEGURADO. REMESSA OFICIAL. NÃO-CONHECIMENTO. TEMPO DE SERVIÇO ESPECIAL. RECONHECIMENTO. CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS DE MORA. FASE DE CUMPRIMENTO DE SENTENÇA: DIFERIMENTO.

1. O Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, assentou entendimento, nos autos do RE 631.240/MG (Tema nº 350), no sentido da indispensabilidade do prévio requerimento administrativo de benefício previdenciário como pressuposto para que se possa acionar legitimamente o Poder Judiciário, ressaltando ser prescindível o exaurimento daquela esfera.

2. Consoante os documentos constantes do procedimento administrativo, cabia à autarquia ter exigido documentos relacionados à atividade especial do labor, notadamente no caso, haja vista a indicação na CTPS que as atividades desenvolvidas nos períodos estão relacionadas a possível exposição a agentes nocivos.

3. Evidencia-se, no caso, o descumprimento - por parte da autarquia - dos deveres decorrentes da boa-fé objetiva (dever de informação e orientação do segurado), que não apenas deixou de informar adequadamente o segurado, mas também não se atentou para verificar que se tratava de atividade profissional que, em tese, seria factível a exposição a agente nocivo. (...) (TRF da 4ª Região, APELREEX0000105-08.2017.404.9999, Quinta Turma, Rel. Rogerio Favreto, DE30.05.2017)

De outro lado, há a distinta situação na qual o segurado provoca o INSS na esfera administrativa já representado por advogado atuante na área. Nesse caso, o interesse de agir ganha outros contornos.

De fato, quando representada por advogado, não há como se exigir do INSS a postura no sentido de orientar adequadamente o segurado. Presume-se, de boa-fé, e não poderia ser diferente, que o segurado se encontra devidamente orientado por seu representante que irá formular e instruir o pedido administrativamente.

Haverá apreciação judiciária e determinação de extinção sem resolução de mérito se, por exemplo, o advogado, na ação judicial, postula o reconhecimento de tempo especial rural não requeridos administrativamente, aliás, se quer apreciados, situação que tem se mostrado bastante comum. Nesses casos, não há que se falar da tese aqui defendida.

Cabe destacar, nesse sentido, decisão do TRF da 4ª Região, que aborda o tema sob a perspectiva dos princípios da boa-fé objetiva e da lealdade entre as partes, conforme ementa que segue:

PROCESSUAL CIVIL. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. FALTA DE INTERESSE DE AGIR. TEMA Nº 350/ STF. PRINCÍPIO DA BOA-FÉ OBJETIVA. DEVER DE LEALDADE POR AMBOS PARTÍCIPES NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. SEGURADO REPRESENTADO POR ADVOGADO CONSTITUÍDO. ATIVIDADE RURAL. RECONHECIMENTO. APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO/CONTRIBUIÇÃO. AVERBAÇÃO.

1. O Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, assentou entendimento, nos autos do RE 631.240/MG (Tema nº 350), no sentido da indispensabilidade do prévio requerimento administrativo de benefício previdenciário como pressuposto para que se possa acionar legitimamente o Poder Judiciário, ressaltando ser prescindível o exaurimento daquela esfera, delimitando-se que, ademais, nas ações em que o INSS tiver apresentado contestação de mérito, estará caracterizado o interesse de agir pela resistência à pretensão, implicando na possibilidade de julgamento do mérito, independentemente do prévio requerimento administrativo.

2. Considerado o princípio da boa-fé objetiva, deve-se conceber que cabe ao INSS, na condução dos procedimentos

administrativos, assumir conduta positiva de modo a viabilizar, no maior grau possível, a satisfação dos direitos dos segurados, pautando-se com o dever de cooperação e de informação.

3. As orientações do princípio da boa-fé objetiva devem ser observadas por ambos partícipes da relação processual, considerada a especial circunstância de que o segurado esteve representado, no procedimento administrativo, por advogado constituído.

4. Cabe ao INSS agir com lealdade, auxiliando o segurado na obtenção da vantagem previdenciária (gerando-lhe confiança), mas cabe, por outro lado, à parte patrocinada por advogado, agir de modo transparente, tornando claro o que efetivamente pleiteia na esfera administrativa (gerando, à administração, colaboração).

5. Considerada a necessidade de transparência - decorrente da boa-fé objetiva -, ausente pedido quanto à especialidade do labor, estando o segurado patrocinado por advogado devidamente habilitado, entendeu a Turma ser absolutamente impróprio exigir-se da Administração Pública, de modo exclusivo, a adoção de conduta positiva pautada do modo ético desejável.

6. Reconhecida a extinção do processo, sem resolução do mérito, por falta de interesse de agir, em relação aos períodos cuja especialidade for reconhecida pelo juízo a quo. (...)" (TRF da 4ª Região, APELREEX 0010577-05.2016.404.9999, Quinta Turma, Rel. Rogerio Favreto, DE26.01.2017)

Notadamente, a esfera administrativa não poderá ser afastada, devendo ser o primeiro grau antes do judiciário em casos de processos previdenciários.

Evidente é salutar que há pontos na matéria, conforme prelecionado, em que caberá ao INSS agir com lealdade, auxiliando o segurado na obtenção de vantagem previdenciária (gerando-lhe confiança), mas cabe, por outro lado, à parte, notadamente quando patrocinada por advogado, agir de modo transparente, tornando claro o que efetivamente pleiteia na esfera administrativa (gerando à administração colaboração).

Concluimos nesse momento que a existência futura de um processo previdenciário justodependenãosomentedaatuaçãoeeficazeeeficientedodefensordosegurado,mastambém da atuação afirmativa do Poder Público, de modo a proporcionar melhor atendimento e resolução dos conflitos ou dúvidas.

Com isso, não somente o segurado tem a ganhar, mas sim todo o sistema, de modo que o Poder Judiciário se prestará a atuação que seja de fato precisa e não meramente saneadora de questões simplórias.

4. A RELAÇÃO ENTRE O PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO E O PROCESSO JUDICIAL

Como se veio afirmando ao longo do presente trabalho, o processo administrativo e o judicial são independentes, porém há momentos em que as duas esferas se encontram. É nesse momento que surgem as controvérsias.

Relativamente à construção teleológica das condições da ação previdenciária, não nos resta dúvida, é necessário o prévio conhecimento do órgão administrativo para que haja interesse de agir, sobretudo necessidade, para se ajuizar ação no campo judicial.

Todavia, há outros atos interdisciplinares que chocam as duas regras de competência. Primeiramente, falamos aqui da propositura de demanda judicial durante o andamento do processo administrativa.

No caso do segurado ajuizar uma demanda judicial quando em trâmite o processo administrativo, tem aplicação o art. 126, § 3º da Lei 8.213/91: A propositura, pelo beneficiário ou contribuinte, de ação que tenha por objeto idêntico pedido sobre o qual versa o processo administrativo importa renúncia ao direito de recorrer, na esfera administrativa, e desistência do recurso interposto.

Ora, se o poder que detém a última palavra em matéria de direito já está examinando o pedido do segurado, não há razão prática para que outros órgãos, ao mesmo tempo, pratiquem diligência e decidam sobre ele.

Contudo, se o processo administrativo não for extinto, já que muitas vezes a autarquia não toma conhecimento da demanda judicial, podem surgir duas situações: a primeira, o processo judicial é julgado procedente, e a decisão administrativa nega o pedido; a segunda, a demanda judicial é julgada improcedente e a autarquia concede o benefício.

No primeiro caso, a decisão judicial que impõe obrigação à Administração evidentemente avincula. Não importa que o processo administrativo tenha prosseguimento, no arripio da desistência legal. Na segunda hipótese, embora parte da doutrina entenda que pode a decisão administrativa prevalecer, crê-se que deve prevalecer a coisa julgada; então, o que vale é o que ficou decidido na esfera judicial.

Outra relação se dá em relação à coisa julgada previdenciária. A grande questão da coisa julgada administrativa, independentemente de o termo não ser o mais técnico, pois a coisa julgada é exclusiva da jurisdição, já que os efeitos que cobrem as sentenças tornam-se imutáveis, é saber, como lembra Maffini, que,

tornando-se esgotada a utilização da via administrativa, disso resultaria algum efeito preclusivo, gerador de indiscutibilidade da matéria já apreciada exaustivamente perante a Administração Pública? E havendo a preclusão, o quê e a quem ele seria oponível? Além, a própria Administração Pública poderia rever as decisões administrativas já preclusas, no que diz respeito à validade formal ou substancial da decisão administrativa. Em tal caso, todavia, a possibilidade de a Administração Pública rever matérias já preclusas de validade da ação administrativa ficaria condicionada aos limites formais (contraditório e ampla defesa) e materiais (decadência da prerrogativa de anulatória e convalidação dos defeitos sanáveis).

Savaris adverte ainda que

se é correto afirmar que é dado à Administração Previdenciária rever seus próprios atos, cancelando benefício concedido sem amparo legal, também é certo sustentar a existência de limites para o exercício do que a lei denomina verificação da regularidade da concessão do benefício previdenciário. Um desses limites, na seara previdenciária, encontra-se no art. 103-A, da Lei 8.213, o qual estipula que o direito da Previdência Social de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os seus beneficiários decai em dez anos, contados da data

em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo decadencial contar-se-á da percepção do primeiro pagamento. Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

Nesse sentido, o STJ, ao examinar um caso em que o benefício foi concedido judicialmente, mas tratava-se de relação administrativa, delineou muito bem a matéria, ao afirmar ser dispensável o ajuizamento de demanda judicial, podendo a Estado, com seu poder de autotutela, se a situação mudar, rever a concessão.

Afirmou o STJ que

o Tribunal de origem manifestou-se sobre a possibilidade de a Autarquia suspender/cancelar o benefício previdenciário, porém, deve obedecer aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, bem como a observância do princípio do paralelismo das formas. É inaplicável o princípio do paralelismo das formas por três motivos:

1) a legislação previdenciária, que é muito prolixa, não determina esta exigência, não podendo o Poder Judiciário exigir ou criar obstáculos à autarquia, não previstos em lei;

2) fuge da razoabilidade e proporcionalidade, uma vez que através do processo administrativo previdenciário, respeitando o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, é suficiente para apurar a veracidade ou não dos argumentos para a suspensão/cancelamento do benefício, e não impede uma posterior revisão judicial;

3) a grande maioria dos benefícios sociais concedidos pela LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social - Lei nº 8.742/93, são deferidos por meio de decisão judicial, o que acarretaria excessiva demanda judicial, afetando por demais o Poder Judiciário, bem como a Procuradoria jurídica da autarquia, além da necessidade de defesa técnica, contratada pelo cidadão, sempre que houvesse motivos para a revisão do benefício. O que a jurisprudência desta Corte exige não é a aplicação do princípio do paralelismo das formas, é a concessão do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, sempre que houver necessidade de revisão do benefício previdenciário, por meio do processo administrativo previdenciário, impedindo, com isso, o cancelamento unilateral por parte da autarquia, sem oportunizar apresentação de provas que entenderem necessárias. Conforme bem ressaltou o Tribunal de origem, o recorrente cancelou unilateralmente o benefício previdenciário, o que vai de encontro à jurisprudência desta Corte e do STF. Recurso especial improvido. (REsp 1429976/CE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/02/2014, DJe24/02/2014).

Por fim, o último ponto que guarda estrita relação entre judiciário e administração

pública é grande valia e diz respeito à questão de prazos para revisões de benefício. O segurado da previdência também tem o prazo de 10 anos para revisar o benefício concedido.

O próprio Ministro Barroso ensinou que a decadência instituída pela MP 1.523-9/1997 atinge apenas a pretensão de receber benefício previdenciário. A instituição de um limite temporal destina-se a resguardar a segurança jurídica, facilitando a previsão do custo global das prestações devidas.

Em rigor, essa é uma exigência relacionada à manutenção do equilíbrio atuarial do sistema previdenciário. Com base nesse raciocínio, não há inconstitucionalidade na criação, por lei, de prazo de decadência razoável para o questionamento de benefícios já reconhecidos.

É legítimo que o Estado-legislador, ao fazer a ponderação entre os valores da justiça e da segurança jurídica, procure impedir que situações geradoras de instabilidade social e litígios possam se eternizar. Não é desejável que o ato administrativo de concessão de um benefício previdenciário possa ficar indefinidamente sujeito à discussão, prejudicando a previsibilidade do sistema como um todo, dessa forma, preserva-se a jurisdição e o ato administrativo, atribuindo um valor certo e real ao princípio preconizado no art. 5º, XXXV da Constituição Federal.

5. CONCLUSÃO

Permeado de complexidade, o processo previdenciário encontra colisão com o princípio da inafastabilidade da jurisdição. Caberá a boa-fé objetiva, celeridade, razoabilidade e proporcionalidade resolver o conflito aparente entre os preceitos constitucionais e processuais.

Dessa forma, ao segurado que ver seu direito negado na esfera administrativa, ainda que haja breve análise ou pretensão resistida por parte do INSS, lhe restará assegurado o direito de acessar devidamente o judiciário, há que resta configurado o interesse de agir.

Bem como que o beneficiário sem advogado, que procurou assistência adequada ao órgão, lhe será protegido o direito de ingressar no judiciário se o INSS, por exemplo, não lhe garantir o que lhe é devido. Isso ocorre para o direito do cidadão não seja maculado pela ineficiência do Poder Público.

De outro modo, não aplicamos aqui a máxima de que o segurado e seu interessado sub-rogam os do Estado, longe disso. Até mesmo porque não olvidamos de que de fato haverá situações em que o segurado não terá seu interesse de agir formulado na esfera administrativa.

Nesse caso, entendido doutrina e jurisprudência, acertadamente em nosso ver, que a ação deverá ser extinta sem resolução de mérito, de fato, por falta de interesse de agir, nos termos do art. 485, VI do Código de Processo Civil, conforme ainda o Tema nº 350/STF no RE 631.240/MG.

A correta atuação do Poder Público na esfera administrativa colocará em prática os princípios constitucionais da inafastabilidade da jurisdição e boa-fé, efetivando um processo previdenciário que urge em tempos de Reformas, ainda que de direito material.

Portanto, a análise do interesse de agir e do duplo grau de atuação (administrativo e judiciário) deverá ser realizada com cautela e com o devido trabalho colaborativo entre Poder Judiciário e esfera administrativa, de modo a se preservar os preceitos constitucionais, construindo um processo previdenciário pautado na transparência, lealdade, cooperação, boa-fé objetiva e, claro, na celeridade processual.

REFERÊNCIAS

1. AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 8. ed. Salvador: Juspodivm,2016.
2. CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 19. ed. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense,2016.
3. CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 19. ed. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense,2016.
4. GIORGI JUNIOR, Romulo Ponticelli. **A duplicidade de instância no Brasil**. In: Inter-relações entre o processo administrativo e o judicial, a partir da identificação de contenciosos cuja solução deveria ser tentada previamente na esfera administrativa, ênfase nos processos de execução fiscal. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/formacao-e-capacitacao/cnj-academico/pesquisas-aplicadas-cnj-academico>. Acesso em: 13/10/2019.
5. K. Watanabe. Acesso à justiça e sociedade moderna, in A. P. Grinover (coord.), Participação e processo. p. 128.
6. LIBERAL, José Roberto Bernadini. **A INTERVENÇÃO JURISDICIONAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**. 01. ed. Salvador, BAHIA: Juspodvim, 2018. 247 p. v. 01. ISBN978-85-445-1512-8.
7. MAFFINI, Rafael. **Direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais,2009.
8. **Revista do Tribunal Regional Federal da 4ª Região**, ano 28, n. 94,2017.
9. SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário**. 5. ed. Curitiba: Alteridade,2014.

Submetido em 10.10.2019

Aceito em 15.10.2019