

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA

RUBENS BEÇAK

MICHELLE ASATO JUNQUEIRA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara, Rubens Beçak, Michelle Asato Junqueira – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-349-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional. XXXII Congresso

Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Apresentação

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho Constituição, Teoria Constitucional e Democracia I durante o XXXII Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado dos dias 26 a 28 de novembro de 2025, sob o tema geral “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito”. O evento foi promovido por esta sociedade científica do Direito e a Universidade Presbiteriana Mackenzie, com diversos patrocinadores e apoiadores institucionais.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito Constitucional e dos reflexos do constitucionalismo na atuação dos Poderes da República no país.

Os trabalhos reunidos oferecem um panorama denso e plural dos desafios contemporâneos do constitucionalismo e da democracia, articulando teoria, dogmática jurídica e análise empírica. As pesquisas abordam, sob diferentes enfoques, a crise e a reinvenção da participação democrática, seja pela análise crítica do orçamento participativo e de sua colonização partidária, com a proposição do sorteio como alternativa deliberativa, seja pela reflexão sobre o valor do dissenso na democracia. Temas como cidadania digital, desinformação eleitoral e regulação das redes sociais evidenciam a urgência de novas formas de ciberregulação compatíveis com a liberdade de expressão e a integridade dos processos democráticos. Também se destacam investigações interdisciplinares, como a análise neurocomportamental da retórica populista, que ilumina os mecanismos psicológicos de mobilização política, ampliando o diálogo entre Direito, neurociência e teoria democrática.

Outro eixo central concentra-se na jurisdição constitucional e em seu impacto sobre o arranjo político-institucional brasileiro. Os textos examinam criticamente o papel do Supremo Tribunal Federal na efetivação dos direitos fundamentais, na concretização do princípio da igualdade social, na redefinição do foro por prerrogativa de função e nos dilemas do ativismo judicial, da judicialização da política e da autonomia municipal. A tensão entre formalismo e

responsividade, a ponderação de princípios no controle de constitucionalidade, os efeitos da expansão judicial sobre a democracia e a exigência de prévio requerimento administrativo revelam os limites e as potencialidades do constitucionalismo contemporâneo. Completam esse quadro reflexões teóricas sobre liberdade, trabalho, livre iniciativa, democracia militante, anistia para crimes contra o Estado e hospitalidade urbana, compondo um mosaico crítico que reafirma o compromisso acadêmico com a defesa da Constituição, da democracia e dos direitos fundamentais em tempos de instabilidade e transformação.

Deste modo, na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review). Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Caio Augusto Souza Lara

Michelle Asato Junqueira

Rubens Beçak

JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E PROCEDURALIZAÇÃO: ANÁLISE DA EXIGÊNCIA DE PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO PARA O ACESSO AO PODER JUDICIÁRIO

CONSTITUTIONAL JURISDICTION AND PROCEDURALIZATION: AN ANALYSIS OF THE REQUIREMENT OF A PRIOR ADMINISTRATIVE REQUEST FOR ACCESS TO THE JUDICIARY

Leonardo da Rocha de Souza ¹
Priscilla Montalvao Outerelo ²

Resumo

O artigo investiga a atuação do STF, por meio do exercício da jurisdição constitucional, no Tema 350, transitado em julgado em 2017, em cujo leading case, o Recurso extraordinário - RE 631240/MG, se decidiu, à luz dos artigos 2º e 5º, XXXV, da Constituição Federal, sobre a exigibilidade do prévio requerimento administrativo, perante o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, como requisito para o exercício do direito à postulação jurisdicional. Com base no método hermenêutico-dialético e por meio de levantamento bibliográfico, pretende-se examinar os fundamentos da decisão da Suprema Corte brasileira no Tema 350 com base nos alicerces teóricos definidos pela jurisdição constitucional e pela aplicação do paradigma da proceduralização na decisão exarada, de declarada repercussão geral, a fim de confirmar ou não a hipótese preestabelecida: a de que o Tema 350 abrange um litígio estrutural, comum ao cenário jurisdicional brasileiro, que, diante da complexibilidade do seu contexto, demandou a proceduralização da decisão no exercício da jurisdição constitucional.

Palavras-chave: Acesso à justiça, Jurisdição constitucional, Prévio requerimento administrativo, Proceduralização, Tema 350 stf

Abstract/Resumen/Résumé

The article investigates the actions of the STF, through the exercise of constitutional jurisdiction, in Theme 350, finalized in 2017, in whose leading case, the Extraordinary Appeal - RE 631240/MG, it was decided, based in the articles 2 and 5, XXXV, of the Federal Constitution, about the requirement of a previous administrative request to the National Institute of Social Security - INSS, as a condition for exercising the right to file a judicial claim. Based on the hermeneutic-dialectical method and bibliographical research, the article aims to examine the foundations of the Brazilian Supreme Court's decision in Theme 350 according to the theoretical foundations defined by constitutional jurisdiction and the

¹ Realizou estágio pós-doutoral em Direito (UFRGS). Doutor e Mestre em Direito (UFRGS). Bacharel em Direito (Unisinos). Professor permanente do mestrado e da graduação em Direito da FURB.

² Mestranda em Direito Público pela Universidade Regional de Blumenau - FURB Especialista em Direito Previdenciário e Processo Previdenciário – Damásio.

application of the proceduralization paradigm in the issued decision, declared of general repercussion, in order to confirm or not the pre-established hypothesis: that Theme 350 covers a structural dispute, common to the Brazilian jurisdictional scenario, which, given the complexity of its context, demanded the proceduralization of the decision in the exercise of constitutional jurisdiction.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Access to justice, Constitutional jurisdiction, Previous administrative request, Proceduralization, Theme 350 stf

1 INTRODUÇÃO

O artigo discute, à luz da proceduralização e da doutrina constitucional pós-moderna, o Tema 350 do Supremo Tribunal Federal - STF, decorrente do Recurso Extraordinário 631.240/MG, ao qual foi reconhecido o efeito de repercussão geral. O Recurso teve como relator o Ministro Luís Roberto Barroso, e a tese fixada a exige o prévio requerimento administrativo junto ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS como condição para o acesso ao Poder Judiciário.

A decisão do STF se insere no contexto da sociedade pós-moderna, caracterizada pela complexidade das relações sociais que apresentam novos desafios na resolução de conflitos. Essa complexidade afeta diretamente o direito por ser um mecanismo estatal de exercício do poder coercitivo, cuja finalidade é garantir a ordem e a paz sociais. Na medida em que as relações se intensificam e se diversificam, maiores são as necessidades de adaptação dos mecanismos jurídicos para solução de litígios.

Assim, como consequência dessa complexidade social, surgiram o que hoje se denominam processos estruturais, que são os processos cujo objeto em discussão decorre de um litígio estrutural, ou seja, de um conflito de interesses em que o objeto material do processo, em razão da sua intrincada natureza, demanda uma intervenção estruturante e uma nova forma de resolução da controvérsia.

Normalmente, os processos estruturais são submetidos à análise da jurisdição constitucional, pois, ainda que o objeto processual abarque discussão sobre normas infraconstitucionais, essas, necessariamente, precisam observar os preceitos constitucionais vigentes.

É o que ocorre na discussão do Tema 350 do STF, que definiu um requisito específico para o ajuizamento de ação judicial previdenciária: a necessidade da prévia manifestação do INSS em um requerimento administrativo que trate sobre o mesmo objeto a ser discutido judicialmente, com análise da matéria de fato e de direito em processo administrativo, sem que precisem ter sido exauridas todas as vias administrativas. Tal controvérsia decorreu do alto grau de judicialização de matérias previdenciárias sem manifestação prévia do INSS, o que, além de aumentar o estoque de processos judiciais, transferia para o Judiciário a necessidade de realizar a análise técnica que, *a priori*, seria de competência do INSS.

Dessa forma, a decisão do STF estabeleceu que, como a concessão de benefícios previdenciários depende da existência de requerimento analisado pelo INSS, não estaria

caracterizada ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise.

O cerne da questão é que, embora a Constituição Federal brasileira preveja, de forma expressa, a necessidade de esgotamento das instâncias administrativas na justiça desportiva (art. 217, §1º) e de comum acordo na justiça trabalhista para dissídios coletivos (art. 114, §2º) como requisito para o acesso ao Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal, no exercício da função de jurisdição constitucional que lhe é inerente, utilizou-se dessa competência como suplemento normativo. Exigiu, assim, o prévio requerimento administrativo para o ajuizamento de ações judiciais previdenciárias, como requisito para a configuração do interesse de agir, previsto em norma infraconstitucional — o Código de Processo Civil. Buscou-se, portanto, nesta pesquisa, responder ao seguinte problema: o STF, no exercício da jurisdição constitucional, aplicou a proceduralização na criação da tese do Tema 350? A hipótese preestabelecida foi a de que a decisão do STF, por meio da proceduralização, expandiu a cognição jurisdicional diante da complexidade inerente ao litígio estrutural discutido, realizando a ponderação entre a necessidade de análise prévia do mérito pelo órgão administrativo tecnicamente competente, a possível redução das demandas judiciais e a limitação do acesso ao Poder Judiciário. O objetivo da pesquisa é demonstrar como, por intermédio do paradigma da proceduralização, houve ampliação da jurisdição constitucional para a esfera de deliberação normativa, pois o STF, ao definir limites para acesso ao Poder Judiciário com base em uma norma infraconstitucional - o CPC - modificou a cognição processual previdenciária.

A pesquisa se justifica pela importância da Previdência Social brasileira, litigante mais demandado judicialmente¹, e pela necessidade de se entender como se deu a proceduralização da jurisdição constitucional ao estabelecer o prévio requerimento administrativo como requisito para o acesso ao Judiciário.

Em relação à metodologia científica adotada, optou-se por uma abordagem epistemológica hermenêutico-dialética, por permitir interpretar criticamente os textos jurídicos e a realidade social, considerando tanto os consensos quanto as contradições emergentes. Tal método mostra-se adequado pois parte da hermenêutica para compreender o sentido das normas e dos discursos jurídicos e recorre à dialética para confrontar diferentes posições e contextos, buscando sínteses possíveis (HENRIQUES; MEDEIROS, 2017, p. 93-94, 107). O delineamento da pesquisa é qualitativo, desenvolvido por meio de levantamento bibliográfico,

¹ Painel justiça em números. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: [s.nº], 2025. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painelinss/>. Acesso em: 09 ago. 2025.

uma vez que se focaliza na seleção e análise de informações bibliográficas relevantes para explicar o problema objeto da investigação.

Para análise do tema, organiza-se o trabalho em três tópicos. O primeiro tópico discorre sobre o Tema 350 do STF e os seus fundamentos ao definir o prévio requerimento administrativo como requisito inerente ao interesse de agir, condição da ação estabelecida no direito processual. O segundo tópico aborda os conceitos de proceduralização e jurisdição constitucional e como a proceduralização amplia o espaço de deliberação normativa, na resolução de processos estruturais. Por fim, o terceiro tópico discute em que medida o STF, no exercício da jurisdição constitucional, aplicou a proceduralização na criação da tese do Tema 350.

2 A OBRIGATORIEDADE DA ANÁLISE ADMINISTRATIVA PRÉVIA COMO CONDIÇÃO PARA O INTERESSE DE AGIR NO PROCESSO JUDICIAL PREVIDENCIÁRIO: TEMA 350 STF

Esse primeiro tópico analisa a tese permeadora do Tema 350, seus fundamentos e consequências para a ordem jurídica brasileira, mais especificamente a previdenciária. O Tema teve como *leading case* o RE nº 631.240/MG, cujo reconhecimento da existência de repercussão geral de matéria constitucional pelo Ministro Joaquim Barbosa, teve como fundamento a necessidade de pluralizar o debate “com a participação da sociedade civil e de entidades com conhecimento técnico útil ao deslinde do litígio”, em que pese reconhecer que “o direito à postulação jurisdicional é imanente ao nosso sistema constitucional e é extremamente resistente a qualquer tentativa de amesquinhamento” (STF, 2010).

Insta destacar que o RE foi interposto pelo próprio INSS, representado pela Procuradoria Regional Federal - PRF da 1^a Região, órgão da Procuradoria-Geral Federal, segundo o qual “a decisão recorrida garantiu à parte autora o acesso ao Judiciário, independentemente de ter sido demonstrado que a linha de benefícios do INSS tivera indeferido sua pretensão no âmbito administrativo”, circunstância esta essencial para que restasse demonstrada a pretensão resistida fundamental para caracterização do interesse de agir do autor.

Assim, o cerne da discussão pretendida pelo INSS no âmbito do RE é a inexistência de interesse de agir do beneficiário que busca diretamente tutela do Poder Judiciário sem antes procurar administrativamente a Autarquia previdenciária, já que, além de deter o INSS o conhecimento técnico sobre o assunto, precisaria ter sido demonstrada por meio da análise administrativa a motivação para não reconhecimento ou reconhecimento parcial do direito

pleiteado pelo beneficiário. Além disso, defendeu a Procuradoria Regional Federal que, inobstante o conhecimento e o julgamento de ações previdenciárias sem análise prévia do INSS não acarretarem ingerência ou subordinação entre os Poderes, há uma evidente usurpação de atribuições, já “que não cabe ao Judiciário proceder a uma análise direta dos direitos subjetivos previdenciários, em substituição à Autarquia Previdenciária” (PRF, 2009, p. 18).

Por isso, a discussão sobre a obrigatoriedade de manifestação do INSS previamente ao ajuizamento de ação judicial sobre matéria previdenciária teria como principal objetivo “enfrentar o tema a partir da essencialidade da função jurisdicional, a qual [...] se confunde com o direito de ação” (PRF, 2009, p. 18). Essa tese, entretanto, foi completamente refutada pela Subprocuradoria-Geral da República (Ministério Público Federal – MPF), que entendeu ser inexistente qualquer previsão constitucional que vincule o acesso ao Judiciário a um requisito anterior, excepcionando-se a Justiça Desportiva (art. 217, §1º, CF) e a Justiça do Trabalho em relação aos dissídios coletivos (art. 114, §2º, CF).

Essa compreensão dialoga com o entendimento de que o direito de ação, enquanto expressão do acesso à justiça, não pode ser condicionado por requisitos que não estejam expressamente previstos na Constituição Federal. Tal perspectiva reforça a centralidade da função jurisdicional como instrumento de garantia de direitos, especialmente em contextos nos quais a tutela estatal se apresenta como o único meio efetivo de solução do conflito, evitando-se que barreiras processuais indevidas comprometam a efetividade da jurisdição.

No entanto,

Nos casos de concessão de benefício, a lei dispõe que cumpre ao INSS o recebimento do pedido e o processamento, o deferimento, a manutenção e a revisão dos benefícios previdenciários e assistenciais. Assim, em princípio, a atuação da Justiça deve ocorrer quando houver o indeferimento administrativo, independentemente da motivação. O Judiciário não pode, nem deve, sobrepor-se à Administração, apenas controlar a sua atuação. (Vaz; Savaris, 2014)

Apesar de o RE não ter sido inicialmente admitido pelo Tribunal Regional da Federal da 1ª Região, foi em decorrência da interposição de Agravo de Instrumento pela PRF que ele foi convertido em RE pelo STF, nos termos da redação dada pela Lei nº 8.950, de 1994 ao artigo 544 do CPC de 1973 (em vigor na época).

Com a recepção do RE, o Plenário do STF, em 09 de dezembro de 2010, em razão da existência de preliminar para reconhecimento de repercussão geral, entendeu estar ela devidamente configurada por relevância jurídica da matéria, firmando-se a seguinte tese (preceito): “Está caracterizada a repercussão geral da controvérsia acerca da existência de prévia postulação perante a administração para defesa de direito ligado à concessão ou revisão

de benefício previdenciário como condição para busca de tutela jurisdicional de idêntico direito” (STF, 2010, p. 126).

Somente em 10 de novembro de 2014, foi publicado o inteiro teor do acórdão da sessão plenária final, de 3 de setembro de 2014, que conheceu do RE e deu-lhe parcial provimento, por maioria, nos termos do voto do Relator. Com base na ementa do acórdão transcrita a seguir, será realizada a análise do principal ponto da decisão, que acarretou na edição do Tema 350 bem como seus respectivos fundamentos jurídicos. Trata-se da exigência de prévio requerimento administrativo, a ser apreciado pelo INSS antes do ajuizamento de ação judicial, pois a ameaça ou lesão a direito apenas estaria caracterizada após a apreciação e indeferimento pela autarquia previdenciária ou o transcurso do prazo legal estabelecido para sua análise.

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO E INTERESSE EM AGIR.

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, extinguir-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.

9. Recurso extraordinário a que se dá parcial provimento, reformando-se o acórdão recorrido para determinar a baixa dos autos ao juiz de primeiro grau, o qual deverá intimar a autora – que alega ser trabalhadora rural informal – a dar entrada no pedido administrativo em 30 dias, sob pena de extinção. Comprovada a postulação administrativa, o INSS será intimado para que, em 90 dias, colha as provas necessárias e profira decisão administrativa, considerando como data de entrada do requerimento a data do início da ação, para todos os efeitos legais. O resultado será comunicado ao juiz, que apreciará a subsistência ou não do interesse em agir (STF, 2014).

A fundamentação do Relator se baseou na teoria de direito processual que estabelece condições da ação e estabelece serem dois os requisitos: legitimidade das partes e interesse de agir (interesse processual). Para que este esteja caracterizado, a prestação judicial deve se mostrar, além de necessária, útil e adequada. Assim, inexiste o interesse processual se faltar “utilidade à função jurisdicional, se ela se exercer desnecessariamente, sem que haja lide a prevenir ou remediar” (Bermudes, 2018, p. 47), e também se não houver correspondência entre o instrumento processual e a tutela pretendida.

Logo, de acordo com a tese vencedora, sem que tenha sido demonstrada pelo beneficiário do Regime Geral de Previdência Social - RGPS a ameaça ou lesão ao seu direito postulado, ou seja, sem que tenha sido analisado o requerimento ou que se tenha ultrapassado o interregno legalmente estabelecido para essa análise, o postulante não detém o interesse de agir essencial para ajuizamento da demanda judicial. Consequentemente, não cabe análise de mérito do direito pleiteado, nos termos do art. 485, inciso IV, do CPC, o que não obsta posterior propositura de nova ação sobre o mesmo objeto.

Essa formulação evidencia como a noção de interesse de agir se relaciona diretamente com a efetividade da tutela jurisdicional, pois não se trata apenas de um requisito formal, mas de um elemento que assegura a utilidade do provimento judicial. Assim, a exigência de prévia provocação administrativa não deve ser interpretada de forma a inviabilizar o acesso ao Judiciário, mas sim como uma etapa que, quando necessária e proporcional, contribui para a adequada conformação do processo e para a harmonização entre as esferas administrativa e judicial. Além disso, contribui com o princípio da celeridade processual já que, evitando demandas desnecessárias, o Judiciário tem mais condições de enfrentar situações que precisam de sua intervenção.

Nesse sentido:

Hoje, não seria demais falar em limitação do acesso ao Poder Judiciário como condição de possibilidade para a ampliação do acesso à Justiça. Explico: o número excessivo de demandas previdenciárias, insuportável às estruturas do Poder Judiciário, provoca um decréscimo qualitativo nas respostas jurisdicionais, um certo descompromisso mesmo com a justiça social e a efetivação dos direitos sociais propalados no texto da Constituição, para não dizer uma jurisdição de qualidade duvidosa e, no mais das vezes, serviente ao superado ideário positivista, que, nas suas

várias vertentes, tanto pode concentrar-se apenas na atividade legislativa como abrir um perigoso flanco para o solipsismo, manifestação perigosa de subjetivismo do juiz, o que é ainda muito mais grave em um Estado Democrático Social de Direito. (Vaz; Savaris, 2014)

No entendimento do Ministro Relator, a discussão do Tema se dá sobre o prisma dos princípios da separação dos Poderes e da inafastabilidade da jurisdição. Para ele, ainda que, em regra, a provocação do Poder Judiciário não demande como condição da ação a comprovação de inexistência de tentativa preliminar de deliberação, já que “basta a demonstração da necessidade da tutela jurisdicional, o que pode ser feito, por exemplo, a partir da narrativa de que um direito foi violado ou está sob ameaça” (STF, 2014), a ausência de manifestação prévia do INSS nos processos judiciais previdenciários, como exceção, feriria um dos requisitos inerentes ao interesse de agir: a necessidade da tutela jurisdicional.

Nesse diapasão, o STF entendeu que a decisão da autarquia previdenciária, proferida no processo administrativo de concessão do benefício, é condição *sine qua non* para caracterizar o interesse de agir do beneficiário na demanda judicial. Isso porque a procura imediata pelo Judiciário (apesar do alto custo do processo judicial e das despesas com advogados, não existentes no processo administrativo), poderia ocorrer apenas para se conhecer previamente o entendimento do INSS sobre determinado assunto ou, ainda, por acreditar que a resposta da administrativa demoraria mais do que uma decisão liminar com antecipação de tutela.

Assim, a transferência automática dessa demanda do polo administrativo para o judicial, “gera uma tendência de aumento da demanda sobre os órgãos judiciais competentes para apreciar esta espécie de pretensão, sobrecarregando-os ainda mais, em prejuízo de todos os que aguardam a tutela jurisdicional” (STF, 2014).

Trata-se, portanto, de um marco interpretativo que busca equilibrar a autonomia da via judicial com a racionalidade procedural, evitando a sobrecarga desnecessária do Judiciário e incentivando soluções administrativas céleres e eficazes. Ao mesmo tempo, preserva-se a possibilidade de atuação jurisdicional imediata sempre que a urgência ou a inércia administrativa ameaçarem a realização concreta dos direitos fundamentais.

Ocorre que inexiste previsão constitucional ou legal que estabeleça a análise de requerimento administrativo como condição da ação judicial previdenciária, não se devendo confundir a exigência do prévio requerimento com uma condição de esgotamento preliminar de todas as instâncias administrativas. As previsões constitucionais expressas, como já mencionado, são limitadas a duas situações específicas: em relação à justiça desportiva, para ações disciplinares e sobre competições desportivas (art. 217, § 1º); e à justiça trabalhista, em

relação aos dissídios coletivos trabalhistas de natureza econômica, quando qualquer das partes recusar negociação coletiva ou arbitragem (art. 114, § 2º). A jurisdição constitucional, portanto, foi utilizada como alternativa para definir requisitos processuais para acesso ao Poder Judiciário e, consequentemente, na busca pela segurança jurídica e pela ordem social garantidas pela observância tempestiva das regras previdenciárias.

A decisão do STF em questão é, destarte, uma construção jurisprudencial no âmbito da jurisdição constitucional, decorrente do paradigma da proceduralização, assunto a ser tratado no próximo tópico deste artigo.

3 O EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NA RESOLUÇÃO DE PROCESSOS ESTRUTURAIS E A PROCEDURALIZAÇÃO CONSTITUCIONAL

Este tópico trata sobre os conceitos de proceduralização e de jurisdição constitucional e do papel por elas desempenhados no ordenamento jurídico pátrio na resolução de processos estruturais.

O instituto da jurisdição constitucional precisa ser corretamente entendido para que não seja confundido como voluntarismo ou ativismo judicial. Antes, porém, de aprofundar a temática deste tópico, faz-se necessário discorrer sobre jurisdição, o poder estatal de dizer o direito e determinar sua aplicação, ou seja, de aplicar o direito ao caso concreto com base no ordenamento jurídico a que está submetida. Assim, a jurisdição, por substituir a vontade das partes pelo disposto na lei, de forma definitiva, tem como finalidade precípua a pacificação social (Neves, 2022, p. 61).

A doutrina jurídica brasileira analisa a jurisdição sobre três diferentes enfoques: poder, função e atividade. Essa tríplice perspectiva evidencia as principais características da jurisdição. Como poder, jurisdição é a aptidão para decidir, impondo o direito. Como função, a aplicação do direito para resolução da lide, ou seja, o próprio exercício do poder jurisdicional. Como atividade, a materialização do poder e da função jurisdicionais, por meio da atuação no processo judicial. Bermudes (2018, p. 18), no entanto, acrescenta à jurisdição um quarto aspecto: a jurisdição, antes de ser compreendida como um poder, uma função ou uma atividade, precisa ser percebida como um dever, cujo exercício é reservado ao Estado, a quem são atribuídos, com exclusividade, o *ius puniendi*, a substitutividade e a definitividade processuais, com a finalidade de assegurar a paz social.

No Brasil, o Poder Judiciário é, em regra, o responsável pelo exercício da função jurisdicional, ao qual é reservada a apreciação de lesão ou ameaça a direito, nos termos do inciso

XXXV do artigo 5º da Constituição. A unicidade do seu exercício pelo Poder Judiciário, visto inexistir no Brasil a figura do contencioso administrativo, lhe confere hegemonia para definir o direito a ser aplicado. Há, contudo, uma discussão sobre ser ou não a arbitragem uma forma de exercício da jurisdição. Alguns doutrinadores, como Bermudes (2018, p. 19), defendem ser a jurisdição monopólio estatal, por ser considerada um atributo da soberania. Outros doutrinadores entendem que a atividade jurisdicional não estaria limitada à atuação estatal.

[...] a atividade jurisdicional pode ser realizada em campos diversos, inclusive, fora da seara estatal, a exemplo do instituto da arbitragem regulado pela Lei n 9.307/1996 [...]. Compreende-se, deste modo, que não existe antinomia ou incompatibilidade entre a jurisdição estatal e os meios adequados de resolução de conflitos, mas antes pressupõe uma harmonização com vistas a uma jurisdição compartilhada (Dias, 2018, p. 104-105).

Essa discussão, entretanto, não será aprofundada neste artigo, tendo em vista que este tem por finalidade a análise da jurisdição constitucional, de natureza exclusivamente estatal e precipuamente exercida pela Suprema Corte brasileira, à qual é garantido o seu exercício em todo o território nacional nos termos do artigo 92, §2º, da Constituição Federal.

A teoria da jurisdição constitucional, cujo surgimento incipiente ocorreu ainda durante a Constituição de Weimar, fortaleceu-se com o fim da Segunda Guerra Mundial, em razão da degeneração do Direito promovida pelo Estado nazista alemão. Como ensina Abboud, o totalitarismo nazista, por meio da normalização da exceção, derrogou a autonomia do direito.

A destruição de uma ordem jurídica positiva e a degradação da democracia constitucional fazem com que o direito seja engolido e dominado pela política. Sem o ideal da força normativa da Constituição, nada se pode fazer contra o majoritarismo. O povo torna-se o único soberano legítimo, autorizando a si próprio a subjugar o direito e as leis (Abboud, 2021, p. 102).

A exceção foi instrumentalizada como se fosse teoria jurídica, vinculando a aplicação do direito a determinados valores altamente abstratos, como o sentimento popular e a vontade do soberano, inserindo-a no “sistema de aplicação do direito sempre que a estrutura legal não permita que se alcance a decisão desejada pelo movimento político dominante” (Abboud, 2021, p. 117). Como a degeneração do direito não foi a consequência de ações humanas irracionais (Abboud, 2021, p. 45-46), nada obsta que ela ressurja se estiverem presentes os mesmos elementos. Assim, a fim de evitar que a degeneração do direito se repita, foi revigorada a teoria da jurisdição constitucional, como forma de proteger os direitos fundamentais e a essencialidade sócio-política do estado democrático de direito.

A regeneração do direito e a materialização do estado democrático dependem, assim, da existência de uma norma superior a todas as demais, que estabeleça não apenas direitos, mas também preveja os instrumentos garantidores de seu cumprimento, principalmente em relação

àqueles considerados como fundamentais, para que, como consequência de sua eficácia, sejam atingidos os objetivos essenciais à democracia. Por conseguinte, sua materialização se dá com a promulgação de uma Carta Magna e com a definição de seu órgão protetor, como um Tribunal Constitucional, a partir do qual a “ciência jurídica desenvolveu a figura do juiz constitucional, aquele que exerce a jurisdição e atua como árbitro das questões constitucionais, justamente para garantir a ordem constitucional” (Pádua; Auad, 2023, p. 198).

Dessa forma, torna-se evidente a diferença entre a jurisdição ordinária e a constitucional, distinção essa de cunho prioritariamente material. A primeira voltada ao arcabouço normativo infraconstitucional e a segunda voltada ao alicerce legal erigido pela Constituição (Mello Jr, 2000, p. 98), devendo a primeira observar precisamente o disposto constitucionalmente, sob pena de ser posteriormente invalidada, já que, por ser a Constituição “a norma fundante de um ordenamento, não podemos admitir sua desautorização por normas de escala inferior. Daí a necessidade de existir uma instância dotada dos atributos necessários para fiscalizar a compatibilidade das normas inferiores” (Abboud, 2021, p. 254). Nisto se constitui a jurisdição constitucional.

Ainda que, no Brasil, a proteção da Constituição possa ser realizada em todas as instâncias do Poder Judiciário, é o STF, notadamente conhecido como guardião da Constituição(art. 102, CF), que detém, em última instância, o dever precípuo de fiscalizar e garantir o seu cumprimento, com competência tanto originária quanto recursal. Essa natureza é absoluta, ou seja, não pode essa competência ser derrogada pelas partes do processo.

A importância da jurisdição constitucional exercida pelo STF se evidencia nos chamados processos estruturais, definidos como aqueles que envolvem litígios de alta complexidade que, em razão de sua alta recorrência, demandam uma reestruturação por meio do direito. Segundo Didier, Zaneti e Oliveira, esse processo estrutural se caracterizaria por:

- (i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada;
- (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada;
- (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido;
- (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária;
- (v) e, pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (Didier Jr; Zaneti Jr; Oliveira, 2020, p. 107-108).

Assim, diante de um conflito complexo e multifacetado, cujas soluções usualmente aplicadas não mais surtem efeito e acabam por gerar demanda recorrente, é necessária a reformulação analítica dos seus elementos e uma consequente interferência reestruturante. Essa reformulada intervenção exige uma teoria da decisão sólida, principalmente no âmbito da jurisdição constitucional, capaz de combater a atuação discricionária do julgador que, ao decidir com base em valores abstratos sem correlação substancial com a Constituição, acaba por fragilizar a autonomia do direito.

Nesse sentido, para lidar com a complexidade crescente, a jurisdição constitucional precisa fazer uso de uma teoria da decisão apta a enfrentar a discricionariedade. Do contrário, não seria possível garantir-lhe condições de agir sem substituir o locus da política. [...] a jurisdição constitucional é, antes de tudo, o espaço no qual se promove a preservação da autonomia do direito (Abboud, 2021, p. 13).

Essa teoria da decisão utilizada no campo da jurisdição constitucional, especialmente na análise e decisão de processos estruturais, se desenvolve através da proceduralização, que transforma a esfera de deliberação legal como consequência de uma dimensão reflexiva e permite, por exemplo, a apresentação de uma solução estruturalmente definida à luz do que estabelece o próprio texto constitucional, seus princípios ou regras. A proceduralização se estabelece como complemento ao paradigma da decisão, com objetivo de proteger os direitos fundamentais e escudar o estado democrático de direito contra possíveis limitações à autonomia do direito, risco que permeia sua degeneração, ao se deparar com as complexidades das relações pós-modernas, já que o paradigma tradicional da decisão pode não ser suficiente para fazer frente às imprecisões inerentes aos litígios estruturais judicializados (Aboud, 2021).

A proceduralização é, então, uma forma de reinvenção do direito, com incorporação de uma inédita dimensão de reflexividade e aptidão, ambas essenciais no tratamento das novas complexidades sociais e dos conflitos da pós-modernidade, que, por serem de difícil resolução, são conhecidos como processos estruturais. Logo, um direito proceduralizado seria um direito “mais flexível, aberto ao aprendizado e adaptável às necessidades da realidade” (Abboud, 2021, p. 658), em detrimento de uma (re)materialização exacerbada, que, segundo Abboud, tem como “risco o sufocamento da vida mediante uma regulação que, de todos os modos, se mostra ineficiente, porque inadequada ao tratamento dos conflitos da pós-modernidade” (Aboud, 2021, p. 659).

A aplicabilidade da proceduralização do direito possui critérios pré-definidos, pois não é todo caso que admite a aplicação desse paradigma. Por isso, há definição de caminhos ou vias como prefere Abboud, que possibilitam a integração do paradigma procedural à decisão em processos estruturais, dentre as quais se destaca, para fins deste trabalho, a constatação de que

“a matéria judicializada impõe à jurisdição constitucional necessidade de definir, complementar ou corrigir uma determinada regulação normativa sem a previsão de uma resposta constitucionalmente obrigatória” (Abboud, 2021, p. 702), de forma a evitar que a decisão seja reflexo de um voluntarismo ou um ativismo judiciais, ponto a ser discutido no próximo tópico.

A definição de uma via de aplicabilidade, contudo, não é suficiente para a legitimidade da proceduralização. Para tal propósito, faz-se mister, ainda, observar suas condições legitimadoras, que, segundo Abboud, se compõem da obrigatoriedade de fundamentação; da amplitude de manifestações de diversos segmentos sociais; da existência de meios assegurem a adaptabilidade e a flexibilidade da decisão e, caso necessário, sua adaptação à nova realidade; e da garantia de *accountability* como forma de possibilitar a reflexibilidade e a adaptabilidade dos resultados da decisão.

O próximo tópico discorrerá sobre a proceduralização no Tema 350 STF, que estabeleceu a necessidade do prévio requerimento administrativo como condição para ajuizamento de ação judicial, demonstrando-se a utilização da jurisdição constitucional como suplemento normativo, com análise dos parâmetros teóricos analisados neste tópico.

4 A PROCEDURALIZAÇÃO E O TEMA 350 DO STF: A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL COMO SUPLEMENTO NORMATIVO

De acordo com o Painel Justiça em números do CNJ², a Previdência Social é a litigante mais demandada no Poder Judiciário. A quantidade de processos ativos contra o INSS se aproxima da ordem de 4 milhões, atingindo quase 5% do estoque processual, circunstância que originou um painel próprio para análise, o Painel INSS.

Segundo as informações do Painel, a grande maioria desses processos contra a autarquia na Justiça Federal discute, no âmbito do direito previdenciário, o reconhecimento do direito ao auxílio por incapacidade temporária, às aposentadorias por incapacidade permanente, por idade ou por tempo de contribuição, e, na esfera do direito assistencial, ao benefício assistencial de pessoa com deficiência, mais comumente conhecido como Benefício de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência. O ponto controverso desses processos ocorre em relação à análise do INSS de normas infraconstitucionais, em obediência ao princípio da legalidade ao qual o Instituto, como ente da Administração Pública Indireta, está submetido.

² Painel que apresenta, desde 2004, estatísticas anuais do Poder Judiciário. Atualmente o “Justiça em números” passou a utilizar a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud do Sistema de Estatística do Poder Judiciário – SIESPJ.

Alguns assuntos, no entanto, exigem análises aprofundadas da legislação ordinária à luz da Constituição e são continuamente submetidos à decisão do STF, tanto por meio do Recurso Extraordinário - RE, com reconhecimento da existência de repercussão geral, quanto por Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), espécies de ações de controle concentrado de constitucionalidade.

Os processos submetidos à deliberação pelo STF, onde será precipuamente exercida a jurisdição constitucional, envolvem discussões materiais ou processuais complexas, e, por isso, são conhecidos como processos estruturais, cujos litígios envolvem, em regra, fatores sociais, políticos e econômicos, pois, além de afetarem diferentes interessados, refletem no orçamento público e no reconhecimento de direitos sociais essenciais à própria dignidade humana. Assim, em virtude do alto enredamento desses casos, é imprescindível uma intervenção estruturante para composição justa da demanda diante da realidade imposta, como derradeiro momento de análise da situação.

Pode-se elencar como pressupostos do processo estrutural previdenciário, em primeiro lugar, a análise sobre desrespeito a direitos fundamentais e a preceitos constitucionais, além de possíveis reflexos isonômicos à coletividade, ou seja, não limitados às partes do processo.

Daí se infere que o processo estrutural se trata do último recurso a ser empregado perante a administração previdenciária. Por outras palavras, o Judiciário somente está autorizado a se valer do referido mecanismo nas hipóteses em que as tutelas individuais e a formação de tese jurídica pelos Tribunais Superiores não fornecerem estímulos suficientes para que o INSS adapte o seu *modus operandi* de modo autônomo e espontâneo. [...] Diferentemente do que se vislumbra no âmbito das tutelas individuais, o objetivo dessa medida não é o de corrigir uma ilicitude concreta que afeta um único segurado, mas sim o de alterar o padrão de conduta e as condições institucionais capazes de afetar todos os potenciais usuários dos serviços do INSS (Bastos, 2023, p. 229).

Nesses requisitos se enquadra o Tema 350 - STF, cujo *leading case*, RE 631.240/MG, partiu de um processo individual e, ao ter sua repercussão geral reconhecida, teve seus efeitos amplificados, o chamado efeito multiplicador positivo, visto que, conforme prevê o § 5º do art. 1.035 do CPC, todos os processos que versem sobre o mesmo objeto são afetados, não só em razão da suspensão do processamento de todos os processos pendentes, sejam eles individuais ou coletivos, mas pela própria decisão meritória exarada pela Suprema Corte.

A tese apresentada no referido tema leva em consideração também as circunstâncias fáticas que permeiam a matéria, pois, na medida em que há a necessidade de garantia dos direitos previdenciários, se evidencia uma crescente demanda aos seus serviços e benefícios, cuja operacionalização é de responsabilidade exclusiva do INSS. Obviamente, esse aumento da

procura dos benefícios previdenciários aliado à precária estrutura tecnológica e organizacional, da qual deriva a morosidade na análise, reflete diretamente no Judiciário. Em muitos casos, o interessado nem mesmo pleiteava junto à autarquia o benefício que entendia ter direito, mas ajuizava diretamente ação judicial, sem nem mesmo possuir uma resposta oficial sobre a análise do requerido.

Essa procura imediata pelo Judiciário, apesar do alto custo do processo judicial e das despesas com advogados, não existentes no processo administrativo, se daria por descrédito na autarquia ou até por entender que a resposta administrativa poderia demorar mais do que a judicial, considerando uma decisão liminar, com antecipação de tutela. Assim, essa transferência automática da demanda do âmbito administrativo para o judicial, integra também o cerne da discussão sobre a necessidade da existência do prévio requerimento administrativo previdenciário como condição para ajuizamento de ação judicial.

Além disso, o Tema 350 analisa se a exigência do prévio requerimento administrativo violaria ou não o princípio da inafastabilidade da jurisdição ou princípio de acesso à justiça, ao vincular a postulação judicial ao cumprimento de um requisito não previsto constitucionalmente, considerando-a como requisito do interesse de agir, uma das condições da ação, objeto de disciplina do direito processual ordinário. Essa exigência demandou questionamentos sobre o exercício da jurisdição constitucional pelo STF e os limites do paradigma da decisão, pois, como discorre Abboud,

[...] é inexorável que o *modus aplicandi* do direito seja, de tempos em tempos, reinventado para absorver novas complexidades decorrentes: (i) das alterações ocorridas no contexto fático – que, não raras vezes, conduzem à criação de novos padrões normativos inadaptableis aos antigos métodos de aplicação; ou (ii) são fruto das influências advindas de outros ramos do conhecimento modificadores da nossa percepção acerca do direito posto (2021, p. 233-234).

A resolução desse paradoxo³ pelo STF compõe o exercício da jurisdição constitucional para que, em conformidade com o estabelecido na Constituição, principalmente seus fundamentos, princípios e objetivos, se chegue a uma decisão realmente soberana, observadas as suas funções essenciais de limitação do Poder Público, de garantia protetiva a grupos minoritários e aos direitos fundamentais, reparação de atos legislativos, com devida proteção da Carta Magna (Vieira, 2020).

Assim, verifica-se um paradoxo: de um lado, não há previsão normativa, constitucional ou ordinária, que exige o pronunciamento prévio da parte demandada como requisito para

³ Termo utilizado por Georges Abboud para conceituar casos complexos que não podem ser decididos com base no paradigma da decisão (procedente/improcedente) e, por isso, deve ser aplicada a proceduralização (Abboud, 2021, p. 453).

postulação perante o Poder Judiciário; de outro lado, existe a necessidade de uma análise prévia detalhada pelo INSS, órgão com competência técnica, tanto em razão da especificidade da matéria, quanto para evitar o aumento de demandas judiciais. Diante disso, verificou-se que aplicar o paradigma da decisão, mesmo baseado nos parâmetros estabelecidos pela jurisdição constitucional, não seria suficiente para resolver este litígio complexo e estrutural.

A complexidade do caso, então, exigiu a aplicação de outro paradigma, com diferente cognição intelectual e interpretativa, capaz de lidar com as novas realidades jurídicas: a proceduralização, por corresponder a “um modelo capaz de garantir ao Estado e ao Direito os poderes de regulamentação e - principalmente - de solução de conflitos, de modo que a ordem jurídica não se torne um elemento obsoleto e sem autonomia” (Abboud, 2021, p. 599), de maneira a assegurar à jurisdição constitucional novas capacidade de aprendizado e formação do conhecimento (Abboud, 2021, p. 598).

A adequação da jurisdição constitucional a esse novo paradigma no Tema 350 depende, como citado no tópico anterior, da observância a alguns pontos característicos da proceduralização. Com base no primeiro deles, a análise da viabilidade da decisão de exigir o prévio requerimento administrativo previdenciário como requisito judicial, restou constatado que a matéria impôs à jurisdição constitucional a necessidade de estabelecer determinada regulação normativa sem a previsão de uma resposta constitucional.

Outrossim, verifica-se que foram observadas as condições legitimadoras da proceduralização, pois a decisão observou: o dever de fundamentação, visto que a proceduralização não seria “uma escolha subjetiva do julgador, mas uma imposição complementar em face da falência da decisão” (Abboud, 2021, p. 713); a diversidade de manifestações de segmentos sociais, ao aceitar como *amicus curiae* a Advocacia-Geral da União - AGU, representando a União, a Defensoria Pública da União - DPU e o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP; a adaptabilidade e flexibilidade da matéria submetida à jurisdição constitucional ao permitir o seu exercício com base na descrição da realidade e na apresentação de uma solução, “para corrigir consequências prejudiciais não previstas na decisão/regulamentação inicial” (Abboud, 2021, p. 717); e, por fim, a garantia de *accountability*, de forma a confirmar se a proceduralização contribuiu para salvaguardar o bem constitucional e assegurou a adaptabilidade e flexibilidade da decisão, o que poderá ser realizado com análise nas estatísticas disponibilizadas no Painel Justiça em números do CNJ e embasar uma revisão futura da tese estabelecida.

Dessa maneira, verifica-se que a proceduralização foi aplicada no Tema 350 - STF, transformando a jurisdição constitucional em um *locus* legítimo para deliberação normativa nos processos estruturais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, em 2017, transitou em julgado no STF o Tema 350 que apresentou como um dos principais pontos de sua tese a exigência de prévio requerimento administrativo perante o INSS como requisito para o exercício do direito à postulação jurisdicional, visto não restar configurada ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pela Autarquia Previdenciária. Tal decisão considerou que a ausência de análise administrativa prévia descharacteriza o interesse de agir em razão da ausência de um dos seus requisitos: a comprovada necessidade da tutela jurisdicional.

Entendeu o STF que a exigência do prévio requerimento administrativo, como requisito intrínseco de uma das condições da ação processual, estabelecido por norma infraconstitucional, no caso o CPC, não contraria o disciplinado pelos artigos 2º (Princípio de Separação dos Poderes da República) e 5º, XXXV (Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição ou de Acesso à Justiça), da Constituição Federal. Isso se mantém mesmo inexistindo previsão constitucional sobre a necessidade de manifestação preliminar em matéria previdenciária, como ocorre, por exemplo, em relação ao direito desportivo e aos dissídios coletivos direito do trabalho.

Nota-se, portanto, que a discussão integra um processo estrutural, cujo litígio abrange debate de alta complexidade jurídica, já que baliza a necessidade de pronunciamento prévio do órgão administrativo com competência técnica e especializada sobre o objeto processual e o crescente aumento da demanda judicial, em decorrência da possibilidade da proposituras de ações sem análise administrativa anterior, que poderia reconhecer o direito ou, em caso do indeferimento, apresentar os fundamentos normativos pertinentes ao caso concreto.

Por isso, em razão da complexidade da demanda, o STF, em sede de jurisdição constitucional, se utilizou do paradigma da proceduralização para exarar a tese do Tema 350, pois a matéria levada a juízo impôs à jurisdição constitucional, sob exercício neste caso da Suprema Corte brasileira, a imprescindibilidade de se definir uma específica regulação normativa sem a correspondente previsão constitucional, como forma de garantir uma solução estruturalmente alicerçada à luz dos princípios e regras constitucionais.

Destarte, partindo-se da teoria de Georges Abboud e da bibliografia utilizada, verifica-se que a pesquisa ratificou a hipótese preestabelecida, qual seja a de que a tese do Tema 350 do STF, fixada em observância ao paradigma da proceduralização, expandiu a cognição jurisdicional em virtude da complexidade peculiar ao litígio estrutural previdenciário.

REFERÊNCIAS

- ABBOUD, Georges. *Direito constitucional pós-moderno* [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- BASTOS, Alberto Luiz Hanemann. *Processos Estruturais em matéria previdenciária: por uma releitura das interações travadas entre o Judiciário e o Instituto Nacional do Seguro Social*. Curitiba, 2023. Dissertação (Mestrado) – Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná.
- BERMUDES, Sérgio. *Introdução ao Processo Civil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 jul. 2025.
- BRASIL. Lei 5.869/1973. *Código de Processo Civil*. Brasília, DF. Diário Oficial da União, Seção 1, 17/1/1973, p. 537, jan. 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.
- BRASIL. Lei 13.105/2015. *Código de Processo Civil*. Brasília, DF, ano 152, n. 51, p.1, mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/lei/l13105.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 631.240/MG*, Relator: Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 03/09/2014. Tema 350 da Repercussão Geral. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=350>. Acesso em: 15 jul. 2025.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Painel justiça em números*. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: [s.nº.], 2025. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/>. Acesso em: 09 ago. 2025.
- DIAS, Feliciano Alcides. *A arbitragem sob a perspectiva econômica do direito: uma alternativa para a democratização do acesso à justiça nas relações empresariais*. São Leopoldo: Lumen Juris, 2018.
- DIDIER JUNIOR, Freddie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 45, n. 303, p. 45-81, maio 2020. Disponível em:

https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 9 ago. 2025.

MELLO JÚNIOR, Adolpho Corrêa de Andrade. Apontamentos sobre jurisdição constitucional. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 3, n.11, p. 95-109, 2000. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista11/revista11_95.pdf. Acesso em: 8 ago. 2025.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Processual Civil* - Volume único. 14. ed. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2022.

PÁDUA, Felipe Bizinoto Soares de; AUAD, Denise. Jurisdição Constitucional: Definição e Localização. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, [S. l.], v. 28, n. 2, p. 188–208, 2023. DOI: 10.25192/ISSN.1982-0496.RDFD.V.28.N.II.2389. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2389>. Acesso em: 8 ago. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

VAZ, Paulo Afonso Brum; SAVARIS, José Antonio. Prévio requerimento administrativo como condição para acesso ao Judiciário em matéria previdenciária. RE 631240-MG – repercussão geral. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n.62, out. 2014. Disponível em: <https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao062/JoseSavaris_PauloAfonsoVaz.html>. Acesso em: 14 ago. 2025.

VIEIRA, Guilherme Gomes. A Jurisdição Constitucional: Desafios do Supremo Tribunal Federal. In: ENAJUS - *Administration of Justice Meeting*, 3., 2020, Brasília. Anais eletrônicos [...] Brasília: ENAJUS, 2020. Disponível em: <https://enajus.org.br/anais/assets/papers/2020/sessao-01/2-a-jurisdic-a-o-constitucional-desafios-do-supremo-tribunal-federal.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2025.

VIOLIN, Jordão. Litígios Estruturais na Corte Constitucional: momento, legitimidade e estratégias. *Suprema* – Revista de Estudos Constitucionais, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 1, p. 225–252, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n1.a369. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/369>. Acesso em: 10 ago. 2025.