

# O princípio da inafastabilidade da jurisdição e a exigência de prévio requerimento administrativo como condição de procedibilidade

*The principle of the ininflatability of jurisdiction and the requirement of prior administrative request as a condition of procedibility*

**Reinaldo Laviola Verner<sup>\*1</sup>**

**Viviane Pereira Moura<sup>\*2</sup>**

**Resumo:** O acesso à ordem jurídica justa encontra consagração no artigo 5º inciso XXXV da Constituição Federal. Contudo, contínua intensa a discussão quanto a necessidade da demonstração da presença das condições da ação, especificamente no que concerne ao interesse processual, com a necessidade de prévio requerimento administrativo a fim de comprovar a lesão ao direito pleiteado. Entretanto, evidente a divergência doutrinária e jurisprudencial quanto à prova de prévio requerimento administrativo, inclusive após a decisão do RE 631.240 do Supremo Tribunal Federal. Assim, o presente trabalho visa apresentar os efeitos de citada decisão e a necessidade de afastar o judiciário como fonte primária para resolução dos conflitos.

**Palavras-chave:** Princípio da inafastabilidade; Requerimento administrativo; Interesse processual; Acesso à ordem jurídica justa; Meios alternativos de solução de conflitos.

**Abstract:** Access to fair legal order is enshrined in article 5, item XXXV of the Federal Constitution. However, there is intense discussion about the need to demonstrate the presence of the conditions of the action, including the procedural interest, which can also be demonstrated with the proof of prior administrative request. However, the doctrinal and jurisprudential divergence of evidence of prior administrative request is evident, even after the decision of RE 631.240 of the Federal Supreme Court. Thus, this paper aims to present the effects of this decision and the need to remove the judiciary as the primary source for conflict resolution.

**Keywords:** Principle of unsustainability; Administrative requirement; Procedural interest; Access to legal order justice; Alternative means of conflict resolution.

Recebido em: 7/8/2019  
Aprovado em: 16/10/2019

---

<sup>\*1</sup> Pós-graduado em Direito Processual Cível pela Universidade Candido Mendes (Ucam); Crime e Processo Penal pela Faculdade de Direito e Ciências Sociais do Leste de Minas (Fadileste); Direito do Trabalho pela Universidade Norte do Paraná (Unopar); e Gestão Pública Municipal pela Fadileste. Assessor de Juiz no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Professor da Fadileste.

<sup>\*2</sup> Graduada em Direito pela Faculdade de Direito e Ciências Sociais do Leste de Minas (Fadileste). Estagiário da 2ª Vara Cível da Comarca de Manhuaçu – Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

## Introdução

O Poder Judiciário mostra sérios problemas em sua estrutura funcional pelo excesso de demandas, muitas desnecessariamente judicializadas, com existência de conflitos que poderiam ou, ainda, deveriam ser resolvidos pela via extrajudicial.

Como forma de adequação e, conseqüentemente, diminuição da judicialização, a norma infraconstitucional regulamenta meios de acesso a resolução dos conflitos na via extrajudicial; pode-se citar, como exemplo: a Arbitragem (Lei nº 9.307/1996), a Usucapião Extrajudicial (Lei 6.015/1973, artigo 216-A, incluído pela Lei 13.105/2015), Divórcio e Separação extrajudicial (Lei 11.441/2007, regulamentada pela Resolução 35/2007 do CNJ), Inventário extrajudicial (Lei 11.441/2007, regulamentada pela Resolução 35/2007 do CNJ).

De forma mais contundente, têm o Poder Judiciário buscado a implementação Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, baseado na Política Judiciária Nacional de Resolução de Conflitos de interesse por meios consensuais, com treinamento e capacitação de Conciliadores e Mediadores Judiciais, tendo como parâmetro a resolução 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça.

No Estado de Minas Gerais, o Tribunal de Justiça implementou por meio da Resolução nº 873/2018 (alterada pela Resolução 887/2019) a estrutura e o funcionamento do Núcleo Permanente de Métodos de Solução de Conflitos - NUPEMEC, da Superintendência da Gestão de Inovação e do órgão jurisdicional da Secretaria do Tribunal de Justiça diretamente vinculado à Terceira Vice-Presidência, visando estabelecer normas para a instalação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania.

O Nupemec foi criado com objetivo de desenvolver em Minas Gerais a política judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses, estabelecida pelo Conselho Nacional de Justiça. É de responsabilidade do NUPEMEC planejar e aperfeiçoar as ações voltadas ao cumprimento da política de solução de conflitos e suas metas, incentivar a realização de cursos e seminários sobre mediação e conciliação e outros métodos consensuais de solução de conflitos. Cabe ainda ao núcleo criar, em todas as comarcas do Estado, os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc), que é onde são realizadas as sessões de conciliação e mediação (TJMG, 2017, s/p).

Em consonância com exemplos acima citados, sempre vem à baila a necessidade da tentativa de resolução dos conflitos por meio extrajudicial, antes de sua buscar a via judicial, considerando que somente estaria presente o conflito de interesses quando

houvesse prova da existência de litígio; tal situação seria facilmente demonstrada, por exemplo, por meio de prévio requerimento administrativo.

Contudo, mesmo que atualmente haja inúmeros meios de resolução extrajudicial de litígios, o Judiciário vive a penúria de ser utilizado como fonte primária para resolução dos conflitos. Tal situação traz o embate da imposição do prévio requerimento administrativo para comprovar o interesse de agir, a própria lesão ao direito, excepcionado-se aqueles em que há inafastabilidade do Judiciário, como as situações que envolvem interesse de incapaz.

Carnelluci afirmava, em síntese, que o direito de agir tratava-se de um direito abstrato, dado que mesmo que o agente deste se sabendo incompatível com o direito, poderia provocar a jurisdição estatal, visto que o direito base era o de provocação da jurisdição, não podendo ser condicionado. Desta forma havia-se nesta concepção certa desproporcionalidade, ante a possibilidade, de provocar a jurisdição estatal, sem o que Liebman conceitua como condições da ação, o jurisdicionado provocava a jurisdição simplesmente por saber que poderia o fazer.

Lado outro Chiovenda, sintetiza seus pensamentos acerca do direito de agir da seguinte forma, somente possuía possibilidade de provocar a jurisdição aquele que tivesse como comprovar efetivamente o direito o qual alegava possuir. Tal pensamento limitava o acesso à jurisdição de forma incondicionada, posto que as ações de conhecimento em geral buscam do Estado Jurisdição uma declaração da existência de um direito, desta forma se o jurisdicionado tivesse condições de efetivamente comprovar seu direito, não necessitaria de que o Estado por meio da jurisdição o confirmasse, bastando que o Estado no caso de se demonstrar a existência do direito para o pedido, apenas fizesse o efetivar da maneira que fosse necessária ao jurisdicionado, reduzindo assim o papel do Estado a, executor e não aquele que deve firmar a existência do direito.

O interesse de agir, para Liebman, ressaltando-se que este buscou entre as ideias de Chiovenda e de Carnelluci meio termo e consagrou as condições da ação, legitimidade, possibilidade jurídica do pedido e interesse de agir. Pressupõe que a parte que vai exigir do Estado a prestação Jurisdicional, não preenche apenas o requisito do interesse, esta também há que deter de legitimidade, e haverá que existir a possibilidade jurídica do pedido, prelecionava Liebman (2003) da seguinte forma:

Legitimação para agir (*legitimatío ad causam*) é a titularidade ativa e passiva da ação. O problema da legitimação consiste em individualizar a pessoa a quem pertence o interesse de agir (e, pois, a ação) e a pessoa com referência à qual (*nei cui onfronti*) ele existe; em outras palavras, é um problema que decorre da distinção entre a existência objetiva do interesse de agir e a sua pertinência subjetiva.

As ideias propostas por Liebman, possibilitou que se formasse de maneira mais concisa e precisa o que se seria necessário para provocar a jurisdição estatal, dado que este criou o que se aplicou no Código de Processo Civil de 1973, como as condições da ação, sendo estas a legitimidade, a possibilidade jurídica do pedido e por fim o interesse de agir, citando Liebman (2003) esse definia da seguinte forma seu pensamento:

O interesse primário de quem se afirma credor de cem reais é obter o pagamento dessa importância; o interesse processual surgirá se o devedor não pagar no vencimento e terá por objeto a sua condição e, depois, a execução forçada à custa do seu patrimônio.

Com o advento da legislação processual de 2015, não existe um artigo específico como na legislação de 1973, com as condições da ação. Todavia, o legislador de forma alguma pôs de lado estas, apenas modificou o nome e deu efeitos diversos a estas, estando na legislação processual de 2015 o interesse de agir e a legitimidade inseridos sob o nome de pressupostos processuais, inseridos no artigo 17 do diploma normativo, que prevê que na ausência destes será caso de indeferimento liminar do pedido, conforme preceitua o artigo 330 inciso I e II do diploma processual de 2015.

Faz necessário explicitar, acerca da possibilidade jurídica do pedido que se tratando de condição da ação sempre gerou controvérsia, havendo a confusão desta com o mérito do pedido, fazendo com que o legislador não mais a colocasse como condição da ação, dado que o interesse de agir esta intrinsecamente ligado com a possibilidade jurídica do pedido. Assim, não sendo possível inferir o interesse de agir, não ocorrerá a possibilidade jurídica do pedido o que levará ao não conhecimento do pedido e a extinção da feito. Desta forma exponho o pensamento de Humberto Theodoro Jr. (2015, p. 182-183):

[...] a impropriedade da via processual eleita, que às vezes se utilizava como exemplo de impossibilidade jurídica do pedido (v. G., uso de mandado de segurança para defesa de direito subjetivo não revestido do requisito da liquidez e certeza), configura situação que perfeitamente pode ser tratada como pertinente à condição do interesse, não havendo justificativa para encerrá-la numa espécie própria.

Expostas tais considerações e analisadas as teorias que melhor explicaram as condições da ação e passado o novo entendimento que consagra não mais condições da ação, expressado na nova legislação processual como pressupostos processuais de procedibilidade, de acordo com Fredie Didier Jr: "a legitimidade e o interesse passarão, então, a constar da exposição sistemática dos pressupostos processuais de validade:

o interesse, como pressuposto de validade objetivo intrínseco; a legitimidade, como pressuposto de validade subjetivo relativo às partes” (DIDIER, s/n)

Assim, com base em tal discussão, o presente artigo visa apresentar os fundamentos para aplicação do princípio da inafastabilidade e sua influência no interesse de agir, inclusive da prova de prévio requerimento administrativo para comprovação da existência de resistência a pretensão requerida e a importância na mudança da cultura para solução dos litígios sempre utilizando o Judiciário como porta inicial.

### **O princípio da inafastabilidade e o prévio requerimento administrativo**

Após o advento da Constituição da República de 1988, que adotou o princípio da inafastabilidade da apreciação do Poder Judiciário, consagrado no art. 5º, inciso XXXV, da Carta Magna, o esgotamento da via administrativa não é mais condição para ajuizamento de AÇÃO JUDICIAL.

O direito fundamental à inafastabilidade da apreciação da lesão ao direito pelo Estado compreende o direito da parte ao acesso efetivo ao emprego da jurisdição como fórmula destinada à tutela de direitos.

Assim, em uma análise simples, concluir-se que o direito fundamental de ação, garantido pelo preceito acima reproduzido, é o centro da discussão aqui apresentada. Afinal, impor o requerimento administrativo como condição de acesso à Justiça seria a fixação da questão sobre exame, com incidência direta sobre o preceito constitucional em comento. Contudo, há entendimentos divergentes quanto a plenitude da aplicação do princípio da inafastabilidade. Luiz Guilherme Marinoni (2018) assim afirma:

Em uma primeira e literal leitura, é possível compreender que a norma estipula uma vedação ao legislador, que não poderá indicar por lei hipóteses e matérias não passíveis de apreciação pelo Judiciário. Dito de outro modo, a norma parece impedir que o legislador indique situações em que a apreciação do pelo Poder Judiciário seria vedada.

E complementa,

Por outro lado, também se interpreta da norma que ao legislador não é permitido criar qualquer tipo de obstáculo ao próprio direito de ação, o que, embora não imponha impedimentos a determinados temas de cunho material, acaba por embaraçar o acesso à Justiça pela dificuldade do uso do instrumento processual (MARINONI, 2018).

E, ainda, cite-se Marcelo José Magalhães Bonício (2016, s/n):

Nenhuma lei, ou mesmo outra disposição constitucional, pode impedir que o Poder Judiciário aprecie determinada ameaça ou lesão a direito, porque disse depende a existência de um Estado, em que o Poder Judiciário aparece como um autêntico "Poder", no mesmo nível do Legislativo e do Executivo, de forma "independente e harmônica", como quer a regra do art. 2º da Constituição da República.

No Recurso Extraordinário 631.240, o Supremo Tribunal Federal proferiu entendimento na qual determina como condição de procedibilidade o prévio requerimento administrativo.

Vê-se no julgado a seguir apresentado, que o STF condicional a propositura da ação em que dependa "da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração", no presente caso, ao Instituto Nacional do Seguro Social. Tal situação representa evidente condição para prosseguimento do feito, com demonstração do interesse de agir e a resistência à pretensão buscada.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO E INTERESSE EM AGIR. 1. A instituição de condições para o regular exercício do direito de ação é compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição. Para se caracterizar a presença de interesse em agir, é preciso haver necessidade de ir a juízo. 2. 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. 3. A exigência de prévio requerimento administrativo não deve prevalecer quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado. 4. 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. 5. Tendo em vista a prolongada oscilação jurisprudencial na matéria, inclusive no Supremo Tribunal Federal, deve-se estabelecer uma fórmula de transição para lidar com as ações em curso, nos termos a seguir expostos. 6. Quanto às ações ajuizadas até a conclusão do presente julgamento (03.09.2014), sem que tenha havido prévio requerimento

administrativo nas hipóteses em que exigível, será observado o seguinte: (i) caso a ação tenha sido ajuizada no âmbito de Juizado Itinerante, a ausência de anterior pedido administrativo não deverá implicar a extinção do feito; (ii) caso o INSS já tenha apresentado contestação de mérito, está caracterizado o interesse em agir pela resistência à pretensão; (iii) as demais ações que não se enquadrem nos itens (i) e (ii) ficarão sobrestadas, observando-se a sistemática a seguir. 7. Nas ações sobrestadas, o autor será intimado a dar entrada no pedido administrativo em 30 dias, sob pena de extinção do processo. Comprovada a postulação administrativa, o INSS será intimado a se manifestar acerca do pedido em até 90 dias, prazo dentro do qual a Autarquia deverá colher todas as provas eventualmente necessárias e proferir decisão. 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. 8. Em todos os casos acima – itens (i), (ii) e (iii) –, tanto a análise administrativa quanto a judicial deverão levar em conta a data do início 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. 9. Recurso extraordinário a que se dá parcial provimento, reformando-o acórdão recorrido para determinar a baixa dos autos ao juiz de primeiro grau, o qual deverá intimar a autora – que alega ser trabalhadora rural informal – a dar entrada no pedido administrativo em 30 dias, sob pena de extinção. Comprovada a postulação administrativa, o INSS será intimado para que, em 90 dias, colha as provas necessárias e profira decisão administrativa, considerando como data de entrada do requerimento a data do início da ação, para todos os efeitos legais. O resultado será comunicado ao juiz, que apreciará a subsistência ou não do interesse em agir.

De sua importância, segundo entendimento firmado, é a demonstração da necessidade do uso da via judicial como meio de afastar lesão a direito. Significa que o prévio requerimento administrativo não deve ser afastado por decisão judicial, devendo estar presente a prova do prévio requerimento, penalizando sua ausência com a extinção do processo sem resolução do mérito. Daniel Amorim Assumpção Neves (2018) assim explica:

Quanto ao interesse de agir processual, embora haja divergências, repercute na doutrina uma tríade subdivisão. O interesse-adequação conforma-se como a idoneidade do meio processual utilizado para se alcançar a tutela jurisdicional pretendida. Já o interesse-utilidade se traduz na ideia de que a tutela jurisdicional deve trazer um incremento à esfera jurídica do autor da ação, algum proveito ao requerente, uma

melhora em sua situação fática. Por fim, o interesse-necessidade deve ser percebido como a demonstração de que a atuação do judiciário se revela como indispensável para proteção do direito perseguido.

A divergência é evidente. Consoante a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, há inúmeras decisões que afastam a necessidade de prévio requerimento administrativo, sob o fundamento de aplicação indiscriminada do princípio da inafastabilidade. Por outro lado, necessário ressaltar que em hipóteses como a descrita no RE 631.240, seria indispensável para a configuração do interesse processual, para vislumbrar a resistência à pretensão exercida.

Não obstante, frente à atual orientação legislativa, a ideia foi a de manter que é necessário preencher alguns pressupostos processuais/condições da ação para ir a juízo, sob pena de extinção do processo sem resolução do mérito, sem evidenciar a prescindibilidade da comprovação do pedido administrativo prévio. Contudo, a divergência persiste. A propósito, confirmam-se os seguintes acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

EMENTA: DIREITO PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO REVISIONAL DE CONTRATO - REQUERIMENTO DE EXIBIÇÃO INCIDENTAL DO INSTRUMENTO CONTRATUAL - PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO - DESNECESSIDADE - EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO, POR AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL - IMPOSSIBILIDADE - RECURSO PROVIDO - SENTENÇA CASSADA. - O pedido, formulado em ação revisional de contrato, de exibição incidental do instrumento contratual objeto do litígio, encontra fundamento legal no artigo 396 do Código de Processo Civil e *não se submete ao requisito de prévio requerimento administrativo*, cuja falta não justifica a extinção do processo, sem resolução do mérito, por ausência de interesse processual. (TJMG - Apelação Cível 1.0000.19.050887-9/001, Relator(a): Des.(a) Márcio Idalmo Santos Miranda, 9ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 09/07/2019, publicação da súmula em 17/07/2019, grifo nosso).

E, ainda:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA DE SEGURO DPVAT. PRELIMINAR. INTERESSE DE AGIR. EXISTÊNCIA. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. DESNECESSIDADE. PRESCRIÇÃO TRIENAL. ART. 206, §3º, IX, DO CÓDIGO CIVIL DE 2002. TERMO INICIAL. ORIENTAÇÃO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSOS REPETITIVOS. CIÊNCIA INEQUÍVOCA DO CARÁTER PERMANENTE DA INVALIDEZ. APOSENTADORIA CONCEDIDA PELO INSS. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. RECURSO IMPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA. - O



*princípio constitucional da inafastabilidade da apreciação pelo Poder Judiciário, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição da República, impede que se considere como condição para a postulação jurisdicional de indenização relativa ao seguro DPVAT a formulação de prévio requerimento administrativo.* - O Superior Tribunal de Justiça, em decisão proferida no EDcl no REsp 1.388.030/MG, processado sob a sistemática dos recursos repetitivos (art. 543-C, do CPC), firmou orientação paradigmática no sentido de que “o termo inicial do prazo prescricional, na ação de indenização, é a data em que o segurado teve ciência inequívoca do caráter permanente da invalidez”, que, em casos como o dos autos, depende de laudo médico. - Se há prova de que o Autor tomou ciência da alegada invalidez menos de três anos antes da propositura da ação, deve ser afastada a alegação de prescrição. (TJMG - Apelação Cível 1.0015.16.001784-2/001, Relator(a): Des.(a) José Marcos Vieira, 16ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 14/08/2019, publicação da súmula em 26/08/2019, grifo nosso).

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE COBRANÇA - SEGURO DPVAT - NÃO COMPROVAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO - FALTA DE INTERESSE DE AGIR - PRECEDENTES DO STF - INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. - A atual orientação do STF é no sentido de ser imprescindível a demonstração do pedido feito na esfera administrativa e, conseqüentemente, a negativa de pagamento para a configuração da pretensão resistida, nas ações de cobrança de indenização do seguro obrigatório DPVAT - *A ausência de comprovação do requerimento administrativo, afasta o interesse processual, sendo de rigor a extinção do feito, sem resolução de mérito, não constituindo ofensa ao princípio da inafastabilidade da jurisdição.* (TJ-MG - AC: 10079150112088001 MG, Relator: Sérgio André da Fonseca Xavier, Data de Julgamento: 04/12/2018, Data de Publicação: 10/12/2018, grifo nosso).

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo também mantém a divergência:

DPVAT – Ação de Cobrança de seguro obrigatório – Princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário – Art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal – *Necessidade de formulação de prévio pedido administrativo que não se confunde com o esgotamento das vias administrativas* – Recurso com repercussão geral nº 631.240/MG – Ação distribuída após da publicação do v. acórdão – Contestação em que houve resistência – Interesse de agir demonstrado – Anulação da sentença – Necessidade de retorno dos autos à origem para regular prosseguimento. Recurso provido. (TJ-SP - AC: 10340806420188260576 SP 1034080-64.2018.8.26.0576, Relator: Sá Moreira de Oliveira, Data

O princípio da inafastabilidade da jurisdição e a exigência de prévio requerimento administrativo

de Julgamento: 07/10/2019, 33ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 07/10/2019, grifo nosso).

AGRAVO DE INSTRUMENTO – ENERGIA ELÉTRICA – SEGURO – AÇÃO INDENIZATÓRIA REGRESSIVA – Emenda da inicial – Desnecessidade – Pedido de ressarcimento com relação a apólices distintas – Cumulação de pedidos – Possibilidade – *Inicial que preenche os requisitos para propositura da ação - Desnecessidade de prévio pedido administrativo - Interesse de agir configurado - Decisão reformada – Recurso provido.* (TJ-SP - AI: 21355471720198260000 SP 2135547-17.2019.8.26.0000, Relator: Melo Bueno, Data de Julgamento: 07/10/2019, 35ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 07/10/2019, grifo nosso).

Consoante as decisões acima, há uma ausência de paradigma quanto ao prévio requerimento administrativo. A aplicabilidade pelos Tribunais do princípio da inafastabilidade, sem exceção, acaba culminando em um número exacerbado de demais judiciais, que poderiam ser amenizados com a tentativa de solução dos conflitos pela via administrativa, dando, inclusive, ao interessado/demandado a possibilidade de evitar o litígio judicial. O próprio judiciário ao propagar esse entendimento, evita que seja previamente demonstrado a lesão ao direito pretendido.

### **A necessidade de mudança de paradigma no poder judiciário e na sociedade**

A conscientização de que o Poder Judiciário inflado é prejudicial à sociedade deve estar na mente de todos. Isto porque, traz prejuízo ao desempenho da atividade, prejudicando àqueles que necessitam das decisões em tempo razoável, inclusive, princípio constitucional, bem como prejuízos de ordem financeira e humana, com adoecimento de servidores. Importante consignar o que Humberto Theodoro Júnior (2005, p. 33) adverte:

Desde que a consciência jurídica proclamou a necessidade de mudar os rumos da ciência processual para endereçá-los à problemática do acesso à justiça houve sempre quem advertisse sobre o risco de uma simplificação exagerada do processo judicial produzir o estímulo excessivo à litigiosidade, o que não corresponde ao anseio de convivência pacífica em sociedade. A proliferação de demandas por questões de somenos representa, sem dúvida, um complicador indesejável. Quando o recurso à justiça oficial representa algum ônus para o litigante, as soluções conciliatórias e as acomodações voluntárias de interesses opostos acontecem em grande número de situações, a

bem da paz social. Se, porém, a parte tem a seu alcance um tribunal de fácil acesso e de custo praticamente nulo, muitas hipóteses de autocomposição serão trocadas por litigiosidade em juízo. É preciso, por isso mesmo, assegurar acesso à Justiça, mas não vulgarizá-lo, a ponto de incentivar os espíritos belicosos à prática do 'demandismo' caprichoso e desnecessário.

Pois bem, Humberto Theodoro Júnior traduz efetivamente o que acontece na atualidade no Judiciário brasileiro, pois comum a utilização do Judiciário como solução direta para pacificação da ordem social.

A falta de conhecimento dos meios alternativos para solução dos conflitos; um juízo de cognição inicial realizado com maior cuidado, para que sejam verificadas a existência de efetiva adequação e interesse de agir na pretensão deduzida; acesso gratuito ao Judiciário, que falha ao não zelar pela aplicação da gratuidade judiciária aos que efetivamente comprovam a hipossuficiência de recursos para pagamento das custas e despesas processuais. Nesse sentido, a obrigatoriedade de pagamento de custas e despesas processuais (art. 82 e seguintes do CPC/2015), assim como o dever de pagamento dos honorários sucumbenciais, acabam influenciando diretamente no princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional. Contudo, esse mesmo regime acaba sendo excepcionado nos casos em que a parte faça jus ao direito à gratuidade da justiça (art. 98 e seguintes do CPC/2015).

Como bem anota Ada Pellegrini Grinover (2007, p. 14), "[...] quanto mais fácil for o acesso à Justiça, quanto mais ampla a universalidade da jurisdição, maior será o número de processos, formando uma verdadeira bola de neve".

Assim, a mudança está na inafastável, sim, demonstração da necessidade de intervenção do Poder Judiciário, com mudança de paradigma, com a aplicação da cultura da pacificação.

Inclusive, a mudança de visão deve partir de todos aqueles que participam no interesse apresentada, considerando ser indiscutível a omissão estatal ou a reiterada contrariedade da Administração Pública às postulações apresentadas. Afirma Rodolfo Mancuso (2009, p. 27):

Na verdade, é inútil inflar a estrutura judiciária, na tentativa de acompanhar o crescimento geométrico da demanda por justiça, na medida em que essa estratégia leva, ao fim e ao cabo, a oferecer mais do mesmo (mais processos - mais crescimento físico da máquina judiciária), pondo em risco o equilíbrio com os demais Poderes e minando a desejável convivência harmoniosa entre eles: com o Executivo, assoberbado com as incessantes requisições de verbas orçamentárias para o crescente custeio da justiça estatal; com o Legislativo, acuado

ante a diminuição de seu espaço institucional, por conta dos avanços do ativismo judiciário em áreas tradicionalmente reservadas à chamada reserva legal.

Em sentido contrário afirma Alexandre de Moraes (2006, p. 73):

Inexiste a obrigatoriedade de esgotamento da instância administrativa para que a parte possa acessar o Judiciário. A Constituição Federal de 1988, diferentemente da anterior, afastou a necessidade da chamada jurisdição condicionada ou instância administrativa de curso forçado, pois já se decidiu pela inexigibilidade de esgotamento das vias administrativas para obter-se o provimento judicial, uma vez que excluiu a permissão, que a EC 7 à Constituição anterior estabeleceu, de que a lei condicionasse o ingresso em juízo à exaustão das vias administrativas, verdadeiro obstáculo ao princípio do livre acesso ao Poder Judiciário.

Assim, em contrapartida ao entendimento firmado por parte da doutrina, o Supremo Tribunal Federal firmou, conforme RE 631.240, a compreensão no sentido de que o direito de ação estampado no art. 5º, XXXV, da Constituição da República, não é absoluta, mas, sim, compatível com a submissão do pleiteante a determinados requisitos de ordem processual, estabelecidos nas leis ordinárias, motivo pelo qual o interesse de agir e adequação sempre tiveram observância nos Tribunais Superiores.

## **Conclusão**

Com o julgamento do STF do RE 631.240, restou pacificado o entendimento de se necessitar de prévio requerimento administrativo, como condição de procedibilidade do feito. Entendeu a Suprema Corte que tal requisito não fere o princípio da garantia de jurisdição consagrado no artigo 5º, inciso XXXV da Carta Republicana de 1988.

O entendimento de que a exigência do requerimento administrativo não pressupõe seu esgotamento, posto que após 45 dias de requerimento se nenhuma decisão fora proferida, o requisito de procedibilidade já fora cumprido podendo então a parte ingressar com pedido judicial, para tutelar, seus direitos. Ainda, se houver protelação pelo órgão administrativo e comprovação de que naqueles tipos de benefício previdenciário o entendimento da administração é de negar o pedido, poderá também o possuidor do direito ingressar na via judicial.

Assim como alegaram os ministros, que votaram pela procedência do RE retrocitado, que havendo questões fáticas probatórias a serem dirimidas, prescinde de pronunciamento administrativo, dado que sem esta não haveria possibilidade de se ingressar com pedido no judiciário, posto que haveria uma usurpação de função, tendo em vista que o órgão previdenciário é que possui condições técnicas que lhe permite fazer melhor análise do caso e que fora criado para tais fins, não podendo o judiciário abarcar tal função como sua.

Acerca do princípio da inafastabilidade da jurisdição, a tese de procedência justificou que não há sua violação, pautando-se também no fato de que o autor do direito que se entender fazer jus poderá ingressar pela via judiciária, todavia terá seu pedido indeferido por ausência de pressupostos e assim exercerá seu direito de agir, contudo o direito de agir não garante julgamento de mérito do pedido, desta forma a parte não está impedida de ingressar pela via judicial contudo para se chegar a análise de mérito haverá que passar pelo pressuposto processual de procedibilidade.

Ademais, a Ministra Rosa Weber entendeu que não houve em momento algum, violação de matéria constitucional na sentença que resultou no RE, votando da seguinte forma:

[...] ao exame de recurso do INSS, e para fundamentar o juízo positivo de admissibilidade, em restrição ao acesso à jurisdição pela decisão recorrida, em inconstitucionalidade pela violação do postulado constitucional do art. 5º, XXXV, da Carta Política? A decisão recorrida justamente prestigiou o acesso à jurisdição à luz daquele preceito da Constituição, dando provimento ao recurso contra a sentença que extinguiu o processo sem resolução do mérito, ainda que pelo enfoque da ausência de interesse de agir. Não tenho, com a devida vênia, como conhecer do recurso extraordinário da autarquia de previdência pelo fundamento da violação do art. 5º, XXXV, da CF. E o outro dispositivo que se aponta violado - e sabemos que o recurso extraordinário é de fundamentação vinculada -, é o da separação dos Poderes, da independência e harmonia dos Poderes, art. 2º da Constituição Federal, a toda evidência não ofendido, da mesma forma não viabilizando o conhecimento do extraordinário do INSS [...].

Assim restou pacificado o tema que durante muito tempo causou inúmeras interpretações diversas; todavia, há que salientar que o julgamento da Suprema Corte fixou tese de maneira geral não impedindo que o magistrado a luz do caso concreto entenda pela desnecessidade do requerimento administrativo com requisito de procedibilidade.

## Referências

- BONÍCIO, Marcelo José Magalhães. *Princípios do Processo no Novo Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, 2016.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 631.240/MG. Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 03/09/2014, DJ 10/11/2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7168938>>. Acesso em: 06 out. 2019.
- BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 março 2015. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 06 out. 2019.
- DIDIER JR., Fredie. Condições da ação e o projeto de novo CPC. Disponível em: <[www.frediedidier.com.br/artigos/condicoes-da-acao-e-o-projeto-de-novo-cpc](http://www.frediedidier.com.br/artigos/condicoes-da-acao-e-o-projeto-de-novo-cpc)>. Acesso em: 21 jun. 2015.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. Os fundamentos da Justiça Conciliativa. *Revista de Arbitragem e Mediação*, ano 4, n. 14, 2007.
- LIEBMAN, Enrico Tulio. *Manual de Direito Processual Civil*. Tocantis: Intelectos, 2003. v. 1.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- MARINONI, Luiz Guilherme. Comentário ao artigo 5o, XXXV, In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2018.
- Moraes, Alexandre de. *Direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Processual Civil*. 10 ed. Salvador: Juspodivm, 2018.
- THEODORO JÚNIOR, Humberto. Celeridade e efetividade da prestação jurisdicional. Insuficiência da reforma das leis processuais. *Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil*, n. 36, 2005.
- THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum*. 56. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. v. I.
- TJMG - AC: 10079150112088001 MG, Relator: Sérgio André da Fonseca Xavier, data de Julgamento: 04/12/2018, data de Publicação: 10/12/2018. Disponível em: <<https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/657110535/apelacao-civel-ac-10079150112088001-mg?ref=serp>>. Acesso em: 07 out. 2019.

- TJMG - Apelação Cível 1.0015.16.001784-2/001, Relator(a): Des.(a) José Marcos Vieira, 16ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 14/08/2019, publicação da súmula em 26/08/2019. Disponível em: <[https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc\\_resultado2.jsp?tipoPesquisa2=1&txtProcesso=10015160017842001&-nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB2=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&numero=20&select=1&listaProcessos=10015160017842001&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&-comrCodigo=0024](https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado2.jsp?tipoPesquisa2=1&txtProcesso=10015160017842001&-nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB2=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&numero=20&select=1&listaProcessos=10015160017842001&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&-comrCodigo=0024)>. Acesso em: 06 out. 2019.
- TJMG. Apelação Cível 1.0000.19.050887-9/001, Relator(a): Des.(a) Márcio Idalmo Santos Miranda, 9ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 09/07/2019, publicação da súmula em 17/07/2019. Disponível em: <[https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc\\_resultado2.jsp?tipoPesquisa2=1&txtProcesso=10000190508879001&-nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB2=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&numero=20&select=1&listaProcessos=10000190508879001&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&-comrCodigo=0024](https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado2.jsp?tipoPesquisa2=1&txtProcesso=10000190508879001&-nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB2=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&numero=20&select=1&listaProcessos=10000190508879001&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&-comrCodigo=0024)>. Acesso em: 06 out. 2019.
- TJMG. Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos – NUPEMEC. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/acoes-e-programas/conciliacao-mediacao-e-cidadania.htm#.XZt8ZGN7mM8>>. Acesso em: 07 out. 2019.
- TJ-SP - AI: 21355471720198260000 SP 2135547-17.2019.8.26.0000, Relator: Melo Bueno, data de Julgamento: 07/10/2019, 35ª Câmara de Direito Privado, data de Publicação: 07/10/2019. Disponível em: <<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/765960522/agravo-de-instrumento-ai-21355471720198260000-sp-2135547-1720198260000/inteiro-teor-765960541?ref=serp>>. Acesso em: 07 out. 2019.