



OBRIGATORIEDADE DA TENTATIVA DE RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA COMO CONDIÇÃO PARA INGRESSAR EM JUÍZO: UMA RELEITURA DO INTERESSE DE AGIR E O PAPEL DOS MÉTODOS CONSENSUAIS DE RESOLUÇÃO CONFLITUAL

Igor Monnerat de Castro

Graduado pela Unilasalle Rio de Janeiro.
Advogado.

Resumo – o Judiciário brasileiro enfrenta uma carga exacerbada de demandas judiciais, que aumentam exponencialmente a cada ano. Essa crescente utilização do Poder Judiciário como meio de resolução de conflitos é, em grande parte, resultado da cultura litigante enraizada na sociedade brasileira. Para combater essa cultura, é essencial fomentar métodos extrajudiciais de resolução de conflitos e impor a tentativa prévia de resolução administrativa como condição para o ingresso de uma ação judicial. Isso não só serviria como forma de auferir a boa-fé da parte litigante, mas também reduziria a demanda do judiciário, reservando-o para questões que realmente necessitam da sua intervenção.

Palavras-chave – Direito constitucional. Condição da ação. Celeridade processual. Interesse de agir. Métodos de resolução extrajudicial.

Sumário – Introdução. 1. Obrigatoriedade da prévia tentativa de resolução administrativa como condição para ingressar em juízo e a afronta ao princípio do acesso à justiça. 2. Cultura litigante no Brasil. 3. Prévia tentativa de resolução administrativa como forma de extinguir a cultura litigante brasileira. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a traçar um paradigma junto aos métodos de resolução conflitual extrajudiciais, evidenciando a lacuna existente quanto ao incentivo e fomento dessas abordagens, o que se configura como um entrave significativo para a eficiência do sistema judiciário brasileiro. Podendo, através dessas ferramentas alternativas, buscar-se não apenas agilizar os processos, mas também conferir uma nova dinâmica à administração da justiça no país, tornando-a mais eficiente e muito menos morosa.

Além disso, o trabalho delinea uma linha de raciocínio que se concentra no questionamento central desta pesquisa: a possibilidade da exigência da tentativa de resolução administrativa como condição para poder ingressar com ação no judiciário. Tal imposição suscita debates sobre sua compatibilidade com o princípio do acesso à justiça, consagrado no art. 5º, XXXV da CRFB/88. Vale ressaltar que essa exigência já é adotada em casos como os de requerimento de benefício previdenciário em ações movidas contra o INSS, ampliando o escopo de análise para outros cenários.



No decorrer do presente trabalho, busca-se demonstrar e comprovar a efetividade da imposição da prévia tentativa de resolução administrativa como condição da ação. Por meio de exemplos concretos, serão explorados os casos onde essa imposição do prévio requerimento administrativo já é tratada como realidade, bem como seus efeitos práticos e repercussões no desenrolar dos litígios.

No primeiro capítulo, será estabelecido um paradigma em torno da imposição da prévia tentativa de resolução administrativa como condição para ingressar em juízo, analisando de que forma essa imposição pode conflitar com o princípio do acesso à justiça consagrado na Constituição Federal da República.

No segundo capítulo, será explorada a cultura litigante profundamente enraizada na sociedade brasileira, evidenciando como essa mentalidade litigiosa se contrapõe ao avanço e aprimoramento do sistema judiciário nacional. Será analisado o impacto desse fenômeno na eficiência e eficácia do Judiciário, destacando os desafios enfrentados no contexto atual.

Já no terceiro capítulo, será examinado como a imposição da prévia tentativa de resolução administrativa, aliada ao estímulo aos métodos de resolução extrajudiciais, tem o condão de extinguir essa cultura litigante. Fazendo, assim, com que o judiciário cresça e se desenvolva cada vez mais rápido.

O método adotado para o desenvolvimento do trabalho aqui descrito será a metodologia de pesquisa explicativa, cujo objetivo principal é descrever minuciosamente o problema em questão, identificar suas possíveis causas e, sobretudo, apresentar soluções viáveis para superá-lo. Por meio dessa abordagem metodológica, busca-se oferecer uma análise aprofundada e fundamentada em bases teórico-científicas, contribuindo para a construção de um panorama compreensivo e embasado sobre o tema do estudo em questão.

1. OBRIGATORIEDADE DA PRÉVIA TENTATIVA DE RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA COMO CONDIÇÃO PARA INGRESSAR EM JUÍZO E A AFRONTA AO PRINCÍPIO DO ACESSO À JUSTIÇA

Inicialmente, é necessário compreender o que é o acesso à justiça e como ele é descrito e regulamentado perante a Constituição de 1988. O acesso à justiça deve ser entendido não apenas como uma forma de todos possuírem direito à justiça, mas também como uma forma de efetivação desses direitos, sendo um mecanismo fundamental utilizado para que o cidadão possa exercer seus direitos e garantias constitucionais.

Ao analisar o artigo 5º, é observado que a própria Constituição Federal da República, em seu inciso XXXV, promove a ideia de que o acesso à justiça não pode ser condicionado por disposições legais:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;¹

A obrigatoriedade da prévia tentativa de resolução administrativa como condição para ingressar em juízo é um tema complexo que suscita controvérsias no âmbito jurídico contemporâneo. Tal exigência, embora busque promover a celeridade processual e aliviar a sobrecarga do Poder Judiciário pode, em determinadas situações, representar um desafio ao princípio constitucional do acesso à justiça.

É imprescindível destacar que o acesso à justiça é um direito fundamental assegurado pela Constituição Federal de 1988. Trata-se de um princípio basilar do Estado Democrático de Direito, que visa garantir que todos os cidadãos tenham a possibilidade de resolver seus conflitos perante o Poder Judiciário, independentemente de sua condição socioeconômica.

Nesse sentido, a obrigatoriedade da prévia tentativa de resolução administrativa pode representar uma barreira significativa ao acesso à justiça. Uma vez que, impõe às partes uma tentativa de resolução do conflito por meios extrajudiciais, sejam eles tradicionais, como por exemplo a mediação ou a conciliação, ou mesmo por meio de comunicações eletrônicas que servem de comprovação da boa-fé das partes na prévia tentativa de resolução da questão que, conseqüentemente, restou infrutífera, forçando as partes a optarem pelo processo judicial.

Por outro lado, é importante reconhecer que a promoção da busca por uma solução consensual dos conflitos é fundamental. A via administrativa pode ser mais rápida e menos onerosa do que o processo judicial, além de contribuir para a pacificação social e para o combate à cultura litigiosa que permeia o panorama jurídico brasileiro.

Diante do complexo panorama delineado, torna-se fundamental encontrar um ponto de equilíbrio entre a necessidade de estimular a resolução administrativa dos conflitos e o respeito ao princípio do acesso à justiça. Uma alternativa promissora seria a adoção de uma abordagem mais flexível em relação à exigência da prévia tentativa de resolução administrativa, permitindo que as partes ingressem diretamente em juízo nos casos em que se

¹ Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [s.d.]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 abr. 2024.



comprove a impossibilidade ou a ineficácia evidente da via administrativa.

Além disso, é crucial que o Estado promova investimentos substanciais na otimização e aprimoramento dos mecanismos de resolução administrativa de conflitos, de modo a torná-los mais eficazes, ágeis e acessíveis a todos os cidadãos. Somente por meio desse compromisso será possível conciliar a busca pela eficiência do sistema jurídico com a garantia fundamental do acesso à justiça para todos os segmentos da sociedade.

Segundo o autor Ricardo Geraldo Rezende Silveira:

É equivocado apontar a priori que alguma limitação ao acesso por meio de condicionantes razoáveis violaria o princípio da inafastabilidade, e, de outro lado, o acesso incondicionado e amplo vem causando estragos, mormente no princípio da eficiência e malferindo outros direitos fundamentais, como à boa gestão.²

É manifesto que nem todas as tentativas de resolução por meios administrativos resultarão em uma resolução consensual. De modo que, porventura, seja necessário o ajuizamento de uma demanda judicial para que o conflito seja sanado. Porém, é plausível considerar como as causas que foram resolvidas por outros meios, que não envolveram o litígio judicial, poderiam contribuir significativamente para aliviar a carga do judiciário. Essa abordagem poderia permitir que o Poder Judiciário se concentrasse exclusivamente nos casos em que a resolução administrativa se mostrou inviável, reservando seus recursos para lidar com questões mais complexas e de difícil consenso.

Apesar da morosidade processual ainda ser alta no Brasil, o país está caminhando na direção correta. As alterações introduzidas pelo Código de Processo Civil de 2015 são relativamente recentes e ainda estão se consolidando na sociedade. Com o tempo, essas mudanças possuem o potencial de contribuir substancialmente para a redução da cultura litigiosa no Brasil, ajudando a alcançar um patamar mais adequado de eficiência e celeridade processual.

Estas alterações provindas do Código Processual de 2015, ainda que recentes, têm a pretensão de serem amplamente implementadas na sociedade. Com a devida consolidação dessas mudanças, almeja-se alcançar uma significativa redução da cultura litigiosa no Brasil, promovendo uma melhor administração judicial e uma tramitação mais ágil dos processos. Este avanço é fundamental para a criação de um sistema judicial mais justo e eficaz, onde apenas questões que realmente necessitam de uma intervenção judicial sejam levadas ao

² SILVEIRA, Ricardo Geraldo Rezende. **Acesso à Justiça**: o direito fundamental em um ambiente de recursos escassos. São Paulo: Almedina, 2020, p. 55-57.



Judiciário. Permitindo, assim, um tratamento adequado e com maior agilidade dessas demandas.

Após expor os assuntos pertinentes ao Código Processual Civil de 2015 e seu incentivo às resoluções administrativas, a pergunta que surge é a seguinte: A tentativa de resolução administrativa como condição para propositura da ação não seria o meio mais correto e hábil de acabar com essa cultura de judicialização?

Antes de abordar diretamente na solução do questionamento proposto, deve-se observar os casos em que a tentativa de resolução administrativa já é tratada como condição para a propositura da demanda judicial.

Ao tratar das ações que envolvam benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), foi instituído por meio do Recurso Extraordinário 631240/MG³ que, seria necessário, antes de ingressar com ação pleiteando benefício junto ao INSS, a comprovação de prévia tentativa de resolução por via administrativa, qual seja a prévia solicitação do benefício junto ao órgão.

É crucial salientar que, nesses casos, a prévia tentativa de resolução pela via administrativa se revela indispensável para que a parte interessada demonstre sua disposição em buscar uma solução para o conflito, conforme estabelecido no artigo 17 do Código Processual Civil de 2015. Tal requisito se configura como um dos condicionantes para a propositura de uma demanda judicial, uma vez que: “para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade.”⁴

Além disso, ressalva-se que, por mais que seja necessário a tentativa pela via administrativa, não é obrigatório que a parte esgote todas as possibilidades nesse âmbito. Em outras palavras, não é necessário que o indivíduo, ao buscar ingressar com a demanda pleiteando o seu benefício junto ao INSS, utilize todos os recursos cabíveis na esfera administrativa antes de recorrer ao Poder Judiciário.

Nos casos em que for necessário esse prévio requerimento, caso a parte não o faça, este ato atentatório ou, essa falta de preenchimento dos requisitos da ação implicará na extinção do processo judicial sem resolução do mérito.

³ BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 631.240/MG**. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Prévio requerimento administrativo e interesse em agir. Relator: Min. Roberto Barroso. 03 de set. de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7168938>. Acesso em: 19 abr. 2024.

⁴ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.



Portanto, é possível vislumbrar que a imposição da tentativa prévia de resolução administrativa como requisito para ingressar em juízo é uma medida eficaz. Essa abordagem visa combater a morosidade que muitas vezes sobrecarrega o sistema judicial, direcionando os recursos e fazendo com que os servidores conduzam seus trabalhos apenas para aquelas causas que sejam efetivamente passíveis de serem solucionadas. Essa seleção criteriosa de casos contribui para uma distribuição mais equitativa dos recursos do Judiciário, priorizando os casos que realmente demandam intervenção judicial. Priorizando, assim, a resolução ágil e eficaz dos litígios que não puderam ser solucionados extrajudicialmente.

2. CULTURA LITIGANTE NO BRASIL

No Brasil, o fenômeno da litigância, ou seja, o ato de ajuizar demandas para solucionar qualquer tipo de problema, é algo que está enraizado na cultura do país. Tal evento ocorre muito em razão da vasta abrangência conteudista da Constituição Federal da República, que, por tratar de diversos assuntos, faz com que eles se insiram no âmbito do direito, permitindo com isso, a judicialização. Entretanto, essa realidade levanta diversas questões problemáticas que merecem uma análise profunda.

Antes de analisar a progressão quantitativa de processos judiciais no Brasil, é imperativo contextualizá-la e compreender os elementos que a impulsionam, visando uma maior compreensão acerca desse fenômeno.

Para uma apreensão clara e um entendimento com devida clareza sobre o assunto, é essencial entender como se formou a cultura da judicialização no Brasil. Uma cultura que tem conduzido o país a números exorbitantes de demandas judiciais. Ao abordar esta discussão, torna-se evidente que a busca por uma resolução amistosa dos conflitos deve ser fomentada antes mesmo do ajuizamento da demanda judicial.

A promoção da cultura de métodos de resolução de conflitos extrajudiciais é uma novidade no Brasil, que tem se desenvolvido e ganhado relevância ao longo do tempo. Em contraste, em nações desenvolvidas como os Estados Unidos, por exemplo, tal cultura já foi implantada há muito tempo, resultando em agilidade e eficiência do sistema Judiciário.⁵

Nos Estados Unidos da América, o sistema “*Multi-door Courthouse*” foi estabelecido na década de 70, tratando o Poder Judiciário norte americano como um enorme centro de

⁵ CANÁRIO, Pedro. **EUA optam por mediação para resolver conflitos**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2011-jul-02/mediacao-privada-primeira-opcao-resolver-conflitos-eua/>. Acesso em: 20 abr. 2024.



resolução conflitual, aplicando diversos métodos baseados em determinados critérios pré-estabelecidos.⁶

É possível citar alguns desses critérios, os quais seriam a natureza da disputa, o relacionamento entre as partes, o valor da disputa e o custo de um acordo. No Brasil, o movimento de acesso à judicialização começou também na década de 70, conferindo às partes envolvidas em conflitos o pleno direito de ingressar com demandas judiciais para que com isso, pudessem ver seus direitos sendo concretizados.

É importante ressaltar que o Brasil vem tentando implementar em seu sistema jurídico o incentivo aos métodos de resolução conflitual extrajudicial desde a reforma do antigo código de 1973. Porém, sabe-se que não é dada a devida importância para estes métodos até os dias atuais.

Do período relativo aos anos de 2009 até 2016, houve um aumento substancial na quantidade de processos tramitando no Judiciário brasileiro. Esse número, que era de 60,7 milhões de processos, subiu para 79,9 milhões, um aumento de 19,2 milhões de processos.⁷

O último registro disponível é referente ao ano de 2022, onde, segundo o site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ficou marcado como um período de aumento nos processos pendentes do judiciário. O que se verifica, portanto, é que desde 2020 o judiciário tem enfrentado nova série de aumento dos casos pendentes, com crescimento de R\$ 1,8 milhão entre 2021 e 2022 (2,2%).⁸

Desta feita, é forçoso ressaltar que pela primeira vez na história, o volume de processos em tramitação superou a marca de 80 milhões, atingindo o patamar de 81,4 milhões de processos em tramitação no ano de 2022.⁹

Logo, resta evidenciado que o acesso à justiça tem experimentado um crescimento vertiginoso, impulsionado, em grande medida, pela proliferação da cultura litigante que permeia a sociedade brasileira. Essa tendência, que vem ganhando uma dimensão cada vez mais pronunciada, tem conduzido uma quantidade considerável de questões para os tribunais, as

⁶ SALES, L. M. de M.; DE SOUSA, M. A. O Sistema de Múltiplas Portas e o judiciário brasileiro. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [S. l.], v. 5, n. 16, p. 204–220, 2011. DOI: 10.30899/dfj.v5i16.360. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/360>. Acesso em: 20 abr. 2024.

⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2021**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2024.

⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2023**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/02/justica-em-numeros-2023-16022024.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2024.

⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2023**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/02/justica-em-numeros-2023-16022024.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2024



quais seriam resolvidas de forma mais simples e célere por meio administrativo. Tal influxo massivo de demandas judiciais, conseqüentemente, acarreta uma sobrecarga significativa no sistema judiciária. Comprometendo, dessa forma, sua eficiência

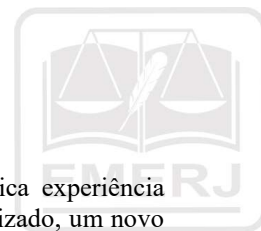
Essa cultura de litigância se torna mais evidente e exacerbada no contexto dos Juizados Especiais Cíveis, onde não é necessário o recolhimento de custas para a interposição das demandas judiciais. Essa característica peculiar dos Juizados Especiais muitas vezes incentiva a busca pela via judicial de forma indiscriminada, visto que as partes podem litigar sem advogados. Contribuindo, assim, para o aumento significativo do volume de processos nesses tribunais.

Conforme constatado no relatório do Conselho Nacional de Justiça (Justiça em números), referente ao ano de 2020, os Juizados Especiais Cíveis em todo o território brasileiro foram inundados por um total de 3.815.940 novas demandas durante todo o ano referido.⁷ Esse expressivo volume de processos reflete não apenas na crescente demanda por acesso à justiça, mas também na complexidade do cenário jurídico nacional, que exige respostas eficientes por parte do sistema judiciário.

O número é verdadeiramente assustador quando comparado com o ano de 2010. De acordo com o mesmo relatório disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça, nesse ano, os Juizados Especiais Cíveis haviam recebidos um número significativamente inferior de processos, correspondentes a 2.462.494 demandas ajuizadas.⁷ A disparidade entre os dados de 2010 e 2020 evidencia uma tendência preocupante de aumento exponencial no volume de litígios submetidos aos Juizados Especiais Cíveis ao longo dessa década. Esse crescimento representa um desafio significativo ao Judiciário, destacando a urgência de medidas eficazes para lidar com essa sobrecarga processual.

Frente a isso, verifica-se no período correspondente a 10 (dez) anos, um aumento substancial de cerca de 57% no número de ações propostas perante os Juizados Especiais Cíveis.⁸

Durante o encontro estadual dos Juizados Especiais Cíveis, a Ministra do Supremo Tribunal de Justiça, Nancy Andrichi dissertou que tanto a simplicidade quanto a oralidade sempre foram marcas da eficiência dos Juizados Especiais Cíveis. Mas que, no decorrer do tempo, essas características essenciais foram gradativamente se perdendo. Além disso, a Ministra acrescentou:



É hora de pensar e idealizar uma nova forma de julgar após a rica experiência adquirida nos juizados especiais. Quem sabe, um novo modelo de juizado, um novo procedimento que seja primoroso no atendimento dessa nova plêiade de conflitos e que auxilie, também, no desafogamento dos juizados especiais, que já mostram sinais de assoberbamento. Um juizado totalmente oral e simples, que não se aproxime sequer das sombras das regras contidas no Código de Processo Civil.¹⁰

Após o dito alhures, fica vislumbrado que a praticidade e a celeridade processual que em teoria, segundo o Código de Processo Civil, deveria ocorrer nos Juizados Especiais Cíveis, não se manifestam na prática. Essa discrepância entre teoria e realidade resulta em uma sobrecarga nesses Juizados e, conseqüentemente, atrasos no atendimento às demandas ali propostas.

Dessa forma, o crescimento da cultura litigante no Brasil representa um desafio significativo para o sistema judicial quanto para a sociedade como um todo. A sobrecarga do sistema, os elevados custos, a cultura de litigância excessiva e os impactos econômicos e emocionais adversos destacam a urgência de promover alternativas para a resolução de disputas.

É fundamental que sejam incentivados métodos alternativos, tais como a mediação e a arbitragem, a fim de reduzir a dependência do sistema judicial e buscar soluções mais eficazes e eficientes para os conflitos. Além disso, é de suma importância promover a educação jurídica e a conscientização da população sobre a importância da busca por soluções consensuais. Visando, por conseguinte, uma cultura mais colaborativa e menos litigante no país, que só será alcançada por meio de um esforço conjunto para disseminar práticas de resolução pacífica de disputas.

Investindo, portanto, em programas educacionais e campanhas de conscientização. Tais meios são fundamentais para mudar a mentalidade da sociedade em relação à resolução de conflitos. Isso não apenas iria aliviar a carga sobre o sistema judicial, mas também, iria promover uma cultura de cooperação em toda a comunidade.

¹⁰ ANDRIGHI, Nancy. Em evento, Nancy Andrighi sugere novo modelo de juizados especiais. ConJur, 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-jun-21/evento-nancy-andrighi-sugere-modelo-juizados-especiais>>. Acesso em: 20 mar. 2024.

3. PRÉVIA TENTATIVA DE RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA COMO FORMA DE EXTINGUIR A CULTURA LITIGANTE BRASILEIRA

A cultura litigante brasileira é uma realidade complexa, que se manifesta em diversos aspectos da sociedade. No âmbito jurídico, essa cultura se reflete na busca constante pelo judiciário como forma exclusiva de solução de conflitos, muitas vezes ignorando alternativas mais eficazes e menos onerosas para as partes envolvidas.

Uma das formas de tentar mitigar essa cultura litigante é através da implementação da prévia tentativa de resolução administrativa como requisito para o acesso ao judiciário.

A prévia tentativa de resolução administrativa consiste na obrigatoriedade de as partes em conflito tentarem resolver a controvérsia por meio de métodos extrajudiciais, tais como a mediação, conciliação ou arbitragem, antes de ingressarem com uma ação judicial. Essa medida busca desafogar o judiciário, reduzir os custos e o tempo de duração dos processos, além de promover uma cultura de resolução pacífica de conflitos.

No Brasil, a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) e a Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/1996) são exemplos de legislações que incentivam a resolução extrajudicial de conflitos. A Lei de Mediação, por exemplo, estabelece que a mediação pode ser utilizada como meio de solução de conflitos em diversos âmbitos, como familiar, empresarial, comunitário, entre outros. Já a Lei de Arbitragem permite que as partes envolvidas em um litígio possam escolher árbitros para resolver a controvérsia, evitando assim o ingresso no Judiciário.

Apesar das vantagens da tentativa de resolução administrativa, é importante ressaltar que essa medida não deve ser imposta de forma arbitrária ou coercitiva às partes. É fundamental que haja um ambiente propício para a negociação e que as partes envolvidas estejam de acordo com a utilização desses métodos alternativos de resolução de conflitos.¹¹

Em suma, a prévia tentativa de resolução administrativa pode ser uma importante ferramenta para extinguir a cultura litigante brasileira, promovendo uma cultura de resolução pacífica de conflitos e contribuindo para a eficiência e celeridade da justiça no país. No entanto, é necessário que haja um esforço conjunto dos poderes públicos, da sociedade civil e dos operadores do direito para sua efetiva implementação e sucesso.

Ademais, a cultura litigante brasileira, por ser uma realidade complexa, marcada por uma alta incidência de processos judiciais e uma tendência de resolver conflitos por meio do

¹¹ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.



sistema judicial, necessita de medidas que visem combater e ao menos diminuir diretamente essa cultura negativa enraizada na sociedade. Nesse contexto, a prévia tentativa de resolução administrativa surge como uma alternativa promissora para mitigar esse cenário, trazendo benefícios tanto para os cidadãos quanto para o Estado.¹²

Em primeiro lugar, a prévia tentativa de resolução administrativa pode contribuir significativamente para a redução da sobrecarga do Poder Judiciário. Ao estimular as partes envolvidas em um conflito a buscar soluções por meios administrativos, como a conciliação e a mediação, evita-se o ingresso desnecessário de demandas nos tribunais, aliviando a carga de trabalho do sistema judiciário e acelerando a resolução de processos mais complexos.

Além disso, a adoção da prévia tentativa de resolução administrativa pode fomentar uma cultura de pacificação social e de diálogo, em detrimento de litígios prolongados e desgastantes. A busca por soluções consensuais pode fortalecer a confiança dos cidadãos no sistema de justiça, promovendo uma cultura de resolução pacífica de conflitos e contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e harmoniosa.

Por fim, a prévia tentativa de resolução administrativa pode representar uma economia significativa de recursos públicos e privados. Processos judiciais demandam tempo e dinheiro, tanto para os indivíduos envolvidos quanto para o Estado. Ao priorizar a resolução extrajudicial de conflitos, é possível reduzir os custos envolvidos na administração da justiça e destinar recursos para áreas prioritárias, como saúde, educação e segurança.

Em síntese, a prévia tentativa de resolução administrativa surge como uma ferramenta essencial para transformar a cultura litigante brasileira, promovendo a agilidade, a eficiência e a humanização na resolução de conflitos, além de contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e solidária.

Atualmente, é comum o entendimento de que as esferas administrativa e judicial são independentes, não exigindo, em regra, um pedido administrativo prévio para iniciar um processo judicial. No entanto, existem exceções, como por exemplo na justiça desportiva, em que é necessário a demonstração de prévio requerimento administrativo.¹³

¹² CARNEVALE, Marcos. **Cultura da litigiosidade – Um problema social ou institucional**. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/cultura-da-litigiosidade-um-problema-social-ou-institucional/>. Acesso em: 20 mar. 2024.

¹³ LEITÃO, Augusto. **Precisa mesmo requerimento administrativo antes da Ação Judicial?** Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/precisa-mesmo-requerimento-administrativo-antes-de-acao-judicial/714425842>. Acesso em: 21 abr. 2024.



É importante ressaltar que a lei não pode impedir que o Poder Judiciário aprecie casos em que haja lesão ou ameaça a direitos. Portanto, existem situações em que a legislação determina que o acesso à justiça esteja condicionado a pelo menos um requerimento administrativo prévio, ou ao esgotamento das possibilidades na esfera administrativa. Essa prática está em conformidade com a Constituição Federal e com a legislação ordinária.¹⁴

Embora o entendimento consolidado tenda a afirmar que o prévio requerimento administrativo não é uma condição indispensável para o ajuizamento da ação, por contrariar o acesso à jurisdição, é importante ressaltar que sua aplicação, mesmo que de maneira menos estrita, pode representar uma ferramenta valiosa no combate à cultura litigante.

Dessa forma, apesar de não ser considerado um requisito absoluto, o requerimento administrativo prévio pode ser utilizado de forma flexível e ponderada, como parte de estratégias para desencorajar litígios desnecessários e promover a busca por soluções consensuais. Essa abordagem mais equilibrada reconhece a importância de mitigar a sobrecarga do sistema judiciário e fomentar uma cultura de resolução de conflitos fora do contexto judicial.

Nas ações envolvendo requerimento de benefício no INSS, por exemplo, é necessário a demonstração do prévio requerimento administrativo, mesmo que sem resposta do ente concessor. Tal condicionante é de suma importância para filtrar e demonstrar o interesse de agir da parte antes da propositura de uma demanda, sendo certo que tal comprovação serve, ainda, como demonstração de boa-fé.

Nesta linha desse raciocínio, pode-se concluir que, na ausência de resistência por parte do demandado, como ocorre quando o requerente de um benefício previdenciário não chega sequer a protocolar o pedido, e não havendo manifestação prévia contrária por parte do instituto de seguridade citado como réu, não há obstáculo para a concessão do benefício solicitado. Nesse caso, não há motivo para substituir a via administrativa pela jurisdição.¹⁵

Conclui-se, portanto, que por mais que o entendimento predominante seja no sentido de que o prévio requerimento administrativo vai de encontro ao princípio do acesso à justiça, é evidente que se trata de uma forma de não só desafogar o judiciário e com isso promover a efetiva aplicabilidade do princípio da celeridade processual, mas como também, uma forma eficaz de extinguir ou ao menos, diminuir de forma substancial a cultura litigante que resta impregnada na sociedade brasileira.

¹⁴ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Jurisdição e pacificação**: Limites e possibilidade do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluri-individuais. Curitiba: CRV, 2017.

¹⁵



É forçoso destacar que a aplicabilidade de tal medida deve ser vislumbrada juntamente com uma visão ampla do Direito no mundo atual, levando em consideração as condições e oportunidades que são disponibilizadas para a população no geral, não podendo ser descartada a realidade existente fora dos Tribunais.

Nessa toada, resta aos Magistrados, de forma sensível, analisar se a demanda em questão poderia ter sido resolvida pelo meio administrativo, ou ao menos, que tivesse sido demonstrado o interesse da parte em buscar uma resolução por algum meio que não o judicial.

CONCLUSÃO

Conclui-se, assim, a necessidade de promover amplamente os métodos extrajudiciais de resolução de conflitos, como a conciliação, a mediação, a arbitragem ou até mesmo a negociação, como forma de desafogar o judiciário brasileiro, especialmente os Juizados Especiais Cíveis, que estão enfrentando um acúmulo alarmante de processos. Este acúmulo é exacerbado, em especial, devido a não necessidade de recolhimento de custas para a interposição de demanda judicial.

Uma das principais causas para que este cenário se configure é, sem dúvidas, a prevalência de uma cultura litigante que predomina na sociedade brasileira onde, por qualquer coisa, se ajuíza uma ação judicial, buscando não apenas a efetivação de um direito, mas também a concessão de um benefício monetário. Como foi vislumbrado, o Judiciário brasileiro vem se desenvolvendo e, com o advento do Código de Processo Civil de 2015, foram trazidas à tona mais formas de incentivo a esses métodos extrajudiciais. No entanto, há, ainda, espaço para aprimoramento.

Com isso, deve-se questionar sobre a viabilidade do requerimento administrativo prévio como condição para a propositura de uma ação não judicial. É razoável pensar que, para que uma pessoa possa ingressar com uma ação judicial, ela deve ter pelo menos tentado resolver seu conflito de forma administrativa antes de recorrer ao Judiciário, visando uma solução menos morosa e muito mais eficiente para ambas as partes, sem incorrer em custos judiciais.

Se tal requisito viesse a ser adotado, seria fácil imaginar um judiciário muito mais eficiente, concentrando-se em causas que realmente demandam sua intervenção. Um exemplo desse prévio requerimento administrativa como condição da ação é observado nas causas de requerimento de benefício previdenciário junto ao INSS, onde para poder ingressar com a ação é necessário demonstrar ter tentado resolver o conflito por meio administrativo, bastando o prévio contato por meio do site do governo federal (<https://www.consumidor.gov.br/>).

Consonante a este pensamento, alguns estados brasileiros vêm demonstrando interesse no assunto, como foi o caso de Minas Gerais. O qual, por meio de uma orientação normativa foi imposto que, nos casos em que fosse admitida a autocomposição, seria necessário a comprovação da tentativa de resolução administrativa como condição da ação.

Porém, foi cometido o erro de não especificar os casos em que essa demonstração prévia seria necessária. Com isso, foi interposto recurso extraordinário contra essa orientação normativa adotada pelo estado de Minas Gerais, tendo sido julgado procedente para tornar a norma inválida, justamente por não especificar os casos em que seria cabível, conforme dito alhures.

De tal forma, apesar da orientação normativa não ter vigorado, é possível um caminho a seguir, tentando reduzir o número de demandas judiciais e conseqüentemente, aumentando consideravelmente o número de cidadãos que obtiveram seus direitos efetivados de forma rápida e mais acessível.

É importante ressaltar que, apesar do julgado ter orientação contrária à orientação normativa, o prévio requerimento administrativo como condição da ação é um assunto que possui um debate amplo, se encontrando totalmente em aberto.

É necessário portanto, tornar as formas de incentivo às resoluções extrajudiciais uma causa prioritária, ao passo que os respectivos métodos sejam tratados como formas prioritárias no combate à sobrecarga de demandas processuais.

REFERÊNCIAS

ANDRIGHI, Nancy. Em evento, Nancy Andrichi sugere novo modelo de juizados especiais. ConJur, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-21/evento-nancy-andrichi-sugere-modelo-juizados-especiais>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [s.d.]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm.



BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 631.240/MG.** Recurso extraordinário. Repercussão geral. Prévio requerimento administrativo e interesse em agir. Relator: Min. Roberto Barroso. 03 de set. de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7168938>. Acesso em: 19 abr. 2024.

CANÁRIO, Pedro. **EUA optam por mediação para resolver conflitos.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2011-jul-02/mediacao-privada-primeira-opcao-resolver-conflitos-eua/>. Acesso em: 20 abr. 2024

CARNEVALE, Marcos. **Cultura da litigiosidade – Um problema social ou institucional.** Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/cultura-da-litigiosidade-um-problema-social-ou-institucional/>. Acesso em: 20 mar. 2024.

CNJ. **Justiça em números 2021.** Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2024.

CNJ. **Justiça em números 2023.** Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/02/justica-em-numeros-2023-16022024.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2024.

LEITÃO, Augusto. **Precisa mesmo requerimento administrativo antes da Ação Judicial?** Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/precisa-mesmo-requerimento-administrativo-antes-de-acao-judicial/714425842>. Acesso em: 21 abr. 2024.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Jurisdição e pacificação:** Limites e possibilidade do uso dos meios consensuais de resolução de conflitos na tutela dos direitos transindividuais e pluri-individuais. Curitiba: CRV, 2017.

SALES, L. M. de M.; DE SOUSA, M. A. O Sistema de Múltiplas Portas e o judiciário brasileiro. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [S. l.], v. 5, n. 16, p. 204–220, 2011. DOI: 10.30899/dfj.v5i16.360. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/360>. Acesso em: 20 abr. 2024.

SILVEIRA, Ricardo Geraldo Rezende. **Acesso à Justiça:** o direito fundamental em um ambiente de recursos escassos. São Paulo: Almedina, 2020.