

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO

Escola de Direito, Turismo e Museologia

Departamento de Direito

Vinicius Moreira

**ACESSO À JUSTIÇA E PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO:
repercussão do Recurso Extraordinário 631.240/MG nas ações previdenciárias, desafios
e novas perspectivas**

Ouro Preto

2024

Vinicius Moreira

**ACESSO À JUSTIÇA E PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO:
repercussão do Recurso Extraordinário 631.240/MG nas ações previdenciárias, desafios
e novas perspectivas**

Monografia apresentada ao curso de Graduação em
Direito da Universidade Federal de Ouro Preto,
como requisito parcial para obtenção do título de
bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Processual Civil

Orientador: Prof. Me. Fabiano César Rebugli Guzzo
Coorientadora: Me. Andressa Silva Schiassi

Ouro Preto

2024



FOLHA DE APROVAÇÃO

Vinicius Moreira

"ACESSO À JUSTIÇA E PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO: repercussão do Recurso Extraordinário 631.240/MG nas ações previdenciárias, desafios e novas perspectivas"

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel

Aprovada em 17 de outubro de 2024

Membros da banca

Mestre Fabiano César Rebuzzi Guzzo - Orientador (Universidade Federal de Ouro Preto)
Mestra Andressa Silva Schiassi - Co-orientadora (Universidade Federal de Ouro Preto)
Mestre Edvaldo Costa Pereira Júnior - (Universidade Federal de Ouro Preto)
Doutora Beatriz Schettini - (Universidade Federal de Ouro Preto)

Fabiano César Rebuzzi Guzzo, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 22/10/2024



Documento assinado eletronicamente por **Fabiano Cesar Rebuzzi Guzzo, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 22/10/2024, às 13:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0799143** e o código CRC **7231D699**.

AGRADECIMENTOS

Inúmeras pessoas foram fundamentais para que esta caminhada de cinco longos anos culminasse no presente trabalho, nomeá-las é tarefa árdua e ingrata, pois insuportável e irremediável o risco de esquecimento involuntário.

Agradeço, sobretudo, à minha família: minha mãe e irmãs, especialmente à Vivian por todo o apoio material e emocional durante o tempo em que dividimos o mesmo teto, te amo minha irmã!

Ao meu orientador, Prof. Fabiano César Rebuzzi Guzzo, pela presteza, serenidade e bom humor ao me conduzir nesta empreitada e, principalmente, por despertar com suas aulas a minha paixão pelo direito processual civil.

Agradeço, também, à minha coorientadora Andressa Silva Schiassi pela sabedoria transmitida, paciência, diligência, cuidado, amparo emocional e motivacional, que gentilmente colocou à minha disposição. É um orgulho e uma honra ter contado com sua participação neste trabalho.

Agradeço imensamente aos meus colegas de trabalho da Divisão de Contratos da UFOP Daniele, Pedro e Willian, pela inspiração diária e inabalável paciência com as minhas necessidades para conciliar trabalho e estudos. Impossível deixar de mencionar os estagiários Ana Luiza, Duda Félix, Mafê, Milene e Samuel, com os quais tive e tenho a oportunidade de compartilhar conhecimento e minhas melhores anedotas. Vocês alegam o meu dia!

Agradeço, ainda, aos meus amigos-irmãos Alex Roberts e Sérgio Pires Jr., que mesmo de longe sempre estiveram presentes com bons conselhos e, principalmente, boas risadas. E à amiga Sílvia Zanchett, que dos lugares mais remotos do Brasil envia inusitados presentes com o fito de me estimular a vencer pelos estudos. Também convém menção especial a turma de “*farialimers*” que, vez ou outra, me acolhem em terras paulistanas.

Agradeço aos colegas de classe que, de uma forma ou de outra, contribuíram para este resultado acadêmico e meu aperfeiçoamento enquanto pessoa, mesmo àqueles que pelos acidentes do destino nosso afastamento se mostrou inevitável. Já aos invejosos, mentirosos e incapazes meu profundo desprezo!

Por fim, agradeço à Universidade Federal de Ouro Preto que, enquanto instituição, sempre disponibilizou os meios para uma educação formal de qualidade. Que esta oportunidade se estenda a tantas pessoas quanto possível.

RESUMO

A pesquisa realizada teve por escopo analisar conceitos dogmáticos à luz do Recurso Extraordinário nº 631.240/MG, que julgou constitucional a exigência de prévio requerimento administrativo para o ajuizamento de demanda judicial que tem por objeto benefício previdenciário, tais como o direito de acesso à Justiça e as condições para o regular exercício do direito de ação, especificamente o interesse de agir. Além disso, buscou-se correlacionar a temática com a realidade fática da concessão de benefícios previdenciários em âmbito extrajudicial e judicial, com reflexões sobre a eficiência de cada modelo, com foco em aspectos do requerimento administrativo, de modo que o referido expediente viabilize decisão justa de mérito em prazo razoável. Nesse sentido, o presente trabalho também abordou as inovações tecnológicas, perspectivas e desafios para que o requerimento administrativo não resulte em burocracia inócua a obstar o direito fundamental de acesso à Justiça, garantindo-se ao cidadão o direito pleiteado, se adquirido, e ao Poder Público os meios para efetivá-lo adequadamente.

Palavras-chave: Processo civil; Condições da ação; Interesse de agir; Resolução extrajudicial de conflito; Prévio requerimento administrativo; Direito de acesso à Justiça.

ABSTRACT

The scope of the conducted research aimed to analyze dogmatic concepts in light of Extraordinary Appeal No. 631.240/MG, which deemed constitutional the requirement of a prior administrative request for the filing of a judicial action concerning social security benefits, such as the right of access to justice and the conditions for the regular exercise of the right to action, specifically the interest to act. Additionally, the study sought to correlate the topic with the factual reality of the granting of social security benefits in both extrajudicial and judicial contexts, reflecting on the efficiency of each model, with a focus on aspects of the administrative request, so that aforementioned expedient enables a fair decision on the merits within a reasonable time frame. In this regard, the present paper also addressed technological innovations, perspectives, and challenges so that the administrative request does not result in pointless bureaucracy that obstructs the fundamental right of access to justice, thereby guaranteeing the citizen the right claimed, if acquired, and providing the public authorities with the means to adequately enforce it.

Keywords: Civil procedure; Action conditions; Interest in acting; Extrajudicial conflict resolution; Prior administrative request; Right of access to Justice.

LISTA DE SIGLAS

AGU – Advocacia-Geral da União
APS – Agência de Previdência Social
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CPC – Código de Processo Civil
CPF – Cadastro de Pessoas Físicas
CR/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social
DPU – Defensoria Pública da União
IBDP – Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
MG – Minas Gerais
MPF – Ministério Público Federal
NIT – Número de Inscrição do Trabalhador
ODR – Online Dispute Resolution
PACIFICA – Plataforma de Autocomposição Imediata e Final de Conflitos Administrativos
PAP – Processo Administrativo Previdenciário
PGR – Procuradoria-Geral da República
PIS – Programa de Integração Social
RE – Recurso Extraordinário
RG – Registro Geral / Carteira de Identidade Nacional
SC – Santa Catarina
STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	03
2 ACESSO À JUSTIÇA E DIREITO DE AÇÃO À LUZ DO RE 631.240/MG.....	05
2.1 Um relato do precedente.....	05
2.2 Condições da ação: interesse de agir.....	09
2.3 Direito de Acesso à Justiça.....	11
2.4 Necessidade de Prévio Requerimento Administrativo enquanto condição da ação.....	15
3 LITIGIOSIDADE EXCESSIVA E "JURISPRUDÊNCIA DEFENSIVA": BREVES CONSIDERAÇÕES EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA.....	18
4 SOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE PRETENSÕES PREVIDENCIÁRIAS: PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO (PAP).....	21
4.1 Requerimento e processo administrativo previdenciário.....	21
4.2 Prazos de análise do requerimento administrativo: termo de acordo MPF e INSS.....	23
5 INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS: ODR's E PLATAFORMA "PACIFICA" (PORTARIA NORMATIVA AGU 144/2024).....	26
5.1 ODR's: Online Dispute Resolutions.....	26
5.2 Plataforma "PACIFICA" (Portaria Normativa AGU nº 144/2024).....	29
6 PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO: PERSPECTIVAS E DESAFIOS ATUAIS.....	32
7 CONCLUSÃO.....	34
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	36

1 INTRODUÇÃO

A garantia do direito fundamental de acesso à justiça e a prestação da tutela jurisdicional com qualidade, celeridade, efetividade e baixos custos são valores buscados pelo ordenamento jurídico brasileiro, bem como pelo tecido social do qual este emana. Nesse contexto, o presente trabalho tem como foco a análise da possibilidade de se assegurar o direito ao acesso à justiça caso o exercício do direito de ação seja condicionado por prévio requerimento administrativo, a configurar o interesse de agir, em matéria previdenciária.

O prévio requerimento administrativo, *in casu*, seria a tentativa de solução extrajudicial do conflito anteriormente ao exercício do direito de ação, com o devido protocolo e/ou registro da pretensão ante à parte adversária. Se a parte adversária concorda com a pretensão e a satisfaz voluntariamente, pacificando o conflito, o resultado seria uma demanda a menos a sobrecarregar o Poder Judiciário; caso a parte adversária resista à pretensão, configura-se o que a doutrina denomina *lide* (conflito qualificado pela pretensão resistida)¹, daí que emerge o interesse de agir. O prévio requerimento administrativo tem o condão de provar a existência da *lide*.

As implicações de se condicionar o direito de ação ao prévio requerimento administrativo são várias, tais como: extinção de processos sem resolução de mérito, ampliação/cerceamento ao acesso à justiça, desjudicialização dos conflitos sociais e, com isso, atenuação da sobrecarga no Poder Judiciário, etc. Daí a relevância da temática que busca-se pesquisar.

Para entender a realidade jurídico-social sobre a temática, será analisado o Recurso Extraordinário 631.240/MG, bem como as novidades normativas e tecnológicas, desafios e perspectivas. Pretende-se então, a partir do estudo, obter o *ser*, ou seja, a realidade prática relacionada à temática vivida no cotidiano da autarquia federal e nos tribunais, bem como o *dever ser*, tecendo críticas julgadas necessárias e amparadas na dogmática de direito processual civil e previdenciário.

O trabalho encontra-se dividido em seis capítulos, sendo introdução, quatro capítulos de desenvolvimento e conclusão. No capítulo 2, serão analisados conceitos pertinentes à teoria da ação, especificamente o interesse de agir, e o princípio de acesso à Justiça à luz do Recurso Extraordinário 631.240/MG; no capítulo 3, breves considerações sobre o conceito de “jurisprudência defensiva” e a problemática envolvendo a litigiosidade excessiva; no capítulo

¹ FUX, Luiz. Curso de Direito Processual Civil. Grupo GEN, 2023. E-book. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559648474/>>. Acesso em: 06 de setembro de 2024, página 612.

4, serão abordadas nuances do requerimento e processo administrativo previdenciário, atual paradigma de solução das pretensões previdenciárias no âmbito extrajudicial; no capítulo 5 apresentam-se as inovações tecnológicas para a resolução extrajudicial de conflitos previdenciários e, por fim, no capítulo 6, as perspectivas e tendências em relação à exigência do prévio requerimento administrativo para o regular exercício do direito de ação; culminando em conclusão crítica sobre o aspectos essenciais da temática.

Assim, ao final da pesquisa, espera-se contribuir para o aprimoramento do sistema de justiça, de contencioso administrativo e da própria processualística, subsidiando os sujeitos envolvidos na aplicação do direito, sejam partes, postuladores, Estado-Juiz, autarquia federal, entre outros, com o entendimento prevalecente no Supremo Tribunal Federal sobre o prévio requerimento administrativo previdenciário e suas implicações, principalmente a efetividade, quanto ao direito fundamental de acesso à Justiça.

2 ACESSO À JUSTIÇA E DIREITO DE AÇÃO À LUZ DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 631.240/MG

Neste capítulo, o Recurso Extraordinário nº 631.240/MG² será analisado sob o enfoque do princípio de acesso à justiça e das condições da ação, especificamente o interesse de agir, correlacionando estas temáticas ao prévio requerimento administrativo, pressuposto de admissibilidade para o regular exercício do direito de ação em matéria previdenciária.

2.1. Um relato do precedente

O Recurso Extraordinário 631.240/MG, cujo relator foi o ministro Luís Roberto Barroso, representa um marco significativo na jurisprudência brasileira ao tratar da temática relacionada às condições da ação, em especial o interesse de agir, e as possíveis implicações da exigência de prévio requerimento administrativo em face do direito fundamental de acesso à justiça.

Na origem, tratou-se de ação para a concessão de aposentadoria rural por idade, constando no polo ativo segurada que alegava ser diarista e no polo passivo o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ajuizada sem prévia postulação administrativa. Na primeira instância, o feito foi extinto, vez que o magistrado entendeu ausente a pretensão resistida, ou seja, a *lide*; já o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em sede de apelação, anulou a sentença terminativa com o entendimento de que tal condição para o exercício do direito de ação violaria o direito fundamental de acesso à Justiça³. Com isto, o INSS levou a temática ao Supremo Tribunal Federal, em sede de recurso extraordinário, com tese que, segundo o relator, pode ser sintetizada nos seguintes termos:

(...) as condições da ação, e particularmente o interesse de agir, são mandamentos que evitam a violação indireta do postulado de imparcialidade e subsidiariedade da tutela jurisdicional, e sua inopinada desconsideração não importa em simples ampliação do âmbito de proteção do direito de ação, mas na permissão de um abuso de direito, pelo lado do autor, e de um abuso de autoridade, por parte do juiz. Já quando a relação de direito material diz respeito a direitos subjetivos oponíveis contra a Previdência Social, incorre o magistrado em incisiva malversação do princípio da separação de poderes, pois se arroga a função de executor das leis concernentes à análise de pedidos de benefícios previdenciários e assistenciais. Assim, não se trata apenas de uma interpretação equivocada do art. 5º, XXXV, nem

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 631.240-MG, STF, Pleno. Rel. Min. ROBERTO BARROSO, j. 03.09.2014, in DJe de 07.11.2014). Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7168938>>. Acesso em: 22 de agosto de 2024.

³ *Ibidem*, p. 02.

tampouco de uma interpretação da regra infraconstitucional de Direito Processual, mas de uma notória invasão das atribuições do Executivo pelo Judiciário, despida de fundamento razoável ou sequer de motivação clara.⁴

Nesse sentido, se vê entre os argumentos da autarquia federal que a inobservância das condições da ação, *in casu*, da prévia postulação administrativa a configurar o interesse de agir, importa na violação de valores constitucionais como a separação dos poderes e a imparcialidade do juízo, vez que há o entendimento de que este último valor é agasalhado pelo princípio do juiz natural⁵ positivado no art. 5º, XXXVII da CR/88⁶.

Na sequência, foi reconhecida a repercussão geral do referido julgado e, portanto, nos termos do art. 927 do Código de Processo Civil⁷, os órgãos do Poder Judiciário devem aplicar as teses fixadas em demandas análogas, o que a doutrina denomina “precedente qualificado”⁸, impactando o sistema de justiça como um todo.

A Procuradoria-Geral da República (PGR) manifestou-se, no mérito, pelo improvimento do recurso, já que o acesso ao Poder Judiciário só pode ser limitado excepcional, expressa e temporariamente⁹. Tais limitações constam, por exemplo, no art. 114, § 2º, da CR/88¹⁰, que dispõe que em matéria trabalhista há a necessidade de comum acordo entre as partes para o ajuizamento de dissídio coletivo; e no art. 217, § 1º da CR/88¹¹, que impõe o condicionamento do exercício do direito de ação pelo esgotamento das vias administrativas na chamada “Justiça Desportiva”, que em realidade é uma instância

⁴ *Ibidem*, p. 02-03.

⁵ NEVES, Felipe Costa Rodrigues et al. A imparcialidade do juiz: O que diz a Constituição Federal?. Portal Migalhas. Disponível em:

<<https://www.migalhas.com.br/coluna/constituicao-na-escola/306844/a-imparcialidade-do-juiz--o-que-diz-a-constituicao-federal>>. Acesso em: 22 ago. 2024.

⁶ Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXVII - não haverá juízo ou tribunal de exceção;

⁷ Lei 13.140/2015, Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão: [...] III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

⁸ GAJARDONI, Fernando da F.; DELLORE, Luiz; Andre Vasconcelos Roque; et al. Comentários ao Código de Processo Civil. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559644995. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644995/>>. Acesso em: 26 ago. 2024, p. 1322.

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 631.240-MG, STF, Pleno. Rel. Min. ROBERTO BARROSO, j. 03.09.2014, in DJe de 07.11.2014). Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7168938>>. Acesso em: 22 de agosto de 2024, p. 3.

¹⁰ Art. 114. [...] § 2º Recusando-se qualquer das partes à negociação coletiva ou à arbitragem, é facultado às mesmas, de comum acordo, ajuizar dissídio coletivo de natureza econômica, podendo a Justiça do Trabalho decidir o conflito, respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas anteriormente.

¹¹ Art. 217. [...] § 1º O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei.

administrativa, e privada, de solução de conflitos desportivos e, portanto, não é órgão do Poder Judiciário¹².

Configurando esforço de “abertura democrática processual”, que tem como escopo a legitimação democrática das decisões judiciais, conforme explica Aluísio Gonçalves de Castro Mendes¹³, foram admitidos como *amicii curiae* a União, a Defensoria Pública-Geral da União (DPU) e o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP) trazendo elementos e argumentos a serem considerados para o julgamento da causa. Pelo provimento do recurso em favor da autarquia federal, explicitam-se os seguintes argumentos da União:

- a. Estrutura e especialização dos órgãos do Poder Executivo no recebimento, análise e decisão dos pleitos de concessão de benefício;
- b. Redução de demandas judiciais que exigiriam o exame, não apenas do direito em si, mas de inúmeros documentos e de variadas situações de fato pelo Judiciário, que não está, nem deveria estar, aparelhado para essa função;
- c. O exame administrativo inicial evita que os questionamentos decorrentes da concessão sejam transferidos para as procuradorias dos órgãos em situações que, na maior parte, poderiam ser solucionadas administrativamente;
- d. Tanto o Poder Público quanto o segurado e seus beneficiários ganham em celeridade na concessão e no gozo do benefício;
- e. Na via administrativa, um servidor especializado exerce a função de concessor que, no Judiciário, exigirá a atuação de diversos agentes públicos (um juiz, um advogado particular ou defensor público, um procurador e diversos servidores da Justiça);
- f. Toda a sociedade será poupada de despesas com recursos humanos e materiais no curso do processo judicial, recursos estes que poderão ser mais bem direcionados para a solução ou redução no tempo de resposta às questões que realmente dependem do Poder Judiciário;
- g. Inexistem ônus financeiros para os segurados nos pleitos administrativos;
- h. A parcela dos beneficiários menos esclarecida sobre seus direitos poderá ser confundida sobre a via mais adequada a buscá-los.¹⁴

Como se vê, dos argumentos apresentados pela União em favor da prévia postulação administrativa, destacam-se a especialização e estrutura do Poder Executivo para a análise de pretensões previdenciárias, redução de demandas judiciais e consequente atenuação da sobrecarga do Poder Judiciário, que será tratada neste trabalho em capítulo sobre excesso de

¹² SILVA, R. T.; DANGIOLI, P. H. G.; COSTA, J. G. F. A.. O que é isto, a 'Justiça Desportiva'?. In: Revista Consultor Jurídico, 21 de outubro de 2024. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-out-21/opiniao-afinal-isto-justica-desportiva/>>. Acesso em 05 de setembro de 2024.

¹³ MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; SILVA, Jorge Luis da Costa. Acesso à Justiça e necessidade de prévio requerimento administrativo: o interesse como condição da ação - Comentários ao Recurso Extraordinário nº 631.240, de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso. Revista eletrônica de direito processual, v. 21, p. 1-25, 2020.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 631.240-MG, STF, Pleno. Rel. Min. ROBERTO BARROSO, j. 03.09.2014, in DJe de 07.11.2014. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7168938>>. Acesso em: 26 de agosto de 2024, p. 04-05.

litigiosidade, também a celeridade em favor do Poder Público e segurado, eficiência na utilização de recursos humanos e materiais, entre outros.

Já o IBDP e a DPU trouxeram à tona elementos importantes para a análise do prévio requerimento administrativo, não só à época do julgamento do caso concreto, mas também para uma análise em abstrato do expediente sob uma perspectiva atual, objetivo deste trabalho. Nesse sentido, cabe transcrevê-los:

- (a) há locais em que não há agência da Previdência Social próxima, o que significaria impor um excessivo ônus aos segurados para formulação de prévio pedido administrativo;
- (b) há situações em que o INSS nunca concede benefícios, tal como ocorre nos casos de trabalhadores rurais “bóia-fria”, ou de pedidos de pensão por morte em que o dependente não tem o CPF, NIT ou PIS do falecido, de modo que não faria sentido exigir requerimento administrativo prévio;
- (c) o provimento do recurso ocasionaria a anulação de milhares de processos judiciais sobrestados, que teriam de retornar à fase administrativa, o que inviabilizaria o funcionamento das agências do INSS, já sobrecarregadas. Indeferidos os pedidos, esta demanda iria para o Judiciário.¹⁵

Os referidos terceiros demonstraram preocupações não só em relação à possível óbice ao direito de acesso à Justiça, mas também quanto ao impacto no Poder Público, seja Executivo ou Judiciário, caso provido o recurso da autarquia federal com repercussão sobre milhares de processos sobrestados. Percebe-se que não se pôde afastar deste julgamento considerações de ordem pragmática pelos sujeitos processuais.

Após o devido trâmite processual, em 03 de setembro de 2014, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou constitucional a necessidade de prévio requerimento administrativo a configurar o interesse de agir em matéria previdenciária, com as devidas modulações. Votaram pelo provimento parcial do recurso nos termos do voto do relator Ministro Luís Roberto Barroso, os ministros Teori Zavascki, Luiz Fux, Gilmar Mendes, Celso de Mello, Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli, vencidos, em menor extensão, a Ministra Rosa Weber, e, integralmente, os Ministros Marco Aurélio e Cármen Lúcia.

Sendo este o relato do precedente e, passados quase dez anos da referida decisão, propõe-se analisar as disposições do julgado em relação ao direito de acesso à justiça, à teoria da ação e à natureza e especificidades da prévia postulação administrativa, de modo a entender os impactos da referida decisão, verificar os desafios que se encontram na contemporaneidade em relação à temática e elucidar as perspectivas mais atuais no tocante à

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 631.240-MG, STF, Pleno. Rel. Min. ROBERTO BARROSO, j. 03.09.2014, in DJe de 07.11.2014). Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7168938>>. Acesso em: 22 de agosto de 2024, p. 03-04.

necessidade de prévio requerimento administrativo, bem como possíveis alternativas para a solução extrajudicial de pretensões previdenciárias que, se se demonstrarem inviáveis, importem em prévio requerimento administrativo para fins de exercício do direito de ação.

2.2. Condições da ação: interesse de agir

No acórdão *in analys*, emanado do Supremo Tribunal Federal, discutiu-se a necessidade de prévio requerimento administrativo para o exercício do direito de ação perante o Poder Judiciário, especificamente em matéria de concessão ou revisão de benefícios previdenciários, ou seja, a necessidade do segurado e/ou seus dependentes, protocolizarem perante a autarquia federal, antes de qualquer demanda judicial, o requerimento para concessão ou revisão de benefício previdenciário ou assistencial. *A priori*, cumpre ressaltar que condicionar a ação à formulação de prévio requerimento administrativo não significa dizer que as vias administrativas devem ser esgotadas, pois isto importaria o curso do processo administrativo, com eventuais recursos, até decisão final de mérito. O STF deixou claro tal *distinguishing* na referida decisão judicial¹⁶.

Previamente, antes de esclarecimentos sobre o instituto doravante denominado “interesse de agir” e sua correlação com o prévio requerimento administrativo previdenciário, cabem algumas breves considerações sobre as concepções atuais do direito de ação. Tendo como foco as teorias modernas do direito de ação prevalecentes no direito positivo¹⁷, conforme se depreende da lei processual¹⁸, as condições da ação, contemporaneamente, são a legitimidade *ad causam* e o interesse de agir. As teorias modernas do direito de ação, como a Teoria Eclética de Enrico Túlio Liebman ou a Teoria da Asserção ou *Prospettazione*, preveem a existência de condições ou requisitos para o exercício *regular* do direito de ação com vistas à obtenção do julgamento de mérito, sendo que tais condições seriam pontes entre o direito material e o direito processual¹⁹, ou seja, o exercício regular do direito de ação, ou direito de acionar o Estado-Juiz para a prestação de tutela jurisdicional que culmine em julgamento do mérito, necessita que certos requisitos ou condições sejam observados²⁰.

¹⁶ *Ibidem*, p. 01.

¹⁷ GAJARDONI, Fernando da F.; DELLORE, Luiz; Andre Vasconcelos Roque; et al. Comentários ao Código de Processo Civil. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559644995. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644995/>>. Acesso em: 02 set. 2024, p. 50.

¹⁸ Art. 17. Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade.

¹⁹ GAJARDONI, Fernando da F.; DELLORE, Luiz; Andre Vasconcelos Roque; et al. Comentários ao Código de Processo Civil. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559644995. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644995/>>. Acesso em: 26 ago. 2024, p. 49.

²⁰ *Ibidem*, p. 50.

Caso quaisquer das condições da ação não se encontrem presentes, a jurisdição fora acionada, ou seja, o direito de ação fora exercido, mas impossível a solução do mérito pois irregular seu exercício, daí que se aplica o art. 485, VI, do CPC²¹, culminando em sentença terminativa sem resolução de mérito. A diferença básica entre as duas teorias, eclética e da asserção, é o momento de cognição da ocorrência de condições para o regular exercício do direito de ação²².

O STF, no RE 631.240/MG, encampou a necessidade e constitucionalidade de condições para o regular exercício do direito de ação, como se vê no seguinte excerto do voto do relator:

4. Isto porque, segundo a doutrina (Luiz Guilherme Marinoni, Teoria geral do processo, 2013, p. 191/192), as condições incidem não propriamente sobre o direito de ação – exercido sempre que se provoca o Judiciário –, mas sim sobre o seu regular exercício, o que é necessário para um pronunciamento de mérito.²³

Nesse sentido, estabelecida a constitucionalidade das condições da ação, há de se entender especificamente a relação da espécie de condição da ação denominada “interesse de agir” e o prévio requerimento administrativo. O interesse de agir é caracterizado pelo binômio necessidade e utilidade (ou adequação)²⁴, necessidade de se buscar prestação jurisdicional para a satisfação de um interesse substancial²⁵ violado, ou ainda, para se garantir a satisfação de pretensão resistida, e a utilidade (adequação) do meio utilizado para tal fim. *In casu*, o relator asseverou que a exigência do expediente relaciona-se à necessidade da prestação jurisdicional, esta por sua vez correlaciona-se com os princípios da economicidade e da eficiência, conforme trecho de seu voto:

11. Como se percebe, o interesse em agir é uma condição da ação essencialmente ligada aos princípios da economicidade e da eficiência. Partindo-se da premissa de que os recursos públicos são escassos, o que se traduz em limitações na estrutura e na força de trabalho do Poder Judiciário, é preciso racionalizar a demanda, de modo a não permitir o prosseguimento de processos que, de plano, revelem-se inúteis,

²¹ Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando: [...] VI - verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual;

²² GAJARDONI, Fernando da F.; DELLORE, Luiz; Andre Vasconcelos Roque; et al. Comentários ao Código de Processo Civil. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559644995. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644995/>>. Acesso em: 26 ago. 2024, p. 49.

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 631.240-MG, STF, Pleno. Rel. Min. ROBERTO BARROSO, j. 03.09.2014, in DJe de 07.11.2014). Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7168938>>. Acesso em: 22 de agosto de 2024, p. 11.

²⁴ GAJARDONI, Fernando da F.; DELLORE, Luiz; Andre Vasconcelos Roque; et al. Comentários ao Código de Processo Civil. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559644995. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644995/>>. Acesso em: 26 ago. 2024, p. 52.

²⁵ *Ibidem*, p. 52.

inadequados ou desnecessários. Do contrário, o acúmulo de ações inviáveis poderia comprometer o bom funcionamento do sistema judiciário, inviabilizando a tutela efetiva das pretensões idôneas.

III. INTERESSE EM AGIR E PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO
12. A exigência de prévio requerimento administrativo liga-se ao interesse processual sob o aspecto da necessidade. Seria isto compatível com o preceito segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (CRFB/1988, art. 5º, XXXV)?²⁶

Para responder a pergunta supra, o relator explica em seu voto que, a rigor, não se faz necessária prévia tentativa frustrada de solução extrajudicial entre as partes, nos diferentes ramos do direito, bastando a narrativa de que um direito fora violado para o acionamento do Poder Judiciário, citando como exemplo o caso de cobrança indevida em conta de energia elétrica.²⁷ No entanto, em matéria previdenciária e na dinâmica da relação entre os segurados e o INSS há a peculiaridade de que para a obtenção da pretensão se exige uma postura *ativa* do beneficiário, que ele se manifeste perante a Administração Pública informando-a sobre sua pretensão. Portanto, antes da protocolização do requerimento administrativo não há de se falar que o direito substancial fora violado e, por isso mesmo, inexistente o interesse de agir.

A divergência fora instaurada pelo ministro Marco Aurélio Mello e seguida pela ministra Cármen Lúcia, pois que em síntese, não visão dos referidos magistrados, a exigência de prévio requerimento administrativo como condição da ação na espécie interesse de agir tem, sim, o condão de obstar o direito fundamental de acesso à Justiça, como veremos a seguir.

2.3. Direito de Acesso à Justiça

A controvérsia constitucional, e ponto nevrálgico do julgado, é a (in)compatibilidade do art. 5º, inciso XXXV, da CR/88²⁸ com a exigência de prévio requerimento administrativo para o exercício do direito de ação. Primeiramente, apresentam-se algumas reflexões doutrinárias para a definição e entendimento do princípio de acesso à Justiça e, após, serão

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 631.240-MG, STF, Pleno. Rel. Min. ROBERTO BARROSO, j. 03.09.2014, in DJe de 07.11.2014). Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7168938>>. Acesso em: 22 de agosto de 2024, p. 13-14.

²⁷ *Ibidem*, p. 15.

²⁸ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

analisadas as disposições sobre a matéria constantes do RE 631.240/MG, ressaltando-se o voto do relator bem como alguns dos argumentos divergentes.

O direito fundamental de acesso à Justiça encontra dupla previsão no ordenamento jurídico brasileiro, em primeiro lugar está positivado na Constituição da República, art 5º, inciso XXXV²⁹, e também no art. 3º do Código de Processo Civil³⁰. A Constituição dispõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Já no CPC, inversamente, dispõe-se que “não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito”. Essa alteração na escolha e ordem das palavras não é acidental, o CPC, legislação infraconstitucional mais contemporânea, privilegia a tutela de urgência e medidas de inibição ou remoção do ilícito em relação à tutela reparatória, em outras palavras deve-se evitar que a ameaça se transforme em efetiva lesão a direito³¹. Em relação a este princípio, Zulmar Duarte sintetiza seu conteúdo da seguinte forma:

Assim, ao impossibilitar a autotutela – salvo exceções, desforço (art. 1.210, § 1.º, do Código Civil) e consignação (art. 539, § 1.º, do CPC) –, assumindo a obrigação de bem dirimir os conflitos de interesses, o Estado, por meio do Poder Judiciário, como primeira obrigação – decorrência lógica do monopólio na prestação da tutela jurisdicional –, deve assegurar o acesso à justiça. Vedada a tutela a *manu militari* do direito – pelo contrário, proibindo-a com sanção criminal (art. 345 do Código Penal) –, impõe-se ao Estado disponibilizar e tornar efetivas alternativas para reação contra a ofensa, o que faz pela via ampla e irrestrita de acesso ao Poder Judiciário contra toda e qualquer ameaça ou lesão ao direito (acesso à justiça). 2.2. Vale dizer, o acesso à justiça garante a resposta, a tutela jurisdicional adequadamente prestada, decisão prolatada por juiz imparcial, devidamente motivada etc., mas não abrange, contudo, decisão favorável ou de conteúdo predeterminado. O acesso à justiça tem relação com o pedido imediato de tutela jurisdicional, não tendo ligação direta com a pretensão das partes (pedido mediato). Logo, mesmo na hipótese de ser rejeitado o pedido do autor, ainda assim terá sido prestada a tutela jurisdicional.³²

Do exposto depreende-se que esse direito de acesso à Justiça, ou direito à tutela jurisdicional efetiva, relaciona-se, também, com a preponderância que o CPC deu à solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa³³, vez que de nada adiantaria acessar a Justiça sem obter resposta sobre a contenda, mesmo que contrária aos interesses do jurisdicionado.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

³¹ GAJARDONI, Fernando da F.; DELLORE, Luiz; Andre Vasconcelos Roque; et al. Comentários ao Código de Processo Civil. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559644995. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644995/>>. Acesso em: 26 ago. 2024, p. 05.

³² *Ibidem*, p. 05.

³³ Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

Há, no entanto, barreiras ao direito de acesso à Justiça³⁴. Nesse sentido, cabe trazer algumas considerações contidas em obra seminal sobre a temática denominada “Acesso à Justiça”, de Bryant Garth e Mauro Cappelletti, traduzida pela ministra aposentada do Supremo Tribunal Federal Ellen Gracie Northfleet. No referido texto, os autores trouxeram à tona barreiras que dificultam ou impedem o acesso à Justiça, bem como vislumbraram ondas renovatórias a superá-las³⁵. Para o entendimento da devida importância deste trabalho, qual seja, de avaliar se a exigência do prévio requerimento administrativo viola o direito de acesso à Justiça, cumpre trazer, do referido texto, o ponto de vista dos autores sobre a profundidade da temática:

“[...] - o modo pelo qual os direitos se tornam efetivos - também caracteriza crescentemente o estudo do moderno processo civil. A discussão teórica, por exemplo, das várias regras do processo civil e de como elas podem ser manipuladas em várias situações hipotéticas pode ser instrutiva, mas, sobre essas descrições neutras, costuma ocultar-se o modelo frequentemente irreal de duas (ou mais) partes em igualdade de condições perante a corte, limitadas apenas pelos argumentos jurídicos que os experientes advogados possam alinhar. O processo, no entanto, não deveria ser colocado no vácuo. Os juízes precisam, agora, reconhecer que as técnicas processuais servem a questões sociais, que as cortes não são a única forma de solução de conflitos a ser considerada e que qualquer regulamentação processual, inclusive a criação ou encorajamento de alternativas ao sistema judiciário formal tem um efeito importante sobre a forma como opera a lei substantiva - com que frequência ela é executada, em benefício de quem e com que impacto social. Uma tarefa básica dos processualistas modernos é expor o impacto substantivo dos vários mecanismos de processamento de litígios. Eles precisam, conseqüentemente, ampliar sua pesquisa para além dos tribunais e utilizar os métodos de análise da sociologia, da política, da psicologia e da economia, e ademais, aprender através de outras culturas. O “acesso” não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística.³⁶

Vê-se, desse modo, que a sorte do direito material, ou seja, a realidade fática de fruição de benefícios previdenciários pelos segurados, regulamentados pela lei material previdenciária, depende, dialeticamente, da processualística. Em síntese, disponibilizar meios eficazes de exercício do direito material, sejam judiciais ou extrajudiciais, importa na aplicação da lei material previdenciária, impactando o sistema de previdência social do país como um todo. Daí que a necessidade do prévio requerimento administrativo, a influenciar a dinâmica da ação nessa seara, carece de reflexões responsáveis da doutrina e dos tribunais.

³⁴ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. Acesso à Justiça. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 12.

³⁵ *Ibidem*, p. 12.

³⁶ *Ibidem*, p. 05.

No Recurso Extraordinário 631.240/MG, o relator, ao analisar a compatibilidade do prévio requerimento administrativo com o art. 5º, inciso XXXV da CR/88³⁷, ou seja, em seu juízo de constitucionalidade do prévio requerimento administrativo enquanto condição da ação, trouxe conclusão interessante em relação ao acesso à Justiça. Destaca-se no voto, sobretudo, seu entendimento de que a existência de condições da ação não viola a inafastabilidade da jurisdição, ou direito de acesso à Justiça, porque tal condicionamento não incide sobre o direito em si, mas sim sobre o seu regular exercício, sendo pressuposto necessário tão somente para o pronunciamento de mérito³⁸. Nesse contexto, o relator explicitou jurisprudência do tribunal no mesmo sentido.

O ministro Marco Aurélio Mello abriu divergência, manifestando-se que as hipóteses em que o cidadão não pode acionar de imediato o Poder Judiciário são exaustivas (*numerus clausus*), existentes apenas nos casos de dissídio coletivo de natureza econômica e do esgotamento das vias administrativas na seara desportiva, sendo que a ampliação do entendimento da Corte para a concessão de benefícios previdenciários, “situação notoriamente deficiente em termos de serviços” importaria em impróprio aditamento da Constituição³⁹, vez que o direito de acesso à Justiça se trata de cláusula pétrea.

Há de se concluir que, especificamente quanto a este aspecto, de direito de ação, ou de direito de acesso à Justiça, o acórdão emanado pelo Supremo Tribunal Federal, *data maxima venia*, restou carente no enfrentamento exaustivo e explícito da temática, qual seja, se a exigência do requisito, mesmo que pressuposto regulador do exercício de um direito, conforme explicou o relator, tem o condão, ou não, de obstaculizar um direito fundamental, pois que a divergência aberta pelos ministro não expôs elementos científicos para o esclarecimento da temática, como se pretende neste trabalho.

Não obstante não se tenha pormenorizado, no julgado, a dogmática referente ao direito de acesso à Justiça, há, implicitamente, elementos importantes para o forjamento da compreensão sobre o que o precedente significou nessa seara, como é o caso da tese firmada de nº 3:

³⁷ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 631.240-MG, STF, Pleno. Rel. Min. ROBERTO BARROSO, j. 03.09.2014, in DJe de 07.11.2014). Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7168938>>. Acesso em: 22 de agosto de 2024, p. 11.

³⁹ *Ibidem*, p. 34.

3. A exigência de prévio requerimento administrativo não deve prevalecer quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado.⁴⁰

Neste trabalho, consigna-se o entendimento de que qualquer obstáculo inócuo ao exercício do direito material configura, sim, barreira violadora do direito fundamental de acesso à Justiça, ou seja, se o prévio requerimento administrativo for apto a uma decisão de mérito justa, independentemente da satisfação ou não do interesse do segurado, não há violação do direito de acesso à Justiça. Em outras palavras, por si só o prévio requerimento administrativo não enseja violação do referido direito de acesso à Justiça, tão somente se exigido como burocracia inibidora ou retardadora de solução justa de mérito. Esse entendimento pode ser claramente extraído da tese de número 3, pois que a exigência de prévio requerimento administrativo quando notório e reiterado o entendimento denegatório da autarquia federal em relação a certos benefícios, independentemente de observação do direito material, não gera decisão de mérito justa em âmbito administrativo/extrajudicial e, por isso, há a violação do direito fundamental de ação. Já quando a postulação administrativa, mesmo que resultando em denegatória de concessão ou revisão de benefícios, desde que observe o direito material e, portanto, seja apta a convergir em decisão de mérito justa, é razoável sua exigência para o exercício do direito de ação. Portanto, defende-se a tese de que a análise do prévio requerimento administrativo tem de levar em conta sua aptidão para a pacificação jurídica da *lide*.

2.4. Necessidade de prévio requerimento administrativo como condição da ação

O paradigma estabelecido no Recurso Extraordinário 631.240/MG foi o de constitucionalidade da exigência de prévio requerimento administrativo para o regular exercício do direito de ação em matéria previdenciária. No entanto, há certas peculiaridades no requerimento em si, o que ele é, e o que ele não é, que demandam reflexões no presente trabalho de modo a corroborar o argumento da necessidade do expediente ser apto a solucionar extrajudicialmente a *lide*, pois que se resultar em burocracia inócua há a possibilidade de que o direito de acesso à Justiça seja obstaculizado. Para o referido escopo, extrai-se do acórdão as seguintes teses de repercussão geral:

⁴⁰ *Ibidem*, p. 34.

1. A instituição de condições para o regular exercício do direito de ação é compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição. Para se caracterizar a presença de interesse em agir, é preciso haver necessidade de ir a juízo.
2. A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o exaurimento das vias administrativas.
3. A exigência de prévio requerimento administrativo não deve prevalecer quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado.
4. Na hipótese de pretensão de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido, considerando que o INSS tem o dever legal de conceder a prestação mais vantajosa possível, o pedido poderá ser formulado diretamente em juízo – salvo se depender da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração –, uma vez que, nesses casos, a conduta do INSS já configura o não acolhimento ao menos tácito da pretensão.
5. Tendo em vista a prolongada oscilação jurisprudencial na matéria, inclusive no Supremo Tribunal Federal, deve-se estabelecer uma fórmula de transição para lidar com as ações em curso, nos termos a seguir expostos.
6. Quanto às ações ajuizadas até a conclusão do presente julgamento (03.09.2014), sem que tenha havido prévio requerimento administrativo nas hipóteses em que exigível, será observado o seguinte: (i) caso a ação tenha sido ajuizada no âmbito de Juizado Itinerante, a ausência de anterior pedido administrativo não deverá implicar a extinção do feito; (ii) caso o INSS já tenha apresentado contestação de mérito, está caracterizado o interesse em agir pela resistência à pretensão; (iii) as demais ações que não se enquadrem nos itens (i) e (ii) ficarão sobrestadas, observando-se a sistemática a seguir.
7. Nas ações sobrestadas, o autor será intimado a dar entrada no pedido administrativo em 30 dias, sob pena de extinção do processo. Comprovada a postulação administrativa, o INSS será intimado a se manifestar acerca do pedido em até 90 dias, prazo dentro do qual a Autarquia deverá colher todas as provas eventualmente necessárias e proferir decisão. Se o pedido for acolhido administrativamente ou não puder ter o seu mérito analisado devido a razões imputáveis ao próprio requerente, extingue-se a ação. Do contrário, estará caracterizado o interesse em agir e o feito deverá prosseguir.
8. Em todos os casos acima – itens (i), (ii) e (iii) –, tanto a análise administrativa quanto a judicial deverão levar em conta a data do início da ação como data de entrada do requerimento, para todos os efeitos legais.
[...]⁴¹

Como se vê, *per si*, o prévio requerimento administrativo é compatível com art. 5º, XXXV da CR/88⁴². Além do mais, não se confunde com o exaurimento das vias administrativas, ou seja, o trânsito em julgado de decisão administrativa sobre a concessão, ou revisão, de benefício previdenciário.

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 631.240-MG, STF, Pleno. Rel. Min. ROBERTO BARROSO, j. 03.09.2014, in DJe de 07.11.2014). Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7168938>>. Acesso em: 22 de agosto de 2024, p. 03-04.

⁴² Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

Uma das teses que evidencia a necessidade do expediente administrativo ser apto à solução extrajudicial da pretensão, em âmbito administrativo, é a de nº 3. Se o entendimento da Administração é notório, reiterado, em desfavor do segurado, o requerimento administrativo não deve prevalecer, pois não seria incomum que, mesmo amparado pelo direito material, o segurado tivesse certo tipo de benefício negado, daí que o interesse de agir manifesta-se antes mesmo da protocolização do requerimento.

No mesmo sentido, a tese de nº 4 afirma que a pretensão resistida já se encontra configurada, tacitamente, nos casos de revisão, manutenção ou restabelecimento do benefício, pois, *a priori*, a pretensão não fora concedida integralmente pela autarquia federal. Logo, o requerimento administrativo seria tão somente burocracia retardadora da solução de mérito justa da demanda.

Ressalte-se ainda, por fim, que a não observância da condição da ação, objeto deste estudo, resulta em sentença terminativa sem resolução de mérito⁴³. Portanto, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu modulações e fórmulas de transição para os processos em curso que foram sobrestados. O fato revela a preocupação do tribunal com a realidade fática em torno dos autos, ou seja, a sobrecarga de processos do Poder Judiciário, a possibilidade de atendimento das demandas dos segurados pelo INSS, entre outros fatores. No próximo capítulo, serão tecidas considerações e reflexões sobre o caráter pragmático da decisão emanada pelo Tribunal, de modo a entender os impactos do referido julgamento no contexto social, bem como dos sujeitos processuais e da própria processualística.

⁴³ Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando: [...] VI - verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual;

3 LITIGIOSIDADE EXCESSIVA E “JURISPRUDÊNCIA DEFENSIVA”: BREVES CONSIDERAÇÕES EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

O objetivo deste capítulo é contextualizar o leitor em relação à sobrecarga do Poder Judiciário em número de processos e as implicações no que concerne à (in)eficácia e (in)eficiência da prestação jurisdicional, bem como correlacionar tais temáticas à exigência de prévio requerimento administrativo como condição da ação e ao processo administrativo no âmbito do INSS.

Conforme Relatório Justiça em Números 2024, o ente mais demandado do país é o INSS, com 3,8 milhões de processos previdenciários, representando 4,5% do acervo nacional⁴⁴ para o ano-base 2023. O mesmo relatório informa que, entre as ações que ingressaram na Justiça Federal no ano-base 2023, o assunto “benefícios em espécie” está entre os 3 (três) assuntos mais demandados⁴⁵. Já o jornal Folha de São Paulo, com dados obtidos pelo Boletim de Previdência Social, reportou que dos 4,3 milhões de benefícios novos concedidos no ano de 2023, cerca de 697,5 mil foram concedidos judicialmente⁴⁶, significando que a cada 6 benefícios concedidos, 1 é obtido pela via judicial. Em 2010 o percentual de benefícios concedidos pelo Poder Judiciário era de 8%, em 2020 de 13%, em 2022 de 14,8% e continua aumentando, sendo que no ano-base de 2023 foram 16,2%⁴⁷, não obstante esforços do Poder Público, e da sociedade em geral, no sentido de desjudicialização dos conflitos.

Por si só, esses dados impressionantes demonstram a necessária reflexão sobre o impacto do excesso de litigiosidade na prestação jurisdicional, ainda mais em matéria previdenciária, que tem como objeto quase sempre a concessão ou revisão de benefícios e, no polo ativo de uma demanda judicial, figura o cidadão muitas das vezes hipossuficiente.

Em relação à temática, de excesso de litigiosidade, cumpre destacar advertência de Humberto Theodoro Júnior:

⁴⁴ BRASIL, Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Justiça em números 2024 / Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>>. Acesso em; 19/08/2024, p. 232.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 351.

⁴⁶ TOMAZELLI, Indiana. Justiça é responsável por 1 em cada 6 benefícios do INSS concedidos em 2023. Folha de São Paulo, *online*, 08 de dezembro de 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/12/justica-e-responsavel-por-1-em-cada-6-beneficios-do-inss-concedidos-em-2023.shtml>>. Acesso em: 08 de setembro de 2024.

⁴⁷ *Ibidem*.

Desde que a consciência jurídica proclamou a necessidade de mudar os rumos da ciência processual para endereçá-los à problemática do acesso à Justiça houve sempre quem advertisse sobre o risco de uma simplificação exagerada do processo judicial produzir estímulo excessivo à litigiosidade. A proliferação de demandas por questões de somenos representa, sem dúvida, um complicador indesejável. Quando o recurso à Justiça oficial representa algum ônus para o litigante, as soluções conciliatórias e as acomodações voluntárias de interesse opostos acontecem em grande número de situações, a bem da paz social. Se, porém, a parte tem a seu alcance um tribunal de fácil acesso e custo praticamente nulo, muitas hipóteses de autocomposição serão trocadas por litigiosidade em juízo. É preciso, por isso mesmo, assegurar o acesso à Justiça, mas não vulgarizá-lo, a ponto de incentivar os espíritos belicosos à prática do “demandismo” caprichoso e desnecessário.⁴⁸

Pari passu, desde que a jurisprudência pátria passou a rever a incondicionalidade do direito de ação, como no caso do RE 631.240/MG, analisado neste trabalho, alguns críticos denominaram essa tendência pejorativamente de “jurisprudência defensiva”⁴⁹, ou contenção de *lides*, e é tema relevante no âmbito do direito previdenciário, sobretudo em um cenário jurídico caracterizado pelo referido excesso de litigiosidade e pelo impacto financeiro das decisões judiciais sobre as políticas públicas. A temática se relaciona diretamente à necessidade de prévio requerimento administrativo para o exercício do direito de ação em matéria previdenciária, conquanto a solução extrajudicial dos conflitos tem o condão de desafogar o Poder Judiciário.

Cuida-se o fenômeno, de “jurisprudência defensiva”, da imposição de medidas desarrazoadas aos jurisdicionados para acesso aos tribunais⁵⁰. Nesse sentido, o cerne da questão é saber se o prévio requerimento administrativo figura, ou se subsume, à ideia de medida desarrazoada para o acesso ao Poder Judiciário.

Conforme já exposto, as teses firmadas no Recurso Extraordinário 631.240/MG, sobretudo as teses de nº 3 e 4, não corroboram a ideia de que o prévio requerimento administrativo seja desarrazoado, burocracia inócua, pois que, para além do acórdão emanado do Tribunal afirmar a necessidade do referido expediente para o regular exercício do direito de ação, deu também passo adiante no sentido de qualificar o próprio requerimento administrativo, ou seja, o que ele não é, o esgotamento das vias administrativas, e deixou claro certo atributo de utilidade. O prévio requerimento administrativo se configura inútil nos casos em que notório e reiterado o entendimento do INSS pela não concessão de determinado benefício, bem como nos casos em que já há pretensão resistida, uma vez que de plano o

⁴⁸ JÚNIOR, Humberto Theodoro. Celeridade e efetividade da prestação jurisdicional. Insuficiência da reforma das leis processuais. Revista síntese de Direito Civil e Processual Civil, nº 36, p. 33, jul./ago. 2005 *apud* AQUINO, R. V.. Jurisdição Civil: o requerimento administrativo prévio à luz da dinâmica dos conflitos. 1. ed. Belo Horizonte: Dialética, 2021. v. 1. 15p.

⁴⁹ AQUINO, R. V.. Jurisdição Civil: o requerimento administrativo prévio à luz da dinâmica dos conflitos. 1. ed. Belo Horizonte: Dialética, 2021. v. 1. 88p.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 18.

segurado não foi plenamente satisfeito, como quando o objeto é a revisão, manutenção ou restabelecimento de benefício. Daí que a exigência de prévio requerimento administrativo tem de atender a certos pressupostos qualitativos da própria postulação administrativa, não sendo um fim em si mesma.

Feitas tais considerações sobre a denominada jurisprudência defensiva, que não parece ser o caso da exigência de prévio requerimento administrativo *a priori*, desde que observados os paradigmas estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal, o excesso de litigiosidade que culmina com sobrecarga do Poder Judiciário tem o condão de obstar outro direito fundamental que não o direito de ação, qual seja, o direito da razoável duração do processo e dos meios que garantam a celeridade de sua tramitação, positivado no art. 5º, LXXVIII, da CR/88⁵¹, vez que os recursos para a prestação jurisdicional pelo Estado são escassos.

Ex positis, são bem-vindas soluções alternativas ao processo judicial para a devida concessão de pretensão previdenciária, seja via regime-jurídico administrativo, com a protocolização do requerimento administrativo e decorrente processo administrativo previdenciário no âmbito do INSS, desde que eficiente, sejam outras soluções como a utilização de tecnologia de informação e comunicação para a instituição de ODR's (*Online Dispute Resolution*) de modo a evitar a litigância descabida, potencialmente com custos menores. Nos próximos capítulos deste trabalho serão analisadas as alternativas do segurado ao processo judicial, bem como os desafios nessa seara, apresentando e refletindo sobre novidades em relação à temática.

⁵¹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

4 SOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE PRETENSÕES PREVIDENCIÁRIAS: PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO (PAP)

Como pressuposto de admissibilidade para o ajuizamento de ação previdenciária, cumpre analisar o requerimento e consequente processo administrativo previdenciário, fase extrajudicial e anterior à ação, em que o segurado com pretensão em face do INSS poderá exigí-la administrativamente. Aqui temos o requerimento administrativo como condição da ação, julgado constitucional pelo Recurso Extraordinário 631.240/MG e, também, como direito fundamental de petição⁵². Nesse sentido, neste capítulo serão tecidas reflexões sobre peculiaridades do processo administrativo previdenciário no âmbito da autarquia federal, destacando-se o requerimento, visto que é seu marco inicial e condição para o exercício do direito de ação objeto do referido RE 631.240/MG.

4.1. Requerimento e Processo Administrativo Previdenciário (PAP)

Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari conceituam o Processo Administrativo Previdenciário (PAP) nos seguintes termos:

Considera-se Processo Administrativo Previdenciário (PAP) o conjunto de atos praticados pelo administrado ou pela Previdência Social nos Canais de Atendimento da Previdência Social, iniciado em razão de requerimento formulado pelo interessado, de ofício pela Administração ou por terceiro legitimado, e concluído com a decisão definitiva no âmbito administrativo (art. 523 da IN PRES/INSS nº 128/2022).⁵³

Portanto, o requerimento administrativo no âmbito do INSS é etapa fundamental para o acesso aos benefícios previdenciários e assistenciais pelo segurado, sendo o primeiro passo para a autarquia federal analisar e, eventualmente, conceder o benefício em fase extrajudicial, ou de contencioso administrativo. Os benefícios mais comuns que podem ser requeridos pelos segurados são as aposentadorias, auxílios e pensões, cada qual com requisitos específicos determinados pela Lei nº 8.213/91, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social.

⁵² Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

⁵³ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João B. Direito Previdenciário. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646302. Disponível em:

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#!/books/9786559646302/>>. Acesso em: 12 set. 2024, p. 484.

Atualmente, o segurado pode protocolizar o requerimento do benefício previdenciário ou assistencial presencialmente, em Agência da Previdência Social (APS), com agendamento prévio do atendimento pela Central Telefônica 135 ou pelo portal Meu INSS (canal de atendimento remoto). Não obstante, há também a possibilidade do requerimento ser protocolizado *online*, por meio do portal Meu INSS ou do aplicativo de mesmo nome disponibilizado para *smartphones*. Esta plataforma permite que o segurado faça o requerimento de diversos benefícios de maneira remota, sem a necessidade de se deslocar até uma agência física, bem como acompanhar o andamento do pedido e receber notificações sobre sua análise⁵⁴.

Em termos de documentação, os requerimentos administrativos protocolizados junto à autarquia federal exigem documentação de identificação, tais como RG e CPF, comprovante de residência e CTPS, além de documentos específicos para cada tipo de benefício, como laudos médicos nos casos de benefício por incapacidade temporária e permanente.

Uma vez protocolizado o requerimento, há a análise pelo INSS levando-se em conta determinado lapso temporal, temática essencial e que converge com o precedente analisado no presente trabalho, pois os prazos para a análise do respectivo requerimento administrativo, se não observados, tendem a demonstrar a ineficiência das estruturas do Poder Público para lidar com o *outcoming* do RE 631.240/MG, qual seja, as pretensões que antes era levadas diretamente ao Judiciário, a partir do precedente devem ser processadas adequadamente na autarquia federal.

Não há na legislação previdenciária, sobretudo na já mencionada lei 8.213/91, prazos específicos para a análise do requerimento previdenciário. Já a lei 11.457/07, que regula a Administração Tributária Federal, estabelece o prazo máximo de 360 dias, a contar da data de protocolo do requerimento, para que seja proferida decisão em relação a petições, defesas ou recursos em processos administrativos do contribuinte, utilizada anteriormente como parâmetro⁵⁵. No entanto, o Supremo Tribunal Federal, em julgamento do RE nº 1.171.152/SC⁵⁶, homologou acordo entre o Ministério Público Federal e o INSS que estabeleceu prazos para a análise de requerimentos administrativos de concessão de benefícios previdenciários, como será visto adiante no presente trabalho.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 486.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 493.

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 1.171.152-SC, STF, Pleno. Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, j. 08.02.2021, in DJe de 17.02.2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345665337&ext=.pdf>>. Acesso em: 14 de setembro de 2024.

Portanto, não obstante o acórdão que exigiu a necessidade de prévio requerimento administrativo tenha fixado em sua tese de nº 2 que a morosidade na análise pelo INSS não configura ameaça ou lesão a direito e, portanto, não se pode invocá-la para a configuração da pretensão resistida a configurar o interesse de agir para o exercício da ação⁵⁷, se defende no presente trabalho que o requerimento tem de ser instrumento apto a uma decisão de mérito justa, incluída a atividade satisfativa e em prazo razoável. Nesse sentido, o RE 631.240/MG foi complementado pelo RE 1.171.152/SC, já que neste último se implementou atributo temporal a qualificar o sistema de postulação administrativa de modo a não violar o direito fundamental previsto no art. 5º, XXXIV, da CR/88⁵⁸, ou seja, da razoável duração do processo.

Tendo-se em vista que a regra é o prévio requerimento administrativo para o exercício do direito de ação e, este, fora qualificado posteriormente com atributo temporal, se faz necessário aprofundamento sobre os prazos dispostos em termo de acordo entre o MPF e INSS, homologado em sede do RE 1.171.152/SC, dispondo sobre os referidos prazos para a análise dos requerimentos de concessão de benefícios previdenciários, de modo que se faça reflexões sobre as ineficiências do Poder Público em relação ao processo administrativo previdenciário pois que, eventualmente, resultam em ação previdenciária.

4.2. Prazos de análise do requerimento administrativo: termo de acordo MPF e INSS

O acordo celebrado entre o Ministério Público Federal (MPF) e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no âmbito do Recurso Extraordinário 1.171.152/SC estabelece prazos rigorosos para a análise de requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais, sendo um marco significativo no esforço para a garantia dos direitos sociais no Brasil. Este acordo foi homologado pelo Supremo Tribunal Federal em dezembro de 2020 e representa uma resposta às demandas históricas por maior celeridade na concessão de benefícios, que frequentemente são atrasados devido à sobrecarga administrativa e burocrática do INSS.

O Recurso Extraordinário 1.171.152/SC originou-se de uma controvérsia sobre o tempo excessivo que o INSS levava para analisar pedidos de benefícios, especialmente

⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 631.240-MG, STF, Pleno. Rel. Min. ROBERTO BARROSO, j. 03.09.2014, in DJe de 07.11.2014). Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7168938>>. Acesso em: 22 de agosto de 2024, p. 01-02.

⁵⁸ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

aqueles relacionados a aposentadorias, auxílios e pensões. Tal morosidade impacta diretamente os cidadãos hipossuficientes, que dependem desses benefícios para a sua subsistência. O MPF, ao intervir na questão, buscou estabelecer um prazo razoável para a conclusão desses processos, visando minimizar os prejuízos causados pela demora.

O acordo firmado estabelece prazos diferenciados para a análise dos diversos tipos de requerimentos. Conforme termos do acordo, o INSS deve concluir a análise de pedidos de aposentadoria em até 90 dias, de benefícios assistenciais ao idoso e à pessoa com deficiência em até 90 dias, e de pensão por morte em até 60 dias. Outros benefícios, como o auxílio por incapacidade temporária comum e por acidente de trabalho, devem ser analisados em até 45 dias.⁵⁹ Em situações excepcionais, esses prazos podem ser prorrogados, desde que o INSS justifique a necessidade dessa prorrogação⁶⁰.

Além de estabelecer prazos, o acordo também prevê a implementação de um sistema de monitoramento contínuo, visando garantir o cumprimento das metas estabelecidas. Caso o INSS descumpra os prazos estabelecidos estão previstas sanções, como a obrigação de análise do requerimento em até 10 (dez) dias com a supervisão de representantes do próprio MPF⁶¹. Tal supervisão busca assegurar que o acordo tenha efeito prático e que os beneficiários não sejam prejudicados pela ineficiência administrativa.

O STF, ao homologar o acordo, reconheceu a importância de garantir celeridade na concessão de benefícios previdenciários e assistenciais, considerando que tais benefícios são essenciais para a dignidade da pessoa humana, especialmente em um contexto de vulnerabilidade social. A decisão consolida o entendimento de que o Estado tem o dever de prestar tais benefícios de maneira eficiente e dentro de um prazo razoável.

Fontes como o próprio acórdão do STF no RE 1.171.152/SC confirmam a complexidade e a relevância da avença, que vai além da mera fixação de prazos, mas busca uma reestruturação do sistema previdenciário para atender melhor à população. Assim, o acordo firmado entre o MPF e o INSS no âmbito do Recurso Extraordinário 1.171.152/SC é um exemplo concreto de como o Poder Judiciário pode atuar para garantir a efetividade dos direitos sociais, servindo como um modelo para outras iniciativas semelhantes no Brasil.

⁵⁹ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João B. Direito Previdenciário. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646302. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646302/>>. Acesso em: 12 set. 2024, p. 493.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 493.

⁶¹ CONJUR, Redação. MPF firma acordo com INSS para diminuir prazo de perícia e avaliação social. In: Revista Consultor Jurídico, 16 de novembro de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-nov-16/mpf-firma-acordo-inss-reduzir-prazo-pericia-avaliacao/>>. Acesso em 14 de setembro de 2024.

Todavia, não obstante os esforços do Poder Público para que a prestação de serviços pelo INSS seja realizada em prazo razoável, como foi o caso do acordo entre MPF e INSS firmado em sede do RE 1.171.152/SC e homologado pelo STF, a realidade fática em relação ao prazo de análise do requerimento administrativo previdenciário evidencia alguns dados preocupantes: em setembro de 2023, havia cerca de 1,635 milhão de requerimentos administrativos ou de perícias médicas na fila, sendo que 45% desse montante aguardavam resposta por mais de 45 dias⁶². Portanto, na prática, percebe-se que há déficits estruturais para que o requerimento administrativo seja processado adequadamente no âmbito da autarquia federal.

Deste modo, há de se buscar e implementar meios adicionais para a solução de pretensões previdenciárias, em complementação ao processo administrativo previdenciário, de modo a evitar eventual judicialização do conflito, tais como plataformas de tecnologia da informação e comunicação que viabilizem adequada apreciação do requerimento administrativo, com custos menores e garantindo-se razoável duração, a par dos métodos convencionais já relatados no presente trabalho. Dentre as possibilidades estão as chamadas ODR's (*Online Dispute Resolution*), importante inovação tecnológica a seguir apresentada.

⁶² TOMAZELLI, Indiana. Justiça é responsável por 1 em cada 6 benefícios do INSS concedidos em 2023. Folha de São Paulo, *online*, 08 de dezembro de 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/12/justica-e-responsavel-por-1-em-cada-6-beneficios-do-inss-concedidos-em-2023.shtml>>. Acesso em: 08 de setembro de 2024.

5 INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS: ODR'S & PLATAFORMA “PACIFICA” (PORTARIA NORMATIVA AGU 144/2024)

Não obstante postulação administrativa, no INSS, e depois eventual judicialização do conflito sejam os paradigmas atuais para o implemento de pretensões previdenciárias, a Portaria Normativa AGU nº 144/2024, publicada na data de 04 de julho de 2024⁶³, instituiu o que denomina Plataforma de Autocomposição Imediata e Final de Conflitos Administrativos - PACIFICA, espécie de ODR (*Online Dispute Resolution*) para a autocomposição de litígios envolvendo interesses da União, como é caso, por exemplo, da concessão de benefícios previdenciários. Neste capítulo, a pesquisa se propõe a esclarecer do que se trata esse tipo de ferramenta tecnológica, possíveis vantagens como alternativa ao processo administrativo e judicial previdenciário, bem como pormenorizar a referida portaria que institui a PACIFICA, comparando-a com outras ODR's mantidas pelo Governo Federal.

5.1. ODR's: Online Dispute Resolution

As ODR's (*Online Dispute Resolution*) referem-se ao uso de tecnologia digital para facilitar e promover a resolução de conflitos extrajudicialmente. Esse método de resolução de conflitos tem ganhado destaque no cenário jurídico contemporâneo, principalmente no contexto de um “Sistema Multiportas” de acesso à Justiça, ou seja, de equivalentes jurisdicionais como a conciliação, mediação e arbitragem⁶⁴. A ODR aproveita a flexibilidade, acessibilidade e eficiência proporcionadas pelas tecnologias digitais para fornecer uma alternativa à jurisdição estatal, que muitas das vezes é onerosa, demorada e inacessível para indivíduos envolvidos em litígios.

A ODR pode ser vista, simplificada, como uma evolução dos métodos alternativos de resolução de disputas, como a mediação, conciliação e a arbitragem, os quais buscam a pacificação da *lide* amigavelmente em contexto extrajudicial ou judicial. Entretanto, seu diferencial consiste na utilização de plataformas *online*, de tecnologia da informação e comunicação, que permitem às partes resolverem suas disputas independentemente de sua localização geográfica, de forma mais rápida e frequentemente com um custo reduzido. As ODR's geralmente empregam combinação de inteligência artificial, métodos tradicionais de

⁶³ BRASIL, Advocacia-Geral da União. Portaria Normativa nº 144/2024, de 01 de julho de 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-normativa-agu-n-144-de-1-de-julho-de-2024-569928608>>. Acesso em: 16 de setembro de 2024.

⁶⁴ FUX, Luiz. Curso de Direito Processual Civil. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559648474. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559648474/>>. Acesso em: 16 set. 2024, p. 43.

resolução extrajudicial de conflitos, *big data*, para disponibilizar ambiente de negociação às partes ou até mesmo oferecer soluções customizadas, de caráter arbitral, que atendam às necessidades específicas dos litigantes⁶⁵.

A adoção desse tipo de tecnologia traz benefícios às partes envolvidas em conflitos, bem como ao Poder Público como um todo que, como visto anteriormente, encontra-se excessivamente sobrecarregado tanto no âmbito do Executivo quanto do Judiciário. Primeiramente, a ODR reduz significativamente os custos associados à resolução de disputas, pois que um processo judicial é caro, tanto para o Estado-Juiz, mas principalmente para as partes que contratam advogados e pagam custas com vistas à obtenção de prestação jurisdicional. Além disso, há a flexibilidade oferecida por tais plataformas, pois permitem que se escolham os horários mais convenientes para as sessões, garantindo acessibilidade para aqueles que, de outra forma, teriam dificuldade em participar de processos tradicionais, como o judicial, devido a restrições de tempo e recursos.

Há de se considerar também a rapidez com que as demandas são solucionadas por meio de ODR's. Os métodos tradicionais de resolução de conflitos, como o processo judicial, podem levar meses ou até anos para serem concluídos, e é de fato a realidade na seara previdenciária. Em contraste, não são exceções casos em que disputas tratadas em sede de uma ODR's sejam solucionadas em dias ou semanas. Essa rapidez não apenas alivia o fardo sobre o Poder Judiciário, mas também proporciona alívio mais rápido às partes envolvidas, o que é especialmente importante em matéria previdenciária, já que nessa seara, não é raro que o pleiteante de benefício seja pessoa hipossuficiente.

Esse tipo de ferramenta também promove abordagem mais colaborativa e menos adversarial do que, por exemplo, um processo judicial, já que incentiva a comunicação aberta e a negociação entre as partes com vistas a um acordo mutuamente benéfico.

Evidentemente, as ODR's não estão isentas da superação de desafios e de necessários aprimoramentos. Há preocupações de que elas possam exacerbar desigualdades existentes, por exemplo, em relação a indivíduos sem acesso confiável à internet ou com baixa alfabetização digital. Também deve-se ter como escopo a imparcialidade dos algoritmos e das plataformas utilizadas, uma vez que a falta de transparência em como as decisões são tomadas pode prejudicar a confiança das partes.⁶⁶ Nesse sentido, Carolina Moulin afirma:

⁶⁵ MOULIN, C. S. A. Métodos de resolução digital de controvérsias: estado da arte de suas aplicações e desafios. REVISTA DIREITO GV (ONLINE), v. 17, p. 1-25, 2021. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/83764/79392>>. Acesso em 16 de setembro de 2024.

⁶⁶ GAIO JÚNIOR, A. P.. ODR como meio propício à solução de conflitos de consumo. Contornos procedimentais e limitações satisfativas. REVISTA DE PROCESSO, v. 328, p. 379-409, 2022, p 388.

O esforço regulatório sobre os mecanismos de ODR deve determinar o grau de transparência a ser exigido da plataforma, ou seja, o nível de detalhamento do passo a passo seguido pelo algoritmo para chegar à decisão. Quanto maior a opacidade do sistema, mais difícil verificar se foram aplicadas as normas corretas ao caso ou se houve o cometimento de injustiça material. Códigos não são neutros, sem supervisão humana podem reproduzir vieses discriminatórios.⁶⁷

Preocupação pertinente, ainda, é a necessidade de garantia da privacidade e segurança dos dados de usuários, direito alçado a fundamental desde 2022⁶⁸, vez que tais plataformas lidam com informações sensíveis, e a proteção desses dados contra acessos não autorizados é essencial para manter a confiança das partes envolvidas. A violação de dados ou o uso indevido de informações pessoais pode não apenas comprometer a integridade do processo de resolução de disputas, mas também resultar danos adicionais para as partes. Por último há, ainda, como obstáculo a ser superado a questão de *enforcement* (execução) das decisões tomadas via ODR's, já que, no caso de descumprimento do pactuado, as partes não poderiam, por força própria, fazer valer o acordo.

Como *case* de sucesso no Brasil há de se mencionar a plataforma *Consumidor.gov*, criada pelo Governo Federal para a solução extrajudicial de *lides* consumeristas, que tem se mostrado um exemplo positivo de como a tecnologia pode facilitar a resolução de demandas entre consumidores e empresas. Desde o seu lançamento, a plataforma tem demonstrado altos índices de eficácia e satisfação dos usuários, sejam consumidores ou empresas. Dados do Ministério da Justiça e Segurança Pública mostram que a ODR consumerista atingiu um índice de solução das demandas de cerca de 80%, o que significa que a grande maioria das reclamações registradas são resolvidas de maneira satisfatória para ambas as partes. Além disso, o tempo médio para a solução de demandas é de aproximadamente 7 dias⁶⁹. Outro dado positivo é o nível de satisfação dos consumidores com as soluções oferecidas, que ultrapassa 70%.⁷⁰ Esses resultados demonstram que a plataforma *Consumidor.gov* facilita o acesso à Justiça de modo mais rápido, eficaz e com menores custos do que um processo judicial tradicional.

⁶⁷ MOULIN, C. S. A. Métodos de resolução digital de controvérsias: estado da arte de suas aplicações e desafios. REVISTA DIREITO GV (ONLINE), v. 17, p. 1-25, 2021. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/83764/79392>>. Acesso em 16 de setembro de 2024, p 19.

⁶⁸ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] LXXIX - é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais.

⁶⁹ BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. Índice de resolução de pendências no consumidor.gov.br é de cerca de 80%. 11 de setembro de 2024. Disponível em:

<<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/indice-de-resolucao-no-consumidor-gov-br-supera-os-80>>.

Acesso em: 11 de setembro de 2024.

⁷⁰ *Ibidem*.

Como se vê, a instituição de uma ODR para a solução de pretensões administrativas, em que a União participe da contenda como parte ou interessada, é alternativa viável à realidade fática atual, em que, na prática, há essa dualidade de possibilidades para a obtenção ou revisão de um benefício previdenciário, quais sejam, a demanda administrativa perante a autarquia federal, com a protocolização de requerimento administrativo que eventualmente servirá de comprovante da *lide* para o ajuizamento da ação, e a própria ação judicial com todos os ônus que esta representa, tanto ao segurado quanto ao Estado-Juiz. Nesse sentido, passaremos a algumas reflexões sobre a Portaria Normativa AGU 144/2024 que institui ODR, ao molde da Consumidor.gov, para a resolução de demandas relacionadas ao direito público, como o previdenciário.

5.2. Plataforma PACIFICA (Portaria Normativa AGU nº 144/2024)

A Plataforma PACIFICA, instituída pela Portaria AGU nº 144, de 01 de julho 2024, foi desenvolvida como uma ferramenta estratégica para aprimorar a resolução de conflitos no âmbito da administração pública federal, com especial atenção aos litígios previdenciários. A Advocacia-Geral da União (AGU) reconheceu a necessidade de modernizar e tornar mais eficiente o tratamento dessas disputas, que representam uma parcela significativa das demandas judiciais contra a União. A plataforma, em vias de ser instituída, visa a reduzir a judicialização dessas questões, promovendo métodos consensuais de solução de conflitos que beneficiem tanto o poder público quanto os segurados do sistema previdenciário por meio de tecnologias da informação e comunicação.

Os litígios previdenciários, que envolvem questões como a concessão de benefícios, manutenção e revisão de aposentadorias, pensões e outros direitos, frequentemente resultam em longas batalhas judiciais, onerando tanto os cofres públicos quanto os cidadãos. A ODR surge como uma alternativa ao tradicional processo judicial e, também, ao processo administrativo previdenciário (PAP) convencional, oferecendo um ambiente eletrônico para a mediação, negociação e conciliação dessas disputas. O uso desse método alternativo eventualmente permitirá soluções mais rápidas e menos custosas das demandas previdenciárias, atendendo melhor aos interesses das partes envolvidas, de modo a reforçar a aptidão do requerimento administrativo e consequente processo administrativo como instrumentos eficazes de acesso à Justiça.

A Portaria Normativa AGU nº 144/2024 define que a plataforma será o principal meio para a gestão de conflitos administrativos massificados que envolvam a União, suas

fundações e autarquias, como o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Vejamos o disposto em seu art. 1º:

Art. 1º Fica instituída a Plataforma de Autocomposição Imediata e Final de Conflitos Administrativos - PACIFICA, no âmbito da Advocacia-Geral da União, com a finalidade de viabilizar a adoção, em larga escala, de solução extrajudicial de conflitos de maneira eletrônica, por meio da utilização intensiva de automação e recursos tecnológicos.

Parágrafo único. A PACIFICA é uma ferramenta tecnológica que se destina, especialmente, à autocomposição para a celebração de acordos extrajudiciais nos casos de conflitos individuais de baixa complexidade e grande volume.⁷¹

A referida portaria explicita seus objetivos, que convergem para os problemas diagnosticados na presente pesquisa, especificamente no capítulo 3, ou seja, enfrentamento da sobrecarga do Poder Executivo no que concerne às demandas de segurados em face do INSS, que frequentemente também descambam para o Poder Judiciário. Vejamos os objetivos dispostos no diploma normativo:

Art. 2º São objetivos da PACIFICA:

I - fortalecer a cultura da resolução consensual de conflitos;

II - contribuir para a redução da litigiosidade, evitando a propositura de ações judiciais e os custos dela decorrentes, quando houver meios mais adequados à solução de conflitos;

III - consolidar o papel proativo da Advocacia-Geral da União na gestão de conflitos não solucionados administrativamente no âmbito dos entes representados;

IV - proporcionar maior eficiência na gestão pública, otimizando recursos financeiros e humanos;

V - reduzir a burocracia na realização de tarefas administrativas e na tramitação de expedientes;

VI - estimular a cooperação entre os órgãos de contencioso e os órgãos de consultoria da Advocacia-Geral da União, visando à solução consensual de conflitos;

VII - garantir acesso rápido, simplificado e eficaz à ordem jurídica justa;

VIII - promover a pacificação social e o reconhecimento de direitos, garantindo mecanismos mais céleres e menos onerosos de revisão dos atos administrativos dos órgãos, autarquias e fundações públicas federais;

IX - contribuir com o fortalecimento do pacto federativo, por meio da atribuição de eficiência no investimento público.⁷²

Como se vê, a implementação da tecnologia reflete um esforço para desjudicializar os conflitos previdenciários e agilizar o processo administrativo previdenciário, alinhando-se às diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e às melhores práticas internacionais. A experiência de outros países demonstra que a adoção de sistemas

⁷¹ BRASIL, Advocacia-Geral da União. Portaria Normativa nº 144/2024, de 01 de julho de 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-normativa-agu-n-144-de-1-de-julho-de-2024-569928608>>. Acesso em: 16 de setembro de 2024.

⁷² *Ibidem*.

alternativos de resolução de disputas pode resultar em uma diminuição significativa da litigiosidade e em soluções mais rápidas e satisfatórias para todas as partes envolvidas⁷³. No Brasil, a instituição da plataforma representa um avanço significativo nesse sentido, oferecendo uma possível resposta à sobrecarga do Executivo e Judiciário com as demandas previdenciárias.

Além de ser uma ferramenta tecnológica, a PACIFICA também promove uma mudança cultural no trato das *lides* previdenciárias. Ao incentivar o diálogo e a cooperação entre as partes, a plataforma busca reduzir a litigiosidade e fortalecer a confiança nas instituições públicas, particularmente no que tange à relação entre os cidadãos e o serviço público. Essa mudança é fundamental para a construção de uma cultura de pacificação e resolução consensual de conflitos no Brasil.

Em síntese, a Plataforma PACIFICA representa um marco na gestão de conflitos previdenciários no âmbito da administração pública federal, quando devidamente efetivada, por meio de um sistema eletrônico que facilitará o uso de métodos consensuais de resolução de disputas. A AGU busca reduzir o número de processos judiciais e promover uma cultura de pacificação e diálogo, especialmente no contexto previdenciário, o que coloca o Brasil em consonância com as melhores práticas internacionais na gestão de conflitos públicos. Tal inovação tecnológica contribui para que o requerimento administrativo, condição para o exercício do direito de ação, não seja tão somente burocracia desnecessária prévia ao ajuizamento de um processo judicial, mas que tenha possibilidades efetivas de pacificar o conflito com decisão de mérito justa, em tempo razoável, com custos menores, ou seja, que o direito fundamental de acesso à Justiça seja, de fato, resguardado.

⁷³ GAIO JÚNIOR, A. P. ODR como meio propício à solução de conflitos de consumo. Contornos procedimentais e limitações satisfativas. REVISTA DE PROCESSO, v. 328, p. 379-409, 2022, p. 384-385.

6 PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO: PERSPECTIVAS ATUAIS

Desde o julgamento do RE 631.240/MG, a exigência de prévio requerimento administrativo como condição para o acesso ao Judiciário em matéria previdenciária é um tema de crescente relevância e debate no Brasil. Esta exigência se insere no contexto de valorização da via administrativa como mecanismo de resolução de conflitos, como já visto no presente trabalho, reforçando a ideia de que o Estado deve tentar resolver controvérsias de forma célere e eficiente antes que elas sejam judicializadas, de modo a evitar a sobrecarga do Poder Judiciário com processos para a análise de pretensões que poderiam ser resolvidas no âmbito extrajudicial com menores custos materiais e humanos e de forma mais célere.

A exigência de prévio requerimento administrativo, já consolidada em matéria previdenciária, vem sendo observada nos demais ramos do direito correlacionados ao processo civil, sobretudo em determinados microsistemas de direito privado, como o direito do consumidor. Há pulsante discussão em torno da temática, no âmbito dos três poderes e da sociedade civil, resultando em propostas legislativas no Congresso Nacional prevendo a alteração do CPC de modo que se exija prévia sessão extrajudicial entre consumidor e fornecedor a condicionar o exercício do direito de ação⁷⁴. No Estado de Minas Gerais, em sede do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 1.0000.22.157099-7/002, Tema 91 do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, a temática será julgada de modo a resultar em precedente qualificado⁷⁵.

Dogmaticamente, à luz do que a ciência processual ensina e sob a perspectiva das teorias da ação, que preveem a condição da ação interesse de agir centrada na pretensão resistida, ou *lide*, a exigência de prévio requerimento administrativo, em abstrato, parece correta e legítima como ferramenta processual. Em relação ao acesso à Justiça, por si, o prévio requerimento não implica na violação desse direito fundamental. Tanto é assim, que tais conclusões foram firmadas em sede do Recurso Extraordinário 631.240/MG como já exaustivamente visto nesta pesquisa. No entanto, vimos também que a litigiosidade excessiva não se atenuou com o referido julgado, pelo contrário, daí que não obstante tal exigência seja tendência na processualística, a obtenção de decisão justa de mérito em prazo razoável, seja em âmbito administrativo ou judicial, ainda é desafio que se coloca.

⁷⁴ LUIZ, T. G. Obrigatoriedade da sessão extrajudicial prévia como condição para o exercício do direito de ação nos litígios envolvendo direitos patrimoniais disponíveis, 2023. Disponível em: <https://www.monografias.ufop.br/handle/35400000/6141>. Acesso em: 19 de agosto de 2024, p. 35.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 44.

O posicionamento fundamentado defendido no presente trabalho, em relação à legitimidade da exigência de prévio requerimento administrativo se apto à efetiva pacificação do conflito, não é inédito. Nesse sentido, afirma o Prof. Fernando Gajardoni da Fonseca:

[...] só faz sentido condicionar o acesso ao Judiciário mediante demonstração de que houve prévia tentativa de se solucionar extrajudicialmente a questão se — e somente se — o sistema extrajudicial de recepção e solução dos conflitos tenha capacidade de processar a reclamação e atendê-la em tempo razoável, com respostas aos reclamantes que, além de breves, possam, no mais das vezes, atendê-los de maneira satisfatória (algo que deve ser constantemente auditado pelas autoridades públicas, inclusive Judiciárias).

Em sendo o sistema extrajudicial de solução do conflito lento, burocrático, de difícil acesso/manejo e/ou incapaz de dar respostas em tempo razoável ou acolher o reclamo dos jurisdicionados nos casos em que ele efetivamente tenha razão, aí sim a exigência da prévia tentativa extrajudicial de solução do conflito seria óbice inconstitucional ao acesso à Justiça, não sendo minimamente razoável submeter a parte a cumprir essa etapa vazia do procedimento só para demandar perante o Poder Judiciário.⁷⁶

Por isso, as próprias teses firmadas no RE nº 631.240/MG demonstram razoabilidade em relação ao expediente processual, vez que explicitam, por exemplo, a desnecessidade de postulação administrativa quando notório e reiterado o entendimento do INSS sobre determinada matéria, independentemente da jurisprudência dos tribunais sobre a controvérsia jurídica.

Além disso, as inovações tecnológicas, como a plataforma PACIFICA instituída pela Portaria Normativa AGU nº 144/2024, surgem como possibilidade adicional para que a obrigatoriedade da exigência de prévio requerimento administrativo, a condicionar o direito de ação, seja medida pertinente para a solução extrajudicial de conflitos previdenciários com menores custos, humanos ou materiais, e de forma célere, garantindo-se ao jurisdicionado plena satisfação do direito pleiteado, se adquirido. A utilização de tecnologias da informação e comunicação, então, além de fortalecer a legitimidade do prévio requerimento enquanto expediente processual, tem o condão de atenuar a sobrecarga dos poderes públicos, seja no âmbito do Poder Executivo, especificamente do INSS, quanto no âmbito do Poder Judiciário, disponibilizando recursos para que as demais demandas da população também sejam dirimidas.

⁷⁶ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Releitura do princípio do acesso à Justiça em tempos de pandemia. CADERNOS JURÍDICOS (EPM), v. 55, p. 51-62, 2020, p 56.

CONCLUSÃO

Em suma, nesta pesquisa buscou-se analisar de forma detalhada conceitos dogmáticos relacionados à exigência de prévio requerimento administrativo para o exercício do direito de ação em matéria previdenciária, à luz do Recurso Extraordinário 631.240/MG, e as implicações sobre o direito fundamental de acesso à Justiça. O trabalho demonstrou que a tese de repercussão geral firmada no referido julgado tem como objetivo reduzir o número de demandas judiciais, promovendo a resolução extrajudicial de conflitos e, conseqüentemente, contribuindo para desafogar o Poder Judiciário.

Portanto, observou-se que o prévio requerimento administrativo, por si só, não obsta o regular exercício do direito de ação, ou de acesso à Justiça. No entanto, constatou-se que ocasionalmente essa medida pode, em alguns casos, representar barreira ao direito fundamental de acesso à Justiça, sobretudo quando o requerimento e conseqüente processo administrativo previdenciário mostram-se ineficazes, burocráticos ou incapazes de oferecerem decisão de mérito justa em tempo razoável, por exemplo, se inobservadas as teses fixadas no acórdão do RE 631.240/MG, ou se os recursos humanos e materiais disponíveis ao Poder Público são insuficientes para o processamento das pretensões dos segurados eficientemente.

Ao longo do estudo, examinou-se as condições da ação, como o interesse de agir, e as correlações existentes com prévio requerimento administrativo. Constatou-se que tal exigência pode funcionar como importante mecanismo para assegurar que apenas demandas realmente necessárias sejam judicializadas, bem como que a prestação jurisdicional seja, de fato, útil ao segurado. No entanto, verificou-se que, em situações nas quais o INSS adota uma postura notória e reiteradamente desfavorável aos segurados, a exigência de requerimento para o exercício do direito de ação se torna formalidade vazia, servindo apenas para inibir ou postergar o acesso ao Judiciário e, por isso, acertadamente o STF determinou sua desnecessidade em tais casos, confirmando a tese de que o requerimento não se trata de um fim em si mesmo e há pressupostos para sua legitimidade.

Ademais, foram analisadas as inovações tecnológicas, como as ODR's (*Online Dispute Resolutions*) e a plataforma PACIFICA, que oferecem novas perspectivas para a solução extrajudicial de conflitos previdenciários. Tais ferramentas tecnológicas foram consideradas alternativas promissoras para tornar o prévio requerimento administrativo mais eficiente em seu escopo de pacificação da *lide*, possibilitando uma resolução ágil e justa das demandas e, por isso, fortalecer sua legitimidade enquanto expediente pré-processual obrigatório.

Por fim, concluiu-se que o prévio requerimento administrativo, quando aplicado com eficiência e observando-se sua finalidade de efetividade, pode contribuir significativamente para a melhoria do sistema de justiça previdenciária no Brasil. A tendência é de que, inclusive, microssistemas do direito privado, como o direito do consumidor, entre outros, exijam a prévia tentativa de solução extrajudicial do conflito anteriormente ao exercício do direito de ação. Portanto, tal exigência não deve se transformar em uma barreira burocrática inócua, mas sim em uma etapa útil e fundamental para a viabilização do exercício pleno dos direitos dos cidadãos, principalmente em matéria previdenciária, em consonância com os princípios constitucionais de acesso à Justiça e de razoável duração do processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AQUINO, R. V. Jurisdição Civil: o requerimento administrativo prévio à luz da dinâmica dos conflitos. 1. ed. Belo Horizonte: Dialética, 2021. v. 1.

BRASIL, Advocacia-Geral da União. Portaria Normativa nº 144/2024, de 01 de julho de 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-normativa-agu-n-144-de-1-de-julho-de-2024-569928608>>. Acesso em: 16 de setembro de 2024.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Justiça em números 2024 / Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>>. Acesso em: 19 de agosto de 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 de agosto de 2024

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. [S. l.], 16 mar. 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 22 agosto de 2024.

BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. Índice de resolução de pendências no consumidor.gov.br é de cerca de 80%. 11 de setembro de 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/indice-de-resolucao-no-consumidor-gov-br-su-pera-os-80>>. Acesso em: 11 de setembro de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 1.171.152-SC, STF, Pleno. Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, j. 08.02.2021, in DJe de 17.02.2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345665337&ext=.pdf>>. Acesso em: 14 de setembro de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 631.240-MG, STF, Pleno. Rel. Min. ROBERTO BARROSO, j. 03.09.2014, in DJe de 07.11.2014). Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7168938>>. Acesso em: 22 de agosto de 2024.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. Acesso à Justiça. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 12.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João B. Direito Previdenciário. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646302. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646302/>>. Acesso em: 12 set. 2024.

CONJUR, Redação. MPF firma acordo com INSS para diminuir prazo de perícia e avaliação social. In: Revista Consultor Jurídico, 16 de novembro de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-nov-16/mpf-firma-acordo-inss-reduzir-prazo-pericia-avaliacao/>>. Acesso em 14 de setembro de 2024.

FUX, Luiz. Curso de Direito Processual Civil. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559648474. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559648474/>>. Acesso em: 16 set. 2024.

GAIO JÚNIOR, A. P. ODR como meio propício à solução de conflitos de consumo. Contornos procedimentais e limitações satisfativas. REVISTA DE PROCESSO, v. 328, p. 379-409, 2022.

GAJARDONI, Fernando da F.; DELLORE, Luiz; Andre Vasconcelos Roque; et al. Comentários ao Código de Processo Civil. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559644995. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644995/>>. Acesso em: 26 ago. 2024.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Releitura do princípio do acesso à Justiça em tempos de pandemia. CADERNOS JURÍDICOS (EPM), v. 55, p. 51-62, 2020.

JÚNIOR, Humberto Theodoro. Celeridade e efetividade da prestação jurisdicional. Insuficiência da reforma das leis processuais. Revista síntese de Direito Civil e Processual Civil, nº 36, p. 33, jul./ago.

LUIZ, T. G. Obrigatoriedade da sessão extrajudicial prévia como condição para o exercício do direito de ação nos litígios envolvendo direitos patrimoniais disponíveis, 2023. Disponível em: <<https://www.monografias.ufop.br/handle/35400000/6141>>. Acesso em: 19 de agosto de 2024.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Jorge Luis da Costa . Acesso à justiça e necessidade de prévio requerimento administrativo: o interesse como condição da ação - Comentários ao Recurso Extraordinário nº 631.240, de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso. Revista eletrônica de direito processual, v. 21, p. 1-25, 2020.

MOULIN, C. S. A. Métodos de resolução digital de controvérsias: estado da arte de suas aplicações e desafios. revista Direito GV (Online) , v. 17, p. 1-25, 2021. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/83764/79392>>. Acesso em 16 de setembro de 2024.

NEVES, Felipe Costa Rodrigues et al. A imparcialidade do juiz: O que diz a Constituição Federal?. Portal Migalhas. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/constituicao-na-escola/306844/a-imparcialidade-do-juiz--o-que-diz-a-constituicao-federal>>. Acesso em: 22 ago. 2024.

SILVA, R. T.; DANGIOLI, P. H. G.; COSTA, J. G. F. A.. O que é isto, a 'Justiça Desportiva'?. In: Revista Consultor Jurídico, 21 de outubro de 2024. Disponível em:

<<https://www.conjur.com.br/2021-out-21/opinio-afinal-isto-justica-desportiva/>>. Acesso em 05 de setembro de 2024.

TOMAZELLI, Indiana. Justiça é responsável por 1 em cada 6 benefícios do INSS concedidos em 2023. Folha de São Paulo, online, 08 de dezembro de 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/12/justica-e-responsavel-por-1-em-cada-6-beneficios-do-inss-concedidos-em-2023.shtml>>. Acesso em: 08 de setembro de 2024.