



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1905830 - SP (2020/0303424-8)

RELATORA : **MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA**
R.P/ACÓRDÃO : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
RECORRIDO : SUELI DE FREITAS PEDROSO
ADVOGADO : EDMAR ROBSON DE SOUZA - SP303715
INTERES. : IAPE - INSTITUTO DOS ADVOGADOS PREVIDENCIARIOS -
CONSELHO FEDERAL - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : HÉLIO GUSTAVO ALVES - SP187555
JOSE ENEAS KOVALCZUK FILHO - SC019657
CAROLINA PEREIRA DE ALBUQUERQUE SCHELBAUER E
OUTRO(S) - SC022188
INTERES. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO IBDP -
"AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER E OUTRO(S) - RS046917
ALEXANDRE SCHUMACHER TRICHES - RS065635
GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN - SC018200
DIEGO HENRIQUE SCHUSTER - RS080210
ADRIANO MAUSS - RS106635
INTERES. : INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS - IEPREV -
"AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : ROBERTO DE CARVALHO SANTOS - MG092298
TIAGO BECK KIDRICKI - RS058280
JOÃO OSVALDO BADARI ZINSKY RODRIGUES E OUTRO(S) -
SP279999
INTERES. : CENTRAL UNICA DOS TRABALHADORES-CUT - "AMICUS
CURIAE"
ADVOGADOS : JOSÉ EYMARD LOGUÉRCIO - DF001441A
CARLOS FERNANDES CONINCK JÚNIOR - DF061129

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. CONCESSÃO OU REVISÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. PROVA NÃO SUBMETIDA AO CRIVO ADMINISTRATIVO. INTERESSE DE AGIR. TERMO INICIAL DOS EFEITOS FINANCEIROS. DATA DA ENTRADA DO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO (DER) OU DATA DA CITAÇÃO. DEVER DE

COLABORAÇÃO E BOA-FÉ. ATUAÇÃO COOPERATIVA ENTRE O SEGURADO E A ADMINISTRAÇÃO. CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA A FIXAÇÃO DO TERMO INICIAL. FIXAÇÃO DE TESE JURÍDICA VINCULANTE. SOLUÇÃO DO CASO CONCRETO: PROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL.

1. Controvérsia jurídica submetida à apreciação do STJ sintetizada na seguinte proposição quando da afetação do recurso especial ao regime dos recursos repetitivos (Tema 1.124/STJ): “Caso superada a ausência do interesse de agir, definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS, se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária”.

2. O interesse de agir é condição para a propositura da ação judicial previdenciária, que somente se configura quando o segurado, comprovando a existência de um prévio requerimento administrativo do benefício pretendido, demonstrar que o benefício previdenciário ou assistencial já era devido na data da apresentação do requerimento administrativo. Ou seja, a parte terá submetido à apreciação judicial a mesma matéria de fato e o mesmo conjunto probatório apresentados no processo administrativo, nos termos do Tema 350/STF e do Tema 660/STJ.

3. Somente o procedimento administrativo apto - com oportunidade para a complementação, pelo segurado, de provas documentais e eventual realização de justificação administrativa, perícia médica nos benefícios por incapacidade - e com decisão fundamentada, é suficiente para configurar o interesse de agir para a ação judicial. Havendo interesse em apresentar novas provas ou arguir novos fatos, o segurado não poderá fazê-lo diretamente ao Poder Judiciário, devendo apresentar novo requerimento administrativo (Tema 350/STF), sob pena de extinção do processo por falta de interesse de agir.

4. O requerimento administrativo desprovido de documentação mínima, com documentos suficientes para permitir a análise administrativa de sua pretensão, caracterizando o chamado “indeferimento forçado”, não é apto a configurar o interesse de agir. A ausência de tais elementos afasta a resistência indevida da autarquia e impõe ao interessado a formulação de novo requerimento administrativo.

5. A demora do INSS na análise dos pedidos é um grave problema, que deve ser corretamente reconhecido, analisado e solucionado, o que não exclui a obrigação do interessado de entregar a documentação completa à autarquia previdenciária antes de transferir ao Poder Judiciário a avaliação desses documentos ou a produção de nova prova.

6. Por outro lado, o INSS, ao receber um requerimento administrativo apto a ser analisado, porém incompleto e que não seja suficiente para a concessão do benefício, tem o dever legal de oportunizar a complementação de prova por parte do segurado.

7. A boa-fé objetiva e a cooperação processual (Lei 9.784/99, art. 4º, II; CPC, arts. 5º e 6º) devem nortear tanto a atuação da autarquia quanto do segurado, de modo a evitar o ajuizamento prematuro de ações judiciais e a assegurar a efetividade do processo administrativo previdenciário como instrumento de concretização do direito social à Previdência.

8. Não haverá decadência ou prescrição do fundo de direito para o pedido de revisão judicial do ato de indeferimento, cancelamento ou cessação de benefício previdenciário (Tema 313/STF).

9. Considerando a imensa variedade de situações que podem acontecer na prática previdenciária, a tese jurídica abarca situações concretas e a consequência jurídica das atitudes tomadas pelas partes na via administrativa e em juízo, assim sintetizadas.

10. TESE FIXADA:

1) QUANTO À CONFIGURAÇÃO DO INTERESSE DE AGIR PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO JUDICIAL PREVIDENCIÁRIA:

1.1) O segurado deve apresentar **requerimento administrativo apto**, ou seja, com documentação minimamente suficiente para viabilizar a compreensão e a análise do requerimento.

1.2) A apresentação de requerimento **sem as mínimas condições de admissão** ("indeferimento forçado") pode levar ao indeferimento imediato por parte do INSS.

1.3) O indeferimento de requerimento administrativo por falta de documentação mínima, configurando *indeferimento forçado*, ou a omissão do segurado na complementação da documentação após ser intimado, **impede o reconhecimento do interesse de agir do segurado**; ao reunir a documentação necessária, o segurado deverá apresentar **novo requerimento administrativo**.

1.4) Quando o requerimento administrativo for acompanhado de **documentação apta ao seu conhecimento**, porém insuficiente à concessão do benefício, o **INSS tem o dever legal de intimar o segurado a complementar a documentação ou a prova**, por carta de exigência ou outro meio idôneo. Caso o INSS não o faça, o interesse de agir estará configurado.

1.5) Sempre caberá a **análise fundamentada, pelo Juiz**, sobre se houve ou não desídia do segurado na apresentação de documentos ou de provas de seu alegado direito ou, por outro lado, se ocorreu uma ação não colaborativa do INSS ao deixar de oportunizar ao segurado a complementação da documentação ou a produção de prova.

1.6) O interesse de agir do segurado se configura quando este levar a Juízo os mesmos fatos e as mesmas provas que levou ao processo administrativo. **Se desejar apresentar novos documentos ou arguir novos fatos para pleitear seu benefício, deverá apresentar novo requerimento administrativo** (Tema 350/STF). A ação judicial proposta nessas condições deve ser **extinta sem julgamento do mérito** por falta de interesse de agir.

A exceção a este tópico ocorrerá apenas quando o segurado apresentar em juízo **documentos tidos pelo juiz como não essenciais, mas complementares ou em reforço à prova já apresentada** na via administrativa e considerada pelo Juiz como apta, por si só, a levar à concessão do benefício.

2) QUANTO À DATA DO INÍCIO DO BENEFÍCIO E OS EFEITOS FINANCEIROS:

2.1) Configurado o interesse de agir, **por serem levados a Juízo os mesmos fatos e mesmas provas apresentadas ao INSS no processo administrativo**, em caso de procedência da ação o Magistrado fixará a Data do Início do Benefício na Data de Entrada do Requerimento, se entender que **os requisitos já estariam preenchidos** quando da apresentação do requerimento administrativo, **a partir da análise da prova produzida no processo administrativo ou da prova produzida em juízo que confirme o conjunto probatório do processo administrativo**. Se entender que os requisitos foram preenchidos depois, fixará a DIB na data do **preenchimento posterior dos requisitos**, nos termos do Tema 995/STJ.

2.2) **Quando o INSS, ao receber um pedido administrativo apto, mas com instrução deficiente, deixar de oportunizar a complementação da prova, quando tinha a obrigação de fazê-lo**, e a prova for levada a Juízo pelo segurado ou produzida em Juízo, o magistrado poderá fixar a Data do Início do Benefício na Data da Entrada do Requerimento Administrativo, **quando entender que o segurado já faria jus ao benefício na DER**, ou em data posterior em que os requisitos para o benefício teriam sido cumpridos, ainda que anterior à citação, reafirmando a DER nos termos do Tema 995/STJ.

2.3) Quando presente o interesse de agir e **for apresentada prova somente em juízo, não levada ao conhecimento do INSS na via administrativa porque surgida após a propositura da ação ou por comprovada impossibilidade material** (como por exemplo uma perícia judicial que reconheça atividade especial, um PPP novo ou LTCAT, o reconhecimento de vínculo ou de trabalho rural a partir de prova surgida após a propositura da ação), o juiz fixará a Data do Início do Benefício **na citação válida** ou na data posterior em que preenchidos os requisitos, nos termos do Tema 995/STJ.

2.4) Em qualquer caso deve ser respeitada a prescrição das parcelas anteriores aos cinco últimos anos contados da propositura da ação.

11. Solução do caso concreto: a presente ação trata de pedido de concessão de aposentadoria por tempo de contribuição, com contagem de tempo laborado em regime próprio, cujo documento comprobatório - CTC - expedida pela Prefeitura do Município de Bom Sucesso do Itararé, apenas foi anexado pela parte autora quando da apresentação da petição inicial da ação judicial. Por se tratar de documento que o INSS não teria acesso a menos que a parte o apresentasse quando do pedido administrativo, a solução ao caso se enquadra no item 2.3 da tese ora proposta, devendo ser fixada a Data do Início do Benefício na data da apresentação da contestação, uma vez que a oferta da peça de defesa foi anterior à juntada do mandado de citação.

12. Recurso especial do INSS provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça,

prossequindo o julgamento, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial do INSS, para reconhecer a procedência da ação, com os efeitos financeiros fixados na data da apresentação da contestação, uma vez que a oferta da peça de defesa foi anterior à juntada do mandado de citação, nos termos da fundamentação de voto do Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues, que lavrará o acórdão.

Foi aprovada, por maioria, vencida a Sra. Ministra Relatora, a seguinte tese jurídica no tema repetitivo 1124:

1) Configuração do interesse de agir para a propositura da ação judicial previdenciária:

1.1) O segurado deve apresentar requerimento administrativo apto, ou seja, com documentação minimamente suficiente para viabilizar a compreensão e a análise do requerimento.

1.2) A apresentação de requerimento sem as mínimas condições de admissão ("indeferimento forçado") pode levar ao indeferimento imediato por parte do INSS.

1.3) O indeferimento de requerimento administrativo por falta de documentação mínima, configurando indeferimento forçado, ou a omissão do segurado na complementação da documentação após ser intimado, impede o reconhecimento do interesse de agir do segurado; ao reunir a documentação necessária, o segurado deverá apresentar novo requerimento administrativo.

1.4) Quando o requerimento administrativo for acompanhado de documentação apta ao seu conhecimento, porém insuficiente à concessão do benefício, o INSS tem o dever legal de intimar o segurado a complementar a documentação ou a prova, por carta de exigência ou outro meio idôneo. Caso o INSS não o faça, o interesse de agir estará configurado.

1.5) Sempre caberá a análise fundamentada, pelo Juiz, sobre se houve ou não desídia do segurado na apresentação de documentos ou de provas de seu alegado direito ou, por outro lado, se ocorreu uma ação não colaborativa do INSS ao deixar de oportunizar ao segurado a complementação da documentação ou a produção de prova.

1.6) O interesse de agir do segurado se configura quando este levar a Juízo os mesmos fatos e as mesmas provas que levou ao processo administrativo. Se desejar apresentar novos documentos ou arguir novos fatos para pleitear seu benefício, deverá apresentar novo requerimento administrativo (Tema 350/STF). A ação judicial proposta nessas condições deve ser extinta sem julgamento do mérito por falta de interesse de agir.

A exceção a este tópico ocorrerá apenas quando o segurado apresentar em juízo documentos tidos pelo juiz como não essenciais, mas complementares ou em reforço à prova já apresentada na via administrativa e considerada pelo Juiz como apta, por si só, a levar à concessão do benefício.

2) Data do início do benefício e seus efeitos financeiros:

2.1) Configurado o interesse de agir, por serem levados a Juízo os mesmos fatos e mesmas provas apresentadas ao INSS no processo administrativo, em caso de procedência da ação o Magistado fixará a Data do Início do Benefício na Data de Entrada do Requerimento, se entender que os requisitos já estariam preenchidos quando da apresentação do requerimento administrativo, a partir da análise da prova produzida no processo administrativo ou da prova produzida em juízo que confirme o conjunto probatório do processo administrativo. Se entender que os requisitos foram preenchidos depois, fixará a DIB na data do preenchimento posterior dos requisitos, nos termos do Tema 995/STJ.

2.2) Quando o INSS, ao receber um pedido administrativo apto, mas com instrução deficiente, deixar de oportunizar a complementação da prova, quando tinha a obrigação de fazê-lo, e a prova for levada a Juízo pelo segurado ou produzida em Juízo, o magistrado poderá fixar a Data do Início do Benefício na Data da Entrada do Requerimento Administrativo, quando entender que o segurado já faria jus ao benefício na DER, ou em data posterior em que os requisitos para o benefício teriam sido cumpridos, ainda que anterior à citação, reafirmando a DER nos termos do Tema 995/STJ.

2.3) Quando presente o interesse de agir e for apresentada prova somente em juízo, não levada ao conhecimento do INSS na via administrativa porque surgida após a propositura da ação ou por comprovada impossibilidade material (como por exemplo uma

perícia judicial que reconheça atividade especial, um PPP novo ou LTCAT, o reconhecimento de vínculo ou de trabalho rural a partir de prova surgida após a propositura da ação), o juiz fixará a Data do Início do Benefício na citação válida ou na data posterior em que preenchidos os requisitos, nos termos do Tema 995/STJ.

2.4) Em qualquer caso deve ser respeitada a prescrição das parcelas anteriores aos cinco últimos anos contados da propositura da ação.

Votaram com o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Gurgel de Faria, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela e Francisco Falcão.

Não participou do julgamento, no caso concreto, o Sr. Ministro Marco Aurélio Bellizze.

Brasília, 17 de outubro de 2025.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1905830 - SP (2020/0303424-8)

RELATORA : **MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA**
RECORRENTE : **INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**
RECORRIDO : **SUELI DE FREITAS PEDROSO**
ADVOGADO : **EDMAR ROBSON DE SOUZA - SP303715**
INTERES. : **IAPE - INSTITUTO DOS ADVOGADOS PREVIDENCIARIOS - CONSELHO FEDERAL - "AMICUS CURIAE"**
ADVOGADOS : **HÉLIO GUSTAVO ALVES - SP187555**
 JOSE ENEAS KOVALCZUK FILHO - SC019657
 CAROLINA PEREIRA DE ALBUQUERQUE SCHELBAUER E OUTRO(S) - SC022188
INTERES. : **INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO IBDP - "AMICUS CURIAE"**
ADVOGADOS : **JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER E OUTRO(S) - RS046917**
 ALEXANDRE SCHUMACHER TRICHES - RS065635
 GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN - SC018200
 DIEGO HENRIQUE SCHUSTER - RS080210
 ADRIANO MAUSS - RS106635
INTERES. : **INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS - IEPREV - "AMICUS CURIAE"**
ADVOGADOS : **ROBERTO DE CARVALHO SANTOS - MG092298**
 TIAGO BECK KIDRICKI - RS058280
 JOÃO OSVALDO BADARI ZINSLY RODRIGUES E OUTRO(S) - SP279999
INTERES. : **CENTRAL UNICA DOS TRABALHADORES-CUT - "AMICUS CURIAE"**
ADVOGADOS : **JOSÉ EYMARD LOGUÉRCIO - DF001441A**
 CARLOS FERNANDES CONINCK JÚNIOR - DF061129

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Especial interposto pelo INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS, com fundamento no art. 105, III, "a", da Constituição da República, buscando a reforma de acórdão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região que, acolhendo o pedido de concessão de aposentadoria por tempo de contribuição à autora SUELI DE FREITAS PEDROSO, fixou a data de início do benefício na data de entrada do requerimento administrativo. O INSS alega que houve violação ao art. 240 do Código de Processo Civil, visto

que o direito da segurada autora foi demonstrado por documento produzido apenas em Juízo. Requer a reforma parcial do acórdão, para que a data do início do benefício seja fixada na data da citação.

O recurso especial foi afetado ao rito dos repetitivos pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, para dirimir controvérsia enunciada, em um momento inicial, como "Definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS: se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária" (fl. 373).

Determinou-se a suspensão do trâmite de todos os processos em grau recursal, tanto no âmbito dos Tribunais quanto nas Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais, cujos objetos coincidam com o da matéria afetada (art. 1.037, II, do CPC).

Deferiu-se o ingresso como *amicus curiae* do Instituto dos Advogados Previdenciários - Conselho Federal - IAPE (fl. 523).

O INSS ofereceu razões (fls. 534-555). Sustentou que as provas devem ser previamente submetidas à administração, na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Pugnou pelo provimento do recurso especial.

O Ministério Público Federal opinou pela solução do mérito da controvérsia, com a "admissão do termo inicial como a datado requerimento administrativo" (fls. 561-571).

Deferiu-se o ingresso como *amicus curiae* do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP (fls. 573-574) e do Instituto de Estudos Previdenciários - IEPREV (fls. 582-583).

O Instituto dos Advogados Previdenciários - Conselho Federal - IAPE ofereceu razões (fls. 591-600). Sustentou que o INSS tem o dever de orientar o segurado. Alegou que INSS tem o compromisso de produzir as provas imprescindíveis ao próprio convencimento, sendo que é do Instituto o ônus de sua realização. Sustentou que as prestações vencidas a contar da DER já estão incorporadas ao patrimônio jurídico do requerente.

O Instituto de Estudos Previdenciários - IEPREV ofereceu razões (fls. 582-583). Sustentou que o INSS tem o dever de orientar o segurado. Alegou que a data de início do benefício não deve ser posterior à data de entrada do requerimento. Defendeu a fixação da tese de que DIB deve ser a mesma da DER, ainda que as provas tenham sido exibidas apenas em Juízo.

Em questão de ordem, modificou-se o escopo da controvérsia para "Caso superada a ausência do interesse de agir, definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS, se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária".

O Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP e o Instituto de Estudos Previdenciários - IEPREV ofereceram razões . Sustentaram que o termo inicial dos benefícios previdenciários é tratada diretamente na lei de regência. Ressaltaram o dever do INSS de orientar o requerente e de expedir carta de exigência quanto a provas faltantes. Defenderam a adoção de tese que determine a fixação da data de início do benefício na data de entrada do requerimento.

Deferiu-se o ingresso no feito como *amicus curiae* formulado pela CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES - CUT (fls. 767-768).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de recurso especial discutindo a data de início do benefício previdenciário, tendo em vista que a prova do fato constitutivo do direito foi apresentada apenas em Juízo. O recurso foi afetado ao rito dos repetitivos.

Tema repetitivo

O recurso foi afetado ao rito dos repetitivos para dirimir a seguinte controvérsia: "Caso superada a ausência do interesse de agir, definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS, se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária".

Discute-se qual deve ser o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários, correspondente à Data de Início do Benefício (DIB), nos casos em que a pessoa requerente não apresentou, perante a administração previdenciária, as provas de seu direito, vindo a fazê-lo apenas em Juízo.

A tese favorável às seguradas e aos segurados é que a DIB deve corresponder à Data de Entrada do Requerimento (DER) - ou, até mesmo antes, quando a legislação do benefício em espécie adota data anterior ao protocolo.

No lado oposto, o INSS postula que o termo inicial dos efeitos financeiros seja a data da citação judicial.

Esse tema já foi enfrentado pelo Superior Tribunal de Justiça. O mais relevante acórdão decidiu favoravelmente às pessoas seguradas da previdência, ao afirmar, em incidente de uniformização de jurisprudência, que a "comprovação extemporânea da situação jurídica consolidada em momento anterior não tem o condão de afastar o direito adquirido do segurado, impondo-se o reconhecimento do direito ao benefício previdenciário no momento do requerimento administrativo, quando preenchidos os requisitos para a concessão da aposentadoria" (STJ, Pet n. 9.582/RS, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, julgado em 26/8/2015, DJe de 16/9/2015).

O ponto de vista da pessoas credora da prestação é defendido pela doutrina. José Antônio Savaris leciona que a jurisdição previdenciária é regida pela *primazia do acerto* da relação previdenciária, não pelo simples controle do ato administrativo. De acordo com o autor, o processo judicial não se presta apenas à *revisão da legalidade do ato administrativo*, mas tem por função última o *acerto da relação jurídica de proteção social* (**Direito Processual Previdenciário**. 11. ed. Curitiba: Alteridade, 2023. p. 219). Por isso, "o que importa é a definição da relação jurídica de proteção social e, a partir dela, entregar à parte o bem da vida nos precisos termos a que faz jus" (**Direito Processual Previdenciário**. 11. ed. Curitiba: Alteridade, 2023. p. 232).

Apesar de tudo, a questão não foi, até o momento, pacificada.

No âmbito dos juizados especiais federais, não há uma posição firme. A Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais afetou o tema 292 (Qual o marco temporal de fixação da Data de Início do Benefício (DIB) nos casos em que o interessado, apesar de reunir os requisitos para a concessão na Data do Requerimento Administrativo (DER), apenas apresenta os elementos de prova essenciais ao reconhecimento do direito na via judicial, quando poderia tê-lo feito antes), mas retrocedeu, no aguardo da orientação a ser adotada neste julgado (TNU, PEDILEF 0507050-88.2019.4.05.8500/SE, Rel. Juiz Federal Francisco Glauber Pessoa Alves, julgado em 17/02/2023).

Como visto, portanto, a controvérsia não foi respondida em definitivo.

É possível evoluir em sua solução, a partir da orientação adotada pelo Supremo Tribunal Federal no precedente relativo à necessidade de prévio requerimento administrativo para ingressar com demandas previdenciárias em Juízo. Naquela decisão, ficou assentado ser imperioso formular o pedido administrativo, para ter interesse de agir na via judicial (STF, Tema 350 da Repercussão Geral, RE 631.240, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 03/09/2014).

Em embargos ao mencionado julgado, o STF deliberou "sobre a eventual diversidade de documentos juntados em processo administrativo e judicial". Afirmou que "a regra geral é a que consta do voto condutor do acórdão embargado: será necessário prévio requerimento administrativo se o documento ausente no processo administrativo referir-se a matéria de fato que não tenha sido levada ao conhecimento da Administração", sendo que "eventuais exceções devem ser concretamente motivadas" (STF, Tema 350 da Repercussão Geral, Emb. Decl. no RE 631.240, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/2016. § 5).

Portanto, foi fixado entendimento no sentido de que as provas que instruem o processo judicial devem ser as mesmas que instruíram o requerimento administrativo. Não haverá legítimo interesse processual quando a exibição das provas ocorrer apenas em Juízo.

Ainda assim, caso superada a falta de legítimo interesse processual, resta ver qual a data do início do benefício.

De acordo com o INSS, o art. 240 do CPC determina que a citação é a data dos efeitos financeiros - Art. 240. A citação válida, ainda quando ordenada por Juízo incompetente, induz litispendência, torna litigiosa a coisa e constitui em mora o devedor, ressalvado o disposto nos arts. 397 e 398 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

O art. 240 do CPC não resolve a questão diretamente, merecendo conjugação com o grupo de disposições sobre o início dos benefícios previdenciários e dos efeitos de sua revisão. Devem ser também levadas em conta as disposições da Lei n. 8.213/1991 que tratam da data de início de cada um dos benefícios em espécie - art. 43, § 1º (aposentadoria por invalidez), art. 49 (aposentadoria por idade), art. 54 (aposentadoria por tempo de contribuição), art. 57, § 2º (aposentadoria especial), art. 60, *caput* e § 1º (auxílio-doença), art. 71 (salário-maternidade), art. 74 (pensão por morte) e art. 80 (auxílio-reclusão) - e do início dos efeitos da revisão da renda mensal (art. 37).

De forma geral, a previsão é de que os benefícios são devidos a partir da data de entrada do requerimento. A legislação fixa a data a partir da qual cada um dos benefícios em espécie é devido. Em alguns casos, de forma mais favorável ao beneficiário, a lei prevê a retroação à data da ocorrência de seu evento gerador. Mas, nesses casos, a própria lei fixa um intervalo de dias após a ocorrência do fato gerador, no qual a pessoa interessada deverá dar entrada no requerimento administrativo. Se não o fizer nesse prazo, a data de início corresponderá à entrada do requerimento. Por exemplo, o auxílio-doença do contribuinte individual é devido a partir da data do início da incapacidade, se requerido em até trinta dias, ou da entrada do requerimento, em caso contrário (art. 43, § 1º, b).

A legislação não determina a concessão de benefícios de ofício. Portanto, a demora na entrada do requerimento posterga o início do benefício, prejudicando a segurada ou o segurado ou a ou o dependente. A regra é que os benefícios iniciem da data de entrada do requerimento, salvo quando a lei concede uma janela temporal para a retroação à data do evento que faz surgir o direito.

A ancoragem do início do benefício na data de entrada do requerimento protege contra a demora na tramitação do processo administrativo. A demora na produção de provas não prejudica a pessoa requerente, desde que não tenha havido decisão. Ou seja, a data de início do benefício será a mesma se a prova do direito for apresentada já na entrada do requerimento, ou mais adiante, inclusive em atendimento a carta de exigência. Ainda que a instrução se alongue, não haverá prejuízo, desde que se produzam as provas antes da decisão administrativa.

Contudo, a proteção contra a demora na produção de provas pelo requerente não é absoluta. A apresentação das provas constitutivas do direito após a decisão administrativa prejudica a pessoa requerente. Não se trata de perda do direito ao benefício previdenciário em si - mesmo após o indeferimento, é possível apresentar novos documentos, em grau de recurso ou em novo requerimento, e o direito de fundo não se perde. O que ocorre é perda das mensalidades - os efeitos financeiros do benefício previdenciário somente iniciarão na data de entrada do novo requerimento ou no momento em que prova for efetivamente produzida.

Nesse sentido, o Regulamento da Previdência Social (Decreto n. 3.048/1999) prevê que a "apresentação de documentação incompleta não constitui, por si só, motivo para recusa do requerimento de benefício" (art. 176, *caput*), devendo o INSS emitir "carta de exigência" (art. 176. § 1º).

A apresentação de provas após a negativa administrativa é possível em novo requerimento, ou mesmo em grau recursal (art. 176. § 5º a 7º, do Decreto n. 3.048/1999), mas os efeitos financeiros terão início desde a nova DER ou da data da produção da prova anteriormente omitida.

Portanto, não é exato que as parcelas vencidas desde a aquisição do direito ou desde DER já compõem o patrimônio jurídico da pessoa segurada ou dependente. O direito ao benefício não produz efeitos financeiros antes da entrada do requerimento. Caso o pedido administrativo não tenha sucesso por falta de provas que cabiam à pessoa interessada, os efeitos financeiros somente se produzirão após a formulação de novo requerimento - ou seja, a partir de uma segunda DER.

A mesma lógica deve reger a apresentação de provas em Juízo apenas.

Na esteira do entendimento do STF sobre a necessidade de prévio requerimento administrativo para o ingresso em Juízo (STF, Tema 350 da Repercussão Geral, RE 631.240, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 03/09/2014), há uma tendência jurisprudencial de impedir a apresentação de provas diretamente na via jurisdicional. Se a segurada ou segurado ou a ou o dependente não produziu prova que lhe competia perante a administração, não poderá produzir essa prova pela primeira vez em Juízo, por falta de legítimo interesse processual.

A superação da falta de legítimo interesse processual é excepcional. Caso venha a ocorrer, deve ser acompanhada da mesma sanção que a pessoa requerente sofreria na via administrativa - a perda do direito às parcelas correspondentes ao período até a véspera do segundo requerimento.

Assim, no processo judicial, deve ser traçado um paralelo com a regência do requerimento administrativo, de modo que a data de início do benefício será a data da citação.

Essa conclusão não é alterada pelos princípios que regem a relação previdenciária.

A administração previdenciária tem a atribuição de "esclarecer junto aos beneficiários seus direitos sociais e os meios de exercê-los e estabelecer conjuntamente com eles o processo de solução dos problemas que emergirem da sua relação com a Previdência Social, tanto no âmbito interno da instituição como na dinâmica da sociedade" (Lei n. 8213/1991) e, de um modo geral, orientar os beneficiários quanto aos seus direitos.

No entanto, a pessoa interessada no benefício previdenciário também tem ônus procedimentais. Os benefícios previdenciários não são concedidos integralmente de ofício. Cabe ao interessado formular requerimentos e comprovar o seu direito, salvo nas hipóteses em que os dados relevantes estão de posse da própria administração.

É importante apontar que a pessoa requerente tem ônus probatórios no processo administrativo previdenciário. Aplica-se a regra geral da Lei do Processo Administrativo, segundo o qual "cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado" (art. 36 da Lei n. 9.789/1999), sem prejuízo da possibilidade de a administração agir de ofício (art. 29 da Lei n. 9.789/1999) e mesmo de possuir o ônus de produzir as provas que já estão em seu poder (art. 37 da Lei n. 9.789/1999) (SAVARIS, José Antonio. **Direito Processual Previdenciário**. 11. ed. Curitiba: Alteridade, 2023. p. 286). Especificamente no âmbito previdenciário, a regra é que os vínculos e as remunerações sejam comprovadas com base no Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, mantido pela administração para essa finalidade.

Também é certo que o INSS tem o dever de auxiliar, orientar e colaborar com as pessoas interessadas na produção das provas necessárias à demonstração dos direitos destes.

Mas, apesar dos temperamentos, a regra geral de que o ônus da prova cabe a quem alega se aplica ao processo administrativo previdenciário, conforme disposição legal (art. 36 da Lei n. 9.789/1999).

Da mesma forma, a primazia do accertamento da relação previdenciária não se traduz em uma possibilidade de o magistrado ignorar os ônus legalmente impostos ao interessado na obtenção do benefício. A primazia do accertamento permite ao magistrado avançar em análises não feitas pela administração previdenciária, para determinar a concessão de um benefício injustamente negado. Isso não quer dizer que, além de declarar o direito, o juiz deva condenar ao pagamento de parcelas vencidas anteriormente a sua demonstração.

Não fora assim, todo o benefício previdenciário iniciaria na data da aquisição do direito. O requerimento administrativo seria desnecessário e, mesmo quando realizado, a data de início dos benefícios não corresponderia ao protocolo, mas retroagiria à aquisição do direito.

Dessa forma, merece acolhida, ao menos em parte, a tese de que, se o requerente não produziu a prova na esfera administrativa, a data de início do benefício deve coincidir com a data da citação.

Essa conclusão, no entanto, é regida pela lógica de que a pessoa interessada não se desincumbiu do ônus probatório que lhe competia no processo administrativo, vindo a fazê-lo apenas no processo judicial.

A conclusão é aplicável aos meios de prova em geral, mas em especial à prova documental. Incumbe ao requerente produzir os documentos aptos a demonstrar o seu direito, inclusive buscando aqueles que estiverem de posse de terceiros.

Mais cautela, no entanto, deve ser adotada em relação às provas que dependem da colaboração da administração em sua produção, ou que seriam excessivamente onerosas para a pessoa segurada ou dependente.

Depende da colaboração da administração a produção de provas orais. Para essas, o INSS deve designar a justificação administrativa, oportunizando a apresentação de testemunhas.

Nesse caso, existem duas distintas possibilidades: se o interessado não se desincumbe do ônus de apresentar testemunhas na justificação administrativa, e vem a fazê-lo apenas em Juízo, a DIB deve corresponder à citação. Se, pelo contrário, o processo administrativo é encerrado sem a designação da justificação administrativa, a DIB deve corresponder à DER.

Nas provas periciais, a colaboração da administração pode ser essencial. É o caso da perícia médica, que normalmente não é substituída por documentação produzida unilateralmente pela pessoa segurada. Assim, se a pessoa segurada faltar à perícia médica administrativa, a DIB corresponderá à citação. Mas, se a perícia não for designada no processo administrativo, a DIB deverá corresponder à DER.

Outros tipos de perícia poderiam ser, em tese, produzidas unilateralmente - como a perícia para a comprovação de tempo especial. Em tese, seria possível a produção unilateral de perícia individual, para substituir a LTCAT (art. 277, IV, da IN INSS n. 128/2022). Mas a realização da prova pericial exige a colaboração da empresa e a contratação de perito específico, o que torna sua realização excessivamente onerosa para a pessoa segurada.

Em síntese, caso superada a ausência do interesse de agir, o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS, será a citação da autarquia previdenciária, salvo se a pessoa não pôde produzir a prova na esfera administrativa porque dependia de participação da administração e esta não ofereceu a oportunidade, ou se a produção unilateral da prova seria excessivamente onerosa.

Tese Repetitiva

Com base nas considerações feitas, adota-se a seguinte tese: **Superada a ausência do interesse de agir, o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente será a data da citação, caso o direito tenha sido comprovado por: a) documento não juntado ao processo administrativo; b) testemunha não apresentada em justificação administrativa designada para tanto; c) prova pericial, após ausência de apresentação da pessoa ou coisa a ser periciada, ou qualquer forma de falta colaboração com perícia administrativa; d) outra prova qualquer, quando incumbia à pessoa interessada fazê-lo sem ônus excessivo e foi conferida a devida oportunidade no processo administrativo.**

Modulação de efeitos

O art. 927, § 3º, do CPC, dispõe que “pode haver modulação dos efeitos” da decisão na “alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos”, no “interesse social e no da segurança jurídica”.

A modulação dos efeitos da decisão possui natureza excepcional e deve ser realizada quando há mudança na orientação jurisprudencial consolidada.

Não há razão para modular o entendimento aqui definido. Como mencionado na fundamentação, a orientação do Supremo Tribunal Federal, de 2016, é no sentido de que nem sequer é cabível produzir provas no processo judicial que não tenham sido juntadas ao processo administrativo (Emb. Decl. no RE 631.240, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/2016. § 5). Logo, a despeito de existir uma orientação mais antiga do STJ favorável aos segurados (Pet n. 9.582/RS, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, julgado em 26/8/2015), não havia uma jurisprudência uniforme a ser observada.

Assim, não é cabível a modulação dos efeitos desta decisão, que deverá ser aplicada não apenas aos casos futuros, mas também aos pendentes nos quais a discussão sobre a data de início do benefício não esteja preclusa.

Caso concreto

No caso concreto, a decisão recorrida concedeu, com efeitos a partir da data de entrada do requerimento administrativo, aposentadoria por tempo de contribuição, com base em documento apresentado apenas em Juízo.

O benefício foi indeferido por falta de tempo de contribuição em 26/12/2015 (fls. 19-20). O indeferimento ocorreu porque não foram computados os períodos trabalhados com vínculo em regime próprio de previdência social - fl. 207 -, pela falta de apresentação de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC).

No processo judicial, a segurada comprovou o tempo de contribuição faltante, produzindo Certidão de Tempo de Contribuição (CTC), expedida por entidade da administração pública (fls. 24-26).

Apesar de o documento não ter sido produzido na via administrativa, a decisão recorrida adotou o entendimento mais favorável à segurada, fixando a data de início do benefício na data do entrada do requerimento.

Portanto, o aqui preconizado foi contrariado pela decisão recorrida.

Logo, o recurso do INSS deve ser conhecido e provido.

A data de início do benefício previdenciário deve ser fixada na data da juntada da contestação, visto que anterior à juntada do mandado de citação (art. 239, § 1º, do CPC). Logo, a DIB deve ser fixada em 13/06/2017 (fls. 61-66).

Conclusão

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial, fixando a data de início do benefício na data da juntada da contestação (13/06/2017).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1905830 - SP (2020/0303424-8)

RELATORA : **MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA**
RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
RECORRIDO : SUELI DE FREITAS PEDROSO
ADVOGADO : EDMAR ROBSON DE SOUZA - SP303715
INTERES. : IAPE - INSTITUTO DOS ADVOGADOS PREVIDENCIARIOS -
CONSELHO FEDERAL - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : HÉLIO GUSTAVO ALVES - SP187555
JOSE ENEAS KOVALCZUK FILHO - SC019657
CAROLINA PEREIRA DE ALBUQUERQUE SCHELBAUER E
OUTRO(S) - SC022188
INTERES. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO IBDP -
"AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER E OUTRO(S) - RS046917
ALEXANDRE SCHUMACHER TRICHES - RS065635
GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN - SC018200
DIEGO HENRIQUE SCHUSTER - RS080210
ADRIANO MAUSS - RS106635
INTERES. : INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS - IEPREV -
"AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : ROBERTO DE CARVALHO SANTOS - MG092298
TIAGO BECK KIDRICKI - RS058280
JOÃO OSVALDO BADARI ZINSLY RODRIGUES E OUTRO(S) -
SP279999
INTERES. : CENTRAL UNICA DOS TRABALHADORES-CUT - "AMICUS
CURIAE"
ADVOGADOS : JOSÉ EYMARD LOGUÉRCIO - DF001441A
CARLOS FERNANDES CONINCK JÚNIOR - DF061129

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. CONCESSÃO OU REVISÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. PROVA NÃO SUBMETIDA AO CRIVO ADMINISTRATIVO. INTERESSE DE AGIR. TERMO INICIAL DOS EFEITOS FINANCEIROS. DATA DA ENTRADA DO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO (DER) OU DATA DA CITAÇÃO. DEVER DE COLABORAÇÃO E BOA-FÉ. ATUAÇÃO COOPERATIVA ENTRE O SEGURADO E A

ADMINISTRAÇÃO. CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA A FIXAÇÃO DO TERMO INICIAL. FIXAÇÃO DE TESE JURÍDICA VINCULANTE. SOLUÇÃO DO CASO CONCRETO: PROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL.

1. Controvérsia jurídica submetida à apreciação do STJ sintetizada na seguinte proposição quando da afetação do recurso especial ao regime dos recursos repetitivos (Tema 1.124/STJ): “Caso superada a ausência do interesse de agir, definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS, se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária”.

2. O interesse de agir é condição para a propositura da ação judicial previdenciária, que somente se configura quando o segurado, comprovando a existência de um prévio requerimento administrativo do benefício pretendido, demonstrar que o benefício previdenciário ou assistencial já era devido na data da apresentação do requerimento administrativo. Ou seja, a parte terá submetido à apreciação judicial a mesma matéria de fato e o mesmo conjunto probatório apresentados no processo administrativo, nos termos do Tema 350/STF e do Tema 660/STJ.

3. Somente o procedimento administrativo apto - com oportunidade para a complementação, pelo segurado, de provas documentais e eventual realização de justificação administrativa, perícia médica nos benefícios por incapacidade - e com decisão fundamentada, é suficiente para configurar o interesse de agir para a ação judicial. Havendo interesse em apresentar novas provas ou arguir novos fatos, o segurado não poderá fazê-lo diretamente ao Poder Judiciário, devendo apresentar novo requerimento administrativo (Tema 350/STF), sob pena de extinção do processo por falta de interesse de agir.

4. O requerimento administrativo desprovido de documentação mínima, com documentos suficientes para permitir a análise administrativa de sua pretensão, caracterizando o chamado “indeferimento forçado”, não é apto a configurar o interesse de agir. A ausência de tais elementos afasta a resistência indevida da autarquia e impõe ao interessado a formulação de novo requerimento administrativo.

5. A demora do INSS na análise dos pedidos é um grave problema, que deve ser corretamente reconhecido, analisado e solucionado, o que não exclui a obrigação do interessado de entregar a documentação completa à autarquia previdenciária antes de transferir ao Poder Judiciário a avaliação desses documentos ou a produção de nova prova.

6. Por outro lado, o INSS, ao receber um requerimento administrativo apto a ser analisado, porém incompleto e que não seja suficiente para a concessão do benefício, tem o dever legal de oportunizar a complementação de prova por parte do segurado.

7. A boa-fé objetiva e a cooperação processual (Lei 9.784/99, art. 4º, II; CPC, arts. 5º e 6º) devem nortear tanto a atuação da autarquia quanto do segurado, de modo a evitar o ajuizamento prematuro de ações judiciais e a assegurar a efetividade do processo administrativo previdenciário como instrumento de concretização do direito social à Previdência.

8. Não haverá decadência ou prescrição do fundo de direito para o pedido de revisão judicial do ato de indeferimento, cancelamento ou cessação de benefício previdenciário (Tema 313/STF).

9. Considerando a imensa variedade de situações que podem acontecer na prática previdenciária, a tese jurídica abarca situações concretas e a consequência jurídica das atitudes tomadas pelas partes na via administrativa e em juízo, assim sintetizadas.

10. TESE FIXADA:

1) QUANTO À CONFIGURAÇÃO DO INTERESSE DE AGIR PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO JUDICIAL PREVIDENCIÁRIA:

1.1) O segurado deve apresentar **requerimento administrativo apto**, ou seja, com documentação minimamente suficiente para viabilizar a compreensão e a análise do requerimento.

1.2) A apresentação de requerimento **sem as mínimas condições de admissão** ("indeferimento forçado") pode levar ao indeferimento imediato por parte do INSS.

1.3) O indeferimento de requerimento administrativo por falta de documentação mínima, configurando *indeferimento forçado*, ou a omissão do segurado na complementação da documentação após ser intimado, **impede o reconhecimento do interesse de agir do segurado**; ao reunir a documentação necessária, o segurado deverá apresentar **novo requerimento administrativo**.

1.4) Quando o requerimento administrativo for acompanhado de **documentação apta ao seu conhecimento**, porém insuficiente à concessão do benefício, o INSS tem o **dever legal de intimar o segurado a complementar a documentação ou a prova**, por carta de exigência ou outro meio idôneo. Caso o INSS não o faça, o interesse de agir estará configurado.

1.5) Sempre caberá a **análise fundamentada, pelo Juiz**, sobre se houve ou não desídia do segurado na apresentação de documentos ou de provas de seu alegado direito ou, por outro lado, se ocorreu uma ação não colaborativa do INSS ao deixar de oportunizar ao segurado a complementação da documentação ou a produção de prova.

1.6) O interesse de agir do segurado se configura quando este levar a Juízo os mesmos fatos e as mesmas provas que levou ao processo administrativo. **Se desejar apresentar novos documentos ou arguir novos fatos para pleitear seu benefício, deverá apresentar novo requerimento administrativo** (Tema 350/STF). A ação judicial proposta nessas condições deve ser **extinta sem julgamento do mérito** por falta de interesse de agir.

A exceção a este tópico ocorrerá apenas quando o segurado apresentar em juízo **documentos tidos pelo juiz como não essenciais, mas complementares ou em reforço à prova já apresentada** na via administrativa e considerada pelo Juiz como apta, por si só, a levar à concessão do benefício.

2) QUANTO À DATA DO INÍCIO DO BENEFÍCIO E OS EFEITOS FINANCEIROS:

2.1) Configurado o interesse de agir, **por serem levados a Juízo os mesmos fatos e mesmas provas apresentadas ao INSS no processo administrativo**, em caso de procedência da ação o Magistrado fixará a Data do Início do Benefício na Data de Entrada do Requerimento, se entender que **os requisitos já estariam preenchidos** quando da apresentação do requerimento administrativo, **a partir da análise da prova produzida no processo administrativo ou da prova produzida em juízo que confirme o conjunto probatório do processo administrativo**. Se entender que os requisitos foram preenchidos depois, fixará a DIB na data do **preenchimento posterior dos requisitos**, nos termos do Tema 995/STJ.

2.2) **Quando o INSS, ao receber um pedido administrativo apto, mas com instrução deficiente, deixar de oportunizar a complementação da prova, quando tinha a obrigação de fazê-lo**, e a prova for levada a Juízo pelo segurado ou produzida em Juízo, o magistrado poderá fixar a Data do Início do Benefício na Data da Entrada do Requerimento Administrativo, **quando entender que o segurado já faria jus ao benefício na DER**, ou em data posterior em que os requisitos para o benefício teriam sido cumpridos, ainda que anterior à citação, reafirmando a DER nos termos do Tema 995/STJ.

2.3) Quando presente o interesse de agir e **for apresentada prova somente em juízo, não levada ao conhecimento do INSS na via administrativa porque surgida após a propositura da ação ou por comprovada impossibilidade material** (como por exemplo uma perícia judicial que reconheça atividade especial, um PPP novo ou LTCAT, o reconhecimento de vínculo ou de trabalho rural a partir de prova surgida após a propositura da ação), o juiz fixará a Data do Início do Benefício **na citação válida** ou na data posterior em que preenchidos os requisitos, nos termos do Tema 995/STJ.

2.4) Em qualquer caso deve ser respeitada a prescrição das parcelas anteriores aos cinco últimos anos contados da propositura da ação.

11. Solução do caso concreto: a presente ação trata de pedido de concessão de aposentadoria por tempo de contribuição, com contagem de tempo laborado em regime próprio, cujo documento comprobatório - CTC - expedida pela Prefeitura do Município de Bom Sucesso do Itararé, apenas foi anexado pela parte autora quando da apresentação da petição inicial da ação judicial. Por se tratar de documento que o INSS não teria acesso a menos que a parte o apresentasse quando do pedido administrativo, a solução ao caso se enquadra no item 2.3 da tese ora proposta, devendo ser fixada a Data do Início do Benefício na data da apresentação da contestação, uma vez que a oferta da peça de defesa foi anterior à juntada do mandado de citação.

12. Recurso especial do INSS provido.

VOTO-VISTA

O Exmo. Senhor Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES: Cuida-se de recurso especial interposto pelo INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS

para impugnar acórdão proferido pelo TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO assim ementado (fls. 250/252):

PREVIDENCIÁRIO. PROCESSO CIVIL. APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. CERTIDÃO DE TEMPO DE SERVIÇO. RECONHECIMENTO. CONTAGEM RECÍPROCA. REQUISITOS PREENCHIDOS NA DER. CORREÇÃO MONETÁRIA. APELAÇÃO DO INSS CONHECIDA E PARCIALMENTE PROVIDA.

- Discute-se a concessão de aposentadoria por tempo de contribuição desde a data do requerimento na via administrativa.

- Insta frisar não ser o caso de ter por interposta a remessa oficial, por ter sido proferida a sentença na vigência do Novo CPC, cujo artigo 496, § 3º, I, afasta a exigência do duplo grau de jurisdição quando a condenação ou o proveito econômico for inferior a 1000 (mil) salários-mínimos. No presente caso, a toda evidência não se excede esse montante.

- Afastada a alegação do INSS de descabimento da tutela jurídica deferida. Convencido o julgador do direito da parte e presentes os requisitos do artigo 497 do CPC/2015, a tutela jurisdicional pode ser antecipada na própria sentença. Com efeito, não prospera o requerimento de suspensão do cumprimento da decisão por esta relatoria, haja vista não configuradas as circunstâncias dispostas no artigo 1.012, §4º, do mesmo diploma processual. Matéria preliminar rejeitada.

- A parte autora colacionou à exordial os seguintes documentos comprobatórios do tempo de serviço: (i) declaração de averbação de tempo de contribuição, emitida em 13/8/2014, do período de trabalho rural entre 21/9/1973 e 25/7/1991 (Processo n. 0004152-50.2011.8.26.0279 que tramitou pela 1º Vara desta Comarca), totalizando 17 anos, 10 meses e 5 dias; (ii) certidão de tempo de serviço, expedida pela Prefeitura Municipal de Bom Sucesso de Itararé/SP, que indica o trabalho da demandante como agente, nos intervalos de 13/10/1997 a 2/2/1998 (Regime Geral comunitário de saúde da Previdência Social) e de 3/2/1998 a 27/12/1999 (Regime Próprio da Previdência Social); e na função de servente, no lapso de 3/6/2002 a 10/9/2015 (Regime Geral da Previdência Social), totalizando 15 anos, 5 meses e 23 dias de contribuição.

- A Certidão de Tempo de Serviço/Contribuição (CTS/CTC) constitui documento hábil à averbação dos períodos vindicados, nos termos do artigo 125 do Decreto n. 3.048/99; e é dotado de presunção de legitimidade só afastada mediante prova em contrário, o que não se verifica no caso em comento.

- A ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias por parte do empregador, no caso a prefeitura contratante, não pode ser imputada ao empregado, conforme pacífica jurisprudência.

- Nos termos do artigo 125 do Regulamento da Previdência Social e art. 201, § 9º, da CF/88, é assegurada a contagem recíproca, sem qualquer condicionante, hipótese em que os diferentes sistemas de previdência social compensar-se-ão financeiramente.

- O aproveitamento do tempo em favor do segurado implica também no direito de o regime geral "instituidor" receber do regime próprio de "origem" a respectiva compensação financeira, à luz do artigo 3º da Lei n. 9.796/99.

- É válida a certidão de tempo de contribuição trazida aos autos pela parte autora, a qual certifica 15 anos, 5 meses e 23 dias de tempo de contribuição.

- No caso vertente, o requisito da carência restou cumprido em conformidade com o artigo 142 da Lei n. 8.213/91, ainda que excluído o tempo de serviço rural, que não se computa para esse fim.

- Quanto ao tempo de serviço, a declaração de averbação de tempo de serviço e a certidão de tempo de contribuição coligidas à prefacial revelam reunir a parte autora mais de 33 anos de profissão até a data do requerimento administrativo (DER 26/8/2015), suficientes ao deferimento da aposentadoria por tempo de contribuição integral.

- Assim, é devido o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição desde a DER, ocasião em que a demandante trouxe a respectiva certidão de tempo de serviço e já havia reunido os requisitos para tanto.

- Quanto à correção monetária, esta deve ser aplicada nos termos da Lei n. 6.899/81 e da legislação superveniente, bem como do Manual de Orientação de Procedimentos para os cálculos na Justiça Federal, aplicando-se o IPCA-E (Repercussão Geral no RE n. 870.947, em 20/9/2017, Relator Ministro Luiz Fux). Contudo, em 24 de setembro de 2018 (DJE n. 204, de 25/9/2018), o Relator da Repercussão Geral, Ministro Luiz Fux, deferiu, excepcionalmente, efeito suspensivo aos embargos de declaração opostos em face do referido acórdão, razão pela qual resta obstada a aplicação imediata da tese pelas instâncias inferiores, antes da apreciação pelo Supremo Tribunal Federal do pedido de modulação dos efeitos da tese firmada no RE 870.947. É autorizado o pagamento de valor incontroverso.

- Os demais consectários não foram objeto de questionamento nas razões recursais, de modo que se mantêm à luz do julgado a quo

- Assinalo não ter havido contrariedade alguma à legislação federal ou a dispositivos constitucionais.

- Apelação do INSS conhecida e parcialmente provida.

Opostos embargos de declaração, foram eles rejeitados (fls. 284/288).

No recurso especial, interposto com fundamento exclusivo em a, o INSS alega violação ao art. 240 do CPC, sob o fundamento de que os efeitos financeiros do benefício devem ser fixados somente a partir da citação, e não a partir da data de entrada do requerimento administrativo (DER), já que foi somente na esfera judicial que o INSS tomou conhecimento de documentos comprobatórios do tempo de serviço postulado pelo segurado.

O Tribunal Regional Federal da 3ª Região admitiu o recurso especial, selecionando-o, ademais, como representativo de controvérsia, na forma do art. 1.036, § 1º, do CPC (fls. 306/308).

Em 21/9/2021, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça afetou a causa ao regime dos recursos repetitivos, delimitando a controvérsia jurídica submetida à

afetação nos seguintes termos: *"definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS: se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária"* (fls. 366/367).

Foram admitidos no processo, na condição de *amici curiae*, o Instituto dos Advogados Previdenciários - IAPE (fls. 523/524); o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP (fls. 573/574) e o Instituto de Estudos Previdenciários - IEPREV (fls. 582/583) e a Central Única dos Trabalhadores - CUT (fls. 767/768).

Em 22/5/2024, a Primeira Seção do STJ, acolhendo questão de ordem apresentada pelo então Relator, Min. Herman Benjamin, determinou a alteração da proposição sintetizadora da controvérsia, que passou, então, a apresentar a seguinte redação: *"Caso superada a ausência do interesse de agir, definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS, se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária"* (fl. 625/631).

O julgamento teve início na sessão de 08/10/2024, por meio da apresentação do voto da eminente Relatora, Ministra Maria Thereza de Assis Moura.

Em seu substancioso voto, a eminente Relatora reconhece que a despeito do julgamento da PET 9.582/RS pelo STJ (j. 26/8/2015) e da jurisprudência que lhe é caudatária, a questão relativa ao interesse de agir para a ação previdenciária e ao termo inicial dos efeitos financeiros do benefício concedido judicialmente não se encontra até o momento pacificada.

Em sua visão, faz-se necessária uma evolução jurisprudencial, em virtude da orientação vinculante emanada do Supremo Tribunal Federal (STF) a partir do julgamento do RE 631.240/MG, submetido à repercussão geral (Tema 350/STF). Nesse sentido, reconheceu a Relatora que *"foi fixado entendimento no sentido de que as provas que instruem o processo judicial devem ser as mesmas que instruíram o requerimento administrativo. Não haverá legítimo interesse processual quando a exibição das provas ocorrer apenas em Juízo"*.

Além disso, dado que existente o interesse de agir para a ação judicial, compreendeu a douta Relatora que o direito ao benefício não produz efeitos financeiros, como regra, antes da entrada do requerimento. Assim, *"caso o pedido administrativo não tenha sucesso por falta de provas que cabiam à pessoa interessada, os efeitos financeiros somente se produzirão após a formulação de novo requerimento - ou seja, a partir de uma segunda DER"*, devendo ser empregada a mesma lógica quando da

apresentação de provas apenas em Juízo. Noutras palavras, *"merece acolhida, ao menos em parte, a tese de que, se o requerente não produziu a prova na esfera administrativa, a data de início do benefício deve coincidir com a data da citação (...) salvo se a pessoa não pôde produzir a prova na esfera administrativa porque dependia de participação da administração e esta não ofereceu a oportunidade, ou se a produção unilateral da prova seria excessivamente onerosa"*.

Como consequência dos fundamentos alinhavados, encaminhou-se proposta de fixação de tese jurídica de seguinte teor:

Superada a ausência do interesse de agir, o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente será a data da citação, caso o direito tenha sido comprovado por: a) documento não juntado ao processo administrativo; b) testemunha não apresentada em justificação administrativa designada para tanto; c) prova pericial, após ausência de apresentação da pessoa ou coisa a ser periciada, ou qualquer forma de falta [de] colaboração com perícia administrativa; d) outra prova qualquer, quando incumbia à pessoa interessada fazê-lo sem ônus excessivo e foi conferida a devida oportunidade no processo administrativo.

Pedi vista dos autos para mais detido exame da controvérsia em julgamento e, nesta oportunidade, submeto ao douto colegiado minha compreensão da matéria.

Tenho que o voto espelha, com muita propriedade, a matéria posta em julgamento, alinhando a garantia constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV e CPC, art. 3º, *caput*) à regra processual elementar de que, para postular direito em juízo, antes é preciso ter interesse e legitimidade (CPC, art. 17). Nesse sentido, pode-se dizer que o entendimento que emana do voto da eminente Relatora não apenas ratifica, mas complementa a *ratio decidendi* do entendimento jurisprudencial vinculante inaugurado pelo STF no RE 631.240/MG (Tema 350/STF) e secundado pelo STJ no REsp 1.369.834/SP (Tema 660/STJ).

No entanto, o que proponho com este voto é que possamos, nesta oportunidade, **definir com mais clareza quando há ou não há interesse de agir para a ação judicial de reconhecimento do direito ao benefício previdenciário ou assistencial**, porque, como proposto na tese a ser fixada neste julgamento, **após superado o interesse de agir para a ação judicial é que poderemos definir a data em que serão gerados os efeitos financeiros pretendidos pela parte autora**.

Não tenho dúvidas em dizer, portanto, que a partir deste julgamento grande será o ganho em termos de segurança jurídica, pois estarão estabelecidos em bases sólidas os fundamentos definidores de *quando* e *como* o Poder Judiciário pode ser

provocado pelo segurado, além das consequências práticas, em termos financeiros, do desatendimento desses fundamentos. Ou seja, restarão estabelecidas as consequências para o segurado de um agir precipitado ou negligente, em situações concretas nas quais, por culpa do próprio interessado, a prova fundamental de seu alegado direito vem a ser produzida ou apresentada somente em Juízo, subtraindo do INSS, assim, a possibilidade de bem cumprir o seu dever legal de analisar *de forma exauriente*, na esfera administrativa, o direito postulado. E, ainda, as consequências para aquelas condutas do INSS em que ele, descumprindo seu dever legal, deixa de viabilizar ao segurado a complementação da documentação porventura anexada ao seu requerimento administrativo.

A importância do presente julgamento, perfeitamente captada e sublinhada pela E. Relatora, é patente: os critérios aqui fixados servirão como norte a ser seguido pelas instâncias ordinárias, pelos segurados e pela autarquia no que diz respeito aos critérios a serem adotados quando dos pedidos de benefícios previdenciários e às ações judiciais.

O que emana deste julgamento, enfim, é a compreensão de que o dever de proteção social pelo Estado não retira o dever do segurado de formular corretamente seu pedido perante o INSS e de entregar à autarquia as provas do direito alegado. O segurado, na busca por seu direito social, há de agir sempre com responsabilidade, lealdade e boa-fé no processo administrativo - o que, convém frisar, constitui nada além de explicitação de um consabido dever legal (Lei 9.874/99, art. 4º, II).

1) A DEMONSTRAÇÃO DO INTERESSE DE AGIR E OS TEMAS 350 DO STF E 660 DO STJ

Diante da decisão do STF na ADI 6.096/DF, não é possível inviabilizar o próprio pedido de concessão de benefício, ou de seu restabelecimento, em razão do transcurso de quaisquer lapsos temporais, seja decadencial, seja prescricional, de modo que a prescrição se limita apenas às parcelas pretéritas vencidas no quinquênio que precedeu a propositura da ação, nos termos da Súmula 85/STJ.

Todavia, conforme sempre decidido pelo STF e por esta Corte, permanece íntegra a necessidade de se demonstrar a presença do **interesse de agir** como condição para a propositura de ação judicial, sempre comprovando a existência de um prévio requerimento administrativo do benefício pretendido:

“I - 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 esgotamento das vias administrativas;

II – A exigência de prévio requerimento administrativo não deve prevalecer quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado;

III – 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;

IV – Nas ações ajuizadas antes da conclusão do julgamento do RE 631.240/MG (03/09/2014) que não tenham sido instruídas por prova do prévio requerimento administrativo, nas hipóteses em que exigível, será observado o seguinte: (a) caso a ação tenha sido ajuizada no âmbito de Juizado Itinerante, a ausência de anterior pedido administrativo não deverá implicar a extinção do feito; (b) caso o INSS já tenha apresentado contestação de mérito, está caracterizado o interesse em agir pela resistência à pretensão; e (c) as demais ações que não se enquadrem nos itens (a) e (b) serão sobrestadas e baixadas ao juiz de primeiro grau, que deverá intimar o autor a dar entrada no pedido administrativo em até 30 dias, sob pena de extinção do processo por falta de interesse em agir. Comprovada a postulação administrativa, o juiz intimará o INSS para se manifestar acerca do pedido em até 90 dias. 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;

V – Em todos os casos acima – itens (a), (b) e (c) –, 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.”

O interesse de agir surgirá, por certo, não apenas com o mero protocolo do pedido junto ao INSS, mas, será reconhecido somente nos casos em que estiver comprovado nos autos judiciais que o benefício previdenciário ou assistencial **já era devido na data da apresentação do requerimento administrativo. Ou seja**, a parte terá promovido naquele expediente administrativo todos os atos necessários para comprovar seu direito, de modo que o ato administrativo de indeferimento, nesse contexto, terá sido um **ato indevido, ilegal, ou de má valoração, pelo INSS, das provas apresentadas oportunamente** pela parte requerente.

Essa é a ressalva - por vezes indevidamente esquecida - contida no item III da Tese firmada no tema 350 do Supremo Tribunal Federal:

III – 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; (grifei)

Ou seja, em todas as hipóteses – até mesmo quando se tratar de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício - o interesse de agir da parte estará configurado quando ela tiver levado previamente ao conhecimento da administração, no requerimento administrativo, **a mesma matéria de fato** e o mesmo conjunto probatório trazido ao Poder Judiciário.

Caso contrário - se se tratar de matéria de fato ou de prova ainda não levada ao conhecimento da administração - **não se poderá considerar configurado o interesse de agir**, já que o requisito do prévio requerimento administrativo não poderá ser tido como preenchido.

Reforço aqui que o Supremo Tribunal Federal tem mantido a interpretação firmada no **Tema 350**, conforme se extrai do recente julgamento do Recurso Extraordinário 1.533.134-PR:

*“Ementa: Direito previdenciário. Agravo regimental no recurso extraordinário. Aposentadoria por idade híbrida. **Termo inicial dos efeitos financeiros do benefício. Interesse de agir. Requerimento administrativo instruído. Tema 350 da repercussão geral.** Agravo desprovido. I. Caso em exame 1. Trata-se de agravo regimental interposto contra decisão que negou seguimento a recurso extraordinário manejado em face de acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o qual reconheceu o direito da parte autora à aposentadoria por idade híbrida, fixando como termo inicial dos efeitos financeiros do benefício a data do segundo requerimento administrativo (11.11.2022), **por ter sido o único devidamente instruído com início de prova material da atividade rural.** II. Questão em discussão 2. Há duas questões em discussão: (i) saber se a decisão recorrida violou a tese fixada no tema 350 da repercussão geral ao desconsiderar o primeiro requerimento administrativo, apresentado em 12.11.2019, como termo inicial dos efeitos financeiros do benefício, ao fundamento de ausência de documentos essenciais à sua análise; e (ii) saber se o entendimento notoriamente contrário da Administração à postulação do segurado, demonstrado pelo indeferimento de ambos os requerimentos administrativos, autorizaria o afastamento da exigência de prévia instrução completa do pedido, de modo a reconhecer a data do primeiro protocolo como marco inicial dos efeitos financeiros da aposentadoria. III. Razões de decidir. 3. **O acórdão recorrido aplicou corretamente a tese fixada no tema 350 do Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer que o termo inicial dos efeitos financeiros do benefício deve coincidir com o requerimento administrativo devidamente instruído, o***

que, no caso concreto, somente ocorreu em 11.11.2022. A ausência de documentos essenciais no primeiro protocolo (12.11.2019) impossibilitou a análise do pedido pela Administração, razão pela qual não se configura resistência indevida nem se caracteriza ofensa à jurisprudência consolidada desta Corte. 4. A alegação de que o INSS deveria ter orientado a parte agravante quanto aos documentos necessários à comprovação do tempo de serviço rural não elide o ônus da parte de apresentar os elementos mínimos à formulação de sua pretensão administrativa. A exigência de prévio requerimento devidamente instruído não se confunde com a atuação orientadora da autarquia, sendo esta um dever complementar, mas que não transfere ao INSS a responsabilidade pela má formulação inicial da postulação. Inviável, portanto, o reconhecimento do interesse de agir com base em suposta má condução administrativa, especialmente quando ausente prova de comportamento reiteradamente contrário da Administração. IV. Dispositivo e tese 5. Agravo regimental a que se nega provimento. _____ Dispositivos relevantes citados: Lei 8.213/91, art. 88. Jurisprudência relevante citada: Tema 350 do STF, Súmula 279 do STF, RE 1.541.488 AgR. (RE 1553134 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 08-09-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 08-09-2025 PUBLIC 09-09-2025) (grifei)."

Tudo isso é corroborado pelo tema 660 do STJ, a saber:

"(...)a concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento administrativo", conforme decidiu o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 631.240/MG, sob o rito do artigo 543-B do CPC, observadas **"as situações de ressalva e fórmula de transição a ser aplicada nas ações já ajuizadas até a conclusão do aludido julgamento (03/9/2014) "**

2) A NECESSIDADE DE UM PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO (PAP) APTO A UMA DECISÃO CORRETA E A ATUAÇÃO COLABORATIVA E DE BOA-FÉ DO SEGURADO E DO INSS

Diante das razões trazidas no voto da E. Relatora e do exposto acima, não pode prevalecer a tese segundo a qual a falta de novo requerimento administrativo, quando ele é exigido, deveria levar à aceitação da presença do interesse de agir para a ação judicial, com a fixação da Data do Início do Benefício na data da citação.

Essa solução é por vezes adotada em Juízo, em atenção à hipossuficiência do segurado que requer por conta própria seu benefício administrativamente ao INSS. Mas, além de violar a letra da lei e a jurisprudência vinculante dos Tribunais Superiores, essa solução é simplista, porque descolada da realidade cotidiana, e por não resolver todas as questões materiais e processuais.

Afinal, como se pode considerar que o órgão administrativo errou ao indeferir o benefício, se ele decidiu corretamente a partir dos fatos e das provas que lhe foram apresentadas?

E, se a prova do direito ao benefício não foi levada ao INSS oportunamente, mas apenas anexada à inicial em Juízo, como condenar a autarquia a incluir, sobre as prestações que ele não pôde decidir se seriam ou não devidas, os juros de mora e as verbas sucumbenciais?

Ora, somente o procedimento administrativo apto, com oportunidade para a complementação, pelo segurado, de provas documentais e eventual realização de justificação administrativa, perícia médica nos benefícios por incapacidade, e com decisão fundamentada, é suficiente para configurar o interesse de agir para a ação judicial.

É preciso agora estabelecer a indispensável boa-fé, tanto da administração pública, quanto do segurado, a fim de se encontrar critérios claros e definidos para se determinar a presença do interesse de agir do segurado e, em se concluindo por seu reconhecimento, definir quando a Data do Início do Benefício será a Data da Entrada do Requerimento administrativo ou a citação na ação judicial.

Para tanto trago uma breve reflexão sobre a boa fé e a colaboração que deve nortear a atuação do segurado e a da administração. Não há dúvidas de que é o reconhecimento de uma atuação não colaborativa e o não cumprimento dos deveres legais das partes que levará à configuração do interesse de agir.

2.1) A atuação não colaborativa do segurado no PAP – a prática do indeferimento forçado.

Ressalto, aqui, situação cotidiana vista nas varas e juizados especiais do país: o agir - culposos ou de má-fé - do segurado, que acaba por provocar inevitavelmente o indeferimento pelo INSS do benefício requerido, conhecido pelo sugestivo nome de *indeferimento forçado*.

O termo resume a realização de *um qualquer* requerimento administrativo, sem nenhum documento ou com documentação flagrantemente insuficiente para a obtenção do benefício – somente o RG, por exemplo.

Como já apresentado acima, a jurisprudência considera que o requerimento administrativo não pode ser visto como simples etapa preliminar, formal ou burocrática a ser atendida, descompromissada de qualquer participação colaborativa do segurado para

com a administração pública (INSS). O indeferimento do benefício, portanto, quando *forçado* pelo segurado – repito, nem sempre por má-fé -, não configura o interesse de agir para a ação judicial.

O *indeferimento forçado* pressupõe uma atuação desidiosa do segurado para a produção de prova elementar e indispensável do seu direito previdenciário ou assistencial, de modo que o conceito se encerra em toda e qualquer atuação não colaborativa que indubitavelmente possa ser atribuída ao segurado, e a mais ninguém. Trata-se de procedimento que não pode ser aceito como apto a configurar um requerimento administrativo adequado ao atingimento de seu fim.

O mesmo ocorre nos casos em que o segurado preenche equivocadamente o formulário de pedido de benefício – por exemplo, ao indicar no requerimento que não há a apresentação de período de trabalho especial.

Importante repelir afirmações no sentido de que muitas vezes o INSS indefere automaticamente os benefícios quando desacompanhados de documentos necessários, *obrigando o segurado a contratar advogado e ir a Juízo buscar seu benefício*.

É verdade que existem casos de indeferimentos descuidados, sem oportunizar ao segurado a complementação administrativa da documentação, ou justificação, ou produção de novas provas. Mas também é certo que casos de indeferimento forçado não significam o cumprimento, pelo segurado, de seu dever de apresentar um adequado requerimento administrativo, minimamente instruído.

A solução para esse problema não reside em admitir-se a propositura imediata da ação judicial.

Nesses casos, o zeloso advogado, conhecedor do direito previdenciário e do conceito de interesse de agir, deve **orientar o segurado a reunir os documentos necessários** e apresentar o correto pedido administrativo, desta vez com a documentação completa.

É falacioso afirmar que o problema central está no fato de que o cidadão que teve o pedido indeferido, por vezes por ter apresentado pedido incompleto, por ter preenchido erradamente o requerimento, ou por ser desconhecedor dos meandros e dos detalhes dos pedidos administrativos, acaba sendo obrigado a buscar o advogado para reunir a documentação completa e *ir a Juízo pedir o benefício*.

A primeira parte da frase anterior está correta: muitas vezes o pedido é indeferido porque a parte não tem o necessário conhecimento dos documentos

necessários, ou porque o INSS o indeferiu equivocadamente, sem oportunizar a complementação da documentação.

Mas, a segunda parte não é decorrência lógica da primeira: porque o advogado contratado pela parte, ao reunir a documentação necessária, não pode deixar de formular o novo pedido administrativo diretamente ao INSS, com a documentação completa. É dever do advogado buscar a configuração do interesse de agir da parte. Então, caso seja indeferido requerimento administrativo formulado adequadamente, ou não realizada a prova eventualmente requerida, como justificação administrativa, é que estará configurado o interesse de agir e o segurado poderá ir a Juízo.

2.2) A atuação não colaborativa do INSS no PAP - Indeferimento automático ou a não realização de perícia ou justificação administrativa

A lentidão da administração na análise dos pedidos é problema grave, que deve ser corretamente reconhecido, analisado e solucionado.

A demora do INSS em analisar benefícios é notória e uma triste e constante lembrança de como o Estado brasileiro, historicamente, trata seus cidadãos mais humildes.

Reconheço que é preciso buscar mecanismos para coibir a demora do INSS na análise dos pedidos, na marcação de perícias, no julgamento de recursos.

Mas, esse reconhecimento não exclui a obrigação do interessado de entregar a documentação completa ao INSS antes de transferir ao Poder Judiciário a avaliação desses documentos ou a produção de nova prova.

E naturalmente deve ser garantido ao segurado, sempre que necessário, buscar o Judiciário para defender-se de decisões administrativas que entenda injustas ou para coibir excessiva mora do INSS.

É preciso atacar o problema correto – decisões administrativas erradas, não fundamentadas ou excessivamente demoradas -, e não, de forma simplista, buscar solucioná-lo transferindo a decisão administrativa automaticamente para o Poder Judiciário.

A solução do problema previdenciário passa pelo ataque a diversas questões, que naturalmente não cabem aqui. O que importa para o Tema em exame é o enfrentamento de duas dessas questões: o interesse de agir do segurado e a data do início do benefício.

Nesse aspecto, uma atuação não colaborativa de terceiro ou do próprio INSS, evidentemente não pode ser valorada em desfavor do postulante do benefício.

A análise dos deveres legais do segurado e do INSS e as consequências jurídicas do descumprimento desses deveres, serão tratadas no item 7 infra.

A partir do que foi exposto acima, passo a apresentar as conclusões sobre os tópicos que importam para a definição do Tema ora em exame.

3) INEXISTÊNCIA DE DECADÊNCIA OU PRESCRIÇÃO

Há clareza solar na afirmação de que não haverá decadência ou prescrição do fundo de direito para o pedido de revisão judicial do ato de indeferimento, cancelamento ou cessação de benefício previdenciário (Tema 313/STF):

“I – Inexiste prazo decadencial para a concessão inicial do benefício previdenciário; II – Aplica-se o prazo decadencial de dez anos para a revisão de benefícios concedidos, inclusive os anteriores ao advento da Medida Provisória 1.523/1997, hipótese em que a contagem do prazo deve iniciar-se em 1º de agosto de 1997.”

4) NECESSIDADE DE INTERESSE DE AGIR PARA A AÇÃO JUDICIAL

4.1) Mesma matéria de fato e mesmas provas no pedido administrativo e na ação judicial

Para a propositura da ação judicial, é necessária a presença do interesse de agir, que é a comprovação da resistência indevida do INSS no âmbito administrativo. Será considerada justificada a propositura da ação judicial quando for levada ao Judiciário **a mesma matéria de fato e as mesmas provas** que foram anteriormente disponibilizadas ao conhecimento da Administração por ocasião do requerimento administrativo.

Nesse caso, o que o Judiciário decidirá é **se a decisão tomada pelo INSS no requerimento administrativo foi ou não correta**. E, caso o Juiz entenda que a decisão teria sido equivocada e o benefício deveria ter sido concedido pelo INSS, a consequência natural será a de que o termo inicial do benefício deferido judicialmente será a data de entrada do requerimento administrativo (DER).

4.2) Apresentação de novos documentos ou novos fatos – necessidade de novo requerimento administrativo

Por outro lado, caso a **situação de fato tenha sido alterada ao longo do tempo**, seja pela obtenção de **novos documentos** ou de **outras provas** antes desconhecidas, seja pela inclusão de **fatos novos** (por exemplo, o surgimento de nova doença incapacitante ou o agravamento de doença anterior não incapacitante; novos períodos de contribuição não apresentados anteriormente ao INSS; mudança na situação econômica da família ou no número de pessoas na residência, com implicações na renda familiar *per capita* etc.), duas situações podem ocorrer:

4.2.1) Em geral, inevitavelmente, estará **ausente o interesse de agir**. Isso porque o órgão correto para quem o benefício deve ser requerido é o INSS, e não o Judiciário. Essa conclusão segue o conceito básico de *necessidade da tutela jurisdicional* para justificar a propositura de ação judicial.

4.2.2) Quando se tratar **de prova nova sobre os mesmos fatos**, a parte pode e deve apresentar os novos documentos que venha a reunir diretamente no requerimento administrativo, sejam documentos que já possua, sejam documentos que venham a ser exigidos pelo INSS e cuja produção será necessária por parte do segurado.

O INSS tem o dever legal de oportunizar à parte a apresentação de novos documentos, conforme tratarei mais adiante, no item 7.

De todo modo, se a parte não apresentar documentos suficientes, deverá necessariamente **formular novo requerimento administrativo ao INSS**, como estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 350 e reiterado em acórdãos como o do julgamento do RE 1553134-PR:

*“Como já demonstrado na decisão ora agravada, o acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, mantido na decisão ora agravada, reconheceu corretamente como termo inicial dos efeitos financeiros da aposentadoria por idade híbrida é o segundo requerimento administrativo, datado de 11.11.2022, única ocasião em que a parte autora apresentou a documentação mínima necessária à análise do pedido, em especial no que tange ao início de prova material da atividade rural. Assim, o primeiro requerimento administrativo (formulado em 12.11.2019) foi indeferido por absoluta ausência de documentos essenciais à comprovação do direito invocado. Nessa linha, não há que falar em omissão da Administração ou em entendimento reiteradamente contrário à postulação do segurado, como sugere a agravante. **Ao contrário, não tendo sido apresentado conjunto probatório mínimo naquele momento, não se caracterizou resistência indevida por parte da autarquia, mas sim o indeferimento motivado pela ausência de elementos que viabilizassem a análise do mérito.**”*

4.2.3) **Quanto a parte suscitar novos fatos** para configurar seu direito ao benefício, deverá necessariamente **formular novo requerimento administrativo ao INSS**, pelas mesmas razões estabelecidas acima, decorrentes do Tema 350/STF e do RE 1553134-PR.

Essa situação não se distingue substancialmente daquela em que há novas provas sobre os mesmos fatos. Em ambas as situações, as novas informações não terão sido submetidas ao INSS no âmbito administrativo, impossibilitando sua análise para decidir sobre a concessão ou não do benefício.

Também deve ocorrer o mesmo nos casos em que o segurado preenche equivocadamente o formulário de pedido de benefício – como por exemplo, ao indicar no requerimento que não **há a apresentação de período de trabalho especial**. Ao assim proceder e ter seu requerimento indeferido, não pode esse indeferimento ser imputado ao INSS. Deverá ser formulado novo requerimento administrativo, com a indicação correta.

5) RECONHECIMENTO JUDICIAL DE QUE O SEGURADO IMPLEMENTOU AS CONDIÇÕES PARA O BENEFÍCIO NA ÉPOCA DO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO, OU EM DATA POSTERIOR – REAFIRMAÇÃO DA DER

Estabelecidas as hipóteses em que será reconhecido ao segurado o interesse de agir, deve ser enfrentado o tema central da tese em exame: quando a DIB deve ser a DER, e quando será a citação?

5.1) Caso o magistrado reconheça que o segurado **já possuía o direito ao benefício na data do requerimento administrativo e as provas apresentadas no requerimento administrativo eram suficientes para a concessão do benefício**.

Exemplos dessa situação:

- o INSS indefere o benefício por falta de tempo de contribuição, porque não reconhece o que está declarado em CTPS ou em um PPP como tempo especial. Em juízo, o magistrado entende que aquele PPP era suficiente para o reconhecimento do período como especial, verificando que o autor já havia implementado os requisitos na data do requerimento;
- a situação descrita no PPP apresentado pelo segurado na fase administrativa foi devidamente corroborada em perícia judicial;

- ao contrário do estabelecido na fase administrativa, o magistrado reconhece que a alegada incapacidade para o trabalho já existia à época do requerimento administrativo, sem que se trate de agravamento da doença ou de nova doença incapacitante;

- em benefício por incapacidade, a perícia médica judicial se contrapõe à perícia médica administrativa, reconhecendo a incapacidade desde a DER.

Em síntese, o que terá sido constatado pelo magistrado é que a decisão administrativa estava equivocada, porque a prova produzida na esfera administrativa era suficiente à concessão do benefício, e a prova judicial a confirmou. Naturalmente, o benefício retroagirá à DER.

5.2) Caso em que o magistrado reconhece que o segurado poderia até mesmo possuir **o direito ao benefício na data do requerimento administrativo, mas as provas suficientes a essa conclusão somente surgiram ou somente puderam ser apresentadas em juízo.**

Esse caso diz respeito àquelas situações em que, ordinariamente, a obtenção de nova prova deveria exigir a apresentação de novo requerimento administrativo; mas, se o juiz reconhecer que a prova somente surgiu ou somente pôde ser produzida após a propositura da ação, e vier a aceitá-la, é forçoso reconhecer que a autarquia tem razão ao afirmar que, não tendo sido apresentados a ela oportunamente os documentos aptos à concessão do benefício, sua decisão não poderia ter sido diferente do indeferimento.

Com isso, não pode a autarquia ser havida em mora, nem ser condenada ao pagamento de valores atrasados. Esse fato desloca o termo inicial dos efeitos financeiros da DER para a citação, o ponto no futuro em que o réu pode, nesse contexto, ser havido em mora (CPC, art. 240).

5.3) Caso em que o magistrado reconhece que **não estavam preenchidas as condições para o benefício à época do requerimento administrativo, mas foram preenchidas depois, com a soma dos períodos reconhecidos administrativamente com períodos reconhecidos a partir da prova levada a juízo.**

Exemplos dessa situação:

- uma CTPS que não havia sido juntada ao processo administrativo, no qual a decisão se baseara somente no CNIS; um novo PPP ou LTCAT, surgidos e apresentados **somente em Juízo** que, somados a outros fatores, demonstre que segurado já tinha direito à época do procedimento administrativo;

- se algum período de trabalho rural ou urbano não reconhecido pelo INSS é reconhecido **em juízo** por documentos e testemunhas.

Nesse caso, o INSS não teve conhecimento, no processo administrativo, da prova produzida somente em Juízo. Assim, **a data do início do benefício haverá de ser a da citação, ou a data em que o segurado implementou os requisitos para a concessão do benefício, se isso ocorreu após a citação.**

Esse é o caso do **Tema 995 do STJ**: “É possível a reafirmação da DER (Data de Entrada do Requerimento) para o momento em que implementados os requisitos para a concessão do benefício, mesmo que isso se dê no interstício entre o ajuizamento da ação e a entrega da prestação jurisdicional nas instâncias ordinárias, nos termos dos arts. 493 e 933 do CPC/2015, observada a causa de pedir.”

Necessário sublinhar que, se se tratar de períodos trazidos somente em juízo, ou provas e fatos novos, a consequência será o reconhecimento da falta de interesse de agir, nos termos do item 4.2 acima.

5.4) Caso em que o magistrado reconhece que **não estavam preenchidas as condições para o benefício à época do requerimento administrativo, mas que foram preenchidas depois, a partir da prova produzida judicialmente – sobre fatos surgidos após o ajuizamento da ação, que se somam aos fatos debatidos no processo administrativo:**

Exemplos dessa situação:

- apresentação de documentos médicos ou realização de perícia judicial que constate o surgimento da incapacidade da parte **quando já estava em andamento o processo judicial**, seja pelo agravamento de doença anterior, seja pelo surgimento de outra doença incapacitante verificada no momento da perícia;
- a alteração da situação da unidade familiar **posterior ao ajuizamento da ação**, pela alteração do número de membros, ou pelo aumento ou diminuição da renda, com impacto no cálculo da *renda per capita*.

Nesse caso, o INSS não teve conhecimento, no processo administrativo, da prova produzida somente em Juízo. Também, não seria adequado exigir-se do segurado que apresentasse novo requerimento administrativo.

Assim, **a data do início do benefício haverá de ser a da citação, ou, se constatado pelo perito uma condição de incapacidade surgida após a citação, a data em que ela ocorreu.**

6) DOCUMENTOS NOVOS ESSENCIAIS E PROVA DOCUMENTAL SUPLEMENTAR

No tocante à prova documental, necessário fazer uma ressalva: preocupa-me que se compreenda que *qualquer documento* apresentado pelo segurado apenas em Juízo - embora pudesse fazê-lo no processo administrativo - tenha o condão de deslocar o termo inicial do benefício, da DER para a citação, ou levará à extinção da ação por falta de interesse de agir.

Digo isso porque a experiência com demandas previdenciárias revela que não é raro que o segurado, diante de um indeferimento administrativo, busque em Juízo suplementar a prova documental produzida na esfera administrativa, ainda que esse esforço probatório adicional seja redundante ou desnecessário, pois o Juízo já viria a reconhecer o direito mesmo que alicerçado apenas nas provas constantes do processo administrativo corrido perante o INSS.

Exemplifico: não é incomum que, em requerimentos administrativos de pensão por morte ou auxílio-reclusão, o dependente do segurado falecido ou recluso busque comprovar união estável ou dependência econômica por meio de recibos de despesas mensais recorrentes do núcleo familiar (água, luz, telefone, aluguel), e raramente um recibo a mais ou a menos será determinante para o acolhimento ou rejeição do pedido de concessão do benefício na ação judicial.

Do mesmo modo, não é incomum que se queira demonstrar a qualidade de segurado do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) por meio da comprovação de vínculo empregatício não constante do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), embora anotado na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS). Para isso, vale-se o segurado de recibos mensais de pagamento, contracheques, vales ou outro documento revelador da perenidade do trabalho prestado e da contraprestação recebida do contratante. Também aqui, raramente um documento a mais ou a menos dessa espécie será determinante para a procedência ou improcedência do pedido.

Assim, de modo a evitar aplicações draconianas do presente julgamento, e dado que não é possível ao segurado antever se, para o juiz, a prova documental constante do processo administrativo é ou não suficiente para a procedência do pedido deduzido em Juízo, penso que fará bem o STJ em deixar explicitado que apenas documentos *essenciais* ao acolhimento do pedido pelo juiz, mas subtraídos, pelo segurado, do conhecimento do INSS na esfera administrativa, é que terão aptidão de autorizar o deslocamento dos efeitos financeiros da concessão ou revisão do benefício da DER para a data da citação do INSS.

Lembro ainda que, em matéria previdenciária, a prova testemunhal deve sempre ser subsidiada por, pelo menos, um início de prova material, de modo que **o juiz pode, validamente, considerar que os documentos apresentados pelo segurado na esfera administrativa foram mal avaliados pelo INSS, e bastariam por si para a concessão do benefício, ainda que prova testemunhal alguma fosse produzida no processo judicial ou administrativo.** Nesse caso, penso que, de forma fundamentada, dá-se a superação daquela aparente dicotomia, havendo espaço para a fixação da DIB na DER a despeito de o segurado não ter atendido, na esfera administrativa, ao ônus de apresentar testemunhas.

7) O INSS NÃO PODE INDEFERIR AUTOMATICAMENTE O REQUERIMENTO APTO. O DEVER LEGAL DE OPORTUNIZAR A COMPLEMENTAÇÃO DA PROVA

Já estabelecida a diferença entre as situações de **indeferimento forçado** – requerimento sem a mínima condição de apreciação e acolhimento – e aquelas de **documentação insuficiente**, deve-se agora analisar estas últimas, ou seja, a apresentação, pelo segurado, de documentos suficientes a se considerar o requerimento como **apto**, mas considerados pelo INSS como **insuficientes à concessão do benefício**.

A Lei Geral de Benefícios da Previdência impõe ao INSS a obrigação de **oportunizar ao interessado a apresentação de novos documentos ou outras provas no processo administrativo**, se entender que a documentação é insuficiente para o deferimento do benefício. O art. 88 da Lei 8.213/91 assim o exige:

Art. 88. Compete ao Serviço Social esclarecer junto aos beneficiários seus direitos sociais e os meios de exercê-los e estabelecer conjuntamente com eles o processo de solução dos problemas que emergirem da sua relação com a Previdência Social, tanto no âmbito interno da instituição como na dinâmica da sociedade.

§ 1º Será dada prioridade aos segurados em benefício por incapacidade temporária e atenção especial aos aposentados e pensionistas.

§ 2º Para assegurar o efetivo atendimento dos usuários serão utilizadas intervenção técnica, assistência de natureza jurídica, ajuda material, recursos sociais, intercâmbio com empresas e pesquisa social, inclusive mediante celebração de convênios, acordos ou contratos.

§ 3º O Serviço Social terá como diretriz a participação do beneficiário na implementação e no fortalecimento da política previdenciária, em articulação com as associações e entidades de classe.

§ 4º O Serviço Social, considerando a universalização da Previdência Social, prestará assessoramento técnico aos Estados e Municípios na elaboração e implantação de suas propostas de trabalho.

Regulamentando esse dispositivo legal, detalham os arts. 176-A, § 1º, e 176-E do Decreto 3.048/99 como o INSS deve proceder em caso de insuficiência da documentação juntada ao requerimento administrativo:

Art. 176. A apresentação de documentação incompleta não constitui, por si só, motivo de recusa do requerimento de benefício ou serviço, ainda que seja possível identificar previamente que o segurado não faça jus ao benefício ou serviço pretendido (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2010).

§1º Na hipótese de que trata o caput, o INSS deverá proferir decisão administrativa, com ou sem análise de mérito, em todos os pedidos administrativos formulados e, quando for o caso, emitirá carta de exigência prévia ao requerente. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2010).

Art. 176-E. Caberá ao INSS conceder o benefício mais vantajoso ao recorrente ou benefício diverso do requerido, desde que os elementos constantes do processo administrativo assegurem o reconhecimento desse direito (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2010).

Conclui-se, assim, que ao receber um requerimento administrativo minimamente instruído com documentos, o INSS não pode proceder ao indeferimento automático do benefício. Deve, antes, comunicar ao segurado a necessidade de complementação da prova – à época, por meio da emissão de carta de exigência; hoje, com os benefícios podendo ser requeridos por meio de aplicativos, outros meios idôneos podem ser admitidos.

Se o segurado, devidamente comunicado, apresentar a documentação pertinente, em caso de deferimento administrativo do benefício, o termo inicial dos efeitos financeiros haverá de ser a Data da Entrada do Requerimento ou eventual data posterior em que implementadas as condições para tal.

O que importa é deixar claramente estabelecido – como se isso precisasse ser feito – que o INSS precisa cumprir a Lei 8.213/91 e o Decreto 3.048/99. E que o descumprimento dessas normas terá consequências, porque o simples indeferimento do benefício minimamente instruído, sem comunicação prévia ao segurado da necessidade de apresentação de documentação complementar (por carta de exigência ou outro meio idôneo), significará que o requerimento administrativo terá sido indeferido de forma ilegal.

Não é necessário raciocínio por demais complicado para se concluir que a consequência disso será a configuração do interesse de agir do segurado para requerer

judicialmente o benefício, e que a eventual procedência da ação poderá levar o magistrado a definir a Data do Início do Benefício como sendo a data da implementação dos requisitos, podendo até mesmo retroagir à Data da Entrada do Requerimento.

Dotado de correção e sensibilidade o voto da E. Relatora, portanto, quando afirma a impossibilidade de se permitir que a inércia do INSS seja considerada em desfavor do segurado ou assistido, uma vez que a autarquia tem obrigação de intimar a parte para complementar a prova, ou dar oportunidade à produção da prova testemunhal: *"se o interessado não se desincumbe do ônus de apresentar testemunhas na justificação administrativa, e vem a fazê-lo apenas em Juízo, a DIB deve corresponder à citação. Se, pelo contrário, o processo administrativo é encerrado sem a designação da justificação administrativa, a DIB deve corresponder à DER"*.

Apenas na parte final, haveria de ser incluída a expressão "solicitada pelo segurado", uma vez que o segurado é quem requer a justificação administrativa. A justificação administrativa somente é realizada a pedido do segurado, e serve para a apresentação de documentos ou testemunhas, conforme exposto no art. 108 da Lei 8.213/91:

Art. 108. Mediante justificação processada perante a Previdência Social, observado o disposto no § 3º do art. 55 e na forma estabelecida no Regulamento, poderá ser suprida a falta de documento ou provado ato do interesse de beneficiário ou empresa, salvo no que se refere a registro público.

A regulamentação da justificação administrativa encontra-se nos arts 567 e seguintes da Instrução Normativa 128/2022:

Art. 567. A JA constitui meio utilizado para suprir a falta ou insuficiência de documento ou para produzir prova de fato ou circunstância de interesse dos beneficiários, perante o INSS, por meio da oitiva de testemunhas.

Parágrafo único. Quando o processamento da JA for necessário para corroborar início de prova material, deve ser verificada a razoabilidade da relação entre o documento apresentado e aquilo que se pretende comprovar.

Art. 568. Somente será processada JA para fins de comprovação de tempo de serviço, dependência econômica, união estável ou outra relação não passível de comprovação em registro público, se estiver baseada em início de prova material contemporânea aos fatos.

§ 1º Não será admitida a JA quando:

I - depender de prova exclusivamente testemunhal;

II - o fato a comprovar exigir registro público de casamento, de idade ou de óbito, ou de qualquer ato jurídico para o qual a lei prescreve forma especial.

§ 2º Dispensa-se o início de prova material quando houver ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito.

§ 3º A comprovação dos motivos referidos no § 2º será realizada com a apresentação do registro no órgão competente, feito em época própria, ou mediante elementos de convicção contemporâneos aos fatos.

§ 4º A prova material apresentada terá validade apenas para a pessoa referida no documento, sendo vedada sua utilização por terceiros.

Art. 569. As provas de união estável e de dependência econômica exigem início de prova material contemporânea dos fatos, produzido em período não superior a 24 (vinte e quatro) meses anterior à data do óbito ou do recolhimento à prisão do segurado, não admitida a prova exclusivamente testemunhal, exceto na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, conforme disposto no regulamento.

Art. 570. **Para o processamento de JA, o interessado deverá apresentar, além do início de prova material, requerimento expondo os fatos que pretende comprovar, elencando testemunhas idôneas em número não inferior a 2 (dois) e nem superior a 6 (seis), cujos depoimentos possam levar à convicção dos fatos alegados.**

Parágrafo único. Não podem ser testemunhas os menores de 16 (dezesseis) anos e o cônjuge, o companheiro ou a companheira, os ascendentes, os descendentes e os colaterais, até o terceiro grau, por consanguinidade ou afinidade.

Assim, nesse aspecto, permito-me respeitosamente divergir parcialmente da E. Relatora. Pois, se é certo que não se pode prejudicar o segurado se o INSS não colabora para a produção da prova na esfera administrativa, por outro lado a realização da prova pericial na esfera administrativa se limita à perícia médica.

Por isso, aqui também é necessário separar a situação de perícia médica, para constatação de incapacidade ou invalidez, daquelas que digam respeito à perícia para constatação de exercício de atividade especial. Para estas, não há dever de realização de perícia estabelecido na Lei 8.213/91.

Para a comprovação de atividade especial, o ônus de demonstração, na fase administrativa, é do segurado, mediante a apresentação da documentação correspondente, em geral o PPP. A atividade do INSS limita-se a analisar os documentos apresentados.

E tanto é esse o entendimento jurisprudencial, que esta Corte, analisando o ônus da prova para a impugnação ao PPP, já dispôs, ao fixar o **Tema Repetitivo 1.090**, que esse ônus é do segurado, e não do INSS:

“I – A informação no Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) sobre a existência de equipamento de proteção individual (EPI) descaracteriza, em princípio, o tempo especial, ressalvadas as hipóteses excepcionais nas quais, mesmo diante da comprovada proteção, o direito à contagem especial é reconhecido.

II – Incumbe ao autor da ação previdenciária o ônus de comprovar: (i) a ausência de adequação ao risco da atividade; (ii) a inexistência ou irregularidade do certificado de conformidade; (iii) o descumprimento das normas de manutenção, substituição e higienização; (iv) a ausência ou insuficiência de orientação e treinamento sobre o uso adequado, guarda e conservação; ou (v) qualquer outro motivo capaz de conduzir à conclusão da ineficácia do EPI.

III – Se a valoração da prova concluir pela presença de divergência ou de dúvida sobre a real eficácia do EPI, a conclusão deverá ser favorável ao autor.

Por isso, a atividade colaborativa do INSS, absolutamente necessária, deve ficar limitada à perícia médica, não alcançando a perícia para a comprovação da especialidade de atividades.

8) CONCLUSÃO SOBRE O INTERESSE DE AGIR

Em resumo:

8.1) O segurado deve apresentar toda a documentação que possua para requerer administrativamente o benefício;

8.2) A apresentação de requerimento sem as mínimas condições de admissão (somente com RG, certidão de nascimento, e sem qualquer informação apta a permitir sequer que a documentação seja considerada como incompleta), configurando *indeferimento forçado*, pode levar ao indeferimento por parte do INSS;

8.3) O indeferimento de requerimento administrativo por falta de documentação mínima, configurando *indeferimento forçado*, ou a omissão do segurado na complementação da documentação após ser intimado, **não torna o requerimento administrativo apto a desencadear o interesse de agir do segurado**; ao reunir a documentação necessária, o segurado deverá apresentar **novo requerimento administrativo**.

8.4) Se for apresentada documentação apta ao conhecimento do requerimento administrativo, porém incompleta à concessão do benefício, o INSS tem o dever legal de intimar o segurado a complementar a documentação ou a prova.

8.5) Se o INSS, ao receber um requerimento apto, em constatando necessidade de complementação da documentação ou de outras provas, deixar de cumprir seu dever legal de auxiliar o segurado na obtenção do benefício, abstendo-se de

apresentar a carta de exigência, de permitir a complementação da prova, de realizar a perícia médica quando necessário, ou de promover eventual justificação administrativa, o interesse de agir estará configurado.

8.6) Sempre caberá a análise fundamentada, pelo Juiz, sobre se houve ou não desídia do segurado na apresentação dos documentos ou de provas de seu alegado direito – ou o *indeferimento forçado* do requerimento administrativo – ou, por outro lado, uma ação não colaborativa do INSS ao deixar de oportunizar ao segurado a complementação da documentação ou a produção de prova.

Sempre será do magistrado a análise fundamentada sobre se o requerimento era inapto, e portanto haveria de ser indeferido, ou se reunia as mínimas condições de análise e caberia ao INSS intimar o requerente a complementar a documentação.

8.7) O interesse de agir somente se configura se o segurado levar a Juízo os mesmos fatos e as mesmas provas que levou ao processo administrativo. Se desejar apresentar novos documentos ou arguir novos fatos, o segurado não poderá ingressar com ação judicial. Para pleitear seu benefício, deverá apresentar novo requerimento administrativo (Tema 350/STF).

O processo judicial proposto nessas condições deve ser extinto sem julgamento do mérito por falta de interesse de agir.

A exceção será a apresentação de documentos não essenciais, levados a juízo apenas como complementação da prova já apresentada na via administrativa e considerada pelo Juízo como apta, por si só, a levar à concessão do benefício.

9) CONCLUSÃO SOBRE A DATA DO INÍCIO DO BENEFÍCIO

9.1) Configurado o interesse de agir, por serem levados a Juízo os mesmos fatos e mesmas provas apresentadas ao INSS no processo administrativo, em caso de procedência da ação, o Magistrado fixará a Data do Início do Benefício na DER, se entender que os requisitos já estariam preenchidos quando da apresentação do requerimento administrativo, a partir da análise da prova produzida no processo administrativo ou da prova produzida em juízo que confirme o conjunto probatório do processo administrativo. Caso contrário, fixará os efeitos financeiros na data do preenchimento posterior dos requisitos, reafirmando a DER nos termos do Tema 995/STJ.

9.2) O INSS, ao receber um pedido administrativo apto, mas com instrução deficiente, não pode simplesmente indeferir o benefício. Deve oportunizar à parte a

complementação da documentação ou a produção de outro tipo de prova no âmbito administrativo, inclusive, conforme o caso, promover justificação administrativa.

9.3) Caso o INSS, antes de indeferir o benefício, deixe de oportunizar a complementação da prova, quando tinha a obrigação de fazê-lo, e a prova for levada a Juízo pelo segurado ou produzida em Juízo, o magistrado poderá fixar a Data do Início do Benefício desde a Data da Entrada do Requerimento Administrativo, se entender que o segurado já faria jus ao benefício naquela data, ou em data posterior em que os requisitos para o benefício teriam sido cumpridos, ainda que anterior à citação, reafirmando a DER nos termos do Tema 995/STJ.

9.4) Haverá casos em que o Juízo reconhecerá o interesse de agir com a prova produzida somente em juízo, como por exemplo uma perícia judicial que reconheça atividade especial, um PPP ou LTCAT surgido após a propositura da ação, o reconhecimento de vínculo ou de trabalho rural a partir de prova surgida após a propositura da ação, e não levada ao conhecimento do INSS na via administrativa pela sua inexistência ou por comprovada impossibilidade material. Se o juiz reconhecer uma dessas hipóteses, fixará a Data do Início do Benefício na citação válida ou na data posterior em que preenchidos os requisitos, nos termos do Tema 995/STJ.

9.5) Em qualquer caso deve ser respeitada a prescrição das parcelas anteriores aos cinco últimos anos contados da propositura da ação.

10) FIXAÇÃO DA TESE

De todo o exposto, constata-se que a imensa variedade de situações que acontecem na prática previdenciária cotidiana impede que se possa fixar uma tese que venha a abranger todas as situações.

Por isso, é impositivo trazer proposta de tese que apresente critérios que possam, no maior grau possível, auxiliar a nortear a atividade das partes, advogados e magistrados. Sem pretender abranger todas as situações, buscou-se neste voto trazer exemplos do que é observado e a consequência jurídica das atitudes tomadas pelas partes na via administrativa e em Juízo.

A tese há de ser, assim, relativamente complexa, abarcando situações concretas e trazendo critérios que possam auxiliar na decisão de casos não descritos.

Pedindo vênia para, assim, divergir da eminente Relatora, proponho, por fim, uma redação alternativa à tese jurídica que, a meu ver, sintetiza as ideias centrais contidas em ambos os votos:

1) CONFIGURAÇÃO DO INTERESSE DE AGIR PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO JUDICIAL PREVIDENCIÁRIA:

1.1) O segurado deve apresentar requerimento administrativo apto, ou seja, com documentação minimamente suficiente para viabilizar a compreensão e a análise do requerimento.

1.2) A apresentação de requerimento sem as mínimas condições de admissão ("indeferimento forçado") pode levar ao indeferimento imediato por parte do INSS.

1.3) O indeferimento de requerimento administrativo por falta de documentação mínima, configurando *indeferimento forçado*, ou a omissão do segurado na complementação da documentação após ser intimado, **impede o reconhecimento do interesse de agir do segurado**; ao reunir a documentação necessária, o segurado deverá apresentar **novo requerimento administrativo**.

1.4) Quando o requerimento administrativo for acompanhado de **documentação apta ao seu conhecimento**, porém insuficiente à concessão do benefício, o **INSS tem o dever legal** de intimar o segurado a complementar a documentação ou a prova, por carta de exigência ou outro meio idôneo. Caso o INSS não o faça, o interesse de agir estará configurado.

1.5) Sempre caberá a análise fundamentada, pelo Juiz, sobre se houve ou não desídia do segurado na apresentação de documentos ou de provas de seu alegado direito ou, por outro lado, se ocorreu uma ação não colaborativa do INSS ao deixar de oportunizar ao segurado a complementação da documentação ou a produção de prova.

1.6) O interesse de agir do segurado se configura quando este levar a Juízo os mesmos fatos e as mesmas provas que levou ao processo administrativo. **Se desejar apresentar novos documentos ou arguir novos fatos para pleitear seu benefício, deverá apresentar novo requerimento administrativo** (Tema 350/STF). A ação judicial proposta nessas condições deve ser extinta sem julgamento do mérito por falta de interesse de agir.

A exceção a este tópico ocorrerá apenas quando o segurado apresentar em juízo documentos tidos pelo juiz como não essenciais, mas complementares ou em

reforço à prova já apresentada na via administrativa e considerada pelo Juiz como apta, por si só, a levar à concessão do benefício.

2) DATA DO INÍCIO DO BENEFÍCIO E OS EFEITOS FINANCEIROS

2.1) Configurado o interesse de agir, **por serem levados a Juízo os mesmos fatos e mesmas provas apresentadas ao INSS no processo administrativo**, em caso de procedência da ação o Magistrado fixará a Data do Início do Benefício na Data de Entrada do Requerimento, se entender que os requisitos já estariam preenchidos quando da apresentação do requerimento administrativo, a partir da análise da prova produzida no processo administrativo ou da prova produzida em juízo que confirme o conjunto probatório do processo administrativo. Se entender que os requisitos foram preenchidos depois, fixará a DIB na data do preenchimento posterior dos requisitos, nos termos do Tema 995/STJ.

2.2) **Quando o INSS, ao receber um pedido administrativo apto, mas com instrução deficiente, deixar de oportunizar a complementação da prova, quando tinha a obrigação de fazê-lo**, e a prova for levada a Juízo pelo segurado ou produzida em Juízo, o magistrado poderá fixar a Data do Início do Benefício na Data da Entrada do Requerimento Administrativo, **quando entender que o segurado já faria jus ao benefício na DER**, ou em data posterior em que os requisitos para o benefício teriam sido cumpridos, ainda que anterior à citação, reafirmando a DER nos termos do Tema 995/STJ.

2.3) **Quando presente o interesse de agir e for apresentada prova somente em juízo, não levada ao conhecimento do INSS na via administrativa porque surgida após a propositura da ação ou por comprovada impossibilidade material** (como por exemplo uma perícia judicial que reconheça atividade especial, um PPP novo ou LTCAT, o reconhecimento de vínculo ou de trabalho rural a partir de prova surgida após a propositura da ação), o juiz fixará a Data do Início do Benefício **na citação válida** ou na data posterior em que preenchidos os requisitos, nos termos do Tema 995/STJ.

2.4) Em qualquer caso deve ser respeitada a prescrição das parcelas anteriores aos cinco últimos anos contados da propositura da ação.

11) MODULAÇÃO

A E. Relatora apresenta, em seu voto, proposta de não modulação dos efeitos da presente decisão, afirmando:

“Não há razão para modular o entendimento aqui definido. Como mencionado na fundamentação, a orientação do Supremo Tribunal Federal, de 2016, é no sentido de que nem sequer é cabível produzir provas no processo judicial que não tenham sido juntadas ao processo administrativo (Emb. Decl. no RE 631.240, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 15.12.2016. Logo, a despeito de existir uma orientação mais antiga do STJ favorável aos segurados (Pet n. 9.582/RS, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, julgado em 26/08/2015), não havia uma jurisprudência uniforme a ser observada.”

Comungo do mesmo entendimento da E. Relatora. Há aqui apenas a consolidação e a manutenção da jurisprudência deste STJ e do STF, tornando despropositada a modulação.

12) CASO CONCRETO:

Por fim, passo a analisar o caso concreto selecionado como representativo de controvérsia.

Assim decidiu a E. Relatora:

“No caso concreto, a decisão recorrida concedeu, com efeitos a partir da data de entrada do requerimento administrativo, aposentadoria por tempo de contribuição, com base em documento apresentado apenas em Juízo.

O benefício foi indeferido por falta de tempo de contribuição em 26/12/2015 (fls. 19-20). O indeferimento ocorreu porque não foram computados os períodos trabalhados com vínculo em regime próprio de previdência social - fl. 207 -, pela falta de apresentação de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC).

No processo judicial, a segurada comprovou o tempo de contribuição faltante, produzindo Certidão de Tempo de Contribuição (CTC), expedida por entidade da administração pública (fls. 24-26).

Apesar de o documento não ter sido produzido na via administrativa, a decisão recorrida adotou o entendimento mais favorável à segurada, fixando a data de início do benefício na data da entrada do requerimento.

Portanto, o aqui preconizado foi contrariado pela decisão recorrida.

Logo, o recurso do INSS deve ser conhecido e provido.

A data de início do benefício previdenciário deve ser fixada na data da juntada da contestação, visto que anterior à juntada do mandado de citação (art. 239, § 1º, do CPC). Logo, a DIB deve ser fixada em 13/06/2017 (fls. 61-66).

Conclusão

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial, fixando a data de início do benefício na data da juntada da contestação (13/06/2017).”

Neste recurso especial, verifico que a ação trata de pedido de concessão de aposentadoria por tempo de contribuição, com contagem de tempo laborado em regime próprio, cujo documento comprobatório - CTC - expedida pela Prefeitura do Município de Bom Sucesso do Itararé, apenas foi anexado pela parte autora quando da apresentação da petição inicial da ação judicial.

Por se tratar de documento que o INSS não teria acesso a menos que a parte o apresentasse quando do pedido administrativo, a solução ao caso se enquadra no item 5.2 deste voto-vista e no item 2.3 da tese ora proposta.

Assim, pedindo vênica à Relatora, proponho uma redação alternativa à tese e dou provimento ao recurso especial do INSS para reconhecer a procedência da ação, com os efeitos financeiros fixados na data da apresentação da contestação, uma vez que a oferta da peça de defesa foi anterior à juntada do mandado de citação.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1905830 - SP (2020/0303424-8)

RELATORA : **MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA**
RECORRENTE : **INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**
RECORRIDO : **SUELI DE FREITAS PEDROSO**
ADVOGADO : **EDMAR ROBSON DE SOUZA - SP303715**
INTERES. : **IAPE - INSTITUTO DOS ADVOGADOS PREVIDENCIARIOS -
CONSELHO FEDERAL - "AMICUS CURIAE"**
ADVOGADOS : **HÉLIO GUSTAVO ALVES - SP187555**
JOSE ENEAS KOVALCZUK FILHO - SC019657
CAROLINA PEREIRA DE ALBUQUERQUE SCHELBAUER E
OUTRO(S) - SC022188
INTERES. : **INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO IBDP**
- "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : **JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER E OUTRO(S) - RS046917**
ALEXANDRE SCHUMACHER TRICHES - RS065635
GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN - SC018200
DIEGO HENRIQUE SCHUSTER - RS080210
ADRIANO MAUSS - RS106635
INTERES. : **INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS - IEPREV -**
"AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : **ROBERTO DE CARVALHO SANTOS - MG092298**
TIAGO BECK KIDRICKI - RS058280
JOÃO OSVALDO BADARI ZINSLY RODRIGUES E OUTRO(S) -
SP279999
INTERES. : **CENTRAL UNICA DOS TRABALHADORES-CUT - "AMICUS**
CURIAE"
ADVOGADOS : **JOSÉ EYMARD LOGUÉRCIO - DF001441A**
CARLOS FERNANDES CONINCK JÚNIOR - DF061129

VOTO-VOGAL

MINISTRO AFRÂNIO VILELA: Em análise, recurso especial representativo da seguinte controvérsia: "Caso superada a ausência do interesse de agir, definir o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente, por meio de prova não submetida ao crivo administrativo do INSS, se a contar da data do requerimento administrativo ou da citação da autarquia previdenciária".

Em 9/10/2024, a Ministra Relatora propôs a fixação da seguinte tese repetitiva: **Superada a ausência do interesse de agir, o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente será a data da citação, caso o direito tenha sido comprovado por: a) documento não juntado ao processo administrativo; b) testemunha não apresentada em justificção administrativa designada para tanto; c) prova pericial, após ausência de apresentação da pessoa ou coisa a ser periciada, ou qualquer forma de falta colaboração com perícia administrativa; d) outra prova qualquer, quando incumbia à pessoa interessada fazê-lo sem ônus excessivo e foi conferida a devida oportunidade no processo administrativo.**

No caso concreto, a Relatora deu provimento ao recurso especial do INSS, para fixar a data de início do benefício na data da juntada da contestação, uma vez que a oferta da peça de defesa fora anterior à juntada do mandado de citação, pois, segundo consta dos autos, a parte autora apresentou o documento comprobatório do tempo de serviço somente quando do ajuizamento da ação judicial.

Nessa assentada, o Ministro Paulo Sérgio Domingues apresenta voto-vista no qual propõe uma complementação à tese sugerida pela Ministra Relatora, a fim de que seja definido, com mais precisão, quando há ou não o interesse de agir e as consequências financeiras do desatendimento dos deveres de boa-fé e colaboração, tanto do segurado quanto do INSS, objetivando o alinhamento da inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, XXXV, da CF) à exigência de interesse de agir (art. 17 do CPC).

Assim, o Ministro Paulo Sérgio acompanha a Relatora no caso concreto e propõe a seguinte redação alternativa no Tema 1.124:

1) CONFIGURAÇÃO DO INTERESSE DE AGIR PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO JUDICIAL PREVIDENCIÁRIA:

1.1) O segurado deve apresentar requerimento administrativo apto, ou seja, com documentação minimamente suficiente deve apresentar toda a documentação que possua para viabilizar a compreensão e a análise do requerimento.

1.2) A apresentação de requerimento sem as mínimas condições de admissão, configurando indeferimento forçado, pode levar ao indeferimento por parte do INSS;

1.3) O indeferimento de requerimento administrativo por falta de documentação mínima, configurando indeferimento forçado, ou a omissão do segurado na complementação da documentação

após ser intimado, não leva ao reconhecimento do interesse de agir do segurado; ao reunir a documentação necessária, o segurado deverá apresentar novo requerimento administrativo.

1.4) Quanto o requerimento administrativo for acompanhado de documentação apta ao seu conhecimento, porém incompleta à concessão do benefício, o INSS tem o dever legal de intimar o segurado a complementar a documentação ou a prova, por de carta de exigência ou outro meio idôneo. Caso o INSS, não o faça, o interesse de agir estará configurado.

1.5) Sempre caberá a análise fundamentada, pelo Juiz, sobre se houve ou não desídia do segurado na apresentação dos documentos ou de provas de seu alegado direito ou, por outro lado, uma ação não colaborativa do INSS ao deixar de oportunizar ao segurado a complementação da documentação ou a produção de prova.

1.6) O interesse de agir do segurado se configura quando o segurado levar a Juízo os mesmos fatos e as mesmas provas que levou ao processo administrativo. Se desejar apresentar novos documentos ou arguir novos fatos, para pleitear seu benefício, deverá apresentar novo requerimento administrativo (Tema 350 /STF). A ação judicial proposta nessas condições deve ser extinta sem julgamento do mérito por falta de interesse de agir.

2) DATA DO INÍCIO DO BENEFÍCIO E OS EFEITOS FINANCEIROS

2.1) Configurado o interesse de agir, por serem levados a Juízo os mesmos fatos e mesmas provas apresentadas ao INSS no processo administrativo, em caso de procedência da ação o Magistrado fixará a Data do Início do Benefício na Data de Entrada do Requerimento, se entender que os requisitos já estariam preenchidos quando da apresentação do requerimento administrativo, a partir da análise da prova produzida no processo administrativo ou da prova produzida em juízo que confirme o conjunto probatório do processo administrativo. Se entender que os requisitos foram preenchidos depois, fixará a DIB na data do preenchimento posterior dos requisitos, nos termos do Tema 995 /STJ.

2.2) Quando o INSS, ao receber um pedido administrativo apto, mas com instrução deficiente, deixar de oportunizar a complementação da prova, quando tinha a obrigação de fazê-lo, e a prova for levada a Juízo pelo segurado ou produzida em Juízo, o magistrado poderá fixar a Data do Início do Benefício desde a Data da Entrada do Requerimento administrativo, quando entender que o segurado já faria jus ao benefício naquela data, ou em data posterior em que os requisitos para o benefício teriam sido cumpridos, ainda que anterior à citação, reafirmando a DER nos termos do Tema 995/STJ.

2.3) Quando presente o interesse de agir e for apresentada prova somente em juízo, não levada ao conhecimento do INSS na via administrativa porque surgida após a propositura da ação ou por comprovada impossibilidade material (como por exemplo uma perícia judicial que reconheça atividade especial, um PPP novo ou LTCAT, o reconhecimento de vínculo ou de trabalho rural a

partir de prova surgida após a propositura da ação), o juiz fixará a Data do Início do benefício na citação válida ou na data posterior em que preenchidos os requisitos, nos termos do Tema 995/STJ. 2.4) Em qualquer caso deve ser respeitada a prescrição das parcelas anteriores aos cinco últimos anos contados da propositura da ação.

Entendo que a tese ora apresentada, em complemento à tese proposta no voto condutor, apresenta critérios mais detalhados que podem servir como diretrizes a serem observadas pelas instâncias ordinárias quando da análise do interesse de agir do segurado – com base na *ratio decidendi* do Tema 350/STF – e, em seguida, caso configurado o interesse, quando da definição da data de início do benefício e dos seus efeitos financeiros.

De fato, a prática previdenciária apresenta uma gama de situações que impedem a fixação de tese jurídica que esgote todas as possíveis demandas relacionadas à temática, razão pela qual coaduno com o entendimento de que a fixação de enunciado com parâmetros e critérios mais esmiuçados cooperará com a atividade das partes, dos procuradores e dos magistrados e auxiliará na resolução de casos concretos.

Em face do exposto, acompanho a tese sugerida pelo Ministro Paulo Sérgio Domingues e também a solução do caso concreto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2020/0303424-8

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.905.830 / SP

Números Origem: 10004795620168260279 56095852920194039999

PAUTA: 09/10/2024

JULGADO: 09/10/2024

RelatoraExma. Sra. Ministra **MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
RECORRIDO : SUELI DE FREITAS PEDROSO
ADVOGADO : EDMAR ROBSON DE SOUZA - SP303715
INTERES. : IAPE - INSTITUTO DOS ADVOGADOS PREVIDENCIARIOS -
CONSELHO FEDERAL - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : HÉLIO GUSTAVO ALVES - SP187555
JOSE ENEAS KOVALCZUK FILHO - SC019657
CAROLINA PEREIRA DE ALBUQUERQUE SCHELBAUER E OUTRO(S)
- SC022188
INTERES. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO IBDP -
"AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER E OUTRO(S) - RS046917
ALEXANDRE SCHUMACHER TRICHES - RS065635
ADVOGADOS : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN - SC018200
DIEGO HENRIQUE SCHUSTER - RS080210
ADRIANO MAUSS - RS106635
INTERES. : INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS - IEPREV - "AMICUS
CURIAE"
ADVOGADOS : ROBERTO DE CARVALHO SANTOS - MG092298
TIAGO BECK KIDRICKI - RS058280
JOÃO OSVALDO BADARI ZINSLY RODRIGUES E OUTRO(S) -
SP279999
INTERES. : CENTRAL UNICA DOS TRABALHADORES-CUT - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : JOSÉ EYMARD LOGUÉRCIO - DF001441A
CARLOS FERNANDES CONINCK JÚNIOR - DF061129

ASSUNTO: DIREITO PREVIDENCIÁRIO - Benefícios em Espécie - Aposentadoria por Idade (Art. 48/51) - Aposentadoria Urbana (Art. 48/51)

SUSTENTAÇÃO ORAL

Proferiram sustentação oral os Drs. FERNANDO MACIEL, pelo RECORRENTE: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL; JOSE ENEAS KOVALCZUK FILHO, pelo INTERES.: IAPE - INSTITUTO DOS ADVOGADOS PREVIDENCIARIOS - CONSELHO FEDERAL; JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER, pelo INTERES.: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO IBDP; LUIZ GUSTAVO FERREIRA RAMOS, pela INTERES.: INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS - IEPREV; CAMILA LOUISE GALDINO CÂNDIDO, pela INTERES.: CENTRAL UNICA

CEPAM 2/11 2020/0303424-8 REsp-1905830

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2020/0303424-8

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.905.830 / SP


DOS TRABALHADORES-CUT.

Presente no julgamento o Dr. Tiago Beck Kidricki, pelo INTERES.: INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS.

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Após o voto da Sra. Ministra Relatora dando provimento ao recurso especial, fixando-se a data de início do benefício na data da citação (juntada da contestação), e propondo a seguinte tese jurídica, no tema 1124: "Superada a ausência do interesse de agir, o termo inicial dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários concedidos ou revisados judicialmente será a data da citação, caso o direito tenha sido comprovado por: a) documento não juntado ao processo administrativo; b) testemunha não apresentada em justificativa administrativa designada para tanto; c) prova pericial, após ausência de apresentação da pessoa ou coisa a ser periciada, ou qualquer forma de falta colaboração com perícia administrativa; d) outra prova qualquer, quando incumbia à pessoa interessada fazê-lo sem ônus excessivo e foi conferida a devida oportunidade no processo administrativo.", pediu vista o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues. Aguardam os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Gurgel de Faria, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela e Francisco Falcão.

 2020/0303424-8 - REsp 1905830

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2020/0303424-8

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.905.830 / SP

Números Origem: 10004795620168260279 56095852920194039999

PAUTA: 12/03/2025

JULGADO: 12/03/2025

RelatoraExma. Sra. Ministra **MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. EITEL SANTIAGO DE BRITO PEREIRA

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO


RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
RECORRIDO : SUELI DE FREITAS PEDROSO
ADVOGADO : EDMAR ROBSON DE SOUZA - SP303715
INTERES. : IAPE - INSTITUTO DOS ADVOGADOS PREVIDENCIARIOS -
CONSELHO FEDERAL - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : HÉLIO GUSTAVO ALVES - SP187555
JOSE ENEAS KOVALCZUK FILHO - SC019657
CAROLINA PEREIRA DE ALBUQUERQUE SCHELBAUER E OUTRO(S)
- SC022188
INTERES. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO IBDP -
"AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER E OUTRO(S) - RS046917
ALEXANDRE SCHUMACHER TRICHES - RS065635
ADVOGADOS : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN - SC018200
DIEGO HENRIQUE SCHUSTER - RS080210
ADRIANO MAUSS - RS106635
INTERES. : INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS - IEPREV - "AMICUS
CURIAE"
ADVOGADOS : ROBERTO DE CARVALHO SANTOS - MG092298
TIAGO BECK KIDRICKI - RS058280
JOÃO OSVALDO BADARI ZINSLY RODRIGUES E OUTRO(S) -
SP279999
INTERES. : CENTRAL UNICA DOS TRABALHADORES-CUT - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : JOSÉ EYMARD LOGUÉRCIO - DF001441A
CARLOS FERNANDES CONINCK JÚNIOR - DF061129

ASSUNTO: DIREITO PREVIDENCIÁRIO - Benefícios em Espécie - Aposentadoria por Idade (Art. 48/51) - Aposentadoria Urbana (Art. 48/51)

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Adiado por indicação do Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

 2020/0303424-8 - REsp 1905830

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2020/0303424-8

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.905.830 / SP

Números Origem: 10004795620168260279 56095852920194039999

PAUTA: 10/09/2025

JULGADO: 10/09/2025

RelatoraExma. Sra. Ministra **MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO


RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
RECORRIDO : SUELI DE FREITAS PEDROSO
ADVOGADO : EDMAR ROBSON DE SOUZA - SP303715
INTERES. : IAPE - INSTITUTO DOS ADVOGADOS PREVIDENCIARIOS -
CONSELHO FEDERAL - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : HÉLIO GUSTAVO ALVES - SP187555
JOSE ENEAS KOVALCZUK FILHO - SC019657
CAROLINA PEREIRA DE ALBUQUERQUE SCHELBAUER E OUTRO(S)
- SC022188
INTERES. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO IBDP -
"AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER E OUTRO(S) - RS046917
ALEXANDRE SCHUMACHER TRICHES - RS065635
ADVOGADOS : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN - SC018200
DIEGO HENRIQUE SCHUSTER - RS080210
ADRIANO MAUSS - RS106635
INTERES. : INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS - IEPREV - "AMICUS
CURIAE"
ADVOGADOS : ROBERTO DE CARVALHO SANTOS - MG092298
TIAGO BECK KIDRICKI - RS058280
JOÃO OSVALDO BADARI ZINSLY RODRIGUES E OUTRO(S) -
SP279999
INTERES. : CENTRAL UNICA DOS TRABALHADORES-CUT - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : JOSÉ EYMARD LOGUÉRCIO - DF001441A
CARLOS FERNANDES CONINCK JÚNIOR - DF061129

ASSUNTO: DIREITO PREVIDENCIÁRIO - Benefícios em Espécie - Aposentadoria por Idade (Art. 48/51) - Aposentadoria Urbana (Art. 48/51)

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Adiado por indicação do Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

 2020/0303424-8 - REsp 1905830

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2020/0303424-8

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.905.830 / SP

Números Origem: 10004795620168260279 56095852920194039999

PAUTA: 10/09/2025

JULGADO: 08/10/2025

RelatoraExma. Sra. Ministra **MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA****Relator para Acórdão**Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
RECORRIDO : SUELI DE FREITAS PEDROSO
ADVOGADO : EDMAR ROBSON DE SOUZA - SP303715
INTERES. : IAPE - INSTITUTO DOS ADVOGADOS PREVIDENCIARIOS -
CONSELHO FEDERAL - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : HÉLIO GUSTAVO ALVES - SP187555
JOSE ENEAS KOVALCZUK FILHO - SC019657
CAROLINA PEREIRA DE ALBUQUERQUE SCHELBAUER E OUTRO(S)
- SC022188
INTERES. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO IBDP -
"AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER E OUTRO(S) - RS046917
ALEXANDRE SCHUMACHER TRICHES - RS065635
ADVOGADOS : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN - SC018200
DIEGO HENRIQUE SCHUSTER - RS080210
ADRIANO MAUSS - RS106635
INTERES. : INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS - IEPREV - "AMICUS
CURIAE"
ADVOGADOS : ROBERTO DE CARVALHO SANTOS - MG092298
TIAGO BECK KIDRICKI - RS058280
JOÃO OSVALDO BADARI ZINSLY RODRIGUES E OUTRO(S) -
SP279999
INTERES. : CENTRAL UNICA DOS TRABALHADORES-CUT - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : JOSÉ EYMARD LOGUÉRCIO - DF001441A
CARLOS FERNANDES CONINCK JÚNIOR - DF061129

ASSUNTO: DIREITO PREVIDENCIÁRIO - Benefícios em Espécie - Aposentadoria por Idade (Art. 48/51) - Aposentadoria Urbana (Art. 48/51)

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo o julgamento, a Primeira Seção, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial do INSS, para reconhecer a procedência da ação, com os efeitos

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2020/0303424-8

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.905.830 / SP

financeiros fixados na data da apresentação da contestação, uma vez que a oferta da peça de defesa foi anterior à juntada do mandado de citação, nos termos da fundamentação de voto do Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues, que lavrará o acórdão.

Foi aprovada, por maioria, vencida a Sra. Ministra Relatora, a seguinte tese jurídica no tema repetitivo 1124:

1) Configuração do interesse de agir para a propositura da ação judicial previdenciária:

1.1) O segurado deve apresentar requerimento administrativo apto, ou seja, com documentação minimamente suficiente para viabilizar a compreensão e a análise do requerimento.

1.2) A apresentação de requerimento sem as mínimas condições de admissão ("indeferimento forçado") pode levar ao indeferimento imediato por parte do INSS.

1.3) O indeferimento de requerimento administrativo por falta de documentação mínima, configurando indeferimento forçado, ou a omissão do segurado na complementação da documentação após ser intimado, impede o reconhecimento do interesse de agir do segurado; ao reunir a documentação necessária, o segurado deverá apresentar novo requerimento administrativo.

1.4) Quando o requerimento administrativo for acompanhado de documentação apta ao seu conhecimento, porém insuficiente à concessão do benefício, o INSS tem o dever legal de intimar o segurado a complementar a documentação ou a prova, por carta de exigência ou outro meio idôneo. Caso o INSS não o faça, o interesse de agir estará configurado.

1.5) Sempre caberá a análise fundamentada, pelo Juiz, sobre se houve ou não desídia do segurado na apresentação de documentos ou de provas de seu alegado direito ou, por outro lado, se ocorreu uma ação não colaborativa do INSS ao deixar de oportunizar ao segurado a complementação da documentação ou a produção de prova.

1.6) O interesse de agir do segurado se configura quando este levar a Juízo os mesmos fatos e as mesmas provas que levou ao processo administrativo. Se desejar apresentar novos documentos ou arguir novos fatos para pleitear seu benefício, deverá apresentar novo requerimento administrativo (Tema 350/STF). A ação judicial proposta nessas condições deve ser extinta sem julgamento do mérito por falta de interesse de agir.

A exceção a este tópico ocorrerá apenas quando o segurado apresentar em juízo documentos tidos pelo juiz como não essenciais, mas complementares ou em reforço à prova já apresentada na via administrativa e considerada pelo Juiz como apta, por si só, a levar à concessão do benefício.

2) Data do início do benefício e seus efeitos financeiros:

2.1) Configurado o interesse de agir, por serem levados a Juízo os mesmos fatos e mesmas provas apresentadas ao INSS no processo administrativo, em caso de procedência da ação o Magistrado fixará a Data do Início do Benefício na Data de Entrada do Requerimento, se entender que os requisitos já estariam preenchidos quando da apresentação do requerimento administrativo, a partir da análise da prova produzida no processo administrativo ou da prova produzida em juízo que confirme o conjunto probatório do processo administrativo. Se entender que os requisitos foram preenchidos depois, fixará a DIB na data do preenchimento posterior dos requisitos, nos termos do Tema 995/STJ.

2.2) Quando o INSS, ao receber um pedido administrativo apto, mas com instrução deficiente, deixar de oportunizar a complementação da prova, quando tinha a obrigação de fazê-lo, e a prova for levada a Juízo pelo segurado ou produzida em Juízo, o magistrado poderá fixar a Data do Início do Benefício na Data da Entrada do Requerimento Administrativo, quando entender que o segurado já faria jus ao benefício na DER, ou em

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2020/0303424-8

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.905.830 / SP


data posterior em que os requisitos para o benefício teriam sido cumpridos, ainda que anterior à citação, reafirmando a DER nos termos do Tema 995/STJ.

2.3) Quando presente o interesse de agir e for apresentada prova somente em juízo, não levada ao conhecimento do INSS na via administrativa porque surgida após a propositura da ação ou por comprovada impossibilidade material (como por exemplo uma perícia judicial que reconheça atividade especial, um PPP novo ou LTCAT, o reconhecimento de vínculo ou de trabalho rural a partir de prova surgida após a propositura da ação), o juiz fixará a Data do Início do Benefício na citação válida ou na data posterior em que preenchidos os requisitos, nos termos do Tema 995/STJ.

2.4) Em qualquer caso deve ser respeitada a prescrição das parcelas anteriores aos cinco últimos anos contados da propositura da ação.

Votaram com o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Gurgel de Faria, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela e Francisco Falcão.

Não participou do julgamento, no caso concreto, o Sr. Ministro Marco Aurélio Bellizze.

 2020/0303424-8 - REsp 1905830