

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.840.942 - SP (2019/0293079-0)**

RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
RECORRIDO : JAIR RODRIGUES CANDIDO DE ABREU  
ADVOGADO : JAIR RODRIGUES CANDIDO DE ABREU (EM CAUSA PRÓPRIA) - SP113829

**DECISÃO**

JAIR RODRIGUES CÂNDIDO DE ABREU impetrou mandado de segurança, com pedido de liminar, contra ato do Superintendente Regional – Sudeste I do Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS, objetivando tutela jurisdicional determinando que a autoridade impetrada *“receba e protocolize, em qualquer agência da previdência social independentemente de agendamento, formulários e senhas, bem como, independentemente de quantidade, requerimentos administrativos elaborados pelo impetrante, bem como outros documentos inerentes ao seu exercício profissional”*.

O Tribunal Regional Federal da 3ª Região deu parcial provimento ao recurso de apelação autoral, reformando a decisão monocrática denegatória da ordem (fls. 47-50), nos termos da seguinte ementa (fl. 93):

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. INSS. EXIGÊNCIA DE PRÉVIO AGENDAMENTO E LIMITAÇÃO DE REQUERIMENTOS A SEREM PROTOCOLADOS. VIOLAÇÃO AO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PROFISSIONAL DO ADVOGADO. APELAÇÃO DO IMPETRANTE PARCIALMENTE PROVIDA.

1. A jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal é no sentido de que o atendimento diferenciado dispensado aos advogados nas agências do INSS não ofende o princípio da isonomia. Precedentes.

2. A exigência de prévio agendamento para protocolizar requerimentos de benefícios previdenciários junto ao INSS, bem como a limitação de protocolos para cada advogado, configuram violação ao livre exercício da advocacia, pelo que merecem ser afastadas.

3. No entanto, não afronta o livre exercício da profissão de advogado a necessária observância de fila ou senha para atendimento, por se tratar de medida de organização interna dos serviços das agências do INSS, cuja finalidade é priorizar o interesse da coletividade e isonomia no atendimento dos usuários, inclusive com observância das preferências legais.

4. Do mesmo modo, não há como acolher o pleito de recebimento e protocolização em qualquer agência do INSS. A conduta da Autarquia ao estabelecer as regras sobre o processamento dos pedidos administrativos visa apenas à otimização dos serviços prestados, em respeito aos princípios da legalidade, eficiência e isonomia, pelo que não há que se falar em ato coator.

5. Apelação do impetrante parcialmente provida.

Opostos embargos declaratórios pela Autarquia Previdenciária, foram eles rejeitados (fls. 115-127).

# Superior Tribunal de Justiça

INSS interpôs recurso especial, com fundamento no artigo 105, inciso III, alínea *a*, da Constituição da República, alegando contrariedade aos arts. 1º e 7º, VI, *c*, da Lei n. 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia), porquanto, em síntese, o advogado, ao representar o segurado em demanda exclusivamente administrativa, não está exercendo atividade privativa da advocacia, devendo se submeter ao mesmo regramento vigente para todos os segurados em geral, sem privilégios de qualquer espécie.

Alega, ainda, violação do art. 3º da Lei n. 10.741/2003, e do art. 9º da Lei n. 7.853/1989, visto que, em suma, a pretensão de tratamento preferencial aos advogados nas Agências da Previdência Social prejudicará os demais segurados, principalmente os idosos, deficientes e gestantes, lactantes e pessoas acompanhadas por crianças de colo, uma vez que não poderão ser atendidos de forma adequada e prioritária.

Não foram ofertadas contrarrazões ao recurso especial.

É o relatório. Decido.

A respeito da alegação de contrariedade aos arts. 1º e 7º, VI, *c*, da Lei n. 8.906/94, e violação do art. 3º da Lei n. 10.741/03 e do art. 9º da Lei n. 7.853/89, Tribunal *a quo*, na fundamentação do *decisum*, assim firmou entendimento (fls. 83-84):

[...]

Com efeito, a jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal é no sentido de que o atendimento diferenciado dispensado aos advogados nas agências do INSS não ofende o princípio da isonomia, in verbis:

EMENTA Agravo regimental no agravo de instrumento. Postos de atendimento do INSS. Advogados. Ficha de atendimento. Dispensa. Princípio da isonomia.

Ofensa. Não ocorrência. Precedente. 1. No julgamento do RE nº 277.065/RS, Relator o Ministro Marco Aurélio, a Primeira Turma desta Corte assentou a natureza constitucional do tema em debate nestes autos e firmou a orientação de que o atendimento diferenciado dispensado aos advogados nas agências do INSS não ofende o princípio da isonomia. 2. Agravo regimental não provido. (AI 748223 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 09/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-195 DIVULG 06-10-2014 PUBLIC 07-10-2014)

Assim, a exigência de prévio agendamento para protocolizar requerimentos de benefícios previdenciários junto ao INSS, bem como a limitação de protocolos para cada advogado, configuram violação ao livre exercício da advocacia, pelo que merecem ser afastadas.

No entanto, não afronta o livre exercício da profissão de advogado a necessária observância de fila ou senha para atendimento, por se tratar de medida de organização interna dos serviços das agências do INSS, cuja finalidade é priorizar o interesse da coletividade e isonomia no atendimento

# *Superior Tribunal de Justiça*

dos usuários, inclusive com observância das preferências legais.

Do mesmo modo, não há como acolher o pleito de recebimento e protocolização em qualquer agência do INSS. Como bem assinalado no parecer ministerial, a Administração Pública é competente para dispor sobre seu próprio funcionamento e organização, motivo pelo qual a conduta da Autarquia ao estabelecer as regras sobre o processamento dos pedidos administrativos não afronta o livre exercício da advocacia. Ao contrário, visa apenas à otimização dos serviços prestados, em respeito aos princípios da legalidade, eficiência e isonomia, pelo que não há que se falar em ato coator.

[...]

Consoante se verifica dos excertos colacionados do acórdão recorrido, a controvérsia dos autos foi dirimida pela Corte Regional com base em fundamentos eminentemente constitucionais (princípios da legalidade, eficiência e isonomia), mostrando-se impossível a análise da pretensão recursal por via de recurso especial, sob pena de usurpação da competência atribuída à Suprema Corte.

A esse respeito, os seguintes julgados:

ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA - INSS - PROTOCOLO DE MAIS DE UM REQUERIMENTO DE BENEFÍCIO POR ATENDIMENTO NA ÁREA ADMINISTRATIVA - ATENDIMENTO INDEPENDENTE DE AGENDAMENTO PRÉVIO.

1. Constitui obstáculo desnecessário e indevido ao exercício de atividade profissional, a determinação para que o advogado retire senha e enfrente nova fila a cada requerimento de benefício.

2. Necessário o agendamento prévio para protocolização de requerimentos, porque a pretensão de atendimento privilegiado prejudica os demais segurados que não têm condições econômicas de contratar advogado para representá-los em seus pleitos administrativos.

3. Apelação e remessa oficial parcialmente providas (fl. 110). Embargos de declaração rejeitados (fls. 123/129). As razões do recurso especial alegam violação aos arts. 535, I e II, do Código de Processo Civil; 3º da Lei 10.741/2003; e 7º, VI, "c", da Lei 8.906/1994. Sustentam negativa de prestação jurisdicional. Asseveram que "O público alvo do INSS é formado por idosos, deficientes físicos, doentes, gestantes e menores, com isso, objetivar tratamento privilegiado aos advogados fere o princípio da isonomia e o Estatuto do Advogado, em seu art. 7, VI, "c", por aplicação equivocada" (fls. 131/140).

O órgão do Ministério Público Federal nesta instância, em parecer do Subprocurador-Geral da República Antonio Fonseca, opinou pelo provimento do recurso (fls. 190/192).

II. No que concerne à ofensa ao art. 535 do CPC, o acórdão recorrido não padece de omissão, contradição ou obscuridade, tendo em vista que analisou de maneira suficiente e fundamentada todas as questões relevantes à solução da controvérsia, não sendo os embargos de declaração veículo adequado para mero inconformismo da parte com o provimento jurisdicional.

Quanto à alegada violação ao art. 3º da Lei 10.741/2003, o acórdão recorrido nada disse a respeito do mencionado artigo, a despeito da oposição

# *Superior Tribunal de Justiça*

de embargos de declaração, razão pela qual se mostra ausente o indispensável prequestionamento, atraindo a incidência da Súmula 211/STJ.

O Tribunal de origem, no que é pertinente, decidiu à base da seguinte fundamentação: A determinação para que o advogado retire senha e enfrente nova fila de atendimento a cada requerimento de benefício revela-se desarrazoada, e constitui obstáculo desnecessário e indevido ao exercício de sua atividade.

Se o profissional, no exercício de advocacia, representa diversos beneficiários, deve ter os seus pedidos encaminhados ou protocolizados mediante a apresentação de uma única senha, em cada setor de atendimento, sem que isso se constitua em violação ao princípio da isonomia (fl. 107).

Como se vê, a controvérsia foi apreciada pelo Tribunal de origem com base em fundamento constitucional, cujo exame refoge à competência do Superior Tribunal de Justiça, nos termos do art. 105, III, da Constituição (AgRg no AREsp 333509/SP, Rel. Ministro Sérgio Kukina, DJe de 26/11/2014).

[...]

Tal o contexto, conheço do agravo para negar seguimento ao recurso especial. Mantido o acórdão recorrido (AREsp 678047, Relator Ministro OLINDO MENEZES, DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO), julgamento em 07/12/2015, DJe 10/12/2015).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. RECURSO ESPECIAL. APRECIÇÃO DE MATÉRIA CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA DO STF.

1. Inexistente a alegada violação do art. 535 do CPC, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, como se depreende da análise do acórdão recorrido.

2. Verifica-se que o Tribunal de origem não se pronunciou, ainda que implicitamente, acerca do art. 3º da Lei n. 10.741/2003. Analisou a controvérsia sob diversa perspectiva, segundo a qual o advogado tem livre acesso e atendimento em repartições públicas no exercício da profissão. Incidência da Súmula 211/STJ.

3. Esclareça-se que não configura contradição afirmar a falta de prequestionamento e afastar indicação de afronta ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que é perfeitamente possível o julgado se encontrar devidamente fundamentado sem, no entanto, ter decidido a causa à luz dos preceitos jurídicos desejados pelo postulante, pois a tal não está obrigado.

4. Ademais, a discussão sobre a matéria ocorreu sob o enfoque constitucional, especificamente com a aplicação dos princípios do direito de petição e da liberdade profissional (art. 5º, inciso XIII, da CF). Assim, a análise do decisum extrapola os limites da competência no âmbito do STJ.

Agravo regimental improvido (AgRg no AREsp 677.441/SP, Relator Ministro Humberto Martins, DJe de 11/05/2015).

Ante o exposto, com fundamento no art. 255, § 4º, I, do RI/STJ, não conheço do recurso especial.

# *Superior Tribunal de Justiça*

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 02 de outubro de 2019.

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO  
Relator

