

Tema: Tema 1396 dos recursos repetitivos/STJ. Subsídios da Rede de Inteligência.

Palavras-chave: Prévia Solução extrajudicial – interesse de agir - ações de consumo

O Centro de Inteligência Judiciária do Estado de Santa Catarina – CIJESC faz saber que aprovou e subscreveu a seguinte nota técnica:

- **Centro de Estudos Judiciários - Conselho da Justiça Federal – Nota Técnica n. 64/2026** (Rede Nacional de Inteligência do Poder Judiciário), cujo inteiro teor constitui o Anexo desta Nota Técnica.

A adesão circunscreve-se à formal concordância com os estudos e conclusões propostos pela Rede Nacional de Inteligência do Poder Judiciário - CEJ-CJF, os quais se destinam a apresentar contribuições argumentativas para o julgamento do tema Repetitivo n. 1396/STJ, afetado à Corte Especial no âmbito do REsp 2.209.304/MG, que discute a prescindibilidade ou não da comprovação da prévia tentativa de solução extrajudicial da controvérsia para a caracterização do interesse de agir nas ações de natureza prestacional das relações de consumo.

Nesse contexto, ressalta-se que a presente subscrição não constitui referendo ao conteúdo decisório do IRDR 91/TJMG, devendo-se aguardar o julgamento definitivo do tema 1.396 para aplicação da respectiva tese aos processos em tramitação, consoante preconizado na legislação processual civil (art. 1.040 do CPC). A adesão restringe-se, portanto, ao mérito técnico e argumentativo dos subsídios oferecidos pela Rede de Inteligência, sem antecipação de juízo sobre a tese a ser fixada pelo Superior Tribunal de Justiça nem sobre a exigência de prévio esgotamento da via extrajudicial como condição da ação.



NOTA TÉCNICA N. 64/2026

Rede Nacional de Inteligência do Poder Judiciário

Ementa: O Tema Repetitivo 1.396 e a racionalização do acesso ao Judiciário nas lides privadas. IRDR n. 91/TJMG e a promoção de acesso mais responsável e eficiente aos serviços judiciários. Desprivatização do processo civil e a progressiva requalificação do interesse de agir pelos Tribunais Superiores (Temas 350 e 1184 do STF; ADI 3.995/DF; Temas 528, 648, 915, 1198 e 1124 do STJ). Promoção da litigância responsável como condição de possibilidade do acesso efetivo ao Judiciário. Contribuições da Rede Nacional de Inteligência para o julgamento do Tema Repetitivo 1.396.

Assunto: Tema Repetitivo 1396, reconfiguração do interesse de agir e efetivação do acesso ao Judiciário

Relatora: Juíza Mônica Silveira Vieira (TJMG)

Revisoras: Desembargadora Taís Schilling Ferraz (TRF – 4ª Região) e Juíza Federal Vânia Cardoso André de Moraes (TRF – 6ª Região)

1. O Tema Repetitivo 1396

O Tema 1396 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que tem como recurso representativo de controvérsia o REsp 2.209.304/MG, discute a “prescindibilidade ou não da comprovação da prévia tentativa de solução extrajudicial da controvérsia para a caracterização do interesse de agir nas ações de natureza prestacional das relações de consumo”.

O recurso especial foi interposto contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) n. 91/TJMG, no qual, por maioria expressiva de votos – vencidos o Desembargador Relator e, por divergência na fundamentação, o 5º Vogal – a Corte mineira firmou precedente no sentido da necessidade de prévia tentativa extrajudicial de solução da controvérsia para configuração do interesse de agir, nas lides prestacionais de consumo.

Ao acolher a proposta de afetação do precedente, o Superior Tribunal de Justiça, com apenas um voto contrário, definiu que o julgamento deve ser realizado pela Corte Especial, “em virtude de a discussão envolver a interpretação de dispositivo do Código de Processo Civil, que poderá ser objeto de discussão em órgãos julgadores pertencentes a Seções diferentes da Corte”.

2. O IRDR 91 do TJMG

No IRDR n. 91/TJMG, a Relatora para o acórdão, Des. Lílian Maciel, ressaltou que a exigência de prévia tentativa de solução extrajudicial não suprime o direito de ação, não cria instância administrativa de curso forçado e não viola a inafastabilidade da jurisdição. Prevaleceu o entendimento de que, na realidade, constitui técnica de qualificação do interesse de agir, compatível com o modelo constitucional de Justiça Multiportas e com a função jurisdicional, que busca harmonizar os princípios constitucionais envolvidos e efetivar o acesso à justiça.

A fundamentação adotada pela Segunda Seção Cível do TJMG, ao decidir o IRDR em questão, não apenas dialoga com a *ratio decidendi* do Tema 1184 da Repercussão Geral, mas aparentemente nela se inspirou intensamente. Nesse julgamento, embora mais diretamente voltado à racionalização das execuções fiscais, notadamente das municipais, o Supremo Tribunal Federal (STF) tratou, inclusive em perspectiva de proporcionalidade panprocessual (Arenhart, 2014), do poder-dever do Judiciário de tratamento adequado da litigiosidade (Ferraz, Vieira, 2025), da necessidade de racionalização do emprego dos recursos escassos postos à disposição da prestação jurisdicional, de maneira a que possa atender adequadamente a todos aqueles que busquem seus serviços e efetivar os princípios da eficiência e da economicidade. Destacou-se o papel fundamental que desempenha, nessa perspectiva, o interesse de agir, especialmente sob o prisma de seu componente “necessidade” (Vieira, 2024), cabendo ao Judiciário, por isso, priorizar a prestação de seus serviços para aqueles que não puderem, sem custos menores (econômico-financeiros, sociais, humanos), buscar solução para seus conflitos por meios extrajudiciais.

O voto condutor do IRDR n. 91/TJMG enfrenta a possibilidade de se exigir a prévia tentativa de solução extrajudicial como requisito para a configuração do interesse de agir nas ações de natureza prestacional decorrentes de relações de consumo, à luz especialmente do

princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal (CF)), da separação de poderes e do modelo constitucional de acesso à justiça e do Sistema de Justiça Multiportas.

O entendimento que prevaleceu baseou-se também na compreensão de que o direito de ação assegura não apenas acesso formal ao Judiciário, mas direito à jurisdição adequada, tempestiva e efetiva, no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, em dispositivos do Código de Processo Civil (CPC) e em diversos julgados relevantes do STF e do STJ, em especial precedentes vinculantes, por meio dos quais se demonstrou compatibilidade da exigência de providência extrajudicial prévia com o direito de ação e o reconhecimento, em relação a variadas hipóteses, de que o interesse de agir deve ser qualificado pela provocação prévia da parte adversa ou da instância administrativa.

Pontuou-se que a cláusula da inafastabilidade da jurisdição (CF, art. 5º, XXXV) não se confunde com um direito irrestrito à judicialização imediata de toda controvérsia, pois o texto constitucional (e a tutela convencional de direitos) protege o direito de ação como direito subjetivo de provocar o Judiciário para obter uma tutela jurisdicional qualificada — tempestiva, adequada e efetiva - o que não exclui outras vias de acesso à justiça (extrajudiciais e administrativas), quando idôneas e proporcionais.

O eixo argumentativo conjuga a possibilidade de ajuizamento de ações judiciais (direito de ação) com a necessidade de que tal ajuizamento se mostre necessário para a configuração do interesse de agir. Acolheu-se, com base especialmente na releitura do interesse de agir pelos Tribunais Superiores, o posicionamento de que, em litígios que admitem cumprimento espontâneo de direitos e a autocomposição, a jurisdição deve operar como *ultima ratio*, dentro de um Sistema de Justiça Multiportas: não se trata de “meios alternativos” subordinados ao Judiciário, mas de “meios adequados”, de maneira que a solução judicial não é e não pode ser a primeira escolha, sempre que a natureza do conflito viabilizar solução mais simples e eficiente.

Com base nesses pressupostos, concluiu-se que exigir a tentativa prévia de solução extrajudicial como critério de aferição do interesse de agir (e não como “instância administrativa de curso forçado”) não viola a inafastabilidade/acesso ao Judiciário, nem a separação de poderes. Ao contrário, constitui providência inerente à própria função jurisdicional, porque o juiz, ao exercer a função de verificar a presença do interesse de agir,

avalia, na perspectiva do princípio da eficiência, a necessidade do processo judicial para produzir tutela útil e adequada ao caso. Apresenta-se, então, a exigência de prévia tentativa extrajudicial de solução da demanda como técnica de harmonização de princípios constitucionais (acesso à justiça, duração razoável/efetividade, eficiência institucional e racionalidade do sistema), buscando-se reduzir a judicialização desnecessária de conflitos que possam ser resolvidos por canais próprios, preservando-se a jurisdição para as hipóteses em que realmente se fizer necessária.

A fim de viabilizar a efetiva observância dessa compatibilização de princípios, ao se formar o precedente qualificado, não se estabeleceu restrição a determinada forma de tentativa de solução extrajudicial, quer em relação a canais de atendimento ligados aos próprios fornecedores, quer no tocante a órgãos ou plataformas governamentais, como os Procons ou a plataforma “consumidor.gov”. Esta, embora de uso crescente e bastante simplificado, ainda carece de regulação que torne impositiva a adesão dos fornecedores e maior o controle da seriedade da provocação, que muitas vezes tem sido meramente formal, e não realmente voltada à configuração do interesse de agir (problema enfrentado recentemente pelo STJ, quanto às lides previdenciárias, por meio do Tema Repetitivo 1124, sob a designação “indeferimento forçado”). Não se perdeu de vista, por outro lado, a necessidade de qualificar o interesse de agir com mais do que a mera indicação de número de protocolo, exigindo-se demonstração minimamente verificável da formulação do requerimento e do conteúdo da reclamação, a fim de se comprovar a necessidade real de intervenção do Judiciário quanto à situação jurídica em questão.

Outro ponto relevante consistiu na previsão de um critério temporal para não se converter a tentativa extrajudicial em postergação indefinida da efetivação do acesso à justiça, na já ressaltada perspectiva do Sistema Multiportas. Nas hipóteses sem regramento próprio do canal utilizado, adotou o TJMG, por analogia, um parâmetro objetivo (Lei 9.507/1997, reguladora do habeas data), apontando-se a razoabilidade de aguardar 10 dias úteis sem resposta/decisão do fornecedor, e que, ultrapassado esse marco após formulação de reclamação extrajudicial devidamente fundamentada e instruída, configura-se o interesse de agir. Pontuou-se que, se houver resposta do fornecedor, deve instruir a petição inicial, junto com o requerimento, exigência que evidentemente se compatibiliza com os princípios - positivados no Código de Processo Civil vigente - da boa-fé objetiva e da cooperação.

Teve-se igualmente o cuidado de inserir no precedente previsão destinada a evitar o perecimento do direito (inclusive por prescrição/decadência iminentes), ao se admitir exceção à exigência de prévia provocação extrajudicial, com aferição diferida do interesse de agir. Para esses casos, estabeleceu-se que o consumidor pode desde logo ajuizar a ação e que, após a análise do pedido urgente, deverá comprovar a tentativa extrajudicial de solução da controvérsia em até 30 dias úteis, sob pena de extinção sem resolução do mérito (CPC, art. 485, VI).

Houve estruturação de um regime de transição, em relação aos feitos que já estivessem em tramitação, para atender ao princípio da segurança jurídica e preservar o interesse social: (i) para ações ajuizadas após a publicação do acórdão: constatada a ausência de comprovação da prévia tentativa de solução extrajudicial e inexistindo alegação fundamentada de excepcionalidade, o autor deve ser intimado para emendar a inicial (CPC, art. 321), a fim de demonstrar a tentativa de solução extrajudicial em 30 dias úteis, sob pena de extinção (CPC, art. 485, VI); (ii) para ações ajuizadas antes da publicação do acórdão: modulou-se a aplicação do precedente, determinando análise casuística, de modo que, se ainda não houve contestação, deve-se abrir a possibilidade de emenda da inicial, para comprovação do interesse de agir; se já houve contestação, com invocação de fato impeditivo/modificativo/extintivo, considera-se comprovado o interesse de agir (CPC, art. 373, II).

Ao final, a Segunda Seção Cível do TJMG fixou as seguintes teses:

- (i) A caracterização do interesse de agir nas ações de natureza prestacional das relações de consumo depende da comprovação da prévia tentativa de solução extrajudicial da controvérsia. A comprovação pode ocorrer por quaisquer canais oficiais de serviço de atendimento mantido pelo fornecedor (SAC); pelo PROCON; órgãos fiscalizadores como Banco Central; agências reguladoras (ANS, ANVISA; ANATEL, ANEEL, ANAC; ANA; ANM; ANP; ANTAQ; ANTT; ANCINE); plataformas públicas (consumidor.gov) e privadas (Reclame Aqui e outras) de reclamação/solicitação; notificação extrajudicial por carta com Aviso de Recebimento ou via cartorária. Não basta, nos casos de registros realizados perante os Serviços de Atendimento do Cliente (SAC) mantidos pelo fornecedor, a mera indicação pelo consumidor de número de protocolo.
- (ii) Com relação ao prazo de resposta do fornecedor à reclamação/pedido administrativo, nas hipóteses em que a reclamação não for registrada em órgãos ou plataformas públicas que já disponham de regramento e prazo próprio, mostra-se razoável a adoção, por analogia, do prazo conferido pela Lei nº 9.507/1997 (“Habeas Data”), inciso I, do parágrafo único do art. 8º, de decurso de mais de 10 (dez) dias úteis sem decisão/resposta do fornecedor. A partir do referido prazo sem resposta do fornecedor, restará configurado o interesse de agir do consumidor para defender os seus direitos em juízo.

(iii) Nas hipóteses em que o fornecedor responder à reclamação/solicitação, a referida resposta deverá ser carreada aos documentos da petição inicial, juntamente com o pedido administrativo formulado pelo consumidor.

(iv) A exigência da prévia tentativa de solução extrajudicial poderá ser excepcionada nas hipóteses em que o consumidor comprovar risco de perecimento do direito alegado (inclusive na eventualidade de iminente transcurso de prazo prescricional ou decadencial), situação em que o julgador deverá aferir o interesse de agir de forma diferida. Nesses casos, caberá ao consumidor exhibir a prova da tentativa de solução extrajudicial em até 30 (trinta) dias úteis da intimação da decisão que analisou o pedido de concessão da tutela de urgência, sob pena de extinção do processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC.

(v) Nas ações ajuizadas após a publicação das teses fixadas no presente IRDR, nas quais não exista comprovação da prévia tentativa extrajudicial de solução da controvérsia e que não haja pedido expresso e fundamentado sobre a excepcionalidade por risco de perecimento do direito, recebida a inicial e constatada a ausência de interesse de agir, a parte autora deverá ser intimada para emendar a inicial de modo a demonstrar, no prazo de 30 dias úteis, o atendimento a uma das referidas exigências. Decorrido o prazo sem cumprimento da diligência, o processo será extinto sem julgamento de mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC.

(vi) Com relação à modulação dos efeitos da tese ora proposta, por questão de interesse social e segurança jurídica (art. 927, §3º do CPC c/c art. 46 da Recomendação n. 134/2022 do CNJ), nas ações ajuizadas antes da publicação das teses fixadas no presente IRDR, o interesse de agir deverá ser analisado casuisticamente pelo magistrado, considerando-se o seguinte:

a) nas hipóteses em que o réu ainda não apresentou contestação, constatada a ausência do interesse de agir, a parte autora deverá ser intimada para emendar a inicial (art. 321 do CPC), nos termos do presente IRDR, com o fim de coligir aos autos, no prazo de 30 dias úteis, o requerimento extrajudicial de solução da controvérsia ou fundamentar o pleito de dispensa da prévia comprovação do pedido administrativo, por se tratar de situação em que há risco de perecimento do direito. Quedando-se inerte, o juiz julgará extinto o feito sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC.

b) nas hipóteses em que já houver contestação nos autos, tendo sido alegado na peça de defesa fato extintivo, modificativo ou impeditivo do direito do autor (art. 373, II, do CPC), restará comprovado o interesse de agir.”

3. A reconfiguração do interesse de agir e a desprivatização do processo civil

O já mencionado Tema 1184 da Repercussão Geral pode ser apontado como a culminação – pelo menos por ora - da reconfiguração do interesse de agir pelo Supremo Tribunal Federal, rumo à tão necessária desprivatização do processo civil, preconizada, entre outros, por Arenhart (2025), e certamente é o resultado de um processo de reinterpretação e enriquecimento do instituto, que tem se consolidado ao longo dos últimos anos.

Nesse julgamento, destacou a Ministra Cármen Lucia, relatora, a necessidade, decorrente dos princípios da eficiência administrativa e da economicidade, de que somente seja utilizado o “caminho que importa onerar o Estado-juiz se outro instrumento para a mesma finalidade inexistir nas mesmas condições”. Salientou que o princípio da inafastabilidade da jurisdição e seu corolário, o direito fundamental de ação, asseguram aos cidadãos a reivindicação desses direitos, mas sem afastar a necessidade de cumprimento dos requisitos legais, notadamente de preenchimento dos pressupostos processuais e das condições da ação, “condições legais mínimas para a provocação da função jurisdicional, o que não pode ser visto como fechamento de portas a quem delas se socorre”. Focalizou a relação estreita entre o princípio da eficiência e o interesse de agir, especialmente sob o prisma da necessidade da prestação jurisdicional, e o imperativo de “gestão responsável, racional e eficiente das verbas públicas” e de “racionalização das demandas, da estrutura e do desgaste humano no Judiciário”, questão analisada pelo Ministro Luiz Edson Fachin sob a perspectiva da proporcionalidade panprocessual:

Trata-se de reconhecer a escassez não só dos recursos financeiros, mas também dos recursos humanos e a necessidade de gerir o tempo destinado tanto a causas complexas e estruturais, como a causas não tão complexas no âmbito do Poder Judiciário.

Portanto, a organização interna dos serviços e dos recursos para as causas que demandam mais tempos e recursos é algo que diz respeito às atividades do Poder Judiciário. De modo que, medidas que visem a melhor gestão de tais recursos, para que o Poder Judiciário efetive o acesso à justiça célere, adequada e efetiva realizam direitos fundamentais e promovem a melhoria dos serviços e das políticas públicas prestadas com benefícios a toda a população.

Entre os demais precedentes vinculantes que vêm sendo formados pelo STF e pelo STJ, no sentido da racionalização e da qualificação do acesso ao Judiciário, cabe ressaltar também:

Tema STF 350 – tese:

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 exaurimento 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.

Ao analisar o Recurso Extraordinário 631.240/MG, representativo da controvérsia do Tema 350, o STF deixou claro que estava em discussão questão mais ampla, concernente à constitucionalidade das condições da ação, isto é, a compatibilidade entre a exigência de observância de requisitos para o exercício regular do direito de ação e a garantia de acesso amplo ao Judiciário. Demonstrou que o entendimento da Corte Suprema sempre foi no sentido de que essa compatibilidade existe, inclusive porque tais condições não incidem sobre o direito de ação em si, mas sobre o seu regular exercício, consistindo nos requisitos necessários para que se possa acionar os serviços judiciais e se chegar a um julgamento de mérito.

Na formação desse precedente vinculante também se reconheceu a estrita ligação entre o interesse de agir e os princípios da economicidade e da eficiência. Pontuou-se que os recursos públicos, em especial os destinados à prestação jurisdicional, são escassos, o que impõe “racionalizar a demanda, de modo a não permitir o prosseguimento de processos que, de plano, revelem-se *inúteis, inadequados* ou *desnecessários*”, sob pena de se inviabilizar o próprio funcionamento judiciário.

Além dos efeitos sobre a atuação da própria autarquia previdenciária e daqueles que pouco a pouco as instâncias ordinárias do Judiciário puderam ir provocando sobre todo o sistema de justiça, mediante aplicação desse precedente qualificado, com a consequente racionalização da prestação jurisdicional – como se demonstrará por meio de dados fornecidos pela Justiça Federal – e progressiva alteração de condutas dos litigantes e profissionais da advocacia (ainda que com possível migração da atuação para outros focos de litigiosidade), é de se notar que o posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria influenciou a atividade legislativa, pelo menos no que diz respeito aos benefícios previdenciários por incapacidade, por meio da introdução do art. 129-A na Lei 8.213/1991 pela Lei 14.331/2022:

Art. 129-A. Os litígios e as medidas cautelares relativos aos benefícios por incapacidade de que trata esta Lei, inclusive os relativos a acidentes do trabalho, observarão o seguinte:

I – quando o fundamento da ação for a discussão de ato praticado pela perícia médica federal, a petição inicial deverá conter, em complemento aos requisitos previstos no art. 319 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil):

- a) descrição clara da doença e das limitações que ela impõe;
- b) indicação da atividade para a qual o autor alega estar incapacitado;
- c) possíveis inconsistências da avaliação médico-pericial discutida; e
- d) declaração quanto à existência de ação judicial anterior com o objeto de que trata este artigo, esclarecendo os motivos pelos quais se entende não haver litispendência ou coisa julgada, quando for o caso;

II – para atendimento do disposto no art. 320 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), a petição inicial, qualquer que seja o rito ou procedimento adotado, deverá ser instruída pelo autor com os seguintes documentos:

- a) comprovante de indeferimento do benefício ou de sua não prorrogação, quando for o caso, pela administração pública;
- b) comprovante da ocorrência do acidente de qualquer natureza ou do acidente do trabalho, sempre que houver um acidente apontado como causa da incapacidade;
- c) documentação médica de que dispuser relativa à doença alegada como a causa da incapacidade discutida na via administrativa.

§ 1º Determinada pelo juízo a realização de exame médico-pericial por perito do juízo, este deverá, no caso de divergência com as conclusões do laudo administrativo, indicar em seu laudo de forma fundamentada as razões técnicas e científicas que amparam o dissenso, especialmente no que se refere à comprovação da incapacidade, sua data de início e a sua correlação com a atividade laboral do periciando.

§ 2º Quando a conclusão do exame médico pericial realizado por perito designado pelo juízo mantiver o resultado da decisão proferida pela perícia realizada na via administrativa, poderá o juízo, após a oitiva da parte autora, julgar improcedente o pedido.

§ 3º Se a controvérsia versar sobre outros pontos além do que exige exame médico-pericial, observado o disposto no § 1º deste artigo, o juízo dará seguimento ao processo, com a citação do réu.

Esse dado da realidade chama a atenção sobre a relevância da atuação do Poder Judiciário, ao formar precedentes que viabilizem preencher semanticamente o sentido do direito subjetivo de ação, inclusive para compatibilizá-lo com outros direitos fundamentais e princípios constitucionais, como os já mencionados, viabilizando importantes contribuições inclusive para o aperfeiçoamento de normas legisladas relacionadas aos pressupostos processuais e às condições da ação.

O mesmo entendimento que infundiu o Tema 350 da Repercussão Geral foi aplicado para formar padrões decisórios que passaram a ser aplicados outras espécies de demanda similares, como aquelas em que se pretendia o recebimento da indenização relativa ao seguro DPVAT:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CIVIL. SEGURO DPVAT. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO E COBRANÇA DE DESPESAS MÉDICAS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS 631.240 E 956.302. TEMAS 350 E 895 DA REPERCUSSÃO GERAL. ACÓRDÃO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. FATOS E PROVAS. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS MAJORADOS AO MÁXIMO LEGAL EM DESFAVOR DA PARTE RECORRENTE, CASO AS INSTÂNCIAS DE ORIGEM OS TENHAM FIXADO, NOS TERMOS DO ARTIGO 85, § 11, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, OBSERVADOS OS LIMITES DO § 2º E A EVENTUAL CONCESSÃO DE JUSTIÇA GRATUITA. RECURSO MANIFESTAMENTE IMPROCEDENTE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO, COM IMPOSIÇÃO DE MULTA DE 5% (CINCO POR CENTO) DO VALOR ATUALIZADO DA CAUSA, NOS TERMOS DO ARTIGO 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, CASO SEJA UNÂNIME A VOTAÇÃO. (STF, RE 1410947 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 28-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-09-2023 PUBLIC 28-09-2023)

Tema 528 STJ - tese: “Nos contratos de mútuo e financiamento, o devedor não possui interesse de agir para a ação de prestação de contas.”

Nesse caso, registrou o relator, Ministro Luis Felipe Salomão, que o Judiciário, particularmente o STJ, vinha sendo inundado por uma verdadeira “produção em série” de ações de prestação de contas relacionadas a contratos de mútuo e financiamento. Explicitou que, dadas as peculiaridades do contrato de mútuo, não existe relação de base que possa justificar o pleito de prestação de contas, porque “o banco não administra recursos do financiado”.

Tema 648 STJ – tese:

A propositura de ação cautelar de exibição de documentos bancários (cópias e segunda via de documentos) é cabível como medida preparatória a fim de instruir a ação principal, bastando a demonstração da existência de relação jurídica entre as partes, a comprovação de prévio pedido à instituição financeira não atendido em prazo razoável, e o pagamento do custo do serviço conforme previsão contratual e normatização da autoridade monetária.

Ao analisar o REsp 1.349.453/MS, também relatado pelo Ministro Luis Felipe Salomão, o Superior Tribunal de Justiça compreendeu que, por se tratar de caso em que pretendia a parte autora obter extrato a fim de demonstrar que fora titular de conta bancária, a fim de instruir ação postulando a aplicação de expurgos inflacionários, havia necessidade de “demonstração da plausibilidade da relação jurídica alegada, pelo menos, com indícios mínimos capazes de comprovar a própria existência da contratação da conta-poupança”, isto é, de evidenciar a base material da postulação.

Em seu voto, invocando como fundamento de decidir o Tema 350 do STF, a Ministra Maria Isabel Gallotti salientou que julgados posteriores à Constituição de 1988 incorreram no equívoco de “entender inconstitucional até mesmo a simples exigência de prévia postulação, na via administrativa, para caracterizar a presença do conflito de interesses caracterizado por pretensão resistida, o interesse de agir”. Ao pontuar que cabe ao postulante comprovar o pagamento do custo do serviço, conforme previsto contratualmente e nas normas regulamentares aplicáveis, afirmou inexistir fundamento para que o cliente, na via extrajudicial, seja obrigado a pagar tarifas ao banco, mas, no caso de provocar o Judiciário para o mesmo fim, desobrigue-se o de arcar com o respectivo custo. Observou ainda:

Tal compreensão incentivaria o ajuizamento de ações de exibição para a mera obtenção gratuita dos mesmos documentos cujo fornecimento administrativo depende, segundo previsão contratual e legal, de pagamento de tarifa,

transformando o Judiciário em posto de atendimento bancário, com a sobrecarga de serviço e os custos inerentes ao serviço judiciário.

Tema 915 STJ – tese:

Em relação ao sistema “credit scoring”, o interesse de agir para a propositura da ação cautelar de exibição de documentos exige, no mínimo, a prova de: i) requerimento para obtenção dos dados ou, ao menos, a tentativa de fazê-lo à instituição responsável pelo sistema de pontuação, com a fixação de prazo razoável para atendimento; e ii) que a recusa do crédito almejado ocorreu em razão da pontuação que lhe foi atribuída pelo sistema “scoring”.

Nesse caso, o relator, Ministro Luis Felipe Salomão, ressaltou a relevância de se exigir pelo menos “uma postura ativa do interessado em obter determinado direito”, antes de provocar a atuação judiciária, e que não é razoável dirigir diretamente o pedido (no caso, de exibição de documentos) ao Judiciário, sem tentar solucionar a questão extrajudicialmente e sem demonstrar a resistência da contraparte de solucionar a questão sem necessidade de judicialização.

Tema 1198 STJ¹ - tese:

Constatados indícios de litigância abusiva, o juiz pode exigir, de modo fundamentado e com observância à razoabilidade do caso concreto, a emenda da petição inicial a fim de demonstrar o interesse de agir e a autenticidade da postulação, respeitadas as regras de distribuição do ônus da prova.

Tema 1124 STJ - tese:

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

¹ No momento da conclusão da redação desta Nota Técnica, o acórdão do REsp 2.021.665/MS, representativo da controvérsia do Tema Repetitivo 1198, não havia ainda sido publicado.

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 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.

Importante destacar trecho do voto-vista proferido pelo Ministro Paulo Sérgio Domingues, em que salienta ser papel do advogado contratado, diante do indeferimento

administrativo por falha ou insuficiência do pedido, formulá-lo novamente na via extrajudicial, de modo adequado, antes de acionar o Judiciário:

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.

Desse excerto é possível extrair importantes reflexões sobre a função do advogado, relacionadas inclusive ao art. 133 da Constituição Federal, ao princípio processual da cooperação (art. 6º do CPC), ao art. 2º da Lei 8.906/1994, aos arts. 2º, V, VII, e 3º do Código de Ética e Disciplina da OAB: cabe-lhe contribuir para a eficiência dos serviços judiciários e para que não sejam acessados desnecessariamente, o que significa também não ajuizar demandas judiciais que não sejam realmente necessárias. Afinal, como se reconheceu no julgamento do Tema Repetitivo 1076, cabe ao advogado orientar o cliente a praticar litigância responsável, “em benefício dos princípios da razoável duração do processo e da eficiência da prestação jurisdicional”.

No julgamento do Tema Repetitivo 1124, reconheceu-se o fenômeno do “indeferimento forçado” do requerimento na via extrajudicial, assim definido pelo Ministro Paulo Sérgio Domingues:

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.

Outro acórdão muito significativo, que marcou a alteração do entendimento do Superior Tribunal de Justiça quanto ao interesse de agir nas ações em que se cobrava indenização concernente ao seguro DPVAT, foi o proferido no AgRg no REsp n. 936.574/SP, no qual se passou a exigir o requerimento administrativo prévio:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. SEGURO. DPVAT. REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO PRÉVIO. REQUISITO ESSENCIAL PARA PROPOSITURA DE AÇÃO JUDICIAL PARA CONFIGURAÇÃO DO INTERESSE DE AGIR. INÉRCIA DO AUTOR QUANTO A ESTE PEDIDO. REVERSÃO DO ENTENDIMENTO. IMPOSSIBILIDADE. INCURSÃO EM MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. VIOLAÇÃO AO

PRINCÍPIO DA INAFSTABILIDADE DO ACESSO À JUSTIÇA. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME POR ESTA CORTE DE JUSTIÇA. MATÉRIA ATINENTE À COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

1. O requerimento administrativo prévio constitui requisito essencial para o ingresso da demanda judicial.
 2. Rever o entendimento firmado pelo acórdão recorrido, no sentido da não formulação do requerimento administrativo, demanda a análise do acervo fático-probatório dos autos, o que encontra óbice na Súmula 7/STJ.
 3. O tema constitucional em discussão (inafastabilidade do acesso ao Poder Judiciário) refoge à alçada de controle desta Corte Superior de Justiça.
 4. Agravo regimental desprovido.
- (AgRg no REsp n. 936.574/SP, relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 2/8/2011, DJe de 8/8/2011.)

O Relator, Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, esclareceu que exigir provocação na via extrajudicial não se confunde com o exaurimento na esfera administrativa e que o prévio requerimento administrativo é essencial para a demonstração da utilidade da atuação jurisdicional, “porque a provocação do Estado e a posterior concretização do processo não pode ser instrumento de mera consulta, mas sim, meio de aplicação da justiça, como forma de soluções de conflitos”.

4. Análise econômica da litigância, tragédia dos comuns e a ADI 3.995/DF: promover a litigância responsável para garantir o acesso ao Judiciário

Ao apreciar a ADI 3995/DF, o Supremo Tribunal Federal também proferiu julgamento de grande relevância para se avaliar a progressiva reconstrução jurisprudencial do interesse de agir e o enriquecimento do conteúdo não apenas dessa condição da ação, mas do próprio princípio da eficiência judiciária pela Corte Suprema. Reconheceu-se, então, que as normas processuais – e aqui é preciso reconhecer o papel dos precedentes judiciais, cuja força normativa é hoje amplamente reconhecida, inclusive no Código de Processo Civil atual – “podem e devem criar uma estrutura de incentivos e desincentivos que seja compatível com os limites de litigiosidade que a sociedade comporta”.

Chamou-se atenção para o fato de que a “sobreutilização do Judiciário congestionando o serviço, compromete a celeridade e a qualidade da prestação da tutela jurisdicional, incentiva demandas oportunistas e prejudica a efetividade e a credibilidade das instituições judiciais”, colocando em risco a efetivação do próprio direito de acesso à justiça. Por razões como essas,

reconheceu o STF a constitucionalidade do depósito prévio para ajuizamento da ação rescisória, introduzido pela Lei 11.495/2007 na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e seu caráter de “mecanismo legítimo de desincentivo ao ajuizamento de demandas ou de pedidos rescisórios aventureiros”, cuja aplicação é resultado da “acomodação com outros valores constitucionalmente relevantes, como à tutela judicial efetiva, célere e de qualidade”.

O Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, destacou que o direito de acesso à justiça, na modalidade “acesso ao Judiciário”, encontra previsão no art. 5º, XXXV da Constituição, e não significa apenas ter a possibilidade de deflagrar a jurisdição, “mas, ainda, o *direito a um processo justo e efetivo*: com prazos razoáveis, decisões sem dilações indevidas, julgados coerentes e não conflitantes, bem como tratamento isonômico e imparcial dos postulantes”. Nessa perspectiva, salientou a necessidade de preservar o equilíbrio no acesso ao Judiciário, para evitar a inviabilização da prestação jurisdicional com eficiência e qualidade. E alertou:

O exercício abusivo do direito de deflagrar a jurisdição, a litigiosidade excessiva, a utilização do Judiciário como instrumento para a obtenção de acordos indevidos ou, ainda, para a procrastinação do cumprimento de obrigações implica o uso ilegítimo do Judiciário e a sensação difusa de que a Justiça não funciona. O volume desproporcional de processos compromete a celeridade, a coerência e a qualidade da prestação jurisdicional e importa em ônus desmedidos para a sociedade, à qual incumbe arcar com o custeio da máquina judiciária.

Com base em lições da Análise Econômica do Processo, chamou a atenção para o mecanismo de operação da decisão de litigar e para o fato de que envolve racionalidade de avaliação de custo-benefício relacionada aos interesses de cada litigante em potencial, que considera especialmente: violação a direitos, o valor que se espera ganhar com a demanda, o custo do processo - especialmente o risco de perdas - e a probabilidade de êxito, explicitando que a decisão de litigar ou não varia segundo o peso que avaliação sobre cada variável assume no processo decisório.

Apontou que, embora cada litigante avalie os seus custos, individualmente considerados, cabe ao Judiciário considerar que os

custos envolvidos em um processo, por outro lado, não correspondem apenas ao custo individual do autor. Há, ao lado dos custos individuais, os custos sociais decorrentes da litigância. Esses custos sociais envolvem: (i) o custo da

máquina Judiciária como um todo; e (ii) os problemas associados ao excesso de litigância. No que respeita ao custo social de manter a máquina Judiciária em funcionamento, é relevante observar que os valores cobrados a título de taxa judiciária, em regra, recuperam apenas uma pequena percentagem da despesa incorrida com o funcionamento do Judiciário. No sistema brasileiro, apenas 11% do valor gasto com o custeio da Justiça é recuperado por meio da taxa, o que significa que quase 90% é subsidiado.

Os sucessivos Relatórios Justiça em Números, publicados anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça, retratam a situação de elevada litigiosidade medida no Brasil, a qual não corresponde à ampliação do acesso efetivo à justiça, notadamente das pessoas mais vulneráveis. No último desses documentos, o Justiça em Números 2025, há registro de ligeira redução, de 3%, do número de processos novos (excluídos os recursos) ajuizados em 2024. A análise global das informações constantes desse relatório, por outro lado, evidencia que tanto esse dado, como o concernente à redução mais significativa já havida no estoque processual, que foi exatamente a medida em 2024, tem relação direta com a política de racionalização das execuções fiscais, não apenas por esforços da União, mas especialmente em decorrência do Tema 1184 do STF e da consequente Resolução CNJ 547/2024. Se fossem excluídos os dados relativos às execuções fiscais, inclusive para comparação com os quantitativos reveladores de litigiosidade dos anos anteriores, a constatação quanto à intensidade de provocação do Poder Judiciário certamente não mostraria redução percentual.

Ademais, a análise dos Relatórios Justiça em Números precisa ser combinada com informações como as constantes do relatório sobre acesso à justiça do World Justice Project², o mais completo e ambicioso relatório já produzido sobre o assunto em diversos países do mundo. Os dados se referem a 2019, e não há indícios de que tenha havido mudanças significativas desde então. Em relação ao Brasil, os achados evidenciaram que 69% das pessoas ouvidas tinham enfrentado algum problema jurídico nos dois anos anteriores. Desses, 50% conseguiram algum aconselhamento ou informação, e apenas 43%, auxílio especializado. Dos que obtiveram algum tipo de auxílio para solução do problema, apenas 1% relatou ter conseguido acesso a Tribunal, a outro órgão governamental de solução de controvérsias ou à polícia.

² Disponível em: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/global-insights-access-justice-2019>. Acesso em 16 fev. 2026.

Assim, a comparação estatística entre os dados de provocação do Judiciário brasileiro e do efetivo acesso à justiça – conceitos que, como vêm demonstrando os Tribunais Superiores brasileiros, e como apontou o TJMG ao julgar o IRDR n. 91, não são coincidentes – evidencia que, embora o grau de judicialização entre nós seja altíssimo, o acesso à justiça está muito distante de um mínimo de efetivação.

A Análise Econômica do Direito contribui muito para as reflexões que aqui se desenvolvem também por meio da chamada Tragédia dos Comuns ou Tragédia dos Baldios (Oliveira, Mendes, Silva Neto & Lamy, 2023; Becker & Rosa, 2018). Permite compreender que serviços como o prestado pelo Judiciário constituem serviços escassos rivais, que são colocados à disposição da coletividade sem estabelecimento de um limite máximo *a priori* de utilização por agente/interessado. Assim, e como a capacidade de prestação de serviços pelo Judiciário é limitada pelos recursos – materiais, humanos, financeiros – postos à sua disposição, e tendo em vista que a racionalidade subjacente à decisão de litigar (como a qualquer outra decisão de agentes racionais, como explica a Ciência Econômica) considera apenas a relação individual custo-benefício, e não o impacto que eventual decisão acarretará para a possibilidade de que outras pessoas acessem os mesmos serviços, cabe ao Judiciário atuar para garantir o acesso efetivo a seus serviços, com eficiência e qualidade, garantindo a racionalidade do acesso e promovendo a litigância responsável. Essa atuação envolve inclusive evitar a apropriação indevida ou mesmo “apenas” desnecessária, por alguns litigantes, de parcela relevante da limitada capacidade de prestação de serviços jurisdicionais.

É possível afirmar que foi a essa atuação que o Ministro Barroso se referiu, no julgamento da ADI 3.995/DF, com vistas a evitar externalidades negativas:

Nessas condições, se o direito não estabelecer um arranjo qualquer pelo qual os efeitos negativos decorrentes da propositura excessiva de ações (externalidade negativa) seja internalizado no custo de quem litiga indevidamente, a consequência será a sobreutilização do Judiciário até a sua destruição. A sobrecarga gerada para o Judiciário será tão grande que o próprio acesso à justiça estará comprometido. É preciso que se compreenda que as normas processuais estabelecem estruturas de incentivos ou de desincentivos para a litigância que interferem sobre a carga de trabalho enfrentada pelo Judiciário. Essa realidade precisa ser levada em conta na formulação dessas normas. Paradoxalmente, excesso de acesso à justiça gera a denegação de acesso à justiça. A conclusão é óbvia: o Brasil precisa efetivamente tratar do problema da sobreutilização do Judiciário e desenvolver políticas públicas que reduzam a litigância.

Não se está, claro, a propor a criação de inovações que resultem em entraves ao acesso à Justiça, mas apenas a defender a aplicação de uma concepção de interesse de agir adequada à concepção atual de acesso efetivo à justiça e ao Judiciário – já prevista legalmente e diretamente fundada no princípio constitucional da eficiência - especialmente quando considerado o interesse de agir sob o prisma da necessidade, como os Tribunais Superiores já vêm entendendo, inclusive por meio dos relevantes precedentes vinculantes acima destacados.

Como adverte Arenhart (2025, p. 37-38), a estrutura processual como um todo, em especial a que influenciou a formação do direito processual brasileiro, fundou-se em “matriz liberal e individual”. E, embora as relações sociais e o modelo de Estado Democrático de Direito adotado no Brasil tenham se afastado desses fundamentos, “o processo civil continua a repercutir essas ideias e a ancorar seus institutos nas mesmas bases, o que implica clara defasagem entre aquilo que o direito processual consegue oferecer e aquilo que o Estado e a sociedade precisam no cenário atual”. Aponta o processualista que, apesar de se reconhecer atualmente o processo como uma “estrutura” de interesse público, ainda pende a necessidade de afastar de seus institutos e da maneira como se tem compreendido e aplicado sua disciplina a lógica própria do direito privado (*Op. cit.*, p. 48).

Em relação especialmente à aplicação do princípio da eficiência aos serviços judiciários e à avaliação de seu alcance por meio da atuação processual do Poder Judiciário, Arenhart (*Op. cit.*, p. 64) assevera que tem prevalecido uma perspectiva ainda limitada, que avalia a eficiência da prestação jurisdicional apenas “de uma visão interna ao processo”, isto é, “dentro de cada processo”. Pontua que essa visão abarca dois problemas, relacionados à própria efetivação do princípio constitucional da eficiência: “De um lado, isola cada fenômeno judicial da realidade, examinando-o em uma situação ideal de perfeição. De outro, desconsidera que cada processo está inserido em uma estrutura – estatal ou não – em que ele não é o único elemento a ser ponderado.” Explica que há necessidade de adotar uma perspectiva mais abrangente, que envolva pensar a totalidade dos focos de litigância, considerada necessidade de alocar do modo mais eficiente e diligente possível os limitados recursos judiciários, consideradas as peculiaridades e diferentes graus de complexidade das demandas, além da necessidade de preservar a igualdade, o que envolve inclusive prestar a jurisdição em perspectiva profilática, evitando “demandas e pretensão possam ser solucionadas antes mesmo de surgirem” (*Op. cit.*, p. 65-102).

Foi essa a perspectiva adotada mais recentemente em diversos julgados dos Tribunais Superiores, acima destacados, em especial no Tema 1184 da Repercussão Geral, ao se reconhecer que cabe ao Judiciário, especialmente ao avaliar, em cada caso, a real presença do interesse de agir, atuar para resguardar a funcionalidade dos seus serviços e a racionalidade da forma como são acessados, a capacidade de prestar a jurisdição com eficiência, preservando sua capacidade de prestar a jurisdição de modo a atender adequadamente e em tempo razoável àqueles que deles realmente necessitam e que não têm meios de resolver seus conflitos, a não ser mediante judicialização.

Em relevante contribuição para definir de que modo se deve avaliar o interesse de agir em relação a cada perfil de demanda, Didier Jr. e Fernandez (2024) demonstram que a tarefa exige determinar a natureza da pretensão deduzida em juízo. Caso se trate de direito potestativo que somente possa ser exercido judicialmente (ação constitutiva necessária), o ajuizamento da ação judicial prescinde de qualquer providência anterior. Já para os direitos potestativos passíveis de exercício extrajudicial, o interesse processual apenas se configura se houver insucesso, resistência ou inviabilidade do exercício na via extrajudicial.

Em se tratando de ações condenatórias (categoria em que se insere a maioria das ações em tramitação no Brasil concernentes a relações de consumo e a relações privadas em geral e que, no IRDR n. 91/TJMG, foram referidas como “demandas prestacionais de consumo”), distinguem os autores duas possibilidades: em se tratando de postulações que objetivem a “obtenção de posição jurídica mais vantajosa, assegurada no ordenamento jurídico e dependente de provocação”, a lesão somente se configura se houver recusa de atendimento; no caso em que a violação do direito já ocorreu, a utilização da via judicial é constitucionalmente garantida, o que “não significa necessariamente que haja interesse apto para garantir, em qualquer hipótese, seu acionamento direto e imediato”. É especialmente essa segunda hipótese que aqui se avalia.

Conforme salientam Didier Jr. e Fernandez, somente nos casos em que seja impossível buscar solução extrajudicial (e exemplificam com a existência de súmula administrativa em sentido oposto ao da pretensão, o que precisa ser demonstrado por aquele que aciona diretamente o Judiciário) é que o ajuizamento da ação sem prévia tentativa de resolução na via extrajudicial se justifica. Explicam ainda:

O interesse para o processo judicial deve ser compreendido a partir da premissa da existência, no Brasil, de um sistema de justiça multiportas, orientado pela adequação, que adota como solução preferencial dos problemas jurídicos a consensual. O processo judicial não é via exclusiva para a solução de problemas jurídicos - e, em variadas circunstâncias, nem mesmo será a via mais adequada. A garantia de acesso à justiça não se concretiza unicamente por meio do acesso ao Poder Judiciário.

Perceba que não há, aqui, ofensa à inafastabilidade do Poder Judiciário. Seja pela garantia de utilização do processo judicial diante da constatação de resistência por parte do sujeito passivo, seja pela possibilidade de uso de estruturas e instrumentos do Judiciário para a tentativa de solução do problema jurídico antes do ajuizamento do processo judicial, como se dá com o tratamento de casos pré-processuais pelo CEJUSC e pelo SIREC - casos nos quais há acesso ao Poder Judiciário sem processo judicial.

(....)

A necessidade é da essência do interesse processual. Compreendendo-se, sem as resistências que se impunham em outro período histórico, que o direito de acesso à justiça não é absoluto e que a inafastabilidade do controle pelo Poder Judiciário deve ser visualizada no contexto de um sistema de justiça multiportas, que adota como solução preferencial a consensual, parece inevitável concluir que, estando disponíveis meios eficientes e menos onerosos para a satisfação do interesse primário do sujeito, não é justificável a provocação, como via imediata, do Poder Judiciário.

A questão vai além da racionalização da administração da justiça, premissa que orientou a construção da figura do interesse de agir.

Trata-se de compreender o acesso à justiça a partir de um juízo de adequação, à luz da análise da eficiência e da pertinência das múltiplas portas para a obtenção do resultado pretendido pelo sujeito.

No que diz respeito às ações declaratórias, os doutrinadores argumentam que, conquanto a legislação brasileira admita, em tese, o ajuizamento de ação tendo por objetivo exclusivamente a simples declaração de uma relação ou situação fático-jurídica, é ônus daquele que busca o Judiciário “demonstrar a necessidade de intervenção do Judiciário, em razão da controvérsia concreta (dúvida) que se estabelece sobre a existência de uma situação jurídica”.

Mancuso (2015, p.179-180) posiciona-se pela inadequação da opção por intervenções, particularmente legislativas, que busquem tratar o crescente aumento de ajuizamento de processos e o imenso acervo processo com que lida o Judiciário brasileiro sem buscar as origens do que identifica como “cultura demandista” e como “expandido vezo de se levar à Justiça todo e qualquer interesse contrariado ou insatisfeito”. Sustenta que essa forma de acionar o Judiciário constitui um desserviço ao verdadeiro exercício da cidadania (que envolve, em seu entender, priorizar os meios autocompositivos e ainda os heterocompositivos fora do Poder Judiciário), além de converter “o Judiciário num balcão genérico de *recepção e*

administração de conflitos que poderiam e deveriam ser submetidos a outras instâncias”. Adverte que a viabilização de que se procure diretamente o Judiciário, sem prévia tentativa de solução extrajudicial, cria solução cômoda e conveniente para os litigantes habituais, que não encontram necessidade tão intensa de investir “na organização de serviços de atendimento ao público”.

5. Dados processuais - Tema 350 da Repercussão Geral e seu impacto sobre a racionalização da alocação de recursos postos à disposição da prestação jurisdicional

A fim de ilustrar o impacto que precedentes como o que está em formação no Superior Tribunal de Justiça por meio da afetação do Tema Repetitivo 1396 podem produzir em relação à eficiência da prestação jurisdicional, à racionalização dos recursos disponíveis para a atuação do Judiciário e, pouco a pouco, para, se possível, promover maior responsabilidade na forma de acionar tais serviços, registram-se dados jurimétricos disponibilizados por Tribunais Regionais Federais que ilustram especialmente a extinção de ações previdenciárias, no período seguinte ao julgamento do Tema 350 pelo STF (o acórdão foi publicado em 0/11/2014, o acórdão dos primeiros embargos de declaração, em 07/02/2017 e o dos segundos embargos de declaração, em 20/02/2017, com trânsito em julgado em maio de 2017):

TRF – 1ª Região				
Distribuição de ações previdenciárias			Sentenças de extinção de ações previdenciárias sem resolução de mérito	
Ano	Juizado Especial Federal	Varas Federais	Juizado Especial Federal	Varas Federais
2014	37.084	1.700	55.810	994
2015	227.928	11.377	61.953	991
2016	216.723	10.305	60.454	1.550
2017	259.955	7.861	59.184	1.400
2018	302.448	11.029	56.606	1.616
2019	365.447	24.187	65.153	3.553
2020	311.363	20.720	53.547	4.671
2021	370.201	27.843	71.460	5.557
2022	457.367	30.948	85.723	7.678

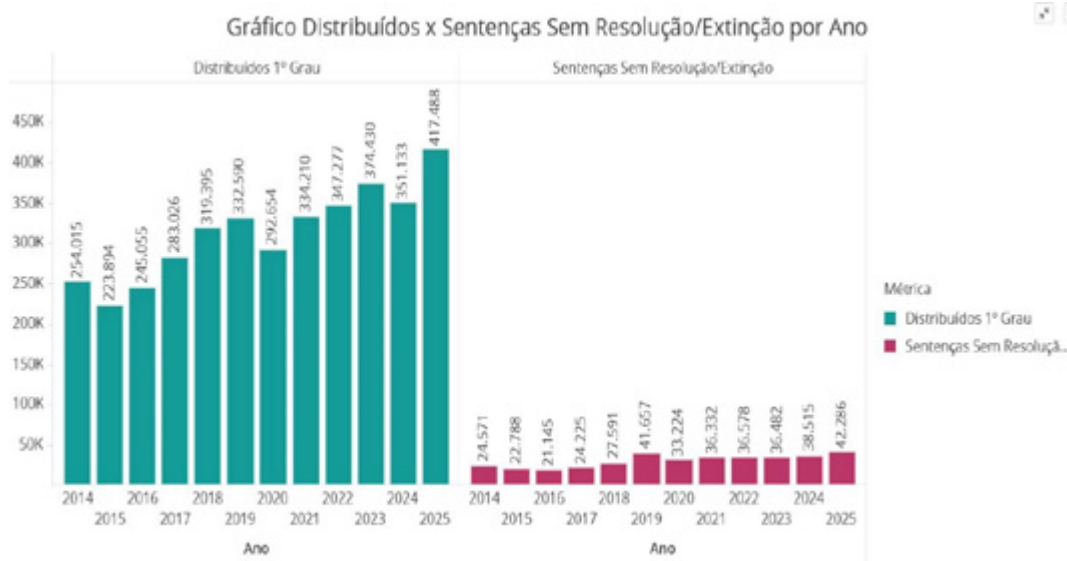
2023	575.181	41.685	93.443	8.813
2024	609.181	34.779	107.225	8.918
2025	697.886	48.507	136.762	13.131

TRF - 3ª Região				
Ano	Distribuição de ações previdenciárias		Sentenças em extinção de ações previdenciárias sem resolução de mérito	
	Juizado Especial Federal	Varas Federais	Juizado Especial Federal	Varas Federais
2014	142.442	35.574	25.614	1.746
2015	143.807	38.595	28.378	3.560
2016	147.615	31.246	26.227	4.679
2017	162.736	34.091	26.126	4.330
2018	176.395	59.125	28.820	5.107
2019	171.819	51.543	31.440	10.577
2020	168.154	58.437	29.176	11.486
2021	192.213	60.233	29.800	11.727
2022	168.730	60.940	28.189	12.591
2023	195.099	82.382	35.735	13.418
2024	170.594	58.181	39.778	12.329
2025	200.225	59.154	41.887	12.060

TRF – 4ª Região

Planilha Distribuídos x Sentenças Sem Resolução/Extinção por Ano

Rito 1º Grau	JEF		Rito Ordinário		Total	
	Distribuídos 1º Grau	Sentenças Sem Resolução/Extinção	Distribuídos 1º Grau	Sentenças Sem Resolução/Extinção	Distribuídos 1º Grau	Sentenças Sem Resolução/Extinção
2014	214.759	22.293	39.256	2.278	254.015	24.571
2015	168.087	20.339	35.807	2.449	223.894	22.788
2016	207.359	17.987	37.796	3.158	245.055	21.145
2017	249.012	20.709	34.014	3.516	283.026	24.225
2018	274.614	22.854	44.781	4.737	319.395	27.591
2019	266.445	26.236	66.145	15.421	332.590	41.657
2020	224.978	21.515	67.676	11.709	292.654	33.224
2021	263.386	24.003	70.624	12.264	334.210	36.332
2022	271.441	23.548	75.806	13.030	347.277	38.578
2023	291.113	24.735	80.317	11.747	374.430	36.482
2024	276.932	26.389	74.201	12.126	351.133	38.515
2025	305.901	29.715	81.587	12.571	417.488	42.286
Total	3.063.927	280.388	711.240	105.066	3.775.167	385.394



6. Experiência estrangeira e previsões esparsas da legislação brasileira

O problema da sobreutilização do Judiciário por meio do ingresso de demandas de caráter prestacional sem que tenha havido tentativa prévia de solução extrajudicial - seja por meio de tentativa de contato com a parte contrária para solucionar o problema, seja mediante utilização das estruturas viabilizadoras de autocomposição disponibilizadas por entidades privadas e órgãos públicos – e dos graves efeitos resultantes em relação ao acesso efetivo à justiça, à eficiência e eficácia da prestação jurisdicional, não é percebido apenas no Brasil, e tem levado à busca de novas estratégias de tratamento de conflitos da litigiosidade em diversos países.

Na Espanha, destaca-se a Ley Orgánica 1/2025, que previu medidas relacionadas à eficiência do “Serviço Público da Justiça”.

A justificativa do texto legal faz referência à necessidade de imprimir maior eficiência ao serviço judiciário e de ampliar a confiança e credibilidade do sistema de justiça, mediante aperfeiçoamento de sua capacidade de produzir respostas eficazes e efetivas em termos de consolidação de direitos dos cidadãos, com reconhecimento de que alcançar esse objetivo depende essencialmente de que seu funcionamento como serviço público atinja a eficiência operativa.

Destaca-se que, se por um lado, é preciso adaptar as estruturas judiciais, incorporando os valores da solidariedade e do humanismo, para efetivação da paz social, constitui responsabilidade dos cidadãos contribuir para a sustentabilidade do serviço público judiciário. Aponta-se a necessidade de que se promova a responsabilidade no acesso ao sistema de justiça, a fim de que os cidadãos “sintam-se protagonistas de seus próprios problemas e assumam de forma responsável a solução mais adequada para estes”.

Salienta-se a necessidade de introduzir mecanismos que façam frente à intensa judicialização, com patente risco de aumento do tempo médio de tramitação processual e até mesmo de colapso da atividade judiciária, com grave prejuízo aos interesses da sociedade espanhola.

Em relação especificamente à prévia tentativa extrajudicial de solução de conflitos, pontua-se que a opção legislativa, inclusive fundada em experiências de direito comparado, foi no sentido de que, “antes de se entrar no tempo da Justiça, tenha-se que passar pelo tempo da concórdia”, inclusive com busca de meios adequados de solução de conflitos que não envolvam ao Judiciário, evidenciando-se a consagração da ideia de Justiça Multiportas.

Do texto legal, salientam-se as seguintes previsões, em tradução livre:

Título II – Medidas em matéria de eficiência processual do Serviço Público de Justiça

Capítulo I – Meios adequados de solução de controvérsias na via não jurisdicional

Seção 1ª Disposições gerais

(...)

Art. 5. Requisito de procedibilidade

1. No âmbito da jurisdição civil, em caráter geral, para que a petição inicial seja admissível, considerar-se-á como requisito de procedibilidade o prévio recurso a algum meio adequado de solução de controvérsias dentre os previstos no artigo 2.º. Para que se tenha por cumprido esse requisito, deverá existir identidade entre o objeto da negociação e o objeto do litígio, ainda que as pretensões que eventualmente possam ser deduzidas em juízo relativamente a esse objeto possam variar.

Considerar-se-á cumprido esse requisito quando se recorra previamente à mediação, à conciliação ou à opinião neutra de uma pessoa especialista independente, quando se formule uma oferta vinculante confidencial ou quando se utilize qualquer outro tipo de atividade negocial reconhecida nesta ou em outras leis, estatais ou autonômicas, desde que atenda ao disposto nas Seções 1.ª e 2.ª deste Capítulo ou em legislação setorial. De modo especial,

considerar-se-á cumprido o requisito quando a atividade negocial seja desenvolvida diretamente pelas partes, ou entre seus advogados ou advogadas sob suas diretrizes e com seu consentimento, bem como nos casos em que as partes tenham recorrido a um processo de Direito Colaborativo.

2. Exigir-se-á atividade negocial prévia ao acesso à via jurisdicional como requisito de procedibilidade em todos os processos declaratórios do Livro II e nos processos especiais do Livro IV da Lei 1/2000, de 7 de janeiro, de Enjuiciamento Civil, com exceção daqueles que tenham por objeto as seguintes matérias:

- a) a tutela jurisdicional civil dos direitos fundamentais;
- b) a adoção das medidas previstas no artigo 158 do Código Civil;
- c) a adoção de medidas judiciais de apoio às pessoas com deficiência;
- d) a filiação, paternidade e maternidade;
- e) a tutela sumária da detenção ou da posse de coisa ou direito por quem delas tenha sido esbulhado ou turbado em seu exercício;
- f) a pretensão de que o tribunal decida, em caráter sumário, sobre a demolição ou derrubada de obra, edifício, árvore, coluna ou qualquer outro objeto análogo em estado de ruína que ameace causar danos ao demandante;
- g) o internamento de menores com problemas de conduta em centros específicos de proteção, o ingresso em domicílios e demais locais para a execução forçada de medidas de proteção de menores ou a restituição ou retorno de menores nos casos de subtração internacional;
- h) o processo cambiário.

3. Não será necessário recorrer a um meio adequado de solução de controvérsias para o ajuizamento de ação executiva, para o requerimento de medidas cautelares anteriores à propositura da demanda, para o requerimento de diligências preliminares, nem para a instauração de procedimentos de jurisdição voluntária, com exceção dos expedientes de intervenção judicial nos casos de desacordo conjugal e na administração de bens comuns do casal, bem como daqueles de intervenção judicial em caso de desacordo no exercício do poder familiar. Tampouco será necessário recorrer a um meio adequado de solução de controvérsias para apresentar o pedido de injunção europeia de pagamento, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1896/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, que institui o processo monitorório europeu, ou para requerer a instauração de um processo europeu de pequena monta, nos termos do Regulamento (CE) n.º 861/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de julho de 2007, que institui o processo europeu de pequena monta.

4. A iniciativa de recorrer aos meios adequados de solução de controvérsias pode partir de uma das partes, de ambas por comum acordo, ou ainda de decisão judicial ou do letrado ou da letrada da Administração da Justiça que determine o encaminhamento das partes a esse tipo de meios.

No caso de todas as partes manifestarem a intenção de recorrer a um meio adequado de solução de controvérsias e não houver acordo quanto à escolha do meio a ser utilizado, será empregado aquele que tiver sido proposto anteriormente no tempo.

Na Argentina, a Lei 26.589/2010 prevê, no art. 1º, a obrigatoriedade, em regra, de mediação prévia aos processos judiciais, com dever de comunicação direta entre as partes para

tentativa de solução extrajudicial da controvérsia. Nos termos do art. 2º, constitui “requisito de admissão da demanda” instruir a petição inicial com a ata expedida e firmada pelo mediador interveniente, cujo conteúdo é especificado no art. 3º. As únicas espécies de demanda que ficam dispensadas do cumprimento desse requisito de procedibilidade são as previstas no art. 5º, que compreendem notadamente ações de família - com exceção das questões patrimoniais delas derivadas - as causas em que os entes estatais e suas “entidades descentralizadas” sejam parte, salvo algumas exceções, feitos envolvendo interdição e incapazes, ações como mandados de segurança, habeas corpus e habeas data, medidas cautelares, “diligências preliminares” e produção antecipada de prova, demandas sucessórias, causas de direito concursal, questões de jurisdição voluntária, processos trabalhistas e as causas de consumo, estas por estarem sujeitas ao Serviço de Conciliação Prévia nas Relações de Consumo.

A Lei 26.993/2014 criou o Sistema de Resolução de Conflitos nas Relações de Consumo, que é integrado inclusive pelo Serviço de Conciliação Prévia nas Relações de Consumo. Esse serviço atua em se tratando de reclamações de direitos individuais de consumidores ou usuários que versem sobre conflitos de relações de consumo cujo valor não exceda 55 salários mínimos (art. 2º), e sua intervenção tem caráter prévio e obrigatório à reclamação diante da Auditoria nas Relações de Consumo, ou, se for o caso, ao ajuizamento de ação na Justiça Nacional das Relações de Consumo, conforme o que estabelece a referida lei.

Na Colômbia, a Lei 2220/2022, que estabeleceu o Estatuto da Conciliação, prevê, no art. 67, que, em se tratando dos assuntos suscetíveis de autocomposição (nela disciplinados), a conciliação extrajudicial constitui, em regra, requisito de procedibilidade para acionar a jurisdição, salvo as exceções legais. O parágrafo primeiro excepciona as causas trabalhistas, para as quais a conciliação não constitui requisito de procedibilidade. O parágrafo segundo afasta o requisito quando o demandante declarar, “sob juramento”, que não conhece o domicílio, residência ou local de trabalho do réu, que este se encontra ausente ou que seu paradeiro seja desconhecido, quando o demandado seja entidade pública, ou quando a Administração Pública propuser demanda contra ato administrativo praticado por meios ilegais ou fraudulentos. O parágrafo terceiro afasta o requisito quando se tratar de pedido de medidas cautelares. O art. 68 dispõe sobre a conciliação como requisito de procedibilidade em matéria civil, especificando os diversos casos em que é aplicável.

Na Itália, o Decreto Legislativo 28/2010 dita, no art. 5º, que aquele que pretenda ajuizar ação concernente a matéria de condomínio, direitos reais, divisão, sucessões, família, locação, comodato, arrendamento de empresas, indenização por dano decorrente de responsabilidade médica e sanitária e indenização por dano sofrido por meio da imprensa ou por outro meio de publicidade, contratos de seguro, bancários e financeiros, associação em participação, consórcio, *franchising*, empreitada, rede, fornecimento continuado, sociedades de pessoas e subcontratação, deve, previamente, submeter-se a procedimento de mediação. Nesses casos, a submissão ao procedimento de mediação constitui condição de procedibilidade da demanda, podendo ser arguida pelo réu ou reconhecida de ofício pelo juiz. O dispositivo prevê hipóteses em que não se exige a observância de tal condição de procedibilidade, como em alguns casos de despejo e ações possessórias e produção antecipada de prova pericial.

Em relação ao Direito brasileiro, Didier Jr. e Fernandez (2024) compilam diversas previsões normativas e hipóteses reconhecidas pela jurisprudência, além das já mencionadas nesta nota técnica, no sentido da necessidade de provocação na via extrajudicial como condição para o acionamento dos serviços jurisdicionais: necessidade de prévio comunicado do sinistro à seguradora, em relação à ação de cobrança da indenização securitária; previsão da Lei 9.507/1997 – consagrando interpretação consolidada pelo STF – da necessidade de prova de recusa ou inércia do responsável pelo banco de dados em conceder acesso, retificar informação ou registro, a fim de que se considere configurado o interesse de agir para ajuizamento de habeas data; previsão da Lei 11.417/2006 de esgotamento da via administrativa para ajuizamento de reclamação no STF por desrespeito de súmula vinculante, em caso de ato comissivo ou omissivo da Administração Pública; previsão do art. 313, VII, do CPC (obstativa do prosseguimento processual, enquanto não se esgotar a via administrativa); previsão da Lei 13.188/2015 de provocação do veículo de comunicação social para configuração do interesse de agir concernente ao ajuizamento de ação em que se exerça direito de resposta ou de retificação; previsão, na Lei 13.140/2015, de que, em se tratando de questões envolvendo controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a Administração Pública federal, a Advocacia Geral deverá realizar composição extrajudicial, e, caso não haja acordo, encaminhar a questão ao Advogado-Geral da União, para solução da controvérsia.

7. Conclusão - contribuições da Rede Nacional de Inteligência do Poder Judiciário para o julgamento do Tema Repetitivo 1.396

Considerando os elementos acima, a Rede Nacional de Inteligência do Poder Judiciário elabora a presente nota técnica, propondo seu encaminhamento ao Superior Tribunal de Justiça, com o objetivo de contribuir com o julgamento do Tema 1396, na expectativa de que as contribuições aqui recolhidas e consolidadas possam ser, em alguma medida, consideradas nos juízos de ponderação a serem realizados pelos integrantes do colegiado julgador.

Diante da relevância e dos impactos do tema em referência sobre o complexo fenômeno da litigiosidade e sobre a própria garantia de acesso à justiça, e ciente dos valores e princípios que orientaram a decisão da Corte Superior nas questões submetidas à sua apreciação no Tema Repetitivo 1124, apresentam-se, aqui, perspectivas e preocupações relacionadas aos efeitos quantitativos e qualitativos desse julgamento, especialmente quanto a questões relacionadas ao denominado “indeferimento forçado”, dentre as quais estão:

- a existência de eventuais requisitos mínimos a serem observados para que se tenha por configurada uma prévia tentativa de solução extrajudicial do conflito, como seriedade e consistência do conteúdo do requerimento e de sua instrução;
- a existência de um “dever de correção” do requerimento, ainda na via extrajudicial, em caso de falha suficiente para levar ao “indeferimento forçado”;
- a possibilidade de controle judicial sobre a suficiência, seriedade e instrução adequada do requerimento/tentativa de solicitação na via extrajudicial;
- a necessidade de instrução da petição inicial com o requerimento administrativo, os documentos que o instruíram e a resposta oferecida pela contraparte, como requisito para a configuração do interesse de agir.

Diante da importância e da magnitude das questões que envolvem o interesse de agir para o tratamento adequado da litigiosidade, e buscando-se a integridade e a coerência na futura aplicação dos precedentes, será natural que o entendimento que venha a ser adotado no julgamento do Tema Repetitivo 1396 se estenda para além das relações de consumo, alcançando as relações privadas em geral, especialmente se não forem reconhecidas distinções essenciais a justificar regime jurídico diverso quanto à configuração do interesse de agir.

Por fim, não se desconhece que o aperfeiçoamento de políticas públicas sobre a temática, inclusive em relação ao uso de importantes plataformas como [consumidor.gov](https://consumidor.gov.br/), poderá reclamar providências em interação/colaboração com o Poder Executivo. A Rede de Inteligência do Poder Judiciário, nesse contexto, coloca-se à disposição para contribuir com a implementação das soluções que vierem a ser contempladas como válidas pelo Superior Tribunal de Justiça, notadamente em relação a aspectos como previsão da adesão de todos os prestadores/fornecedores de bens e serviços às plataformas de solução extrajudicial e viabilização de acesso direto aos dados por magistrados e servidores cadastrados, nos moldes dos demais sistemas já conveniados ao Poder Judiciário. Trata-se de medidas que poderão facilitar, desburocratizar e agilizar a avaliação quanto à consistência das reclamações apresentadas na via administrativa, sua instrução e resposta oferecida, contribuindo para o aperfeiçoamento das estratégias de acesso à justiça e com o adequado tratamento dos conflitos.

Referências

ARENHART, Sérgio Cruz. A tutela coletiva de individuais: para além da proteção de interesses individuais homogêneos. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ARENHART, Sérgio Cruz. Relendo o princípio da demanda. A congruência sob o crivo da proporcionalidade processual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

BECKER, Fernanda Elisabeth Nothen, ROSA, Alexandre Morais da. O acesso autêntico à justiça: as custas judiciais como mecanismo inibitório da litigância abusiva. In: FREITAS, Sérgio Henrique Zandona. GOMES, Magno Federici. Acesso à justiça II. *XXVII Encontro Nacional do CONPEDI* – Salvador/BA. Florianópolis: CONPEDI, 2018, 97-116.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Ensaio sobre a reconstrução dogmática do interesse de agir no sistema brasileiro de justiça multiportas. In: FRAZÃO, Ana; CUEVA, Ricardo Villas Bôas (Coord.). *Direito Privado - Estudos em homenagem ao Ministro Paulo de Tarso Sanseverino* – Vol. II. São Paulo: Quartier Latin: 2024, p. 423-446.

FERRAZ, Taís Schilling. VIEIRA, Mônica Silveira. Gestão adequada de litigiosidade: saindo do modo reação. *Revista CEJ*, n. 89, jan.-jun. 2025, p. 13-20.

OLIVEIRA, Rafael Niebuhr Maia de; MENDES, Lucas Rocha; SILVA NETO, Orlando; LAMY, Eduardo de Avelar. A tragédia dos comuns e o acesso à justiça: uma introdução econômica a problemas do acesso à justiça no Brasil. *Revista de Processo*, vol. 335, jan. 2023, o. 357-375.

VIEIRA, Mônica Silveira. Enfrentamento da Litigância Predatória e ODS 16: uma discussão necessária. In: Encontro de Administração da Justiça (ENAJUS), 2024, Natal/RN. Anais. Disponível em: <https://enajus.org.br/anais/assets/papers/2024/sessao-13/enfrentamento-da-litigancia-predatoria-e-ods-16-uma-discussao-necessaria.pdf>. Acesso em 14 jan. 2026.