

**INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, ACESSO À JUSTIÇA E O PAPEL DA
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NA REDUÇÃO DOS CONFLITOS
PREVIDENCIÁRIOS**

**ARTIFICIAL INTELLIGENCE, ACCESS TO JUSTICE AND THE ROLE OF THE
FEDERAL ATTORNEY GENERAL'S OFFICE IN REDUCING SOCIAL
CONFLICTS**

**INTELENCIA ARTIFICIAL, ACCESO A LA JUSTICIA Y PAPEL DE LA
ABOGACÍA GENERAL DE LA UNIÓN EN LA REDUCCIÓN DE LOS CONFLITOS
DE SEGURIDAD SOCIAL**

Fábio Lucas de Albuquerque Lima¹

RESUMO

Este ensaio discute a ampliação do papel da Advocacia-Geral da União (AGU) no reconhecimento de direitos previdenciários no Brasil, com utilização de inteligência artificial (IA), para promover mediação judicial e extrajudicial de conflitos entre os segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Após uma introdução em que se apresenta o tema sob o enfoque da consensualidade como uma mudança de paradigma após a redemocratização do país em 1988, apresenta como a IA tem um papel de legitimação da Administração Pública brasileira, sem se descuidar de pontuar questões éticas envolvidas. Na seção 2, descrevem-se as mudanças na legislação que fizeram avançar o papel da AGU na redução da litigiosidade no sistema de justiça nacional. Há aplicação de análise documental dessa legislação e utilização de forma subsidiária de dados quantitativos de fonte secundária. Como considerações finais, pontua-se a importância do diálogo interinstitucional para a desjudicialização e pacificação social, bem como os avanços que a AGU tem promovido no âmbito da Justiça Federal.

Palavras-chave: Advocacia Pública. Resolução de conflitos. Inteligência Artificial.

ABSTRACT

This essay discusses the expansion of the role of the Federal Attorney General's Office (AGU) in recognising social security rights in Brazil, using artificial intelligence (AI) to promote judicial and extrajudicial mediation of conflicts between insured members of the General Social Security System (RGPS) and the National Social Security Institute (INSS). After an introduction in which the topic is presented from the perspective of consensuality as a change of paradigm following Brazil's re-democratisation in 1988, it presents how AI plays a role in legitimising the Brazilian Public Administration, without neglecting to point out the ethical issues involved. Section 2 describes the changes in legislation that have advanced the role of the AGU in reducing litigation in the national justice system. Documentary analysis of this legislation is used, along with quantitative data from

(*) Recibido: 16/05/2024 | Aceptado: 27/06/2024 | Publicación en línea: 28/06/2024.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

¹Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Sergipe. Membro Fundador do Instituto de Direito Administrativo de Sergipe. Editor-Chefe de Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS. Coordenador do Centro de Estudos Jurídicos Celso Barroso Leite em Brasília, DF, Brasil.

secondary sources. The concluding remarks highlight the importance of inter-institutional dialogue for de-judicialisation and social pacification, as well as the progress that the AGU has made within the scope of the Federal Courts.

Keywords: Public Attorney. Conflict resolution. Artificial Intelligence.

RESUMEN

Este ensayo discute la ampliación del papel de la Abogacía General de la Unión (AGU) en el reconocimiento de los derechos de la seguridad social en Brasil, utilizando la inteligencia artificial (IA) para promover la mediación judicial y extrajudicial de conflictos entre asegurados del Régimen General de la Seguridad Social (RGPS) y el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS). El ensayo presenta el tema desde la perspectiva de la consensualidad como cambio de paradigma tras la redemocratización del país en 1988, se expone cómo la IA desempeña un papel en la legitimación de la Administración Pública brasileña, sin dejar de señalar las cuestiones éticas implicadas. La sección 2 describe los cambios en la legislación que han impulsado el papel de la AGU en la reducción de la litigiosidad en el sistema de justicia nacional. Se utiliza el análisis documental de esta legislación, junto con datos cuantitativos procedentes de fuentes secundarias. Las conclusiones destacan la importancia del diálogo interinstitucional para la desjudicialización y la pacificación social, así como los avances que la AGU ha logrado en el ámbito de los Tribunales Federales.

Palabras clave: Abogacía Pública. Resolución de conflictos. Inteligencia Artificial.

1 INTRODUÇÃO

A visão de um expectador numa piscina de borda infinita perto do mar pode dar a impressão de que há uma linearidade na superfície das águas, parecendo unidas a linha de água da piscina com a linha de água do oceano. No Direito, para que o conjunto das normas pareça homogêneo, o jurista necessita se colocar em determinada posição para que a complexidade dos diferentes fenômenos sociais se encaixe nas normas editadas pelo legislador, transmitindo uma ilusão de que o ordenamento jurídico mantém uma uniformidade linear.

Essa noção técnico-jurídica dos operadores do Direito, principalmente na linha do positivismo jurídico, representa a linha monista das ciências jurídicas. A realidade, entretanto, revela que, ao aproximar-se da borda da piscina, o jurista visualiza outras facetas do fenômeno sociojurídico.

Assim, na medida em que o jusfilósofo se aproxima da borda consegue perceber a linha da areia, as gramíneas litorâneas, os seixos na praia e, principalmente, que as águas podem ser entendidas com conotações e colorações diferentes. Percebe que a antiga visão de uniformidade dá lugar a ilhas normativas abrangendo uma série de pluralidades.

O pluralismo jurídico, por seu turno, trabalha o Direito numa perspectiva multifacetada, diferente da visão uniforme da linha d'água na piscina de borda infinita, que, em certo ponto,

por ilusão ótica, apresenta ao cérebro uma linearidade não característica do Direito enquanto fenômeno social.

Da mesma maneira, o reconhecimento de direitos pela Administração Pública durante décadas se pautou por um paradigma hierarquizado e sob rígida disciplina, como se o Estado fosse um 'ente' separado e dissociado da sociedade que o sustenta e mantém. O novo modelo de Administração Pública centra-se, ao revés, no que se denominou de governança pública, que tem como pilares: transparência, participação popular e aplicação da transformação digital para geração de valores públicos.

A administração da justiça, por sua vez, historicamente enquadrada numa perspectiva de contraditório e de litigiosidade, fulcrada na instrumentalidade do processo judicial, também sofreu uma evolução no sentido de pluralidade de formas adequadas de resolução de pretensões resistidas, numa dinâmica de racionalidade comunicativa, dialógica, baseada na escuta intersubjetiva entre interlocutores que buscam solução consensual de problemas patrimoniais ou sociais, para que a solidariedade humana seja mantida no longo prazo entre as pessoas.

O reconhecimento administrativo de direitos e a realização de acordo judiciais ou extrajudiciais pela Advocacia-Geral da União atualmente quebram o paradigma tradicional de reconhecimento judicial de direitos na perspectiva da judicialização das políticas públicas. A judicialização das políticas públicas tem entre suas causas o represamento do atendimento das expectativas sociais pelos órgãos públicos. A aplicação dos recursos inseridos no processo de transformação digital, como a automação dos processos, a utilização da Inteligência Artificial em alguns processos decisórios e em situações preditivas, podem ajudar a mitigar o problema da demora na resolução dos problemas intersubjetivos através exclusivamente dos processos judiciais.

Mas não basta apenas a tecnologia. É indispensável colocar-se em prática o relacionamento interinstitucional entre as funções essenciais à justiça, como Defensoria e Advocacia Pública para desafogar o Poder Judiciário. Para essa mudança de paradigma, faz-se necessário o jurista se movimentar na piscina da hermenêutica, passando a ver e reconhecer as diversas clivagens que os sistemas jurídicos e jurídicos podem tomar.

Como se asseverou, a mudança de paradigma jurídico também recebe a força do vetor das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs). Estas trazem em sua essência dilemas e problemas éticos que precisam ser equacionados (Acevedo, 2022). O desafio da automação em massa vem acompanhada do questionamento ético: a tecnologia pode ameaçar trabalho humano? Existem também desafios técnicos: a Inteligência Artificial necessita para funcionar

de processadores potentes, que já estão disponíveis no mercado a preços cada vez mais acessíveis. Necessita da estrutura de armazenamento em nuvem atualmente e que está cada vez mais numa curva de barateamento. E, principalmente, necessita de grandes dados e esses dados necessitam estar de uma forma organizada. Isso cada vez está disponível às grandes corporações de TICs e aos governos pelo mundo todo (Lima, 2023).

Neste ensaio, o objetivo é discutir os limites e as possibilidades da utilização da Inteligência Artificial pela Advocacia-Geral da União, como Função Essencial à Justiça na desjudicialização dos conflitos previdenciários entre segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em substituição à tradicional judicialização da política, cujo protagonista é atualmente o Poder Judiciário.

A metodologia adotada se apercebe da flexibilidade do ensaio, utilizando o método indutivo com análise documental.

Para tanto, na seção 1 deste artigo descrevem-se exemplos e situações em que a Administração Pública e a Administração da Justiça têm lançado mão das TICs e da Inteligência Artificial mais especificamente para cumprir o mandamento da eficiência e da qualidade na utilização dos recursos públicos a fim de reconhecer direitos e solucionar litígios entre os cidadãos.

Na seção 2, apresenta-se o papel constitucional da Advocacia-Geral da União na efetivação de redução de litígios no âmbito federal, tomando como paradigma a questão dos conflitos previdenciários do RGPS, especificamente que estão relacionados à atuação administrativa do INSS, com a apresentação de números relativos a propostas de acordos homologados judicialmente. A seção 2 se encerra com a discussão acerca da possibilidade de avanços na resolução dos conflitos previdenciários de forma extrajudicial pela Advocacia-Geral da União.

Ao final do ensaio, o autor tece suas considerações finais sobre o sentido plural dos paradigmas jurídicos, do papel da mediação e conciliação para a pacificação social e manutenção da solidariedade intersubjetiva em sociedade, e o sentido democrático de o Estado se antecipar aos problemas públicos, de forma responsiva, garantido o acesso à justiça, ainda que antes de o Poder Judiciário ser acionado.

2 A UTILIZAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

Nesta seção 2, discorre-se sobre a aplicação da Inteligência Artificial pela Administração Pública federal e pelo Supremo Tribunal Federal como órgão máximo do sistema de Justiça. Antes, contextualiza-se o leitor na evolução histórica da Administração Pública e na prática da utilização de recursos de Inteligência Artificial no setor público brasileiro.

2.1 A utilização da Inteligência Artificial na Administração Pública Federal

A resistência oficial do reconhecimento de direitos tem um fundamento cultural para além da existência da escassez dos recursos públicos (Asensi, 2013). Quando se assegura um direito conferido pela ordem constitucional, o Estado se porta com responsividade perante os cidadãos, superando o paradigma liberal da igualdade formal. Administração Pública em todo o território nacional não pode ignorar a necessidade de transformação digital na prestação dos serviços públicos, alguns países enfatizando um pouco mais o seu peso, como é o caso da Estónia¹, outros menos. No Brasil, ainda não se tem um governo completamente digital, mas muito já se faz no sentido de atender telematicamente o cidadão, com aplicativos como o Gov.br. Esse sentido de e-administração não pode ser colocado “para baixo do tapete”, ou, como tecnicamente ensina Banchio (2024, p. 35):

Una de estas tendencias es la informatización de la administración, para lo cual se utiliza el término “e-administración”, que significa el uso de las TIC para incrementar la economía, la eficiencia y la calidad de los servicios administrativos. La idea de “e-administración” se desarrolló en los años ochenta del siglo pasado dentro de la doctrina de la nueva gestión pública que enfatiza la necesidad de introducir criterios de mercado en el funcionamiento de la administración pública (Banchio, 2024, p. 35).

A intenção de importar o gerencialismo ou NPM, cuja adaptação a países fora do contexto anglo-saxão restou fracassada, deixou algumas coisas boas, como a lembrança da eficiência como pilar do direito administrativo. A ideia de redução do funcionalismo, típica do NPM ou da administração gerencial, de fato não se concretizou pelo seu postulado

¹Ver <https://e-estonia.com/>

neoliberalista, mas sim por razões fiscais, em razão das quais os servidores que foram aposentados, não receberam substitutos em mesmo número.

Com a redução do quadro de servidores, a transformação digital passou a ser o elemento chave para mitigar a lentidão no reconhecimento de direitos. Como não existem motivos para a Administração Pública não utilizar a tecnologia a serviço do cidadão, a mora em fazê-lo pode configurar um comportamento leniente e promotor de desigualdades. A lentidão na postura responsiva do Estado, não é algo apenas negativo do ponto de vista comportamental. Traz consigo o mal uso do dinheiro público na medida em que a demora implica em custos como pagamento de juros e sucumbência na esfera judicial, mas ela também pode significar um elemento discriminatório com os menos favorecidos. Esse elemento discriminatório foi estudado por Lauris (2015, p. 437):

A estratégia de maximização do acesso ao direito oculta a tensão entre igualdade formal e exclusão radical através de uma sujeição sem autodeterminação e liberdade disfarçada na forma de um “ainda não” (Chakrabarty, 2000) dirigido às populações pobres e marginalizadas. Na espera eterna da condição de falta de acesso aos direitos e à justiça, o “ainda não” visibiliza uma dinâmica de acesso ditada de cima para baixo (Lauris, 2015, p. 437).

Assim, a mudança dos órgãos públicos com a transformação digital é um fator primordial da redução das desigualdades de tratamento, típica do Estado soberano e liberal, no qual as liberdades individuais como direito se constituíram num avanço civilizatório, enquanto o princípio da igualdade não passa de um conceito formal de igualdade perante a lei.

A Administração Pública brasileira que tinha em sua origem autoritária e provinciana, o patrimonialismo como regra e o clientelismo como prática cavalheiresca (Fernandes, 2006), passa com a criação do Departamento de Administração e Serviços Públicos (DASP) em 1938 a se profissionalizar, dando feições de administração burocrática ao serviço público federal. Então, a burocracia de natureza weberiana, com os cuidados que os tipos ideais devem merecer, constituiu um avanço no modelo de administração. Este, entretanto, na década de 1990 sofre retrocessos com a tentativa de reforma do Estado e implantação do modelo gerencial do New Public Management. Como ensinam Lima et al. (2023, p. 107):

No final dos anos 1970 e início da década de 1980, inicia-se um movimento reformista sob o patrocínio de organismos multilaterais (Evans, 2009; Greve, 2007). Esse movimento reformista da administração pública, tido como uma condição necessária para a retomada do desenvolvimento econômico dos países, culmina em variadas ações deliberadas de revisão de leis, do papel do Estado, das suas estratégias de tomada de decisão e de implementação de políticas públicas (Cavalcante, 2017). O New Public Management (NPM) surge fortemente baseado em uma narrativa ou até mesmo ideologia que aglomera pressupostos da teoria da escolha racional (Public Choice Theory) e da teoria de economia organizacional. Em linhas gerais, o NPM propagava um conjunto de mudanças deliberadas de estruturas e processos nas organizações do setor público com o objetivo de obter melhores desempenhos como uma forma legitimadora da Administração da Justiça (Lima et al., 2023, p. 107).

Atualmente o conceito teórico que legitima o Estado brasileiro é o de Governança Pública, cujos pilares são a transparência, a responsividade, a participação social, a eficiência e a criação de valores públicos com coparticipação dos cidadãos no planejamento e execução das políticas públicas. Essa co-criação de valores públicos que se processa num diálogo participativos e discursivo entre Estado e sociedade somente pode se tornar factível com a utilização e o acesso às novas tecnologias:

[...] el Estado encuentra en la Inteligencia Artificial un aliado, pero al mismo tiempo un instrumento de precaución, el cual al no ser controlado genera riesgo frente a su uso, pero al mismo tiempo su regularización estricta le restaría eficiencia y eficacia estatal al constituirse en una herramienta que mejora los procesos de gestión pública (Ruíz & Becerra, 2021, p. 233).

A resolução do distanciamento social das autoridades dos contribuintes encontra viabilidade com a utilização das TICs. A utilização da Inteligência Artificial pela Administração, pelo Fisco, pelos Tribunais de Contas, pela Controladoria-Geral da União, nos setores médicos, demonstra sem qualquer dúvida que a tecnologia ajuda o Estado na busca da eficiência (Toledo & Mendonça, 2023, p. 419). O manejo adequado desse aparato tecnológico, para ser legitimado perante os cidadãos necessita cumprir a transparência ativa:

Cualquier Inteligencia Inhumana que afecte a los derechos individuales o se base en datos personales tiene que estar obligatoriamente auditada externamente y por empresas independientes con algoritmos escalables a la misma velocidad que los auditados. La transparencia es necesaria en la toma de decisiones automatizadas para tener una precisión en la predicción y disminuir la desconfianza existente en la Inteligencia Inhumana (Brito, 2021, p. 191).

Atendidas as premissas éticas e conferida a accountability através da transparência, a literatura moderna apresentará todos os benefícios das novas tecnologias, os quais se manifestam na no dia-a-dia da Administração Pública de diversas maneiras, como exemplifica Acevedo (2022, p. 263):

La IA actúa de tres maneras en beneficio de los sectores públicos. En primer lugar, mejora la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. En segundo lugar, mejora el diseño y la entrega de servicios a los ciudadanos y a las empresas, y, en tercer lugar, genera la gestión interna de las instituciones estatales. Adicional a lo anterior, la IA puede ser direccionada en áreas específicas como la salud, el transporte público, la educación o la administración de la justicia. Dentro de las ventajas importantes del uso de IA por parte de las autoridades, entre otras, está: la automatización de procesos, la reducción de errores en las tareas repetitivas, el aumento de la creatividad de los servidores públicos al quitar tareas repetitivas, la toma de decisiones rápidas, precisas, objetivas, eficientes y con menores errores (Acevedo, 2022, p. 263).

Tratar uma a uma todas as vantagens faria o analista incidir no erro da omissão de alguma vantagem oculta ou em desenvolvimento. Da gestão da saúde ao atendimento às empresas e contribuintes, da concessão de benefícios à diminuição de erros nos processos decisórios, encontram-se pontos de eficiência que não permitem a omissão do gestor público em sua utilização. Por exemplo, diante do problema fiscal e do passivo atuarial previdenciário brasileiro, não será possível crescer o número de servidores inativos federais. Sem novas contratações, a automação e a utilização da IA podem dotar a Administração Pública de meios para a consecução dos serviços públicos e do planejamento e execução das políticas públicas. Assim as TICs podem trazer à imaginação humana um cenário de atendimento pleno aos

requerimentos na área do direito, e, em que pese seja de difícil atingimento total, é necessário caminhar no sentido dessa conquista. Desejar esses benefícios não se limitariam à vida pública e aos processos administrativos e judiciais (Banchio, 2024, p. 42).

Mas não se deve ignorar que o Brasil padece ainda de uma falta de acesso à internet e a dispositivos digitais, principalmente na população de baixa renda. Além desse fato, a utilização das TICs não pode se eximir de uma reflexão sobre a questão ética, que a transformação digital suscita.

A intensidade em que os recursos tecnológicos vêm sendo utilizados na vida cotidiana afeta uma série de direitos subjetivos, cuja discussão ainda está longe de terminar (Acevedo, 2022, p. 261-262). Em primeiro plano, o tráfego intenso de dados e informações sujeita a transformação digital ao risco relacionado à proteção da intimidade e da dignidade da pessoa humana. No entanto, não somente a internet se encontra regulada no Brasil, como também foi editada uma legislação para proteção de dados e a criação de uma autarquia federal para supervisionar o tratamento de dados pessoais (Romani et al., 2023, p. 7). Paralelamente ao risco do trabalho humano em razão da automação, que também é paradoxal na medida em que o progresso digital favorece a responsividade do estatal na prestação serviços eletrônicos, na segurança e na participação social, o risco de incorporação de preconceitos e erros cognitivos na construção dos mecanismos de aprendizagem de máquina ou machine learning oferecem panos para essa discussão, no campo da ética:

Temas como el reemplazo del trabajo humano por robots con IA, el manejo de los datos o la creación de algoritmos sesgados o discriminatorios son algunos de los principales temores que genera la expansión y utilización de la IA en nuestra vida. Frente a esto, posiblemente la pregunta más inmediata sería: ¿cuál es el acercamiento más adecuado para ponderar estas consecuencias? (Alegría, 2023, p. 3)

Daí que a discussão científica sobre o assunto pode evidenciar pontos em que a vantagem ilusória das TICs, em alguma dimensão específica, deve ser enfrentada, evitando a ingenuidade de que a transformação digital seria a panaceia dos males da República Federativa do Brasil. O debate acadêmico deve ser o Norte para fixar padrões mínimos de segurança na utilização da IA, sem inibir sua prática quando seja enquadrada nos ditames éticos e de proporcionar o bem-estar para a humanidade:

Assim, a questão da possível substituição da mão-de-obra humana pela IA encontra limites a serem respeitados, numa ponderação em que o princípio da eficiência deve ser interpretado em harmonia com a proteção social do trabalho prevista como direito fundamental na Constituição. E, mais, a Constituição protege o trabalho contra a automação, do que se pode inferir que a máquina não pode substituir a pessoa do trabalhador, mas integrá-lo ao processo decisório, agilizando suas tarefas (Silva & Lima, p. 57).

A forma de se solucionar os problemas de uma técnica ou de uma ferramenta passa pela análise de suas causas. Antes de julgá-la ou de condená-la ao exílio, há que se perquirir o contexto em que o elemento de malefício emergiu. Então, o negacionismo parece não ajudar a equacionar os problemas éticos, na medida em que a tecnologia proporciona praticidades da vida moderna. E essa relação paradoxal, já assinalada neste ensaio, entre os riscos que a IA oferece e as vantagens em utilizá-la, pode conter uma verdade sociológica na qual se pode chegar a conclusão de que o ser humano não está dissociado das técnicas de que se apropria e utiliza para seu desenvolvimento e evolução:

[...] En suma, entonces, como corolario de todo este primer apartado podemos dejar asentada la siguiente es improcedente pretender abdicar, renegar o renunciar al uso de la técnica. Es plausible —y ciertamente conveniente— prescindir de artefactos, pero no de la tekné. Más aún, es conjeturable prescindir de muchos artefactos, pero no sería posible hacerlo respecto de todos. Por otra parte, la técnica, en cuanto a objeto y acción, es susceptible de valoración y juicio a partir de su funcionalidad, con relación al fin tanto inmediato o próximo como último. Finalmente, la tecnología es un artefacto peculiar, que presenta su propia fisonomía y plantea desafíos específicos. Estas distinciones y precisiones son relevantes (Herrera, 2023, p. 12).

De modo que, como ensina Herrera no trecho acima, a internalização de técnicas faz parte da evolução humana. Esses processos de internalização também são descritos por Berger & Luckmann (2022) quando estudam a sociologia do conhecimento. Nos dias atuais, a socialização do ser humano com as TICs já se processaram de forma natural, encontrando-se institucionalizadas para a maioria das relações sociais e econômicas (Berger & Luckmann,

2022). Assim, a utilização da IA é um processo sem volta. O que não se quer dizer que não seja necessário discutir questões éticas dessa utilização, muito ao revés, a discussão faz parte do processo de reconhecimento e de incorporação das TICs ao meio social:

É justamente nesse cenário que a inteligência artificial se apresenta como uma saída na persecução de uma justiça que possa, de fato, atender com presteza a população. Cabe lembrar que as tecnologias robóticas, ou mesmo a inteligência artificial, não possuem o dom da autossuficiência, mas tão somente conseguem realizar e replicar meras atividades mecânicas, determinadas pelos próprios seres humanos, de modo que tais tecnologias nunca funcionarão como um substituto da força humana, mas sim como um instrumento facilitador, sob a administração deste (Andrade & Prado, 2020, p. 61).

No entanto, cumpre ressaltar que a legitimação da Inteligência Artificial passa pela análise crítica de pontos e questões éticas, que merecem inclusive regulação estatal através da limitação de abusos pela legislação, impondo sanções aos excessos. Entretanto, diante do progresso efetivo da IA, é fundamental o conhecimento das ferramentas digitais para uma utilização íntegra e ética da tecnologia à disposição da humanidade:

Para ello entonces cabrá determinar si el resultado algorítmico de la Inteligencia Artificial se constituye en un acto administrativo. Claramente uno de los elementos esenciales de la administración frente a su funcionamiento es la generación de actos administrativos, los cuales tienen por esencia un elemento de motivación que resulta muy similar al de las decisiones judiciales, en donde el operador jurídico deberá revisar además del contexto legal, otros, del orden jurisprudencial, social y económico que sirvan de motivación para la expedición del acto administrativo. Así las cosas, la inteligencia humana es la única competente para cruzar con las variables mencionadas haciendo que una decisión algorítmica administrativa pierda posibilidad por este aspecto. Não obstante, sí puede constituirse como elemento de argumentación para la toma de decisiones administrativas (Ruíz & Becerra, 2021, p. 229).

De modo que na aplicação da IA aos processos é necessário haver a busca por um equilíbrio. Esse equilíbrio não é fácil de se balancear. Pelo contrário, o equilíbrio será definido

na medida em que os usuários realizam a calibragem técnica e ética nos algoritmos. Como se tratou insistentemente nesse ensaio, somente a transparência total permitirá a “auditabilidade” de um uso correto e ético da IA:

[...] sabemos que los algoritmos evolucionarán con autonomía como consecuencia del desarrollo de los mecanismos de aprendizaje profundo y se transformarán paulatinamente en “cajas negras”, de dinámica incompresible para la inmensa mayoría de los ciudadanos. Se hace preciso, en este contexto, hallar un punto de equilibrio que permita “dotar de seguridad jurídica a las distintas aplicaciones y usos de la inteligencia artificial en las administraciones públicas” y a la vez fomente la innovación y garantice “la rápida adaptación a la evolución vertiginosa de la inteligencia artificial”. La búsqueda de este punto de equilibrio es, por lo demás, particularmente necesario (Peset, 2021, p 31).

A superação dos desafios técnicos e éticos é um processo contínuo de aprendizagem do ser humano em busca de uma vida melhor, de um mundo com menos escassez. Os dilemas em relação ao trabalho necessitam ser debatidos e encontradas as formas de atender à evolução sem deixar de lado a proteção do trabalho humano.

Nessa seção, discutiu-se como a utilização das TICs faz parte do processo de aprimoramento e da qualidade de serviços públicos, qualificando o gasto público e conferindo legitimidade ao Estado no contato diuturno com o cidadão por meios eletrônicos. E que, portanto, não há qualquer impedimento técnico para a utilização da AI pela Administração Pública e pelas funções essenciais à Justiça, ao contrário, sua utilização pode ser um meio adequado de redução de litígios ou de resolução mais célere dos processos.

2.2 A Inteligência Artificial e a Administração da Justiça

A Administração da Justiça num país em desenvolvimento como o Brasil padece de dificuldades que não pode ser atribuída exclusivamente ao Poder Judiciário. O excesso de ações e litígios no Brasil podem ter um fundamento cultural e não meramente legislativo, haja vista as diversas reformas processuais sem que o problema tenha sido resolvido. Se tradicionalmente o Poder Judiciário tem como característica o posicionamento de paciência e prudência como

atributo virtuoso (Asensi, 2013), o acúmulo de processos existentes não pode ou não deve ser afastado, sob pena de malferimento da liberdade do direito de ação. Com a redemocratização do país, ao mesmo tempo em que o Poder Judiciário ganhava força, o movimento de reivindicação de direitos pela via da judicialização engessou a prestação da função jurisdicional:

O processo de vivenciado a partir de 1985 e a promulgação da Constituição de 1988 tiveram um impacto positivo no sentido de estimular os indivíduos e os grupos sociais a reivindicar seus direitos e garantias. Entretanto, por ser uma Constituição analítica e prolixa, que trata de matérias relacionadas a praticamente todas as áreas jurídicas, a Carta de 1988 acabou por gerar uma excessiva judicialização das relações sociais. Como assinala Luís Roberto Barroso, (2008), a consequência é que os órgãos do Poder Judiciário, aí incluído o Supremo Tribunal Federal, foram chamados a dar a última palavra em temas os mais variados, que envolvem direitos fundamentais, políticas públicas, regimes jurídicos dos servidores, sistema político e inúmeras outras questões de menor destaque. Essa expansão do papel do Judiciário (Maia Filho & Junquillo, 2018, p. 220).

Esse problema não deixa de ser a outra face da moeda, que é a redemocratização de uma nação tradicionalmente rural e conservadora (Fernandes, 2006). Daí que é necessário expressar que as reivindicações são desejadas como forma de se assegurar o Estado Democrático de Direito (Avritzer & Marona, 2014, p. 84). No entanto, a demora excessiva faz com que o Poder Judiciário perca gradativamente sua legitimidade perante os administrados, porque, até segundo o adágio jurídico que se tornou popular, justiça tardia não seria “justiça”. Por isso, Sadek (2014, p. 62) enfatiza o caráter nocivo da demora na tramitação dos feitos judiciais:

A lentidão acaba por minar a confiança no Poder Judiciário e por provocar impactos que extrapolam o âmbito individual, atingindo a sociedade como um todo. Na esfera econômica, por exemplo, o grau de litígio e o tempo até uma solução judicial afetam as empresas, o ambiente de negócios, o governo e o ritmo de desenvolvimento do país. Para o cidadão comum, os reflexos da morosidade são nocivos, corroendo a crença na prevalência na lei e na instituição encarregada da sua aplicação. Repete-se, com

frequência, que a lei não vale igualmente para todos e que os processos permanecem por um longo tempo nos escaninhos do Judiciário, afetando indivíduos, famílias, grupos (Sadek, 2014, p. 62).

Desde o início do ensaio, argumenta-se que a demora no reconhecimento de direitos deslegitima o Estado e promove a dissociação deste perante o organismo social. Uma maneira de mitigar o problema seria a aplicação, com método, com ética, dos recursos que a IA proporciona para uma Administração da Justiça mais ágil, mais efetiva e com o cometimento de menos erros, tudo isso com a finalidade de diminuir a demora na análise das demandas judiciais:

Esa colaboración de la inteligencia artificial en la justicia se puede dar de múltiples maneras, por ejemplo, a través de sistemas de selección de casos (muy necesarios en tribunales en los cuales ingresan diariamente una ingente cantidad de una determinada clase de acción, recurso, etcétera, y con el fin de que seleccione o priorice en razón de la urgencia u otros criterios); sistemas de revisión de requisitos formales (a fin de que revise el cumplimiento de requisitos procesales objetivos como, por ejemplo, si se han acompañado a un escrito determinados documentos exigidos perentoriamente por la ley); sistemas de tasaciones (a fin de que fije con objetividad el monto de pensiones, multas, fianzas, indemnizaciones, etcétera); etcétera (Cordero, 2022, p. 146).

Esses ensinamentos de Cordero (2022, p. 146) corroboram a aplicabilidade salutar da IA à Administração da Justiça, de maneira simétrica a como foram expostas as vantagens de sua aplicação na Administração Pública federal, na esfera dos processos administrativos. O Supremo Tribunal Federal, a título de exemplo, tem utilizado o recurso de IA para classificação de Recursos interposto perante aquela corte, como uma forma de agilizar a triagem e o encaminhamento, tarefas mais afetas aos servidores administrativos e menos às decisões jurisdicionais. Um projeto piloto, desenvolvido com a Universidade de Brasília (UnB), criou a IA cognominada Victor:

Victor tem como objetivo a resolução do problema de reconhecimento de padrões nos textos de Recursos Extraordinários que chegam ao Supremo Tribunal Federal (STF).

Possui a incumbência de classificar/vincular os recursos em temas de Repercussão Geral da Suprema Corte, sendo que tal sistema começou a funcionar no ano de 2018 e visa agilizar e dar auxílio no trabalho desempenhado por servidores e estagiários do STF (Desordi & Bona 2020, p. 15).

A utilização do Victor já se encontra bastante mencionada na literatura sobre IA na área jurídica. Maia Filho & Junquilha (2018, p. 230) que estudam a fundo a aplicação da IA nos Tribunais superiores apontam em diversas passagens vantagens e desafios da sua aplicabilidade na triagem dos processos e, segundo Maia Filho & Junquilha (2018): “A experiência do Projeto Victor traz luz às perspectivas que a IA e a tecnologia podem gerar, quando aplicadas ao Poder Judiciário” (Maia Filho & Junquilha, 2018, p. 230). Assim o Supremo Tribunal Federal caminhou à frente na busca pela automação da triagem de seus processos.

A partir da Suprema Corte, o exemplo foi se espalhando para o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior do Trabalho, sendo uma realidade a aplicação da IA para a tramitação mais eficiente dos processos (Silva & Lima, 2024). Esse movimento não se encontra finalizado. Não há mais um ponto de partida, em que pese não exista um ponto de chegada. É durante o processo que a IA merece ser observada, auditada, aperfeiçoada, para benefício da administração da justiça. O próprio Victor passou por um processo de aprendizagem, que muito provavelmente levará a outras IA, que ajudarão o Supremo Tribunal Federal a prestar com mais eficiência a jurisdição constitucional:

Ora, se a base de dados do Victor for composta por um vasto conjunto de decisões proferidas pelo STF nas quais não se tenha admitido o processamento do recurso extraordinário ou agravo em recurso extraordinário ao fundamento de que não cabe à Suprema Corte revolver matéria de fato (medida coirmã da intransponível Súmula 7 do STJ), Victor “aprenderá” e “decidirá” de modo viciado, já que o “cachimbo entorta a boca”, diz o ditado popular. Victor, portanto, poderá sugerir uma decisão enviesada (Zockun & Zockun, 2023, p. 50).

As ponderações de Zockun & Zockun (2023) suscitam reflexões de mais alta relevância para que a aplicação de IA, ainda que limitada à triagem e a encaminhamentos de recursos, não se dêem de modo automatizado, “mecanizado”, numa linha de produção em que o elemento

humano ou a sensibilidade humana não se encontra presente, tornando o processo algo infenso à empatia e sem tomada de consciência.

Dessa maneira, vê-se que apesar das dificuldades e dos desafios éticos e técnicos, a administração da justiça utiliza a IA para impulsionar o andamento dos processos judiciais. Ao lado do uso da IA pela Suprema Corte, a Administração Pública federal utiliza os recursos das TICs para um melhor serviço público ao cidadão. Tudo isso pode ser um ponto de partida para a solução extrajudicial dos conflitos apoiado em automação e em IA com o protagonismo da Advocacia-Geral da União.

3 O PAPEL DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NA MEDIAÇÃO DOS CONFLITOS PREVIDENCIÁRIOS

Nesta seção, discorre-se acerca das possibilidades do uso das TICs para automação e tratamento dos processos judiciais e administrativos, bem como acerca do papel de relevo que a Advocacia-Geral da União adquiriu com a edição da Lei Geral de Mediação, a Lei Federal nº 13.140 (Brasil, 2015).

3.1 A Inteligência Artificial, o reconhecimento de direitos e o acesso à justiça

O crescimento do papel do Poder Judiciário após a redemocratização do país foi vertiginoso. Esse crescimento em parte ocorre pelo fenômeno da judicialização das políticas públicas como saúde e previdência social. Não há dúvidas do protagonismo que o Poder Judiciário adquiriu no processo de redemocratização e com as garantias e funções a ele delegadas por força do estatuto constitucional:

[...] podemos interpretar, nesse sentido, que discutir perspectivas de promoção de acesso e inovação nos campos dos direitos exigiria conhecer a abertura institucional para sua discussão, implementação e efetividade. A escolha do poder judicial como locus de observação dessa atuação institucional diz respeito ao protagonismo sociopolítico crescente desse poder na América Latina nas últimas décadas (Rampin, Igreja & Bonat, 2022, p. 8).

A causa do excesso de judicialização pode ter diversas origens, desde razões culturais a fundamentos econômico-sociais de um país em desenvolvimento. Uma parte do problema, por exemplo, pode ser a morosidade da burocracia estatal em prover as expectativas sociais através dos serviços públicos. Outra parte está em que há uma limitação fiscal em um Brasil que necessita aplicar o princípio da seletividade para atender aos mais necessitados. Por uma razão ou por outra, de fato, o engarrafamento do sistema de justiça tem levado o Conselho Nacional de Justiça a intermediar um diálogo institucional entre as instituições jurídicas com vistas à redução dos litígios que envolvem a União e as suas autarquias. Esse diálogo pode enfim mitigar um problema grave em relação ao pleno acesso aos direitos dos administração. E isso simboliza também uma tutela permanente do regime democrático:

se exige efetividade das instituições judiciais, especialmente do Poder Judiciário, na reversão do quadro de ineficácia da lei e de recorrentes violações de muitos direitos básicos, o que exclui da cidadania civil um conjunto alargado da população, pressupondo, aliás, que mesmo a desigualdade socioeconômica afeta o desempenho da democracia (Avritzer & Marona, 2014, p. 76).

Assim, quando as Funções Essenciais à Justiça, coordenadas inclusive pelo Poder Judiciário adotam posturas inovadoras, no sentido de aplicar os meios de pacificação, como os meios adequados de resolução de litígios, como a mediação e a conciliação, tais ações simbolizam um movimento de agilidade e de eficiência que repercutem na postura democrática de um sistema tradicionalmente conservador.

Com isso, o sistema de justiça sinaliza que existem práticas e forma alternativas para além da mera judicialização dos problemas sociais. Como a realização da prestação de solução de litígios não se limita ao tradicional processo de litigiosidade judicial, a aplicação de outros meios adequados de pacificação social, como a possibilidade de acordos em matérias administrativas que envolvem a Administração Pública. Essas maneiras de solução de controvérsia fora do Poder Judiciário recebeu a nomenclatura de processo de jurisdicização (Asensi, 2010), em contraponto para os processos de judicialização: “na assunção de que há outras formas e estratégias de efetivação de direitos estabelecidos pelos atores sociais que não envolvem necessariamente uma judicialização dos conflitos” (Asensi, 2013, p. 16). Na jurisdicização, o papel de órgão como Defensoria Pública, Ministério Público (Asensi, 2010) e

a Advocacia Pública é essencial para que se chegue a uma solução consensual e técnica para encerrar ou evitar um litígio. No âmbito federal, ganha destaque a atuação da AGU.

Nesse ensaio, as questões previdenciárias são discutidas na esfera de atuação funcional do Instituto Nacional do Seguro Social, e pela Procuradoria-Geral Federal da AGU. Assim, diante da litigiosidade que envolve órgão público, já Cappelletti & Garth advertiam da importância de se ampliar o acesso aos direitos substantivos pelos menos favorecidos:

O esforço de criar sociedades mais justas e igualitárias centrou as atenções sobre as pessoas comuns - aqueles que se encontravam tradicionalmente isolados e impotentes ao enfrentar organizações fortes e burocracias governamentais. Nossas sociedades modernas, como assinalamos, avançaram, nos últimos anos, no sentido de prover mais direitos substantivos aos relativamente fracos - em particular, aos consumidores contra os comerciantes, ao público contra os poluidores, aos locatários contra os locadores, aos empregados contra os empregadores (e os sindicatos) e aos cidadãos contra os governos. Embora reconheçêssemos que esses novos direitos precisam de maior desenvolvimento legislativo substancial, os reformadores processualistas aceitaram o desafio de tornar efetivos os novos direitos que foram conquistados (Cappelletti & Garth, 2002, p. 91).

O reconhecimento de direitos subjetivos passa, então, de uma dimensão meramente passiva para uma dimensão em que os atores sociais merecem uma atenção da governança estatal e do sistema de justiça para que os mais vulneráveis não se quedem sem a possibilidade de discussão sobre a implementação de seus pleitos. A solução que antes de 1988 estava num patamar de concessão a partir de uma benesse do Estado, passa a ter forma diversas de reivindicação e de reconhecimento que não cabem numa solução binária de concessão ou indeferimento pelo Executivo e, posteriormente a essa decisão, concessão ou negativa judicial. Há diversas estradas que levam à solução dos conflitos previdenciários: a concessão administrativa, a concessão em mediação judicial, a concessão em decisão heterônoma (decisão judicial) e por fim, com a Lei nº 13.140 (Brasil, 2015), a concessão em mediação extrajudicial pela Advocacia-Geral da União.

Essa última alternativa pode gerar economia inclusive aos cofres públicos. Além da eficiência e da legitimação que a mediação extrajudicial pode proporcionar, nos conflitos previdenciários, tanto a Advocacia-Geral da União quanto o Instituto Nacional do Seguro

Social dispõem de ferramentas de TICs que podem auxiliar no processo de reconhecimento de direitos. O uso da Inteligência Artificial e das ferramentas das TICs, segundo Bonat, Assis e Rocha (2022), podem ser o caminho para uma resolução expedita e com mitigação de erros na decisão concessória:

O acesso à justiça foi reconfigurado no contexto atual de pandemia e de novas tecnologias, e, desse modo, no âmbito judicial não seria diferente. Observa-se que o uso das TIC's foi importante para a continuidade dos serviços e muito tem sido discutido nesse sentido; porém, análises direcionadas para o cidadão mais vulnerável e que enfrenta diretamente o fenômeno da exclusão digital ainda são escassas (Bonat, Assis & Rocha, 2022, p. 162).

Essa questão da exclusão digital pode ser remediada com a disponibilização pela Administração Pública de agências do INSS e dos Correios como locus de atendimento para orientação e digitalização dos documentos necessários. Ocorrem, no entanto, outras discussões, como as questões éticas envolvidas nesse processo.

Os advogados já têm pleno conhecimento de que a Inteligência Artificial (IA) já é utilizada em vários Tribunais. Ela é capaz de elaborar peças jurídicas que antes eram privativas do profissional do Direito. Os robôs podem fazer a triagem de quais recursos podem subir e quais não cumpriram os requisitos de admissibilidade. Assim, a IA de certa forma disputa com o advogado espaços que apenas o pensamento jurídico humano podia ocupar. A IA é uma concorrente. No entanto, não se pode dispensar os seus recursos em nosso dia a dia (Silva & Lima, 2024). De igual sorte, a IA não deve ser desconsiderada pelas Funções Essenciais à Justiça no sentido de buscar, com sua otimização, uma redução da litigiosidade na sociedade brasileira. Assim, A Advocacia-Geral da União em diálogo institucional com o Poder Judiciário e outros órgãos tem envidado esforços para mitigar o excesso de demandas na esfera federal, propondo acordos judiciais e estimulando extrajudicialmente consenso e negócios jurídicos processuais.

3.2 As tentativas de desjudicialização no diálogo interinstitucional entre Poder Judiciário e as demais funções essenciais à Justiça.

A Advocacia-Geral da União tem desenvolvido esforços com utilização de Inteligência Artificial no sentido de diminuir a litigiosidade perante o Estado brasileiro, com a utilização da mediação e conciliação, bem como com o auxílio da Inteligência Artificial.

O problema do reconhecimento administrativo e do acesso ao sistema de justiça é uma razão socialmente relevante a ser enfrentada pelo Estado brasileiro pois, segundo Urquiza e Correia (2018, p. 308):

“A barreira econômica não se reduz apenas em custas judiciais e honorários advocatícios. O fator tempo também integra o contexto econômico na medida implica em corrosão inflacionária e deságio do bem da vida durante o curso prolongado do processo” (Urquiza & Correia, 2018, p. 308).

A falácia de que o executor das políticas públicas pode denegar pedidos sob a ótica de que o Poder Judiciário, no caso de erro, irá remediá-lo pode se constituir num argumento falho, haja vista as dificuldades que os mais vulneráveis enfrentam para ter acesso à justiça.

Nesse sentido, tem havido acordos de cooperação entre o Poder Judiciário e a AGU para permitir o surgimento de um ambiente favorável à mediação a fim de promover a desjudicialização dos conflitos contra a União. Assim, em agosto de 2023, é firmado um Acordo de Cooperação, denominado Pró-Estratégia STF² no Supremo Tribunal Federal para racionalizar a tramitação dos feitos e promover a resolução consensual dos conflitos, sendo que o Pró-Estratégia STJ já é um caso bem-sucedido de redução de demandas judiciais em mais de 600 mil processos³.

Esse contexto gera-se o embrião de uma cultura de soluções adequadas e mais consensuais dos conflitos previdenciários contra o INSS. Então, em dezembro de 2023, o Conselho da Justiça Federal, a AGU e o INSS firmam o Acordo de Cooperação Técnica CJF/AGU/PGF/INSS nº 05/2023^{3,4}, por meio do qual, o Estado brasileiro e o sistema de justiça no âmbito da União se comprometem a reduzir a litigiosidade no país. Esses movimentos estão

² <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=512738&ori=1>

³ Dados apresentados no Workshop “Prevenção e Redução de Demandas Previdenciárias” no Auditório da ANPPREV em Brasília, DF, Brasil, em 14 de maio de 2024. Cf. <https://www.even3.com.br/workshop-prevencao-e-reducao-de-demandas-previdenciarias/>

⁴ <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2023/dezembro-1/cjf-celebra-acordo-de-cooperacao-com-agu-pgf-e-inss-para-dar-celeridade-a-processos>

no sentido do que propõe o Novo Código de Processo Civil, bem como da Lei nº 13.140 (Brasil, 2015), que consolidam uma postura de consenso e de menos litígio no âmbito da Poder Executivo Federal.

De certa maneira, desde 1997, a Lei nº 9.469 (Brasil, 1997), já previa a possibilidade de soluções consensuais desde que aprovadas pelo Advogado-Geral da União:

Art. 1º O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto, poderão autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais (Brasil, 1997).

Essa lei sofreu alterações pela própria Lei nº 13.140 (Brasil, 2015) retromencionada, que é a Lei Geral de Mediação, para que mais hipóteses de negócios jurídicos processuais pudessem ser admitidas e encabeçadas por iniciativas do Poder Executivo através dos Procuradores Federais:

Art. 35. As controvérsias jurídicas que envolvam a administração pública federal direta, suas autarquias e fundações poderão ser objeto de transação por adesão, com fundamento em:

I - Autorização do Advogado-Geral da União, com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou de tribunais superiores; ou

II - Parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República.

§ 1º Os requisitos e as condições da transação por adesão serão definidos em resolução administrativa própria (Brasil, 2015).

Essas competências foram delegadas do Advogado-Geral da União para o Procurador-Geral Federal e deste para os Procuradores Regionais e Procuradores Federais obedecendo a um critério de alçada em razão do valor, flexibilizando e expandindo a competência para a propositura de acordos judiciais, o que não impede a mesma atitude para a solução extrajudicial dos conflitos.

Assim como a Defensoria pública, que foi dotada de autonomia e teve esse reconhecimento constitucional com a edição da Emenda Constitucional nº 45 (Sadek, 2014, p.

62), a AGU com a Lei nº 13.327 (Brasil, 2016) recebe um arcabouço jurídico protetivo para a postura de interpretar o Direito para solucionar de forma consensual os conflitos federais. Enquanto a Defensoria Pública lida com problemas estruturais de quadro reduzido, a AGU que também passa pelo mesmo desafio, ganha a dianteira na possibilidade de atender às necessidades sociais, em matéria previdenciária, quando os requisitos legais e regulamentares se encontrarem presentes, para mitigar a demora da solução do problema, que é inevitável quando há a discussão em sede judicial.

Com a proteção funcional conferida pela Lei nº 13.327 (Brasil, 2016), a AGU pode manejar de forma eficiente as atribuições legais para resolver conflitos num ambiente de extrajudicialidade: “Art. 37. Respeitadas as atribuições próprias de cada um dos cargos de que trata este Capítulo, compete a seus ocupantes:[...] VIII - propor, celebrar e analisar o cabimento de acordos e de transações judiciais e extrajudiciais, nas hipóteses previstas em lei;” (Brasil, 2016). Assim, a AGU passa a ter papel fundamental para a mediação de conflitos em diversos textos legais. Com isto, o arcabouço legal brasileiro sinalizou para a utilização dos meios alternativos ou adequados de soluções de conflitos, fugindo do contencioso judicial e do contraditório, para admitir um modelo consensual.

Desde o início do ensaio, este artigo se propõe a demonstrar os benefícios para a sociedade de uma e-administração, fato este que também se fará realidade no sistema de justiça, com os Tribunais e a AGU utilizando recursos de Inteligência Artificial para redução de demandas perante o Poder Judiciário:

Atualmente, a automação dos processos é uma premissa no cenário de grande litigiosidade em que está inserido o trabalho contencioso da Procuradoria-Geral Federal. Entretanto, a tecnologia não precisa se resumir à execução mais célere do trabalho que já é desenvolvido, é possível utilizá-la para gerar novos ambientes e procedimentos que não existiam até então para a resolução de conflitos (Alves & Suriani, 2024, p 119).

Na pesquisa de análise documental da legislação, colheu-se que várias leis conferem à AGU o poder-dever de resolver de maneira consensual os litígios contra o Poder Executivo federal. Assim, de um modelo baseado em contraditório e em litigiosidade estrutural, a AGU toma consciência de seu papel constitucional de função essencial à justiça e de que é

responsável pela pacificação social dos conflitos. Esse movimento do legislador reflete uma perspectiva de urgência no reconhecimento dos direitos e do acesso à justiça para os cidadãos:

Percebe-se, aqui, um primeiro ponto de encontro entre o pensamento de Cappelletti & Garth (1988) e de Boaventura de Souza Santos (2007): a preocupação com o acesso ao direito e à justiça de algumas classes sociais e indivíduos que estão excluídos da sociedade e, conseqüentemente, também estão postos à margem do sistema jurídico como um todo. Contudo, não é o ponto central das ideias dos autores, que propõem uma ampliação na concepção de acesso, para dentro e fora dos tribunais (Urquiza & Correia, 2018, p. 311).

Nesse mesmo sentido, Souza Jr. (2008), analisando Boaventura de Souza Santos assevera que “numa perspectiva de alargamento do acesso democrático à justiça, não basta institucionalizar os instrumentos decorrentes desse princípio, é preciso também reorientá-los para estratégias de superação desses mesmos pressupostos” (Souza Júnior, 2008, p. 8). Isso leva ao encontro de convergências entre a legislação que confere esse papel à AGU com a doutrina mais qualificada no assunto.

Então, o Brasil supera um modelo baseado quase que unívoco no sentido de busca pelo Judiciário como único caminho para superação do não reconhecimento de um direito, para que o próprio Estado, através da AGU, reanalise a situação e possa promover a solução consensual do litígio sentido de um sistema de justiça pode ser entendido, estudado e exercitado de forma plúrima e democrática para o benefício daquele que, com suas contribuições ao erário, sustenta a máquina estatal. Assim, o Poder Judiciário com toda a sua relevância permanece como guardião de direitos, porém não o único polo emissor dos reconhecimentos dos direitos:

O Poder Judiciário não possui o monopólio da efetivação dos direitos e da resolução de conflitos. Não é a única porta de acesso à justiça. Outros espaços têm se constituído para a garantia de direitos e para a solução de controvérsias. Dentre essas instituições, deve-se citar o Ministério Público, a Defensoria Pública, além das organizações erigidas a partir de princípios orientados pela pacificação, como a conciliação, a mediação e a arbitragem. Os chamados meios alternativos de solução de litígios propiciam uma justiça mais rápida, mais barata, menos formalista (Sadek, 2014, p. 65).

O órgão em que há maior litigiosidade no Brasil sem dúvida, em termos numéricos, é o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), e a AGU representa o INSS através dos Procuradores Federais vinculados à Procuradoria-Geral Federal. As possibilidades de avanços na mediação extrajudicial de conflitos, perante o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) para redução de conflitos previdenciários, portanto, faz muito sentido quando o Estado se propõe a mitigar o problema do excesso de judicialização. Consultando o painel do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em relação aos grandes demandados, o INSS ocupa a primeira posição:



Fonte: Painel de grandes litigantes – CNJ, acesso em 03/11/2023.

Podem existir diversas razões para o número expressivo de demandas judiciais contra o INSS: existem muitos segurados no país, há uma cultura de judicialização, há uma deficiência em quantitativos de servidores nos quadros do INSS. Num órgão que teve seu quadro de pessoal diminuído ao longo dos anos em razão de aposentadorias e vacâncias, e que recebem o número extraordinário de um milhão de requerimentos mês, os números de insatisfação e consequente judicialização é natural. Porém, existem diversas maneiras para o enfrentamento da litigiosidade previdenciária, mas não existem dúvidas de que a automação e a utilização da IA serão as mais eficientes no futuro. Processadores em computadores potentes, a contratação de armazenamento de dados e a qualidade dos grandes dados são cruciais para uma aplicação segura da IA no reconhecimento de direitos previdenciários, seja pelo INSS, seja

extrajudicialmente pela AGU. Entretanto, para o funcionamento adequado da IA, a qualidade, a organização e a “limpeza” dos dados (Acevedo, 2022, p. 265-266) se fazem necessárias e isso está sendo trabalhado diuturnamente pelas instituições. A AGU já utiliza a IA para triagem de casos que são passíveis de proposta de acordo judicial, com um grande e positivo sucesso, na proposta de acordo, que inclusive geram economia de dinheiro público:

Todas as soluções de robotização criadas na PGF passaram a ser acompanhadas de perto por um projeto chamado PGF Conecta Automação, que zela pela integridade e segurança de dados, conexão e compatibilidade dos robôs com o sistema SAPIENS. O PGF Conecta cuida, ainda, da difusão das iniciativas entre todas as Procuradorias Regionais da PGF, garantido uniformidade na propagação de conhecimento e tecnologia.

Essa revolução aconteceu em um intervalo de apenas uma década e descortinou um cenário impactante de novos desafios para todos os membros e servidores que lidam com o contencioso de massa. A experiência e a tecnologia mostraram que não havia mais espaço para um contencioso sem preocupação com propósitos maiores ou sem uma nítida direção estratégica (Alves & Suriani, 2024, p.108-109).

Essa qualificação em tecnologia da AGU, que já é também uma tradição no INSS, com a empresa de dados DATAPREV são atributos desses órgãos federais que podem ser aplicados de forma sinérgica entre a AGU e o INSS para redução da litigiosidade na esfera federal. No âmbito da AGU, está avançado o uso de recursos como a inteligência das máquinas para enfretamento do contingenciamento de ações do contencioso de massa:

O uso de robôs para a análise do processo a fim de aferir se existe a possibilidade de acordo já é uma realidade na PGF conforme já mencionamos, com excelentes resultados. Detalhando um pouco mais no projeto piloto que se iniciou em 2021 no âmbito da Procuradoria Regional Federal da 1ª Região, os sistemas automatizados são utilizados para triar os processos por assunto, distribuir à equipe adequada e verificar a ausência de requisitos processuais ou materiais impeditivos de acordo (litispendência, prescrição etc.). Em seguida, são trazidos de forma automatizada ao processo os dados constantes em sistemas públicos a fim de analisar a existência de elementos que demonstrem que o autor cumpre as condições legais que está alegando. A última etapa,

realizada por humanos, é a análise dos documentos juntados pelo autor para instruir o processo. Esses documentos possuem dados desestruturados (imagens, documentos escaneados etc.). No futuro, para a automação desta fase será necessário a adoção de modelos de IA multimodais que consigam interpretar textos e imagens e traduzi-los em informações úteis. Ao final desta etapa, a equipe de apoio faz o etiquetamento que dispara automaticamente a minutagem da proposta de acordo ou da contestação, dependendo da conclusão do caso. Assim, o processo chega para a revisão do Procurador já devidamente analisado e instruído (Alves & Suriani, 2024, p 120).

De certa maneira, apesar do número reduzido de Procuradores Federais e do número de Varas Federais e da extensão territorial do país, a AGU, através da Procuradoria-Geral Federal tem mostrado um desempenho considerável no papel de mediação dos conflitos previdenciários. Com esse trabalho, a AGU tem obtido êxito na propositura de acordos judiciais para a solução dos conflitos previdenciários. Essa resolução consensual no âmbito do contencioso judicial pode ser levada de forma mais econômica e mais célere para o contexto administrativo, antecipando-se o Poder Executivo à resolução do problema.

Portanto, a escolha da mediação de conflitos previdenciários contra o INSS é o melhor caso de piloto para iniciar uma revolução na atuação da Advocacia-Geral da União no sentido de realizar de modo efetivo a pacificação social. De modo que o ordenamento jurídico brasileiro legitimou a Advocacia-Geral da União para agir como protagonista na mediação dos conflitos no âmbito federal, não somente com a criação de Câmaras de Mediação e Arbitragem como a da Previc, mas podendo celebrar negócios jurídicos processuais que encerrem ou evitem litígios judiciais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste ensaio, foram discutidos problemas relacionados à judicialização dos conflitos previdenciários contra o INSS e os limites e possibilidades da utilização da Inteligência Artificial pela Administração e pela Advocacia-Geral da União, como Função Essencial à Justiça na desjudicialização dos litígios entre segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em substituição à tradicional judicialização da política, como forma de tornar as ações do Estado mais responsivas e eficiências.

Para tal, na seção 1, discutiu-se o papel da transformação digital no reconhecimento de direitos administrativamente e, mais especificamente, da Inteligência Artificial no avanço de um processo de resolução jurídica mais célere e eficiente, sem descuidar-se de pontuar as relevantes questões de natureza ética que envolve sua utilização.

Na seção 2, descreveu-se o papel da Advocacia-Geral da União no sentido de protagonismo na realização de negócios jurídicos processuais, no sentido de mitigar os conflitos judiciais entre os cidadãos, o mercado em face da União e de suas autarquias, para, em seguida, apresentar esse trabalho no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social.

Como limitação do trabalho, pode ser o fato de o autor pertencer à carreira de Procurador Federal junto à Procuradoria-Geral Federal da Advocacia-Geral da União, que pode ter trazido alguma reflexividade ao artigo.

Como desdobramentos podem ser indicadas novas pesquisas empíricas sobre a economia na realização de acordos não somente no âmbito federal, mas também em Estado e Municípios, bem como pesquisas empíricas sobre a satisfação dos cidadãos em relação ao sistema de justiça brasileiro.

A Administração Pública se encontra inserida no contexto da disjunção digital e já adota vários meios de atendimento ao cidadão e de atividades administrativas automatizadas, inclusive com utilização de IA. A utilização dos recursos de TICs também podem ser utilizadas nas decisões de processos administrativos previdenciários e nas demandas judiciais, como exposto na seção 1. De fato, Tribunais e a AGU já utilizam os robots para agilizar suas tarefas, com ganhos expressivos de eficiência.

No trabalho de mediação dos conflitos previdenciários a Procuradoria-Geral Federal da AGU realiza milhares de acordos, conferindo celeridade nas soluções dos conflitos e promovendo economia considerável de recursos públicos. Esse papel, com a edição da Lei Geral de Mediação (Brasil, 2015) pode ser ampliada atingindo o patamar de conciliações na esfera extrajudicial, contribuindo para a redução da litigiosidade no sistema de justiça brasileiro.

Por fim, nota-se a superação de um modelo antigo baseado exclusivamente no contraditório e no litígio, para um modelo consensual do tratamento dos problemas da judicialização brasileira, cenário no qual a Advocacia-Geral da União se coloca como peça-chave no relacionamento interinstitucional entre Ministério Público, Defensoria Pública e Poder Judiciário.

REFERÊNCIAS

- Acevedo, M. E. S. (2022). La inteligencia artificial en el sector público y su límite respecto de los derechos fundamentales. *Estudios Constitucionales*, 20(2), pp. 257-284. <https://doi.org/10.4067/S0718-52002022000200257>.
- Alegria, J. (2023). Anotaciones iniciales para una reflexión ética sobre la regulación de la Inteligencia Artificial en la Unión Europea. *Revista de Derecho*, 28, pp. 1-34. [<https://orcid.org/0000-0003-4532-4415>].
- Alves, A. A. dá C. & Suriani, F. M. F. (2024). A Construção do Contencioso 5.0 na Procuradoria-Geral Federal. In: Lima, F. L. de A. et al. (Orgs.), *Direito Administrativo 4.0: desafios na Era das novas tecnologias*, Deerfiel Beach, Flórida: Pembroke Collins, pp. 92-130.
- Andrade, M. D. & Prado, D. A. (2022). Inteligência artificial para a redução do tempo de análise dos recursos extraordinários: o impacto do projeto Victor no Supremo Tribunal Federal. *Revista Quaestio Iuris*, 15(1), p. 53–78.
- Asensi, F. D. (2013): *Direito à Saúde. Práticas Sociais Reivindicatórias e sua Efetivação* (Curitiba, Juruá Editora).
- Avritzer, L. & Marona, M. C. (2014). Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 15, pp. 69-94. [<http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220141504>].
- Banchio, P. R. (2024). Gobierno Electrónico para La Transparencia y Buena Gobernanza en La Administración Pública. In: Lima, F. L. de A. et al.(Orgs.), *Direito Administrativo 4.0: desafios na Era das novas tecnologias*, Deerfiel Beach, Flórida: Pembroke Collins, p. 33-46.
- Bonat, D., Assis, G. & Rocha, M. C. G. dá S. (2022). Acesso à Justiça, Grupos Vulneráveis e Exclusão Digital: uma Análise Crítica do Atendimento da Defensoria Pública do Estado de Goiás Durante a Pandemia da Covid-19. *Revista de Direito Público*, 14(102), p. 154-175. [<https://doi.org/10.11117/rdp.v19i102.6524>]
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, de 15 de outubro de 1988*. [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm].
- Brasil. (1991). Lei nº 8.213, 1991-jul-24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm].
- Brasil. (1997). Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, antes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei nº 9.081,

de 19 de julho de 1995, e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19469.htm].

Brasil. (2015). Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm#art44].

Brasil. (2016). Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016. Altera a remuneração de servidores públicos; estabelece opção por novas regras de incorporação de gratificação de desempenho a aposentadorias e pensões; altera os requisitos de acesso a cargos públicos; reestrutura cargos e carreiras; dispõe sobre honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, suas autarquias e fundações; e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113327.htm]

Brito, R. L. P. (2021). La Inteligencia Inhumana. La Evolución de Los Derechos Humanos. *Derechos y Libertades*, 45(2), p.163-198.

Cabral, F. G. & Sarai, L. (2024). Controle da Administração Pública e o Uso de Tecnologias: o que esperar dessa relação? In: Lima, F. L. de A. et al.(Orgs.), *Direito Administrativo 4.0: desafios na Era das novas tecnologias*, Deerfiel Beach, Flórida: Pembroke Collins, p. 71-91.

Cappelletti, M. & Garth, B. (2022). *Acesso à Justiça*. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor.

Cordero, C. R. (2022). Inteligencia artificial en la justicia (del juez-robot al asistente-rebot del juez. *Revista de Derecho Público*, 96, p.143-147.

Del Cerro, M. (2022). Transparencia y eficiencia algorítmica en un escenario de “IA Fuerte”. *Arts Iuris Salmanticensis*, 10, p. 11-26. [https://doi.org/10.14201/AIS20221021126].

Desordi, D. & Della Bona, C. (2020). A inteligência artificial e a eficiência na administração pública. *Revista de Direito*, 12(2), p. 1-22. [https://doi.org/10.32361/202012029112].

Fejes, E.; Futó, I. (2021). Artificial Intelligence in Public Administration – Supporting Administrative Decisions. *Public Finance Quarterly*, 66(1), p. 23-51. [https://doi.org/10.35551/PFQ_2021_s_1_2].

Fernandes, Florestan. (2006). *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5. ed. São Paulo. Globo.

Herrera, I. H. (2023). La relación entre persona humana y técnica: Ensayo de antropología jurídica. *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, 12, p. 1-19.

- Igreja, R. L. & Rampin, T. T. D. (2021). Acesso à Justiça: um debate inacabado. *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, 1(2), p. 191-220. [https://doi.org/10.53798/suprema.2021.v1.n2.a68]
- Lauris, É. (2015). Uma questão de vida ou morte: para uma concepção emancipatória do acesso à justiça *Revista Direito & Práxis*, 6(10), p. XXXXX.
- Lima, F. L. de A. (2023). A evolução da transformação digital na Administração Pública contemporânea: desafios na Era dos Dados e da Inteligência Artificial. *Jus*. [https://jus.com.br/artigos/102516/a-evolucao-da-transformacao-digital-na-administracao-publica-contemporanea-desafios-na-era-dos-dados-e-da-inteligencia-artificial].
- Lima, F. L. de A., Cleto, L. D., Mendes, V. A. M. F. & Lucena, A. S. (2023). Governança Pública e Transformação digital na Administração Pública Brasileira. In: *Direito Atual: Debate e Crítica* Santo Ângelo: Editora Metrics, v. 2, p. 101-112.
- Maia Filho, M. S.; Junquilha, T. A. (2018). Projeto Victor: Perspectivas de aplicação da inteligência artificial ao direito. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, 19(3), p. 218-237.
- Peset, J. M. G. (2021). Decisiones administrativas automatizada en materia social: algoritmos en la gestión de la Seguridad Social y en el procedimiento sancionador. *Labos* 2(2), p. 22-42.
- Rampin, T. T. D., Igreja, R. L. & Bonat, D. (2022). Democratização de Acesso à Justiça e as Transformações no Sistema de Justiça. *Revista de Direito Público*, 14(102), p. XX.
- Romani, G. F., Pinochet, L. H. C., Pardim, V. I. & Souza, C. A. (2023). A segurança como fator-chave para a cidade inteligente, a confiança dos cidadãos e o uso de tecnologias. *Revista de Administração Pública*, 57(2), p. 7-XXX.
- Ruíz, L. G. O. & Becerra, J. (2022). La Inteligencia Artificial en la decisión jurídica y política. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 49(1). DOI: [https://dx.doi.org/10.12795/araucaria.2022.i49.10].
- Sadek, M. T. A. (2014). Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. *Revista da USP*, 11, p. XXX.
- Siebel, T. M. (2021). *Transformação Digital, Como Sobreviver e Prosperar em uma Era de Extinção em Massa*, Alta Books Editora.
- Silva, M. de P. R. & Lima, F. L. de A. (2024). Inteligência Artificial Aplicada aos Tribunais Superiores brasileiros: Desafios na busca pelo Princípio da Eficiência. In: Lima, F. L. de A. et al. (Orgs.), *Direito Administrativo 4.0: desafios na Era das novas tecnologias*, Deerfiel Beach, Flórida: Pembroke Collins, p. 47-70.
- Souza Jr., J. G. (2008). Para uma concepção alargada de acesso à justiça. *Revista Jurídica da Presidência da República* 10(90), p. XXX.

- Toleto, A. T. & Mendonça, M. (2023). A aplicação da inteligência artificial na busca de eficiência pela administração pública. *Revista do Serviço Público*, 74(2), p. 410-438.
- Uuquiza, A. H. A. & Correia, A. L. (2018). Acesso à Justiça em Cappelletti/Garth e Boaventura de Souza Santos. *Revista de Direito de Brasileira*, 20(8), pp. XXX.
- Zockun, M. & Zockun, C. Z. (2023). Limites éticos e jurídicos à produção do ato jurídico estatal com base em inteligência artificial: o ato jurídico produzido sem consciência ou vontade. *Cardenos de Dereito Actual*, 20, p. XXX.