



Conselho Nacional de Justiça
Processo Judicial Eletrônico

O documento a seguir foi juntado aos autos do processo de número 0007079-20.2024.2.00.0000 em 16/09/2025 11:24:49 por MONICA AUTRAN MACHADO NOBRE
Documento assinado por:

- MONICA AUTRAN MACHADO NOBRE

Consulte este documento em:
<https://www.cnj.jus.br:443/pjecnj/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>
usando o código: **25091611244925900000005665697**
ID do documento: **6208532**





Conselho Nacional de Justiça

Autos: **CONSULTA -
0007079-
20.2024.2.00.0000**

Requerente **WALTER
PEREIRA DE
SOUZA**
:

Requerido: **CONSELHO
NACIONAL DE
JUSTIÇA - CNJ**

Ementa: Direito Administrativo. Consulta. Recomendação CNJ nº 159/2024 (itens 1, Anexo “A”, e 10, Anexo “B”). Interpretação de Diretrizes sobre Litigância Abusiva. Requerimentos de justiça gratuita. comprovação documental Admitida em caráter de contraprova. respeito à presunção legal. Esgotamento da via administrativa. Não obrigatoriedade, exceto expressa previsão legal ou nas hipóteses reconhecidas pela jurisprudência consolidada. Consulta Respondida.

I. Caso em exame

1. Consulta sobre a interpretação dos itens 1 do Anexo A e 10 do Anexo B da Recomendação CNJ nº 159/2024, que orienta sobre a identificação e prevenção da litigância abusiva.

II. Questões em discussão

2. A questão em discussão consiste em: (i) saber se a exigência de comprovação de hipossuficiência para a concessão da gratuidade da justiça pode ser imposta sem elementos concretos que a justifiquem; (ii) saber se o prévio esgotamento da via administrativa é condição obrigatória para o ajuizamento de ações judiciais.

III. Razões de decidir

3. A presunção legal de hipossuficiência, prevista no art. 99, §§ 2º e 3º, do CPC/2015, deve ser respeitada, sendo a exigência de comprovação admitida em caráter de contraprova, quando houver elementos concretos que a infirmem.

4. A exigência de esgotamento da via administrativa não é obrigatória, exceto nas hipóteses previstas em lei ou jurisprudência consolidada, garantindo o acesso à justiça.

IV. Dispositivo e tese

6. Consulta respondida.

Tese de julgamento: (i) a Recomendação CNJ nº 159/2024 visa prevenir abusos processuais sem restringir direitos fundamentais; (ii) a exigência de comprovação documental de hipossuficiência deve respeitar a presunção legal (art. 99, §§ 2º e 3º do CPC e art. 1º da Lei 7.115/1983), sendo admitida em caráter de contraprova, quando houver elementos concretos que a infirmem; (iii) o esgotamento da via administrativa não é condição obrigatória para o interesse de agir, exceto expressa previsão legal ou nas hipóteses reconhecidas pela jurisprudência consolidada; (iv) recomenda-se a interpretação sistemática das diretrizes estabelecidas pela Recomendação CNJ nº 159/2024, aplicando-a com cautela e de forma fundamentada, respeitando-se outros direitos e garantias fundamentais, de forma assegurar a segurança jurídica e a eficiência na prestação jurisdicional.

Dispositivos relevantes citados: art. 5º, XXXV, da CF/1988; art. 99, §§ 2º e 3º, do CPC/2015; art. 1º da Lei 7.115/1983; art. 4º, 4, da Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência; art. 10, 2, da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes; art. 29, “b”, da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Jurisprudência relevante citada: STF, Temas 350 e 1.105 de Repercussão Geral; STF, ARE 1.367.504-AgR-segundo, Rel. Dias Toffoli, Dje 8/8/2022; STJ, AgRg no AREsp 147.678/RJ, Rel. Eliana Calmon, Segunda Turma, j. 05/05/2013; CNJ, Ato Normativo nº 0006309-27.2024.2.00.0000, Rel. Luís Roberto Barroso, 13ª Sessão Ordinária de 2024, j. 22/10/2024.

ACÓRDÃO

Após o voto do Conselheiro Alexandre Teixeira (vistor), o Conselho, por maioria, respondeu a consulta no sentido de que: a) a Recomendação CNJ n 159/2024 tem como objetivo prevenir abusos processuais e litigância predatória, não podendo ser interpretada para restringir direitos ou garantias fundamentais, já que o espírito do normativo é justamente otimizá-los; b) a exigência de comprovação documental de hipossuficiência deve respeito, em todo caso, à presunção legal prevista no art. 99, §§ 2 e 3 do Código de Processo Civil - CPC- e no art. 1 da Lei 7.115/1983, sendo admitida em caráter de contraprova, quando houver elementos concretos que a infirmem; c) o prévio esgotamento da via administrativa não constitui condição obrigatória para a caracterização do interesse de agir, exceto nos casos expressamente previstos em lei ou nas hipóteses excepcionais expressamente reconhecidas pela jurisprudência consolidada; e d) recomenda-se ainda, em todo caso, a interpretação sistemática das diretrizes estabelecidas pela Recomendação CNJ n 159/2024, promovendo sua aplicação com cautela e de forma devidamente fundamentada, em modo de concordância prática com outros direitos e garantias fundamentais, de forma a assegurar a segurança jurídica e a eficiência na prestação jurisdicional. Vencidos, apenas quanto ao item c, os Conselheiros Daniela Madeira, Mauro Campbell Marques, José Rotondano, João Paulo Schoucair e o Presidente, que votavam no sentido de que não é oportuno que o Conselho Nacional de Justiça se manifeste sobre o tema tratado no referido item. Vencido, o Conselheiro Alexandre Teixeira, que não

conhecia da consulta. Presidiu o julgamento o Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário Virtual, 12 de setembro de 2025. Votaram os Excelentíssimos Conselheiros Luís Roberto Barroso, Mauro Campbell Marques, José Rotondano, Mônica Nobre, Alexandre Teixeira, Renata Gil, Daniela Madeira, Guilherme Feliciano, Pablo Coutinho Barreto, João Paulo Schoucair, Ulisses Rabaneda, Marcello Terto, Daiane Nogueira de Lira e Rodrigo Badaró. Não votou o Excelentíssimo Conselheiro Caputo Bastos.



Conselho Nacional de Justiça

Autos: **CONSULTA -**
0007079-
20.2024.2.00.0000

Requerente **WALTER**
: **PEREIRA DE**
SOUZA

Requerido: **CONSELHO**
NACIONAL DE
JUSTIÇA - CNJ

A CONSELHEIRA MÔNICA AUTRAN MACHADO NOBRE (Relatora):

Trata-se de Consulta formulada pelo magistrado Walter Pereira de Souza, Juiz de Direito da 1ª Turma Recursal do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso (TJMT), em que busca discutir os itens 1, do anexo A, e 10, do anexo B, da Recomendação Administrativa CNJ nº 159/2024, que recomenda medidas para identificação, tratamento e prevenção da litigância abusiva.

Considerando a natureza da Consulta, os autos foram encaminhados ao Exmo. Conselheiro Guilherme Feliciano, presidente da Comissão Permanente de Democratização e Aperfeiçoamento dos Serviços Judiciários (CPDASJ), para manifestação sobre o tema, cujo parecer foi apresentado em 10/03/2025 (Id. 5930898).

É o relatório.



Conselho Nacional de Justiça

Autos: **CONSULTA -**
0007079-
20.2024.2.00.0000

Requerente **WALTER**
: **PEREIRA DE**
SOUZA

Requerido: **CONSELHO**
NACIONAL DE
JUSTIÇA - CNJ

VOTO

A CONSELHEIRA MÔNICA AUTRAN MACHADO NOBRE (Relatora):

Presentes os requisitos do art. 89, do RICNJ^[1], admito o processamento do feito.

Cuida-se de consulta formulada pelo magistrado Walter Pereira de Souza, Juiz de Direito da 1ª Turma Recursal do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso (TJMT), em que busca discutir os itens 1, do anexo A, e 10, do anexo B, da Recomendação Administrativa CNJ nº 159/2024, que recomenda medidas para identificação, tratamento e prevenção da litigância abusiva.

Considerando a matéria em questão, os autos foram encaminhados ao Exmo. Conselheiro Guilherme Feliciano, presidente da Comissão Permanente de Democratização e Aperfeiçoamento dos Serviços Judiciários (CPDASJ), para manifestação sobre o tema, cujo parecer foi apresentado em 10/03/2025 (Id. 5930898), conforme segue:

EMENTA: CONSULTA. RECOMENDAÇÃO CNJ Nº 159/2024 (“ANEXO A”, ITEM “1” E “ANEXO B”, ITEM “10”). INTERPRETAÇÃO DE DIRETRIZES SOBRE LITIGÂNCIA ABUSIVA. PARECER PELA APLICAÇÃO DAS DIRETRIZES DA RECOMENDAÇÃO CNJ Nº 159/2024, COM OS CRITÉRIOS QUE SUGERE.

PARECER

Trata-se de consulta formulada pelo magistrado Walter Pereira de Souza, membro do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, acerca da interpretação de dispositivos contidos na Recomendação nº 159/2024 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no que diz respeito aos textos das Leis nº 9.099/95 (Juizado Especial) e nº 12.153/2009 (Juizado Especial da Fazenda Pública). Pleiteia, em síntese, uma melhor interpretação para aspectos dos anexos (“Anexo A”, item “1” e “Anexo B”, item “10”) da referida recomendação.

Esclarece que a Recomendação nº 159/2024-CNJ teve origem nos autos do Ato Normativo nº 0006309-27.2024.2.00.0000 e, em seu item “5”, consta o seguinte:

“ ...

5. Sem prejudicar o acesso legítimo ao Poder Judiciário (CF, art. 5º, XXXV), a presente proposta baseia-se na observação do auso no exercício desse direito e na experiência acumulada por juízes(as) e tribunais, tendo como finalidade nortear e conferir segurança no tratamento da litigância abusiva, por meio de critérios e diretrizes que orientem a identificação, o tratamento e a prevenção das práticas que materializam o fenômeno. ...” (g.n.)

Além disso, destaca que a recomendação inclui dois anexos: **“A - lista exemplificativa de condutas processuais potencialmente abusivas”** e **“B – lista exemplificativa de medidas judiciais a serem adotadas diante de casos concretos de litigância abusiva”**.

Enfatiza os seguintes pontos de reflexão:

1) – No “Anexo A”, item “1” (gratuidade):

(...) É comum aos juízes do primeiro grau, inclusive inflamados por orientações não escritas do próprio Tribunal local, determinarem a comprovação da necessidade, mesmo havendo declaração nos autos e sem nenhum dado objetivo que a contraponha. Essa decisão tem sido, por mim, considerada inadequada, pois, havendo declaração de necessidade, caberá ao juízo, nos autos e diante da indicação de dados objetivos que conflitem com a pretensão ao benefício, determinar a respectiva comprovação, e não de forma automática/padronizada (tornar regra o que é exceção). A questão tem relevância, no âmbito dos juizados especiais, quando da admissibilidade recursal, tendo em vista a gratuidade no primeiro grau (custas e honorários), com as exceções legais previstas (ex.: má-fé e astreinte)

2) - No “Anexo B”, item “10” (prévio esgotamento da via administrativa).

(...) Aqui, do mesmo modo, ainda que de forma mais tímida, também ocorrem decisões limitando o acesso ao Poder Judiciário ao prévio esgotamento da via administrativa, o que tem sido, da mesma forma, rejeitado, quando não se enquadram nas exceções existentes (ex: Temas 350 e 1.105/STF).

A consulta busca, portanto, esclarecimentos sobre a interpretação da Recomendação nº 159/2024 do CNJ, especialmente em relação a dois pontos principais, como já dito:

a) “Anexo A”, item “1”: Da lista exemplificativa de condutas processuais potencialmente abusivas:

1) Requerimentos de justiça gratuita apresentados sem justificativa, comprovação ou evidências mínimas de necessidade econômica.

b) “Anexo B”, item “10”: Da lista exemplificativa de medidas judiciais a serem

adotadas diante de casos concretos de litigância abusiva:

10) Notificação para apresentação de documentos que comprovem a tentativa de prévia solução administrativa, para fins de caracterização de pretensão resistida.

Vejamos, pois, com vagar.

O consulente fundamenta sua argumentação com base em boa doutrina, destacando a gratuidade da justiça, à luz da presunção de insuficiência econômica prevista no art. 99 do CPC/2015, que somente pode ser afastada mediante a apresentação de dados concretos. Complementa sua fundamentação com jurisprudências do STJ e STF, que reconhecem a ilegalidade de se exigir comprovação de insuficiência de recursos sem a existência de elementos objetivos que sustentem tal exigência.

Discorre sobre o prévio esgotamento da via administrativa, tendo como base o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF/1988) e precedentes que afastam a obrigatoriedade do esgotamento da via administrativa, tais como o Tema 350/STF, o ARE 1.367.504-AgR-segundo/STF e o AgRg no AREsp 147.678/RJ/STJ.

Nesse diapasão, solicitando os preditos esclarecimentos acerca da interpretação da Recomendação n. 159/2024-CNJ, especificamente quanto à obrigatoriedade de comprovação da necessidade econômica para a concessão da gratuidade da justiça, destaca a importância de preservar a presunção legal de insuficiência de recursos formalmente declarada, salvo quando existirem elementos concretos que justifiquem sua contestação. Além disso, ao requerer uma análise sobre a exigência do prévio esgotamento da via administrativa como condição para o ajuizamento de ação judicial, pretende ver aplicado em plenitude o princípio da inafastabilidade da jurisdição, sem prejuízo das hipóteses excepcionais previstas em legislação e jurisprudência aplicáveis.

Sugere, pois, que a resposta à consulta aborde a necessidade de preservar a presunção legal de insuficiência de recursos para a concessão da gratuidade da justiça, exceto quando houver elementos concretos que justifiquem a exigência de comprovação, e a manutenção do princípio da inafastabilidade da jurisdição, sem impor o esgotamento da via administrativa como requisito para o ajuizamento de ações judiciais, salvo nas hipóteses legais e jurisprudenciais especificadas.

Os autos foram inicialmente distribuídos à Conselheira Mônica Autran Machado Nobre, em 06/11/2024. Posteriormente, em razão da matéria, determinou-se o encaminhamento ao Presidente da Comissão Permanente de Democratização e Aperfeiçoamento dos Serviços Judiciários para emissão de parecer.

É o Relatório.

Por meio do Ato Normativo nº 0006309-27.2024.2.00.0000, de relatoria do Presidente do CNJ, Ministro Luís Roberto Barroso, em conjunto com o Corregedor Nacional, Ministro Campbell Marques, o Plenário do Conselho Nacional de Justiça aprovou, por unanimidade, a Recomendação CNJ nº 159/2024, que estabelece parâmetros para a identificação, o tratamento e a prevenção do fenômeno da litigância abusiva no âmbito do Poder Judiciário.

Cumprе ressaltar que a Recomendação CNJ nº 159/2024 foi elaborada justamente para concretizar o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal), sempre em concordância prática com outros interesses constitucionais (Konrad Hesse), visando a equilibrar o direito de acesso à Justiça com a necessidade de coibir abusos processuais cada vez mais recorrentes. Também se baseia na identificação de excessos no exercício desse direito e na experiência acumulada por magistrados(as) e tribunais, tendo como objetivo orientar e conferir segurança no tratamento da litigância abusiva e predatória, por meio de critérios e diretrizes destinados à identificação, ao tratamento e a

prevenção das práticas que caracterizam esse fenômeno.

Nesse contexto, na linha do que propõe o consulente, cabe destacar os seguintes pontos:

1. obrigatoriedade de comprovação documental:

O artigo 99, §§ 2º e 3º, do CPC/2015 presume verdadeira a declaração de hipossuficiência apresentada por pessoa natural, salvo existência de elementos nos autos que indiquem a ausência dos pressupostos legais. Caminha na mesma direção o art. 1º da lei nº 7.115/1983:

A declaração destinada a fazer prova de vida, residência, pobreza, dependência econômica, homonímia ou bons antecedentes, quando firmada pelo próprio interessado ou por procurador bastante, e sob as penas da Lei, presume-se verdadeira.

A Recomendação nº 159/2024 (Anexo A, item 1), por sua vez, orienta que pedidos de gratuidade de justiça sem justificativa ou comprovação mínima podem configurar litigância abusiva. Parece claro, todavia, que tal entendimento não elimina a presunção legal, exigindo-se que o magistrado fundamente eventual exigência de documentos adicionais. Há, pois, que esclarecer.

2. esgotamento da via administrativa:

A exigência de prévio requerimento administrativo como condição para o ajuizamento de ações judiciais é considerada inconstitucional em diversas situações, conforme decidido pelo STF no julgamento dos Temas 350 e 1.105 de Repercussão Geral.

A Recomendação nº 159/2024 (Anexo B, item 10) sugere que magistrados solicitem comprovantes de tentativa de solução administrativa em casos concretos para caracterização de pretensão resistida. Contudo, tal medida não pode ser aplicada de forma genérica, sendo necessária a análise do caso concreto.

Na consulta, o Requerente ressalta o risco de interpretações equivocadas que possam transformar em obrigatória a exigência de comprovações do esgotamento das vias administrativas, o que seria realmente incompatível com diversos princípios constitucionais, especialmente o princípio-garantia de pleno acesso à justiça. Importa destacar que tal entendimento não reflete o objetivo da Recomendação CNJ nº 159/2024, que visa a prevenir abusos processuais sem, contudo, restringir despropositadamente direitos, garantias e liberdades fundamentais. Daí porque, a aplicação das diretrizes deve ser norteada pelos princípios da boa-fé objetiva e da proporcionalidade, garantindo que não haja cerceamento ao direito de acesso ao Poder Judiciário.

Ante o exposto, **opina-se no sentido de que a Comissão Permanente de Democratização e Aperfeiçoamento dos Serviços Judiciários publicite os seguintes esclarecimentos:**

a) a Recomendação CNJ nº 159/2024 tem como objetivo prevenir abusos processuais e litigância predatória, não podendo ser interpretada para restringir direitos ou garantias fundamentais, já que o seu Leitmotiv é justamente otimizá-los (como decorre, a rigor, de própria ordem jurídica internacional: v., p.ex., art. 4º, 4, da Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência; art. 10, 2, da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes; art. 29, “b”, da Convenção Americana de Direitos Humanos; e assim sucessivamente);

b) nessa ordem de ideia, a exigência de comprovação documental de hipossuficiência deve respeito, em todo caso, à presunção legal prevista no art. 99, §§ 2º e 3º do Código de Processo Civil (CPC) e no art. 1º da Lei 7.115/1983, sendo admitida apenas em caráter de contraprova, quando

houver elementos concretos que a infirmem; e

c) o prévio esgotamento da via administrativa não constitui condição obrigatória para a caracterização do interesse de agir, exceto nos casos expressamente previstos em lei ou nas hipóteses excepcionais expressamente reconhecidas pela jurisprudência consolidada.

Recomenda-se ainda, em todo caso, a interpretação sistemática das diretrizes estabelecidas pela Recomendação CNJ nº 159/2024, promovendo sua aplicação com cautela e de forma devidamente fundamentada, em modo de concordância prática com outros direitos e garantias fundamentais, de forma assegurar a segurança jurídica e a eficiência na prestação jurisdicional.

São essas as ponderações que submeto à consideração dos demais membros da Comissão Permanente de Democratização e Aperfeiçoamento dos Serviços Judiciários.

É o Parecer. (Grifos no original)

Conforme destacado no bem lançado parecer, a despeito de haver, no item 1 do anexo A da Recomendação nº 159/2024, a indicação de que requerimentos de justiça gratuita apresentados sem justificativa **podem** caracterizar condutas processuais potencialmente abusivas, tal entendimento não elimina a presunção legal, exigindo-se que o magistrado fundamente eventual exigência de documentos adicionais, conforme previsão expressa do artigo 99, §§ 2º e 3º, do CPC/2015.

Trata-se, pois, de recomendação que visa concretizar o princípio da inafastabilidade da jurisdição, sem, contudo, se descuidar do necessário zelo com o princípio da supremacia do interesse público, visto que as práticas de condutas processuais abusivas acabam por engessar a máquina pública, resultando, ao fim, em morosidade na prestação jurisdicional.

De forma que, como dito no parecer supracitado, tal controle conta com a “experiência acumulada por magistrados(as) e tribunais, tendo como objetivo orientar e conferir segurança no tratamento da litigância abusiva e predatória, por meio de critérios e diretrizes destinados à identificação, ao tratamento e a prevenção das práticas que caracterizam esse fenômeno”.

De igual modo, a sugestão de que magistrados solicitem comprovantes de tentativa de solução administrativa para caracterização de pretensão resistida, prevista no item 10 do Anexo B da Recomendação nº 159/2024, carece de ponderação, não cabendo sua aplicação de forma genérica, sem a necessária análise do caso concreto.

Sublinha-se, nesse sentido, que o “esgotamento prévio da via administrativa não constitui condição obrigatória para a caracterização do interesse de agir, exceto nos casos expressamente previstos em lei ou nas hipóteses excepcionais expressamente reconhecidas pela jurisprudência consolidada”, haja vista que o normativo deste Conselho visa “prevenir abusos processuais sem, contudo, restringir despropositadamente direitos, garantias e liberdades fundamentais”, devendo a aplicação das diretrizes “ser norteadas pelos princípios da boa-fé objetiva e da proporcionalidade, garantindo que não haja cerceamento ao direito de acesso ao Poder Judiciário”.

Ante o exposto, ao tempo em que acolho na íntegra as conclusões externadas no Parecer (Id. 5930898) da Comissão Permanente de Democratização e Aperfeiçoamento dos Serviços Judiciários, **respondo a Consulta no sentido de que:**

a) a Recomendação CNJ nº 159/2024 tem como objetivo prevenir abusos processuais e litigância predatória, não podendo ser interpretada para restringir direitos ou garantias fundamentais, já que o espírito do normativo é justamente otimizá-los;

b) a exigência de comprovação documental de hipossuficiência deve respeito, em todo caso, à presunção legal prevista no art. 99, §§ 2º e 3º do Código de Processo Civil (CPC) e no art. 1º da Lei 7.115/1983, sendo admitida em caráter de contraprova, quando houver elementos concretos que a infirmem;

c) o prévio esgotamento da via administrativa não constitui condição obrigatória para a caracterização do interesse de agir, exceto nos casos expressamente previstos em lei ou nas hipóteses excepcionais expressamente reconhecidas pela jurisprudência consolidada; e

d) recomenda-se ainda, em todo caso, a interpretação sistemática das diretrizes estabelecidas pela Recomendação CNJ nº 159/2024, promovendo sua aplicação com cautela e de forma devidamente fundamentada, em modo de concordância prática com outros direitos e garantias fundamentais, de forma a assegurar a segurança jurídica e a eficiência na prestação jurisdicional.

É como voto.

À Secretaria Processual para providências. Após, archive-se.

Brasília/DF, data registrada em sistema.

MÔNICA AUTRAN MACHADO NOBRE

Conselheira Relatora

[\[1\]](#) Art. 89. O Plenário decidirá sobre consultas, em tese, de interesse e repercussão gerais quanto à dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência.

Autos: **CONSULTA -
0007079-
20.2024.2.00.0000**

Requerente **WALTER
PEREIRA DE
:** **SOUZA**

Requerido: **CONSELHO
NACIONAL DE
JUSTIÇA - CNJ**

VOTO DIVERGENTE

Adoto o excelente relatório lançado pela e. Conselheira Mônica Autran Machado Nobre. Peço vênia, todavia, para divergir parcialmente da Relatora, especificamente no que tange à conclusão externada no item "c" da resposta à Consulta, pelos motivos que passo a expor.

Acompanho integralmente o voto condutor no que se refere aos itens "a", "b" e "d". De fato, a Recomendação CNJ nº 159/2024 deve ser interpretada como um instrumento para otimizar, e não restringir, o acesso à justiça, coibindo a litigância predatória sem ferir garantias fundamentais. Igualmente irretocável é a conclusão de que a exigência de comprovação de hipossuficiência deve sempre observar a presunção legal estabelecida no Código de Processo Civil, bem como a recomendação geral de uma aplicação cautelosa e fundamentada do normativo, em concordância prática com os demais direitos e garantias processuais.

Meu ponto de divergência reside, com o devido respeito, no posicionamento sobre o item "c", que afasta, em regra, a exigência de prévio esgotamento da via administrativa como condição para a caracterização do interesse de agir.

Embora a regra geral em nosso ordenamento jurídico seja a da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, CF), a específica questão sobre a necessidade de uma tentativa prévia de solução extrajudicial em conflitos de consumo, como forma de demonstrar o interesse processual, é hoje objeto de controvérsia jurídica, pendente de definição em sua instância máxima.

A matéria encontra-se atualmente sub judice no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que admitiu, como representativo de controvérsia nacional, o Recurso Especial interposto no bojo do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) nº 91, oriundo do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. O próprio STJ, ao afetar o tema, reconheceu sua relevância e o potencial de impacto social e jurídico em todo o país.

Nesse contexto, a prudência institucional recomenda que este Conselho Nacional de Justiça se abstenha de emitir um pronunciamento definitivo sobre a questão. E o faço com base em um fundamento basilar: a natureza e o alcance das deliberações do CNJ.

As recomendações e resoluções deste Conselho possuem caráter orientador e, por vezes, vinculante para todos os tribunais do país. Visam uniformizar procedimentos e aprimorar a administração da Justiça em âmbito nacional.

A manifestação deste Conselho sobre o mérito da exigência de prévia tentativa de solução extrajudicial consumerista, neste momento - ou seja, antes que o STJ, em sua função jurisdicional precípua de intérprete final da legislação federal, decida a controvérsia - poderia gerar um cenário de insegurança jurídica e representar uma indevida e arriscada sobreposição de competências.

Diante do exposto, e em respeito à competência jurisdicional do Superior Tribunal de Justiça e ao princípio da segurança jurídica, entendo que não é oportuno que este Conselho Nacional de Justiça se manifeste sobre o tema tratado no item "c" da resposta à Consulta. A solução mais adequada, ao meu entender, é aguardar a consolidação da matéria na esfera judicial competente, que proverá a necessária pacificação com efeito vinculante para todo o território nacional.

É como voto.

DANIELA PEREIRA MADEIRA

CONSELHEIRA

VOTO CONVERGENTE

Trata-se de **consulta** formulada por WALTER PEREIRA DE SOUZA, autuada sob o n. 0007079-20.2024.2.00.0000, acerca da interpretação dos itens 1 do Anexo A e 10 do Anexo B da **Recomendação CNJ nº 159/2024**, que orienta a identificação e prevenção da litigância abusiva.

Desde logo, manifesto minha **concordância integral com as razões expostas pela eminente Relatora**, que bem delimitou a controvérsia e fixou os parâmetros interpretativos em consonância com a legislação processual e com a jurisprudência consolidada dos tribunais superiores.

A orientação de que a **presunção legal de hipossuficiência**, prevista no art. 99, §§ 2º e 3º, do CPC/2015 e no art. 1º da Lei n. 7.115/1983, deve prevalecer como regra, admitindo-se sua relativização apenas em caráter de contraprova diante de indícios concretos de fraude ou má-fé, harmoniza a Recomendação CNJ nº 159/2024 com o núcleo essencial do **direito fundamental de acesso à justiça**.

Desejo, todavia, **ênfatizar a segunda questão posta na consulta**: a necessidade (ou não) de prévio esgotamento da via administrativa para caracterizar interesse de agir no processo judicial.

É certo que a Constituição Federal, em seu art. 5º, XXXV, assegura a inafastabilidade da jurisdição, princípio que impede a criação de barreiras injustificadas ao exercício do direito de ação. Assim, a **exigência de tentativa administrativa prévia não pode ser imposta como regra geral**, sob pena de subverter o sistema de garantias fundamentais.

Conforme bem registrado no voto da relatora, apenas **duas hipóteses** autorizam a restrição: (i) quando houver **expressa previsão legal** impondo a via administrativa como condição da ação; ou (ii) quando assim exigir a **jurisprudência consolidada** dos tribunais superiores, em situações pontuais.

Nesse ponto, é oportuno registrar que meu posicionamento **coincide com os parâmetros fixados pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Tema Repetitivo n. 1198**, que delimitou o alcance do poder geral de cautela dos magistrados: a imposição de requisitos adicionais só se justifica **em hipóteses de abuso, quando amparada em elementos concretos e de forma devidamente motivada**, respeitando-se, sobretudo nas relações jurídicas que envolvem **interesses de vulneráveis**, como nas de consumo, as regras do **ônus da prova**.

E justamente por estar em conformidade com tais parâmetros jurisprudenciais, **não vislumbro qualquer óbice que condicione a resposta à presente consulta à solução do IRDR nº 91, do TJMG, atualmente submetido ao Superior Tribunal de Justiça**, já que a matéria aqui analisada se limita à interpretação da Recomendação CNJ nº 159/2024, em sua aplicação administrativa e orientativa, sem adentrar no mérito de processos judiciais em curso.

Assim, acompanhando integralmente a relatora, a quem cumprimento pelas ponderadas e qualificadas razões, mas com ênfase adicional nesse aspecto, entendo que a interpretação da **Recomendação CNJ nº 159/2024** deve observar os seguintes parâmetros: (i) a **presunção de hipossuficiência** é a regra, admitindo-se contraprova apenas diante de indícios concretos de má-fé; (ii) o **esgotamento da via administrativa** não é condição obrigatória para o ajuizamento da ação, salvo expressa previsão legal ou hipóteses reconhecidas pela jurisprudência consolidada; (iii) a aplicação do **poder geral de cautela** nas hipóteses de alegada litigância abusiva só se justifica quando fundada em **abuso evidenciado no caso concreto, de forma motivada**, e sempre em consonância com as regras do **ônus da prova**, especialmente quando se tratar de **relações de consumo ou outras que envolvam vulneráveis**; e (iv) a prevenção da litigância abusiva deve ser interpretada de maneira **sistemática, cautelosa e fundamentada**, garantindo-se a **segurança jurídica** e o **efetivo acesso à justiça**.

É como voto.

Marcello Terto e Silva

Conselheiro

VOTO DIVERGENTE

Adoto o excelente relatório lançado pela e. Conselheira Mônica Autran Machado Nobre. Contudo, peço vênica para divergir de S. Exa., pelos motivos a seguir expostos.

A meu sentir, a Consulta não deve ser conhecida.

E por duas razões.

Explico.

O magistrado Walter Pereira de Souza, Juiz de Direito da 1ª Turma Recursal do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso (TJMT), ao trazer à discussão os itens 1, do anexo A, e 10, do anexo B, da Recomendação Administrativa CNJ nº 159/2024, que recomenda medidas para identificação, tratamento e prevenção da litigância abusiva, apresentou as seguintes indagações ao Plenário deste Conselho, nos termos a seguir transcritos:

- No “Anexo A”, item “1” (gratuidade):

A Recomendação Administrativa n. 159/2024-CNJ afasta o entendimento de que, havendo “declaração de necessidade”, o juiz deverá determinar a comprovação, com documentos somente quando demonstrados dados objetivos que a contraponham, para tornar “obrigatória e automática” a referida comprovação?

- No “Anexo B”, item “10” (prévio esgotamento da via administrativa):

A Recomendação Administrativa n. 159/2024-CNJ afasta o entendimento de que (excluídas as exceções previstas) o prévio esgotamento da via administrativa não é requisito para limitação do direito de petição, a fim de tornar obrigatório o enfrentamento da instância administrativa, para, só então, legitimar o interessado a demandar no Poder Judiciário?

A fim de justificar a propositura desta Consulta, no tocante ao Anexo A, item 1, o Consulente expressou o seguinte posicionamento:

“Essa decisão tem sido, por mim, considerada inadequada, pois, havendo declaração de necessidade, caberá ao juízo, nos autos e diante da indicação de dados objetivos que conflitem com a pretensão ao benefício, determinar a respectiva comprovação, e não de forma automática/padronizada (*tornar regra o que é exceção*)”.

Já em relação ao “Anexo B, item “10”, o Consulente manifestou o entendimento de que:

“Aqui, do mesmo modo, ainda que de forma mais tímida, também ocorrem decisões limitando o acesso ao Poder Judiciário ao prévio esgotamento da via administrativa, o que tem sido, da mesma forma, rejeitado, quando não se enquadram nas exceções existentes (ex: Temas 350 e 1.105/STF)”

Extraí-se, dos trechos supratranscritos, que o Consulente busca, por meio do procedimento proposto, confirmar seu entendimento pessoal acerca das questões suscitadas e extrair deste Conselho resposta favorável às suas teses.

É firme o entendimento da jurisprudência no sentido de que a defesa de tese acerca da questão suscitada demonstra a inexistência de dúvida sobre a norma, não competindo, nestes casos, ao Plenário do CNJ ratificar as preposições jurídicas apresentadas por particulares.

Neste sentido, são os seguintes julgados:

RECURSO ADMINISTRATIVO. CONSULTA. CASO CONCRETO. ANTECIPAÇÃO DE SOLUÇÃO. VIA INADEQUADA. NÃO CONHECIMENTO. PRECEDENTES.

1. Pedido formulado por magistrado para manifestação acerca questão relacionada à aplicação da Resolução CNJ 7/2005.

2. É firme o entendimento do CNJ de não conhecer consultas quando os elementos coligidos aos autos denotem o objetivo de sanar dúvida jurídica ou antecipar a solução de caso concreto.

3. O significado da palavra “dúvida” é a incerteza acerca de uma realidade ou fato. Se há entendimento firmado sobre a matéria, inexistente dúvida a ser dirimida.

4. A defesa de um posicionamento acerca da questão suscitada nos autos demonstra o objetivo de provocar a manifestação do Plenário para ratificação de tese jurídica e esta medida é estranha às finalidades constitucionais deste Conselho.

4. Recurso a que se nega provimento. (CNJ - RA – Recurso Administrativo em CONS - Consulta - 0003164-41.2016.2.00.0000 - Rel. FERNANDO MATTOS - 21ª Sessão Virtual - julgado em 26/05/2017) (g.n)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO ADMINISTRATIVO EM CONSULTA. FUNGIBILIDADE RECURSAL. ABRANGÊNCIA DO ARTIGO 9º, § 3º, DA RESOLUÇÃO CNJ 233/2016. SITUAÇÃO CONCRETA. ANTECIPAÇÃO DE SOLUÇÃO DE SITUAÇÃO REAL APRESENTADA SOB A FORMA DE FORMULAÇÃO DE TESE. NÃO CONHECIMENTO. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

1. Embargos de Declaração que visam impugnar os fundamentos da decisão monocrática, opostos no prazo fixado no artigo 115, § 2º do Regimento Interno, recebidos como recurso administrativo por aplicação ao princípio da fungibilidade recursal. Precedentes do CNJ.

2. É firme o entendimento do CNJ no sentido de não conhecer de Consultas que constituam instrumento de antecipação de casos concretos apresentados sob a forma de situações hipotéticas. Precedentes.

3. A defesa de posicionamento acerca da questão suscitada demonstra a inexistência de dúvida sobre a norma, não competindo, nestes casos, ao Plenário do CNJ ratificar teses apresentadas por particulares sobre normas jurídicas. Precedente do CNJ.

4. Recurso conhecido e não provido. (CNJ - ED - Embargos de Declaração em CONS - Consulta - 0002351-04.2022.2.00.0000 - Rel. VIEIRA DE MELLO FILHO - 110ª Sessão Virtual - julgado em 26/08/2022).

Nesse contexto, as conclusões constantes do voto da Eminente Conselheira Mônica Nobre, em especial as contidas nos itens “b” e “c”, reforçam o entendimento no sentido de que não há dúvida a ser dirimida em relação às indagações formuladas, uma vez que, em síntese, as respostas apresentadas, com todo respeito, apenas corroboram o que já está claramente contido no texto da Resolução CNJ 159/2024.

Percebe-se que o Consulente, ao fim e ao cabo, pretende que este Conselho se manifeste sobre o acerto, ou erro que possam eventualmente incidir sobre decisões proferidas por magistrados, fundamentadas nas orientações prescritas na Recomendação 159/2024.

Com efeito a Recomendação 159/2024, ao dispor sobre medidas para identificação, tratamento e

prevenção da litigância abusiva, tem o intuito de **orientar** magistrados e tribunais sobre eventuais medidas de natureza jurisdicional, em processos judiciais relativamente aos quais o Conselho Nacional de Justiça não possui ascendência.

Trata-se, portanto, de ato normativo cujo caráter não é obrigatório, ou seja, falece de caráter cogente para os (as) magistrados (as).

Diante de tais elementos, de maneira mais ampla do que a exposta pela Exma. Conselheira Daniela Pereira Madeira, entendo que ambas as matérias objeto da Consulta, - gratuidade de justiça e prévio esgotamento da via administrativa -, não devem ser conhecidas, uma vez que possuem índole estritamente jurisdicionais.

Este Conselho já se manifestou no sentido de que eventuais práticas tidas como inadequadas na análise de pedidos de justiça gratuita, ou que envolvam prévio esgotamento da via administrativa, devem ser questionadas dentro do próprio sistema jurisdicional por meio dos instrumentos processuais disponíveis.

Veja-se, neste sentido, *verbis*:

RECURSO ADMINISTRATIVO. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. REGULAMENTAÇÃO DE ASPECTOS PROCESSUAIS DA JUSTIÇA GRATUITA. IMPOSSIBILIDADE. INICIATIVA LEGISLATIVA EM MATÉRIA DE DIREITO PROCESSUAL. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO. MATÉRIA JURISDICIONAL.

1. A Justiça Gratuita é instituto afeto ao Direito Processual Civil, cuja competência para legislar é privativa da União, conforme estabelecido pelo art. 22, I, da Constituição Federal.

2. A justiça gratuita já se encontra exaustivamente normatizada no art. 98 e seguintes do CPC e na Lei n. 1.060/1950, de maneira que a proposta de edição de resolução pelo CNJ para reiterar o que já está previsto em lei não se justifica, pois representaria mera repetição.

3. Eventuais práticas tidas como inadequadas na análise de pedidos de Justiça Gratuita devem ser questionadas dentro do próprio sistema jurisdicional por meio dos instrumentos processuais disponíveis, tais como os recursos judiciais e as ações autônomas de impugnação.

4. Recurso a que se nega provimento (CNJ - RA – Recurso Administrativo em PP - Pedido de Providências - Conselheiro - 0001654-12.2024.2.00.0000 - Rel. RENATA GIL - 10ª Sessão Virtual de 2024 - julgado em 21/06/2024).

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. RECURSO ADMINISTRATIVO. ALEGAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DA RESOLUÇÃO 345/2020. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE. INTERESSE INDIVIDUAL. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO.

I. CASO EM EXAME.

1. Recurso Administrativo interposto contra decisão que arquivou Pedido de Providências por se vislumbrar interesse meramente individual no alegado descumprimento à Resolução 345/2020, que trata do juízo 100% digital. O Recorrente alega que a matéria possui interesse coletivo, denunciando suposto *modus operandi* irregular do 2º Juizado Especial Cível da Comarca de Joinville/SC, o qual, ante a recusa

da parte ao uso prévio da plataforma "consumidor.gov.br" para conciliação, determina a audiência na modalidade presencial. O Recorrente sustenta que a prática viola as Resoluções CNJ nº 345/2020 e nº 354/2020.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em determinar se a pretensão do recorrente possui natureza coletiva ou individual. Outra questão é verificar a regularidade da conduta do magistrado em determinar a realização de audiência de conciliação presencial e a conformidade com as normas do CNJ.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A pretensão possui natureza individual, pois a reclamação se origina do inconformismo do Recorrente com o trâmite de um processo específico em que atua. A controvérsia central é a validade de um despacho que determinou a audiência presencial no caso concreto. Aplica-se, portanto, o Enunciado Administrativo CNJ nº 17, que veda o exame de pretensões de natureza individual sem interesse geral.

4. As informações do TJSC confirmam a harmonia entre a regulamentação local e a Resolução CNJ nº 345/2020. Ambas as normativas priorizam atos remotos, mas permitem, excepcionalmente, a realização de atos processuais presenciais. A Corregedoria local analisou a adoção do ato presencial e não identificou irregularidade normativa ou infração funcional, arquivando a Reclamação Disciplinar.

5. A conduta do magistrado, ao incentivar o uso da plataforma "consumidor.gov.br" no caso em concreto, visou atender à Recomendação CNJ nº 159/2024 no combate à litigância abusiva. A discordância quanto à decisão do magistrado é matéria de índole jurisdicional.

IV. DISPOSITIVO E TESE

6. Recurso Administrativo conhecido e desprovido.

Tese de julgamento: "1. Não viola os termos da Resolução 345/2020, que trata do juízo 100% digital, decisão que determina audiência no formato presencial, quando às condições específicas do caso em concreto assim recomendarem, notadamente quando tiverem por objetivo evitar litigância abusiva."(CNJ - RA – Recurso Administrativo em PP - Pedido de Providências - Corregedoria - 0000933-26.2025.2.00.0000 - Rel. MAURO CAMPBELL MARQUES - 10ª Sessão Virtual de 2025 - julgado em 15/08/2025).

São as razões pelas quais ouse divergir de S. Exa., a nobre Relatora.

Diante do exposto, considerando que eventuais atos jurisdicionais praticados em decorrência da interpretação, certa ou errada, das orientações prescritas na Recomendação CNJ 159/2024, cujo escopo consiste no combate à litigância abusiva, devem ser atacados pelas vias jurisdicionais próprias, compreendo que esta Consulta, nos termos em que foi formulada, **não deve ser conhecida**.

É como voto.

ALEXANDRE TEIXEIRA DE FREITAS BASTOS CUNHA

Conselheiro

