

**Fredie Didier Jr.
Leandro Fernandez**

LITIGÂNCIA-ABUSIVA

**Esboço de uma dogmática
jurídica aplicável ao problema
das estratégias de litigância
ilícita e volumosa**

2025



EDITORIA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

4. A litigância-abusiva na visão do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça

No âmbito do Poder Judiciário, ao julgar as ADI n. 6.792 e n. 7.055, o Supremo Tribunal Federal deu interpretação conforme à Constituição ao art. 53, IV, “a”, CPC, para os casos de “assédio judicial comprometedor da liberdade de expressão”, caracterizado pelo “ajuizamento de inúmeras ações a respeito dos mesmos fatos, em comarcas diversas, com o intuito ou o efeito de constranger jornalista ou órgão de imprensa, dificultar sua defesa ou torná-la excessivamente onerosa”, de modo a permitir, a requerimento do réu (jornalista), a reunião de todos os casos em juízo do foro de seu domicílio¹.

Essa decisão alinha-se ao acórdão proferido na Reclamação n. 23.899, em que, reconhecido o mesmo padrão de ilicitude, e como ela neste caso se relacionava a demandas *concretamente exercidas* (diferentemente do julgamento das ADI’s mencionadas, que examinaram o Direito em tese), se determinou a

1. STF, Pleno, ADI n. 6.792 e 7.055, rel. Min. Rosa Weber, redator do acórdão Min. Roberto Barroso, por maioria, j. em 22.05.2024.

extinção dos respectivos processos indenizatórios, sem exame do mérito, pela inexistência de “autêntica pretensão dos autores”².

O pano de fundo dessas ações diretas de inconstitucionalidade (e, conseqüentemente, do respectivo julgamento) envolve o ajuizamento coordenado (petições semelhantes, condução por mesmo escritório de advocacia, muitas vezes financiadas por sujeitos ocultos etc.) de dezenas ou centenas de ações indenizatórias contra jornalistas, em comarcas diversas, em todo território nacional, inclusive em cidades menores, sempre distantes do domicílio do jornalista. A competência territorial seria a do art. 53, IV, “a”, CPC, que define o local do ato ou fato como competente para as ações de reparação de dano – e o local do ato seria o domicílio da vítima, que “consumiu” a informação jornalística. Dentre os diversos casos, dois (Elvira Lobato e J. P. Cuenca³) se notabilizaram por envolverem, provavelmente, o mesmo sujeito oculto: a Igreja Universal do Reino de Deus.

O Superior Tribunal de Justiça afetou, para julgamento por sua Corte Especial, o Tema n. 1.198, relativo à possibilidade de o juiz, vislumbrando a ocorrência de litigância predatória, exigir que a parte autora emende a petição inicial com apresentação de documentos capazes de lastrear minimamente as pretensões deduzidas em juízo, como procuração atualizada,

-
2. STF, Pleno, Rcl n. 23.899, rel. Min. Rosa Weber, por maioria, j. em 22.09.2023.
 3. A respeito do assunto, CUENCA, J. P. “Nada é mais antigo do que o passado recente”. *Revista Piauí*. Rio de Janeiro: Editora Alvinegra, 2021, n. 172; TEMER, Sofia. *J. P. Cuenca, o tuíte satírico e as ações coordenadas*. Disponível em <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/j-p-cuenca-o-tuite-satirico-e-as-acoes-coordenadas-14012021>>. O caso de J. P. Cuenca envolve liberdade de expressão, não propriamente liberdade de imprensa, mas o racional é idêntico.

declaração de pobreza e de residência, cópias do contrato e dos extratos bancários⁴.

No julgamento do Tema n. 1.198, ocorrido em março de 2025, foi fixada a seguinte 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”⁵.

Alguns aspectos da decisão merecem destaque:

a) a nomenclatura adotada na afetação do Tema n. 1.198 (litigância predatória) foi substituída por aquela utilizada na Recomendação n. 159/2024 do Conselho Nacional de Justiça (litigância abusiva);

b) a medida indicada na tese estabelecida pelo Superior Tribunal de Justiça (determinação fundamentada de emenda da petição para demonstração do interesse de agir e da autenticidade da postulação) é menos abrangente do que as providências sugeridas no Anexo B da Recomendação n. 159/2024 do Conselho Nacional de Justiça e do que as ad-

4. REsp n. 2.021.665, Tema n. 1.198. A questão foi levada ao Superior Tribunal de Justiça a partir da decisão proferida no IRDR n. 16 do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul, em que foi fixada a seguinte tese: “O Juiz, com base no poder geral de cautela, nos casos de ações com fundado receio de prática de litigância predatória, pode exigir que a parte autora apresente documentos atualizados, tais como procuração, declarações de pobreza e de residência, bem como cópias do contrato e dos extratos bancários, considerados indispensáveis à propositura da ação, sob pena de indeferimento da petição inicial, nos termos do art. 330, IV, do Código de Processo Civil” (TJMS, Seção Especial Cível, IRDR n. 0801887-54.2021.8.12.0029/50000, Tema n. 16, , Rel. Des. Marcos José de Brito Rodrigues, j. em 30.05.2022, publicado em 31.05.2022).

5. STJ, Corte Especial, REsp n. 2.021.665, Tema n. 1.198, rel. Min. Moura Ribeiro, j. 13.03.2025.

mitidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI n. 6.792 e n. 7.055 (reunião, a requerimento do réu, de todos os casos em juízo do foro de seu domicílio) e na Rcl n. 23.899 (extinção de processos, sem resolução do mérito, pela inexistência de “autêntica pretensão dos autores”);

c) a tese fixada pelo Superior Tribunal de Justiça vai além da simples reprodução do art. 321 do Código de Processo Civil, o que é positivo. Esse dispositivo estabelece que, diante da ausência dos requisitos previstos nos arts. 319 e 320 do CPC ou de defeitos e irregularidades capazes de dificultar o julgamento de mérito, o juiz determinará que o autor emende ou complete a petição inicial, indicando com precisão o que deve ser corrigido ou completado. A tese adotada pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema n. 1.198 admite a determinação de emenda da petição inicial também para a demonstração do interesse de agir e da autenticidade da postulação. Mas, assim como previsto no art. 321 do CPC, a decisão que, diante de indícios de litigância abusiva, exige essa demonstração, deverá ser fundamentada e indicar, com precisão, os elementos necessários para tanto. Deve, ainda, observar a razoabilidade e as regras de distribuição do ônus da prova, evitando-se, com isso, que se imponha ao autor encargo processual que não lhe compete⁶ ou que não seria capaz de cumprir – o que significa que a tese fixada no Tema n. 1.198 supõe a possibilidade de redistribuição do ônus da prova pelo juiz;

6. A título ilustrativo, vide a tese fixada pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema n. 1.061: “Na hipótese em que o consumidor/autor impugnar a autenticidade da assinatura constante em contrato bancário juntado ao processo pela instituição financeira, caberá a esta o ônus de provar a sua autenticidade (CPC, arts. 6º, 368 e 429, II)” (STJ, 2ª S., REsp n. 1.846.649/MA, rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, j. em 24.11.2021, publicado em 09.12.2021).

d) a exigência de comprovação de determinadas condutas pelo autor para a configuração do interesse de agir está em linha com outras decisões do próprio Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, como será visto mais adiante.

5. O Conselho Nacional de Justiça e o tratamento da litigância-abusiva¹

5.1. Generalidades

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal como órgão central de coordenação e planejamento do sistema judiciário e da disciplina concernente à administração da justiça, ao cumprimento dos deveres funcionais dos juízes e à observância dos princípios consagrados no art. 37 da Constituição (ADI n. 3.367², ADC n. 12³ e ADI n. 4.145⁴).

-
1. As ideias apresentadas neste tópico foram anteriormente expostas em DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual: Administração Judiciária, Boas Práticas e Competência Normativa*. 4ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2025.
 2. STF, Pleno, ADI n. 3.367, rel. Min. Cezar Peluso, j. em 13.04.2005, publicado em 22.09.2006.
 3. STF, Pleno, ADC n. 12, rel. Min. Ayres Britto, j. em 20.08.2008, publicado em 18.12.2009.
 4. STF, Pleno, ADI n. 4.145, rel. Min. Edson Fachin, rel. / acórdão Alexandre de Moraes, j. em 26.04.2018, publicado em 31.07.2020.

Acreditar que a atuação do CNJ está limitada ao âmbito interno do Poder Judiciário, notadamente nas áreas de controle financeiro e disciplinar, é um equívoco ainda bastante difundido, em razão da persistência de uma impressão inicial da doutrina acerca do papel desempenhado pelo órgão, especialmente considerando que sua criação estava situada no contexto da resposta oferecida pelo Congresso Nacional à crescente demanda social por maior transparência e fiscalização do Judiciário.

As decisões do STF que apreciaram a constitucionalidade do próprio Conselho ou de alguns dos seus atos normativos são marcos muito importantes para a definição do *real perfil institucional* do CNJ. Os fundamentos ali estabelecidos permitiram a progressiva consolidação da sua atuação como órgão central de elaboração e coordenação de políticas de justiça.

A partir de iniciativas de suas sucessivas composições, amparadas na compreensão do Supremo Tribunal Federal a respeito do papel reservado ao órgão, o Conselho afirmou-se como um dos mais destacados agentes no sistema brasileiro de justiça, seja sob a perspectiva interna do Poder Judiciário, seja sob a ótica da elaboração, gestão e avaliação de políticas públicas envolvendo outras portas de acesso à justiça.

Por isso, não é exagero afirmar que, em certa medida, o CNJ atua como uma espécie de agência reguladora do sistema brasileiro de justiça multiportas. O Conselho não controla o surgimento de novos sujeitos no sistema nem estabelece disciplina minuciosa quanto ao seu funcionamento, mas regulamenta aspectos concernentes à administração da justiça, além de estimular, conduzir e coordenar a articulação com outras portas.

Dito de outro modo, a *principal vocação* do Conselho Nacional de Justiça é a concepção e o acompanhamento de políticas destinadas ao tratamento adequado de problemas ju-

rídicos no Brasil, submetidos ou não ao Poder Judiciário. Para isso, o CNJ desempenha papel central para a concretização da boa administração da justiça no Brasil, com atuação tanto sob a ótica administrativa quanto sob a perspectiva processual⁵ – aspecto que nem sempre é percebido com clareza.

5.2. O papel das Recomendações do Conselho Nacional de Justiça

Numa perspectiva interna, as recomendações⁶ do Conselho Nacional de Justiça são exemplos de *soft law*, que operam, inclusive, no âmbito do Direito processual⁷. Elas retratam interpretações emanadas do órgão central de planejamento do

-
5. Observe-se, por exemplo, que a Resolução n. 325/2020 do CNJ, em seu art. 12, § 2º, prevê que as “Metas Nacionais e as Metas Específicas poderão ser de natureza processual ou de gestão administrativa”.
 6. Observe-se que as recomendações do CNJ não se confundem com as recomendações expedidas pelo Ministério Público, previstas no art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar n. 75/1993 e no art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n. 8.625/1993. Os institutos distinguem-se em relação ao órgão emissor, aos destinatários, à natureza e às finalidades. As recomendações expedidas pelo Ministério Público podem “ser dirigidas a pessoas naturais, jurídicas, públicas ou privadas, órgão e outros entes despersonalizados, dando ensejo à responsabilização, quando for o caso, por seu descumprimento. A eficácia da recomendação é admonitória, uma vez que, sendo exaradas do órgão que tem legitimação para o ajuizamento das ações coletivas e da persecução penal, servem para comunicar a necessidade de adequação das condutas ao disposto na legislação antes do advento dos atos ilícitos que poderão gerar a responsabilização. Sua finalidade é a melhoria de serviços públicos e de relevância pública (função de ombudsman), bem como da tutela dos demais interesses e direitos cuja defesa é atribuída ao Ministério Público” (DIDIER JR., Fredie; ZANETI Jr., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. 15ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021, v. 4, p. 345).
 7. Sobre o tema, DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*, cit., p. 92-95.

Judiciário acerca de comportamentos e procedimentos reputados proveitosos para o aperfeiçoamento do sistema de justiça.

A ausência de imperatividade não significa a imprestabilidade de tais espécies normativas.

a) Como documentos de *soft law*, as Recomendações tratam interpretações explicitadas por um órgão de reconhecida expertise na gestão eficiente e racional do sistema judicial: o CNJ. Essa circunstância impõe, ao menos, um ônus argumentativo mais gravoso ao julgador que pretenda afastar-se das diretrizes veiculadas em uma Recomendação⁸. A diretriz se aproxima da técnica conhecida como *comply or explain*, desenvolvida no âmbito da governança corporativa. Segundo essa abordagem, ao divergir das orientações contidas em um código de conduta ou instrumento similar, o responsável tem o dever de esclarecer, de maneira específica, acerca do objeto e dos motivos da divergência, bem como das razões que tornam o comportamento adotado mais adequado para as circunstâncias concretas⁹. Cria-se, com isso, uma espécie de *fricção* para o desvio em relação a padrões de ação já reconhecidos como virtuosos, preservando-se, todavia, alguma margem de flexibilidade para a realização de adaptações justificáveis diante de contextos específicos – cujo sucesso, percebe-se, pode contribuir para futuro aperfeiçoamento das orientações gerais¹⁰.

-
8. HERDY, Rachel. *A recomendação de uma instituição normativa serve para quê?* Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-31/limite-penal-recomendacao-instituicao-normativa-serve#_ftnref1>.
 9. COMISSÃO EUROPEIA. *Commission Recommendation of 9 April 2014 on the quality of corporate governance reporting (“comply or explain”)*. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014H0208>>.
 10. MACNEIL, Iain; ESSER, Irene-Marie. “The Emergence of ‘Comply or Explain’ as a Global Model for Corporate Governance Codes”. *European Business Law Review*, v. 33, n. 1, 2022, p. 7-8.

b) Tais documentos são, ainda, indutores de condutas – e, com isso, podem, a partir da reiteração de práticas, concorrer para o início da formação de um *costume* processual¹¹.

c) As Recomendações também explicitam a percepção inicial do CNJ a respeito de determinada matéria, podendo servir para posterior conversão em Resolução, em um processo que evidencia o amadurecimento da compreensão do Conselho acerca do tema ou o surgimento de novos elementos capazes de permitir a edição de um ato dotado de cogência (a título ilustrativo, vide a Recomendação n. 38/2011, substituída pela Resolução n. 350/2020, bem como o aperfeiçoamento, pela Resolução n. 324/2020, da abordagem do tema da gestão documental e da preservação da memória do Judiciário, iniciada com a Recomendação n. 37/11).

d) As Recomendações podem, também, influenciar o legislador. Há alguns interessantes exemplos: *d.1*) a já citada Recomendação n. 38/2011, sobre cooperação judiciária, teve seus arts. 2º a 5º reproduzidos quase integralmente nos arts. 67/69 do CPC/2015; *d.2*) a Recomendação n. 76/2020, que versa sobre a decisão de certificação na ação coletiva, inspirou a disciplina sobre a matéria prevista no Projeto de Lei n. 4.441/2020, especialmente em seu art. 19, e no Projeto de Lei n. 1641/2021, com destaque para seu art. 22, ambos com o propósito de estabelecer nova disciplina a respeito da ação civil pública; *d.3*) as Recomendações n. 57/2019, n. 58/2019, n. 63/2020 e n. 71/2020 influenciaram a elaboração da Lei n. 14.112/2020, que alterou a Lei n. 11.101/2005, nomeadamente em relação a providências adotadas em processos de

11. Sobre o tema, longamente, SOUZA, Marcus Seixas. *Normas Processuais Consuetudinárias: História, Teoria e Dogmática*. Salvador: Editora Juspodivm, 2019.

7. Interesse de agir e litigância-abusiva

7.1. Generalidades¹

A tese estabelecida pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Tema n. 1.198 coloca em evidência a necessidade de exame da presença do interesse de agir no contexto da prevenção e do enfrentamento da litigância-abusiva² – associação que já havia sido identificada pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar a Rcl n. 23.899³.

O interesse de agir é um requisito processual extrínseco positivo: é fato que deve existir para que a instauração do

-
1. Parte das ideias apresentadas neste tópico foram inicialmente desenvolvidas em DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. v. 1. 25. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023, p. 483-485.
 2. Em sentido diverso, manifestando-se pela impertinência da análise quanto ao interesse de agir no contexto do combate à litigância-abusiva, GOUVEIA FILHO, Roberto P. Campos; NERY, Rodrigo. *Interesse de agir e litigância abusiva? Impropriedade do Tema 1.198 do STJ*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2025-mar-19/interesse-de-agir-e-litigancia-abusiva-uma-impropriedade-do-tema-1-198-do-stj/>>.
 3. STF, Pleno, Rcl n. 23.899, rel. Min. Rosa Weber, por maioria, j. em 22.09.2023.

processo se dê validamente. Se faltar interesse de agir, o pedido não será examinado.

Há interesse de agir se a postulação for útil e necessária. Ambas as dimensões devem ser examinadas à luz da situação jurídica litigiosa submetida a juízo⁴ – especificamente, ao menos no caso da necessidade, na causa de pedir remota⁵.

A constatação do interesse de agir faz-se, sempre, *in concreto*, à luz da situação narrada no instrumento da demanda. Não há como indagar, em abstrato, se há ou não interesse de agir, pois ele sempre estará relacionado a uma demanda judicial.

Em verdade, a configuração do interesse já tem sido objeto de reformulação ao longo dos anos. Compreendida a solução por heterocomposição judicial no contexto de um sistema muito mais amplo de resolução de problemas jurídicos, parece ser inevitável o reconhecimento de uma transformação do conteúdo do interesse de agir e das suas dimensões da necessidade e da utilidade.

O desenvolvimento mais amplo dessas ideias não é objeto deste item⁶, destinado apenas a apresentar algumas premissas para análise do tema sob a perspectiva do fenômeno da litigância-abusiva.

4. LIEBMAN, Enrico Tullio. *Manual de Direito Processual Civil*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986, v. I, p. 155.

5. TUCCI, José Rogério Cruz e. *A causa petendi no direito processual civil brasileiro*. São Paulo: RT, 2001, p. 173.

6. Essas ideias são desenvolvidas em DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Introdução à justiça multiportas: sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil*, cit., p. 369-389.

7.2. Panorama normativo e jurisprudencial no Brasil

O ordenamento jurídico nacional convive com várias hipóteses de restrições ao exercício do direito de provocar o Poder Judiciário⁷ – não previstas expressamente na Constituição e muitas posteriores a ela – consistentes na exigência de tentativa de satisfação de determinado interesse em âmbito extrajudicial como condicionantes da provocação do Poder Judiciário:

a) ao menos desde 1999, o Superior Tribunal de Justiça entende ser exigido o prévio comunicado da ocorrência de sinistro à seguradora para a configuração do interesse de agir para o ajuizamento de ação de cobrança, uma vez que, antes da ciência do sinistro, a seguradora não está obrigada ao pagamento da indenização⁸;

b) a Lei n. 9.507/1997 exige que a petição inicial de *habeas data* seja acompanhada de comprovação da recusa ou da inércia do responsável pelo banco de dados para a concessão de acesso, a retificação de informação ou o registro de anotação. Trata-se de consagração em lei de interpretação do Supremo Tribunal Federal quanto à configuração do interesse processual justificador do ajuizamento da ação⁹;

c) a Lei n. 11.101/2005 exige, para a falência fundada em impontualidade injustificada, o prévio protesto de título

7. DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual*, v. 1., cit., p. 226-227.

8. STJ, 3ª T., REsp n. 159.920/SP, rel. Min. Waldemar Zveiter, j. em 09.02.1999, publicado em 12.04.1999. O posicionamento tem sido reiterado ao longo dos anos, inclusive sob a vigência do Código Civil de 2002. Vide, por exemplo, STJ, 3ª T., REsp n. 2.050.513/MT, rel. Min. Nancy Andrighi, j. em 25.04.2023, publicado em 27.04.2023.

9. STF, Pleno, RHD n. 22, rel. Min. Marco Aurélio, rel. p/ acórdão Min. Celso de Mello, j. em 19.09.1991, publicado em 01.09.1995.

ou títulos executivos cuja soma ultrapasse o equivalente a quarenta salários-mínimos (art. 94, I, e § 3º)¹⁰;

d) a Lei n. 11.417/2006 estabelece a necessidade de esgotamento da via administrativa para o manejo da reclamação ao Supremo Tribunal Federal por desrespeito a súmula vinculante, no caso de ato ou omissão da Administração Pública (art. 7º, § 1º);

e) em 2014, o Supremo Tribunal Federal posicionou-se no sentido da necessidade de formulação prévia de requerimento administrativo perante o INSS para a configuração do interesse processual necessário ao ajuizamento de ação contra a autarquia para a concessão de benefício previdenciário, explicitando, no entanto, a desnecessidade de esgotamento da via administrativa¹¹⁻¹²;

10. Vale destacar que o Superior Tribunal de Justiça entende dispensável a realização do protesto falimentar (protesto especial), desde que tenha sido utilizada outra modalidade de protesto (STJ, 3ª T., AgInt no AREsp n. 1.744.997/SP, rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, j. em 21.02.2022, publicado em 02.03.2022; STJ, 4ª T., REsp n. 2.028.234/SC, rel. Min. Antonio Carlos Ferreira, j em 07.03.2023, publicado em 13.03.2023). Vide, ainda, o Enunciado n. 361 da Súmula de Jurisprudência Predominante do Superior Tribunal de Justiça: “A notificação do protesto, para requerimento de falência da empresa devedora, exige a identificação da pessoa que a recebeu”.

11. STF, Pleno, RE n. 631.240, rel. Min. Roberto Barroso, j. em 03.09.2014, publicado em 01.11.2014.

12. É interessante registrar que o Supremo Tribunal Federal homologou acordo celebrado entre a União, o Ministério Público Federal, o Ministério da Cidadania, a Defensoria Pública da União e o Instituto Nacional do Seguro Social para o estabelecimento de prazos para a conclusão dos processos administrativos relativos a direitos previdenciários e assistenciais e para realização de perícia médica e avaliação social (STF, Pleno, RE n. 1.171.152, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em sessão virtual de 18.12.2020 a 5.2.2021, publicado em 17.02.2021). Houve, ainda, celebração de protocolo institucional entre o Conselho Nacional de Justiça, a Corregedoria Nacional de Justiça, a Advocacia-Geral da União, o Ministério da Previdência Social e o INSS para

f) também em 2014, o Superior Tribunal de Justiça decidiu ser necessária a comprovação da apresentação de prévio requerimento do fornecimento de documentos bancários à instituição financeira, não atendido em prazo razoável, a fim de configurar o interesse para o ajuizamento da ação de exibição de documentos (REsp n. 1.349.453/MS)¹³;

g) o Código de Processo Civil estabelece que o processo judicial deve ser suspenso quando se discutir em juízo questão decorrente de acidentes e fatos da navegação de competência do Tribunal Marítimo (art. 313, VII). Embora, em tais casos, não haja obstáculo à admissibilidade da ação, é necessário aguardar o esgotamento da via administrativa para o prosseguimento do processo perante o Poder Judiciário;

h) a Lei n. 13.188/2015 exige, para a caracterização do interesse processual para o ajuizamento de ação em que se busque o exercício do direito de resposta ou de retificação, a prévia provocação do veículo de comunicação social que haja divulgado a suposta matéria ofensiva (art. 5º)¹⁴;

a realização de diagnósticos e propostas destinadas a prevenir a litigiosidade repetitiva, promover a desjudicialização e conferir maior efetividade à aplicação de precedentes obrigatórios (Termo de Cooperação Técnica n. 4/2023). Vale mencionar, ainda, que a diretriz estratégica n. 6 da Corregedoria Nacional de Justiça para o ano de 2025 é a seguinte: “Estimular, implementar e acompanhar ações de desjudicialização e resolução consensual de conflitos, incluindo gestão da litigância previdenciária e fiscal, demandas repetitivas e litigância abusiva, com apoio de Centros de Inteligência e novas tecnologias”.

13. STJ, 2ª S., REsp n. 1.349.453/MS, rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. em 10.12.2014, publicado em 02.02.2015.

14. No julgamento da ADI n. 5.418, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade do estabelecimento de uma fase extrajudicial prévia para a caracterização do interesse de agir para o ajuizamento de ação relativa ao exercício do direito de resposta ou retificação do ofendido em matéria divulgada, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social, conforme

i) em compreensão semelhante à consagrada no REsp n. 1.349.453/MS, o Superior Tribunal de Justiça posicionou-se, em relação ao sistema *credit scoring*, no sentido da exigência, para a configuração de interesse de agir para o ajuizamento de ação de exibição de documentos, da comprovação de formulação de solicitação prévia à instituição responsável (ou, ao menos, da tentativa de fazê-lo), com a observância de prazo razoável para atendimento, bem como de que a recusa do crédito decorreu da pontuação atribuída ao indivíduo (REsp n. 1.304.736/RS)¹⁵;

j) a Turma Nacional de Uniformização – TNU estabeleceu, em 2022, a seguinte tese: “Na seara tributária, é possível a exigência de prévio requerimento administrativo quando a Fazenda Pública não se opõe, em tese, à pretensão do contribuinte”¹⁶;

k) há, ainda, previsão legal, relativa ao Poder Público, que, diante da estrutura específica para a solução de problemas jurídicos, afasta, *a priori*, a possibilidade de procura do Judiciário. A Lei n. 13.140/2015 prevê que, no caso de questões que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a Administração Pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do problema jurídico, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União (art. 36, *caput*). Não havendo acordo, caberá a este,

previsto nos arts. 3º e 5º, Lei n. 13.188/2015 (STF, Pleno, ADI n. 5.418, rel. Min. Dias Toffoli, j. em 11.03.2021, publicado em 25.05.2021).

15. STJ, 2ª S., REsp n. 1.304.736/RS, rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. em 24.02.2016, publicado em 30.03.2016.

16. TNU, PUIL n. 0524953-11.2020.4.05.8013, rel. Juiz Gustavo Melo Barbosa, j. em 05.05.2022, publicado em 07.05.2022.

em exercício de poder-dever¹⁷, solucionar a controvérsia de natureza jurídica (art. 36, § 1º). Para o ajuizamento de ação judicial em que figurem concomitantemente nos polos ativo e passivo órgãos ou entidades de Direito Público que integrem a Administração Pública federal deverá haver prévia autorização pelo Advogado-Geral da União (art. 39, Lei n. 13.140/2015);

l) no julgamento do RE n. 1.355.208¹⁸ (Tema n. 1.184), o Supremo Tribunal Federal reconheceu a legitimidade da extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir, tendo a vista a autorização para submissão da certidão de dívida ativa a protesto e, diante disso, a desproporção dos custos para o prosseguimento da ação judicial, à luz do princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado. A decisão é um marco de especial relevância no desenvolvimento do sistema brasileiro de justiça multiportas, por *a)* reafirmar a possibilidade de admissão de restrições ao interesse de agir, mesmo sem previsão legal específica, diante da existência de portas potencialmente mais adequadas para a solução do problema jurídico, *b)* referir-se à atuação do Poder Público, o maior litigante habitual do Brasil, quando considerado em todas as suas esferas, *c)* abordar o tema das execuções fiscais, responsáveis por expressiva parcela do número de processos no país, e *d)* estimular a adoção de meios extrajudiciais para o tratamento adequado de problemas jurídicos. De acordo com a decisão proferida no RE n. 1.355.208, o ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências: *a)* tentativa de conciliação ou adoção de solução

17. BRANCO, Janaína Soares Noleto Castelo. *Advocacia pública e solução consensual dos conflitos*. 2. ed. São Paulo: Juspodivm, 2020, p. 161.

18. STF, Pleno, RE n. 1.355.208 (Tema n. 1.184), rel. Min. Cármen Lúcia, j. 19.12.2023, publicado em 02.04.2024.

administrativa, e *b*) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida;

m) com base na tese estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE n. 1.355.208, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n. 547/2024, que institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário. A Resolução n. 547/2024, além de outras medidas, prevê que o ajuizamento de execução fiscal depende de prévia tentativa de autocomposição (que estará satisfeita com a existência de lei que estabeleça a possibilidade de parcelamento ou a oportunidade de celebração de transação, por exemplo) ou adoção de solução administrativa (como a notificação do executado para pagamento antes do ajuizamento da execução fiscal), bem como de prévio protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida, conforme análise do juiz no caso concreto, a exemplo das situações de comunicação da inscrição em dívida ativa aos órgãos que operam bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres (art. 20-B, § 3º, I, Lei n. 10.522/2002), de existência da averbação, inclusive por meio eletrônico, da certidão de dívida ativa nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora (art. 20-B, § 3º, II, Lei n. 10.522/2002) ou de indicação, no ato de ajuizamento da execução fiscal, de bens ou direitos penhoráveis de titularidade do executado.

Fernando Gajardoni¹⁹ elenca uma série de situações nas quais os tribunais têm afirmado a necessidade de contato

19. GAJARDONI, Fernando da Fonseca. “Levando o dever de estimular a autocomposição a sério”. FUX, Luiz; ÁVILA, Henrique; CABRAL, Trícia Navarro

direto entre as partes para tentativa de satisfação do bem jurídico almejado por uma delas como elemento justificador da provocação do Poder Judiciário:

a) o Superior Tribunal de Justiça, em várias decisões, explicita que a formulação de requerimento administrativo de repetição de indébito ou compensação em relação a contribuições previdenciárias é exigida para a configuração do interesse processual²⁰;

b) o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou no sentido da necessidade de apresentação de pedido administrativo antes do ajuizamento de ação judicial para postular o pagamento do seguro obrigatório (DPVAT)²¹, tese defendida por Leonardo Carneiro da Cunha pelo menos desde 2014²²;

c) em questões envolvendo pessoas jurídicas de direito público e concessionárias de serviços públicos, bem como em processos relativos ao fornecimento de medicamentos pelo

Xavier (coord.). *Tecnologia e justiça multiportas*. Idaiatuba: Foco, 2021, p. 188-189.

20. A título exemplificativo, vide decisão citada pelo autor: STJ, 2ª T., REsp n. 1.734.733/PE, rel. Min. Herman Benjamin, j. em 07.06.2018, publicado em 28.11.2018.

21. É possível encontrar decisões que adotam esse posicionamento ao menos desde o ano de 2014, a exemplo das proferidas nos seguintes processos: RE n. 793.630, rel. Min. Roberto Barroso, j. em 17.02.2014, publicado em 27.02.2014; RE n. 823.689, rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 25.08.2014, publicado em 27.08.2014; RE n. 826.876, rel. Min. Dias Toffoli, j. 05.05.2015, publicado em 05.06.2015; ARE n. 1.055.613, rel. Min. Dias Toffoli, j. em 22.06.2017, publicado em 02.08.2017. No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, há decisões nesse sentido pelo menos desde o ano de 2011 (STJ, 3ª T., AgRg no REsp n. 936.574/SP, rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, j. em 02.08.2011, publicado em 08.08.2011).

22. CUNHA, Leonardo Carneiro. “Falta de interesse de agir – cobrança sem o prévio requerimento – seguro obrigatório DPVAT”. *Revista de Processo*. São Paulo: RT, 2014, v. 236, p. 49-69.

Poder Público²³, alguns tribunais têm exigido a demonstração de formulação de prévio requerimento administrativo, que tenha sido negado ou não respondido.

No âmbito das ações que versam sobre assistência à saúde, o Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde (Fonajus), instituído pelo Conselho Nacional de Justiça, tem editado, ao longo das Jornadas de Direito da Saúde, enunciados acerca da configuração do interesse de agir em tais casos, admitindo, por exemplo: *a)* a exigência de comprovação da prévia negativa ou indisponibilidade da prestação no âmbito do Sistema Único de Saúde e na Saúde Suplementar (Enunciado n. 3); *b)* a determinação de inclusão do autor em serviço ou programa já existente no Sistema Único de Saúde, quando o pedido seja de medicamento, produto ou procedimento já previsto nas listas oficiais do SUS ou em Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas (Enunciado n. 11); *c)* a prévia oitiva do gestor do Sistema Único de Saúde ou da operadora da saúde suplementar, com o objetivo de identificar a pretensão deduzida administrativamente e possíveis alternativas terapêuticas apresentadas, quando for aplicável (Enunciado n. 13); *d)* consulta prévia ao ente público demandado sobre a existência de lista de espera organizada e regulada pelo Poder Público para a realização de consultas, exames, cirurgias ou procedimentos especializados, de forma a verificar a inserção do paciente nos sistemas de regulação, observados os critérios clínicos e de priorização (Enunciado n. 69); *e)* a identificação de uma política de saúde do Sistema Único de Saúde como inefetiva quando não existente prestador na rede própria, conveniada

23. Ilustrativamente, TRF 4, 4ª T., Apelação Cível n. 0003716-87.2009.404.7205/SC, rel. Juiz Federal Jorge Antonio Maurique, j. 08.09.2010, publicado em 21.09.2010.

ou contratualizada, bem como quando houver excessiva espera do paciente, assim considerada aquela por tempo superior a cem dias para consultas e exames e cento e oitenta dias para cirurgias e tratamentos (Enunciado n. 93).

A partir desse panorama inicial, é interessante notar que, em todas as hipóteses apresentadas, é possível identificar aquilo que parece ser um fenômeno de evolução do modo de compreender a dimensão “necessidade” do interesse de agir.

Essas normas legais e decisões dos tribunais superiores convergem para um mesmo sentido, espécie de “norma unificadora”, que reconfigura o conteúdo do que deve ser exigido para a configuração do interesse de agir. Há, aqui, um belo exemplo de concretização do dever de coerência previsto no art. 926 do CPC²⁴. A coerência entre duas normas (entre duas normas-precedente, por exemplo) revela-se, também, quando ambas podem ser justificadas com base em um mesmo princípio ou em um mesmo conjunto de princípios que estejam hierarquicamente em nível superior. Ou seja: é preciso que essas duas normas “façam sentido”, “em virtude de serem racionalmente relacionadas como um conjunto instrumental ou intrinsecamente voltado para a realização de alguns valores

24. Essa ideia sobre o dever de coerência previsto no art. 926 do CPC, embora sem se valer deste exemplo de reconfiguração jurisprudencial do interesse de agir, foi anteriormente defendida em DIDIER Jr., Fredie. “Sistema brasileiro de precedentes judiciais obrigatórios e os deveres institucionais dos tribunais: uniformidade, estabilidade, integridade e coerência da jurisprudência”. In: Antonio Briguglio, Roberto Martino, Andrea Panzarola e Bruno Sassani (org.). *Scritti in onore di Nicola Picardi*. Pisa: Pacini Giuridica, 2016, p. 919-931. Também publicado na *Revista da Faculdade Mineira de Direito*. Belo Horizonte: 2015, v. 18, n. 36.