

**PROJETO DE LEI Nº 8.046 , de 2010
(Do Senado Federal)**

Código de Processo Civil

Emenda nº

Inclua-se o seguinte § 4º ao art. 472, renumerando-se os demais:

“Art. 472

.....
.....
.....

§ 4º Nas situações em que o pedido formulado na petição inicial também puder ser formulado perante a Administração Pública, o autor da ação, sob pena de ser considerado carecedor de interesse processual, nos termos do inciso VI do presente artigo, deverá comprovar:

I – que o seu pedido foi indeferido na via administrativa;

II – que o seu pedido, apesar de ter sido devidamente protocolado, não foi analisado em tempo razoável, não inferior ao prazo fixado em lei ou em ato normativo próprio;

III – que, em razão das suas condições pessoais, é extremamente difícil formular o pedido perante a Administração Pública;

IV – que a Administração Pública se recusou a protocolar o seu pedido;

V – que a prévia formulação do pedido na via administrativa poderá gerar lesão grave de difícil reparação; ou

VI - que a Administração Pública possui norma em sentido contrário e irá, inevitavelmente, indeferir o pedido, ressalvada a hipótese de a aludida norma ter sido afastada por meio da edição de súmula pelo competente órgão de Advocacia Pública.

.....
.....”

JUSTIFICATIVA

Em abril de 2009, os representantes máximos de cada um dos Poderes da República firmaram o “II Pacto Republicano de Estado por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo”. Entre os compromissos assumidos para a consecução dos objetivos elencados no documento, encontram-se os seguintes:

a) “incrementar medidas tendentes a assegurar maior efetividade ao reconhecimento dos direitos do cidadão, em especial a concessão e revisão de benefícios previdenciários e assistenciais”;

b) “aprimoramento da prestação jurisdicional, mormente pela efetividade do princípio constitucional da razoável duração do processo e pela prevenção de conflitos”;

c) “fortalecer a mediação e a conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos, voltados à maior pacificação social e menor judicialização”.

Em síntese, verifica-se nítida preocupação com relação à prevenção de conflitos e ao reconhecimento de direitos do cidadão pela própria Administração Pública, como forma de reduzir o excessivo número de demandas judiciais que propiciam, no atual contexto, a morosidade e a ineficiência do processo como instrumento de solução dos litígios.

Isto posto, a presente proposta de emenda, buscando atender os citados compromissos firmados pelos Três Poderes por ocasião da assinatura do Pacto, altera a redação do art. 472 com o seguinte objetivo: condicionar a propositura de ação judicial contra órgãos ou entidades

públicas à efetiva existência de um conflito de interesses (condição fundamental para acesso ao Judiciário), ou seja, ao prévio indeferimento do pedido na primeira instância administrativa (ressalvadas determinadas situações específicas).

São várias as razões – políticas, econômicas, jurídicas e sociais – para tal condicionamento, como se passa a demonstrar.

Primeiramente, deve-se mais uma vez fazer referência ao escopo do II Pacto Republicano de “incrementar medidas tendentes a assegurar maior efetividade ao reconhecimento aos direitos do cidadão, em especial a concessão e revisão de benefícios previdenciários e assistenciais.”

Embora a norma processual proposta dirija-se a todas as espécies de requerimento perante a Administração Pública, vale analisar a proposição especialmente sob o ponto de vista dos requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais, até mesmo porque o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS é a entidade pública mais demandada no Judiciário.

Visando a dar cumprimento ao compromisso firmado por ocasião do Pacto, o Ministério da Previdência Social e a Advocacia-Geral da União têm buscado aperfeiçoar a qualidade das decisões administrativas do INSS para se evitar ações judiciais.

Nesse diapasão, merece destaque o Programa de Redução de Demandas Judiciais do INSS, instituído pela Portaria Interministerial AGU/MPS nº 08/2008, que se encontra em plena execução, de forma coordenada e estruturada, nas unidades de ambas as instituições por todo o Brasil. Outra medida de grande importância recentemente concretizada diz respeito à publicação da INSTRUÇÃO NORMATIVA nº 45 INSS/PRES, de 6 de agosto de 2010, elaborada com o objetivo de atualizar, normatizar e consolidar as matérias relativas aos processos de administração de informações dos segurados, reconhecimento, manutenção e revisão de direitos, facilitando o entendimento pelos servidores e usuários da Previdência Social.

Contudo, um dos grandes entraves para a maior evolução dos resultados do Programa de Redução de Demandas e da efetividade das normas de processo administrativo inseridas na IN nº 45 INSS/PRES, de 6 de agosto de 2010, constitui justamente na prática forense de ingresso direto com pedido de concessão ou revisão de benefício perante o Judiciário, sem que o Poder Executivo tenha a possibilidade de exercer, de forma eficiente, a sua missão institucional.

Na prática, portanto, a missão institucional do INSS acaba sendo preterida em virtude da priorização da atividade judiciária, muito embora ambas as instituições (INSS e Judiciário) tenham funções bem delineadas no Estado Democrático de Direito, nada justificando a sua sobreposição. Em outras palavras, o Judiciário deve, sim, atuar na resolução dos litígios entre os cidadãos e a Administração Pública, mas não se antecipar rotineiramente a tais conflitos, exercendo atividade tipicamente administrativa de análise inicial de direitos, sob pena de afronta ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CR/88).

A necessidade de prévio requerimento administrativo para ingresso no Judiciário estende-se a todos os órgãos e entidades da Administração Pública. Do contrário, poder-se-ia afirmar que cabe ao Judiciário atender, originariamente, pedidos de certidões negativas de débitos, expedição de licenças ambientais etc, o que não só enfraqueceria a busca por um sistema de justiça mais efetivo, como implicaria ônus econômico desnecessário ao Estado com a manutenção de dois órgãos públicos (um do Executivo, outro do Judiciário) com finalidades idênticas.

Do ponto de vista jurídico, deve-se frisar que a exigência do prévio requerimento administrativo não impede o acesso ao Judiciário, ou seja, não retira o direito de demandar.

O que se pretende com tal exigência é que seja demonstrada a existência da lide deduzida perante o Judiciário, ou seja, que haja a “lesão ou ameaça a direito”, previstos expressamente no texto constitucional, *in verbis*:

“Art. 5º. Omissis

(...)

XXXV – a lei não excluirá da apreciação do poder judiciário lesão ou ameaça de direito;

(...)”

Ora, quando o administrado propõe ação judicial sem ter havido sequer conhecimento por parte da administração do direito que a pessoa entende possuir, não haverá que se falar em lesão ou ameaça perpetrada, pois a administração não teve oportunidade de se manifestar a favor ou contra o direito reclamado judicialmente.

Desenvolvendo ainda o mesmo raciocínio, a demonstração de uma prestação resistida gera o interesse por parte daquele que teve seu direito supostamente violado em acionar o Poder Judiciário, restando comprovada uma das condições da ação, qual seja, o interesse de agir (interesse processual), que foi recepcionado pela Constituição exatamente pela ocorrência de “lesão ou ameaça a direito”.

Nesse sentido, vale declinar que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de não serem inconstitucionais as limitações impostas ao direito de ação pelas condições de ação e pressupostos processuais, por não ser absoluta tal garantia constitucional, devendo observar as normas processuais ordinárias (RE 145023/RJ, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJU de 18/12/92; AGRAG 152676/PR, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJU de 03/11/95.)

Assim, o acesso à Justiça está garantido mesmo com o respeito às condições da ação. Poder-se-á requerer a tutela jurisdicional, mas, para que seja analisado o mérito da questão, devem estar presentes todos os requisitos previstos pela legislação processual, entre os quais o interesse de agir.

Com essa exposição demonstra-se claramente que a exigência do prévio requerimento administrativo é apenas um meio de se comprovar o interesse de agir, e este requisito não ofende o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário.

A previsão expressa, no art. 472, da exigência do prévio requerimento administrativo como condicionante do direito de ação afastará equivocadas interpretações da garantia constitucional do acesso à Justiça. Isso porque tal garantia não pode, por si só, servir de amparo a exacerbado demandismo judicial, sob pena de inviabilizar a atividade judiciária (e, assim, o próprio acesso à Justiça) e também de comprometer outras garantias constitucionais tão caras ao sistema judicial, a exemplo da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da CR/88).

Para configuração do interesse processual mediante o prévio requerimento administrativo, bastará a comprovação, pelo administrado, do indeferimento do pedido na primeira instância administrativa (inciso I). Não há necessidade de exaurimento da via administrativa, o que pode levar meses e às vezes anos; o prévio requerimento pode ocorrer em dias ou apenas minutos.

Como forma de contornar eventual mora administrativa na primeira instância, propõe-se a dispensa da comprovação do indeferimento do pedido se não analisado em tempo razoável, não inferior a prazo fixado em lei ou em ato normativo próprio (inciso II), bem como nos casos em que a prévia formulação do pedido na seara administrativa puder gerar lesão grave e de difícil reparação (inciso V)

Outras situações excepcionais devidamente comprovadas pelo administrado também justificam a dispensa da exigência de prévio requerimento administrativo, quais sejam, a impossibilidade ou a extrema dificuldade de formular tal requerimento (inciso III) e a recusa da Administração Pública em protocolar o pedido (inciso IV).

Por fim, também não se afigura razoável condicionar o ingresso na via judicial à exigência de prévio requerimento administrativo quando restar demonstrado que a Administração Pública possui norma em sentido contrário e irá, inevitavelmente, indeferir o pedido (inciso VI).

Assim, por todo o narrado, acredita-se que a inserção do dispositivo ora proposto no texto do novo Código de Processo Civil poderá contribuir sobremaneira para a redução das demandas

judiciais contra o Poder Público, com enormes ganhos no sentido da afirmação da justiça e da cidadania.

AMAURO TEIXEIRA
Deputado Federal – PT/BA