



**FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ DIREITO**

**JULIANA COUTO FAZIO**

**SISTEMA MULTIPORTAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: uma  
reflexão sobre o uso de ODR na relação do INSS com os beneficiários.**

**RECIFE  
2022**

JULIANA COUTO FAZIO

**SISTEMA MULTIPORTAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: uma reflexão  
sobre o uso de ODR na relação do INSS com os beneficiários.**

Trabalho de Conclusão do Bacharelado em  
Direito da Faculdade Damas da Instrução Cristã  
– FADIC, como requisito parcial para obtenção  
do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: **Renata Cristina Othon Lacerda  
Andrade**

**RECIFE  
2022**

Catálogo na fonte  
Bibliotecário Ricardo Luiz Lopes CRB-4/2116

Fazio, Juliana Couto.  
F287s Sistema multiportas na administração pública: uma reflexão sobre o uso de ODR na relação do INSS com os beneficiários / Juliana Couto Fazio. - Recife, 2022.  
54 f.

Orientador: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Renata Cristina Othon Lacerda Andrade.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia - Direito) – Faculdade Damas da Instrução Cristã, 2022.  
Inclui bibliografia.

1. Acesso à justiça. 2. Sistema multiportas. 3. Tecnologia. 4. ODR. I. Andrade, Renata Cristina Othon Lacerda. II. Faculdade Damas da Instrução Cristã. III. Título.

340 CDU (22. ed.)

FADIC (2022.2-015)

JULIANA COUTO FAZIO

**SISTEMA MULTIPORTAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: uma reflexão  
sobre o uso de ODR na relação do INSS com os beneficiários.**

Trabalho de Conclusão do Bacharelado em  
Direito da Faculdade Damas da Instrução Cristã  
– FADIC, como requisito parcial para obtenção  
do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

---

Profª Dr.ª Renata Othon Lacerda de Andrade – Orientadora

---

Profª Dr.ª xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

---

Profª Dr.ª xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

## AGRADECIMENTOS

O momento de conclusão de uma segunda graduação, certamente, tem uma lista enorme de agradecimentos, principalmente devido a tantos percalços e dificuldades encontradas no caminho. Agradeço inicialmente a Deus que me deu saúde e perseverança para chegar até aqui.

Agradeço a minha família que me apoiou na decisão de fazer o curso de Direito, e de forma mais direta, a minha filha Letícia que, mesmo de longe, me ajudou com as questões tecnológicas, sobretudo no período da pandemia. Agradeço ao meu filho Arthur que viveu a passagem da infância para adolescência convivendo com uma mãe estudante de novo, não foi fácil para nenhum de nós, por isso agradeço por sua compreensão.

Agradeço a parceria dos amigos, em especial de Nohab Rocha por tantas conversas estimulantes, por estudarmos juntos e por me apoiar nos momentos difíceis.

Agradeço a todos os professores e todas as professoras que se dedicaram e proporcionaram excelentes discussões na sala de aula e que possibilitaram a ampliação dos nossos horizontes.

Faço aqui um agradecimento especial a minha professora e orientadora Renata Andrade, mulher de raciocínio rápido e de um pragmatismo invejável, qualidades que me levaram a escolhê-la para orientação.

Por fim, agradeço a todo corpo de funcionários da Faculdade Damas, em especial agradeço à Alexandra e Ricardo da biblioteca sempre foram muito gentis e prontos para ajudar.

*Dedico este trabalho a todos os assistidos e assistidas que atendi no meu estágio na DPU.*

## RESUMO

Trata-se de uma pesquisa para o trabalho de conclusão do Curso de Direito da Faculdade Damas cujo objetivo é analisar o sistema multiportas no âmbito da administração pública a partir da observação do funcionamento do aplicativo MeuINSS (ferramenta tecnológica) e da possibilidade dessa ferramenta ser uma porta do sistema. Para tanto, considera-se a hipótese de que o uso de ferramentas tecnológicas, como o aplicativo MeuINSS, para resolução de conflitos pela administração pública é uma forma de democratizar o acesso à justiça. Para isso, é necessário analisar a teoria de Susskind, como principal referencial teórico, bem como apresentar o sistema multiportas no ordenamento jurídico brasileiro e que a resolução de disputa online (ODR) é sua porta tecnológica. Em seguida, apresentar as possibilidades de uso dos métodos autocompositivos pela administração pública e descrever a estrutura administrativa do INSS. No terceiro capítulo, pretende-se relacionar o uso de ferramentas tecnológicas, como o aplicativo MeuINSS entre outras usadas pelo judiciário, com a ampliação do acesso à justiça. Ao final, a conclusão resultou por refutar a hipótese do estudo, pois, muito embora as ferramentas tecnológicas tenham potencial para democratizar o acesso à justiça, o aplicativo MeuINSS não constitui uma plataforma de resolução e prevenção de conflitos, portanto não pode ser considerado uma das portas do sistema multiportas. A metodologia empregada para realização deste trabalho será qualitativa, pois pretende analisar e descrever sobre o processo de resolução consensual de conflitos entre o INSS e os beneficiários por via virtual. Após a revisão bibliográfica será feita a análise das observações empíricas realizadas durante o estágio na DPU, juntamente com a análise da funcionalidade do aplicativo.

**Palavras-chave:** acesso à justiça; sistema multiportas; tecnologia; ODR.

## ABSTRACT

The current project has the objective of analyzing the multiport system within the scope of public administration from the observation of the working function of the application MeuINSS (technological tool) and the possibility of this application being a door to the system. The hypothesis is that the use of technological tools such as the application MeuINSS for the purposes of conflict resolution by public administration is a form of democratization the access to the justice system. To that end, Susskind is used as the main theoretical framework and it is aimed for the following steps to be conducted: first presenting the multiport system in the Brazilian legal system and that the online dispute resolution (ODR) is its technological door. Then, presenting the possibilities of self-composition methods use by the public administration and describe the administrative structure of INSS (Brazilian Social Security Institute). In the third chapter, it is intended to relate the use of technological tools, such as the application MeuINSS and other tools used by the judiciary branch, with the expansion of access to the justice system. The methodology used to conduct this project will be qualitative, because there is an intent to analyze and describe the consensual conflict resolution process between the INSS and the benefactors of INSS virtually. After the literature review, the analysis of empirical observations will be conducted during the author's internship at DPU (public defender's office), in tandem with an analysis of the functionality of the application.

**Keywords:** access to the justice; system multiport; system technology; ODR.

## **LISTA DE SIGLAS**

BPC- Benefício de Prestação Continuada

CJF - Conselho de Justiça Federal

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CRPS – Conselho de Recurso da Previdência Social

DPU - Defensoria Pública da União

IA - Inteligência Artificial

INSS Instituto Nacional do Seguro Social

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

ODR - Online Dispute Resolution

PAP – Processo Administrativo Previdenciário

TRF -Tribunal Regional Federal

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>2</b>	<b>APRESENTAÇÃO DO SISTEMA MULTIPORTAS E SEU ACOLHIMENTO PELO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO</b> .....	12
2.1	A judicialização da vida.....	12
2.2	Sistema judiciário e os métodos adequados de resolução de controvérsias.....	13
2.3	E o sistema multiportas no Brasil? .....	16
2.4	ODR como uma das "portas" do sistema multiportas .....	20
<b>3</b>	<b>O SISTEMA MULTIPORTAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA</b> ....	25
3.1	Da releitura dos princípios à aplicação do sistema multiportas na administração pública..	25
3.2	O uso da mediação e conciliação pela administração pública .....	27
3.3	A estrutura administrativa do INSS e a resolução de conflitos.....	30
<b>4</b>	<b>A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA ATRAVÉS DO USO DE FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS PARA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS</b> .....	36
4.1	A transformação do judiciário pela via tecnológica: a teoria de Susskind.....	36
4.2	Do Tribunal Online ao Governo Digital e a adaptação do Judiciário .....	38
4.3	A digitalização do INSS.....	42
4.4	ODR E INSS: limites e possibilidades.....	45
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	48
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	51

## 1 INTRODUÇÃO

Durante um estágio na Defensoria Pública da União (DPU) fiz vários atendimentos a pessoas que têm benefício assistencial concedido pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), muitas vezes os beneficiários tentavam resolver suas demandas pelo aplicativo MeuINSS (Central de Serviços Digitais) ou pelo telefone 135 mas, raramente conseguiam. Por conseguinte, observei que demandas que poderiam ser resolvidas administrativamente, acabavam sendo judicializadas.

O excesso de judicialização tem comprometido o direito fundamental à razoável duração do processo. De acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>1</sup>, em 2020, as ações em que o INSS é parte representaram os seguintes percentuais em cada TRF: 55% no TRF5, 79% no TRF4, 69% no TRF3, 58% no TRF2 e 69% no TRF1.

Embora a criação do aplicativo MeuINSS tenha sido uma importante iniciativa na prestação do serviço público, o mal funcionamento desse canal de comunicação pode levar a perda de direitos e conseqüentemente a uma ampliação na demanda judicial. Observa-se que o usuário tem dificuldade de várias ordens no acesso ao aplicativo, de modo que não consegue ver seu direito garantido por aquela via.

Essa experiência suscitou uma série de questionamentos que foram sendo delimitados até formar um problema de pesquisa, qual seja, O aplicativo "MeuINSS" pode ser considerado uma plataforma de resolução consensual de conflitos - *Online Dispute Resolution* (ODR)- no âmbito do sistema multiportas?

O sistema multiportas oferece formas adequadas de resolução de controvérsia fora do sistema judiciário, embora o judiciário também use (sobretudo depois do CPC/2015) os métodos autocompositivos desse sistema. O sistema multiportas se caracteriza pela celeridade, desburocratização, em alguns casos, menor custo que o judicial, e principalmente por uma resolução consensual do conflito entre as partes. Nesse sentido parte-se do pressuposto de que o sistema multiportas oferece uma ampliação do acesso à justiça. O sistema multiportas abarca métodos de resolução de controvérsias como: conciliação, mediação, arbitragem, negociações, sejam elas de forma física ou virtual. Embora entenda-se que esses métodos podem ser realizados com o auxílio da tecnologia

---

<sup>1</sup>BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Juizados Especiais Federais**: sumário executivo. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/05/sumario-executivo-juizados-especiais-federais-260522.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2022.

(vídeoconferências, emails, etc.) ela se limita à oferecer um canal de comunicação. Neste trabalho entende-se que a ODR é a porta tecnológica do sistema por ser uma plataforma que oferece propostas de negociação e solução da lide por meio de inteligência artificial, ou seja, não é um mero canal de comunicação.

Com o advento da pandemia, as tecnologias disruptivas se expandiram exponencialmente através de home officer, de teleconsultas, e-commerce, etc. São tecnologias que já existiam, mas que tiveram seu uso ampliado e o desempenho acelerado. Essa virtualização do mundo da vida não deixou os conflitos de fora e foi preciso investir em novas formas de resolução de conflitos. Assim, o judiciário, as autarquias e órgãos públicos, em geral, tiveram que disponibilizar canais de comunicação e plataformas de inteligência artificial (IA), ou não, capazes de resolver controvérsias e as demandas dos cidadãos. A ODR é anterior a esse contexto pandêmico, mas ela se proliferou dentro da amplitude da virtualização da vida, onde se estabelecem novas relações sociais, ou, pelo menos, novos tipos de sociabilidades e tem sido muito utilizada no e-commerce.

Ocorre que, durante a pandemia, sobretudo no primeiro ano, com as agências do INSS fechadas, a população passou acessar muito mais o aplicativo MeuINSS, o qual se tornou o principal acesso do cidadão ao serviço público de seguridade social. Entretanto, isso parece não se refletir na diminuição da judicialização de ações contra o INSS.

Essa observação aponta para necessidade de se refletir sobre a relação da administração pública com o sistema multiportas. Sabe-se que a administração pública, fundamentada no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e no princípio da indisponibilidade do interesse público, se considera “impedida” de utilizar os métodos do sistema multiportas. Porém, a releitura desses princípios tem possibilitado uma maior abertura da administração pública para o sistema multiportas, como será demonstrado.

Diante do exposto, o objetivo da pesquisa é analisar o sistema multiportas no âmbito da administração pública a partir da observação do funcionamento do aplicativo MeuINSS (ferramenta tecnológica) e da possibilidade dele ser uma porta do sistema. Considera-se a hipótese de que o uso de ferramentas tecnológicas, como o aplicativo MeuINSS, para resolução de conflitos pela administração pública é uma forma de democratizar o acesso à justiça.

Então, especificamente irá se analisar as possibilidades de uso dos métodos autocompositivos (tecnológicos ou não) pela administração pública. A administração

pública, neste trabalho, engloba também o Poder Judiciário enquanto prestador de serviço. Se o objetivo é verificar se uma ferramenta tecnológica é capaz de ampliar o acesso à justiça, é necessário identificar o que o próprio judiciário tem feito, em termos tecnológicos, para igualmente democratizar o acesso à justiça.

O conceito de acesso à justiça visto aqui não é o equivalente a entrada na justiça, mas sim a justiça efetiva enquanto serviço prestado, justiça de resultado. Nessa perspectiva, a satisfação do direito das partes pode ser de forma judicial ou extrajudicial.

Para alcançar os objetivos propostos, optamos por pesquisa descritiva, aplicada e de natureza bibliográfica, nela será utilizado método dedutivo, pois o estudo pretende descrever uma situação e para isso parte do geral (A resolução consensual de conflitos pela administração pública dentro do sistema multiportas) para o específico (A resolução consensual de conflitos entre o INSS e o beneficiário por meio de uma plataforma digital). A Metodologia será qualitativa, pois pretende analisar e descrever sobre o processo de resolução consensual de conflitos entre o INSS e os beneficiários por via virtual.

Após a revisão bibliográfica será feita a análise das observações empíricas realizadas durante o estágio na DPU, juntamente com a análise da funcionalidade do aplicativo.

## **2 APRESENTAÇÃO DO SISTEMA MULTIORTAS E SEU ACOLHIMENTO PELO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

A perspectiva desenvolvida neste trabalho é de que o sistema multiortas oferece métodos adequados para resolução de conflitos, que ele não se opõe a jurisdição estatal, que ele deve ser entendido como um sistema complementar<sup>2</sup> e que se integra ao escopo da jurisdição que é a pacificação social. Essa, por sua vez, é um dos fundamentos da República previsto no Art. 4º, inciso VII da Constituição da República Federativa do Brasil.

Assim, sendo esse um dos fundamentos da República, decidiu-se começar este capítulo apresentando o movimento que engendrou a criação da CRFB/1988. O movimento neoconstitucionalista, em poucas palavras, foi um fenômeno que se opunha ao modelo positivista legalista do sistema jurídico no qual a Constituição se limitava à formação do Estado e determinar o sistema político.

Nessa perspectiva, observa-se como o neoconstitucionalismo trouxe uma mudança paradigmática para as democracias ocidentais e possibilitou a judicialização de direitos fundamentais, pois tem normas garantidoras de direitos individuais e coletivos, e, ao mesmo tempo, tem normas programáticas que estabelecem diretrizes a serem cumpridas pelo Estado.

### **2.1 A judicialização da vida**

O debate acerca do Neoconstitucionalismo (fenômeno político-jurídico que irradiou-se no mundo ocidental no período pós Segunda Guerra Mundial) só chegou ao Brasil na década de 80 e culminou com a promulgação da Constituição de 1988. Esse fenômeno é considerado uma evolução do Direito, pois vincula o Direito à moral por meio dos princípios. Além disso, a Constituição (antes, dotada tão somente de caráter político) passou a ter força normativa, ou seja, passou a condicionar "a validade e o sentido de todas as normas do direito infraconstitucional" (BARROSO, 2007, p. 8). Nessa conjuntura, observa-se a repercussão do neoconstitucionalismo nos Três Poderes. Destaca-se, para os objetivos deste trabalho, como o papel do Poder Judiciário é ampliado, ele deixa de ser

---

<sup>2</sup> Este trabalho se filia à parte da doutrina que considera os métodos autocompositivos como "equivalentes jurisdicionais" (DIDIER, apud, SOUSA, 2017).

apenas "boca da lei" e passa a ter a possibilidade de "criar o direito", no sentido de ter se tornado o intérprete da norma jurídica.

Além dessa transformação no Poder Judiciário, observa-se também que a constitucionalização dos direitos fundamentais deu maior segurança jurídica para garantia desses direitos, independentemente das questões políticas. Diante disso, vê-se uma nova realidade no Brasil, a eclosão da judicialização da política e das relações sociais. Especificamente em relação à judicialização das relações sociais, observa-se as demandas pela concretização dos direitos fundamentais.

Essa nova perspectiva juntamente com o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional tornou possível a "judicialização da vida" e um aumento exponencial da procura da população para resolver conflitos por meio de decisão adjudicada. É nesse contexto que nasce a cultura da justiça contenciosa, ou seja, "[...] o litígio perante o juiz era visto como a única forma de resolução de conflitos." (BELLOCCHI; ALVIM, 2021, p. 428).

Diante do enorme volume de demanda do jurisdicionado, como forma de garantir o direito fundamental de acesso à justiça em consonância com a razoável duração do processo, o Brasil adotou medidas comprovadamente eficazes em outros países, tais como, assistência judiciária gratuita (Defensorias Públicas); representatividade aos direitos difusos e coletivos; a criação dos juizados especiais (celeridade de processos cujo as demandas são mais simples). Apesar disso, diante da complexidade e dinamicidade da vida na sociedade contemporânea, "constatou-se que o processo judicial clássico, como ferramenta do Poder Judiciário para prestar a jurisdição, não representava [mais] a melhor, única e mais adequada forma de solução para todo e qualquer conflito." (SOUSA, 2017, p. 29).

## **2.2 Sistema judiciário e os métodos adequados de resolução de controvérsias**

Na tentativa de se encontrar formas mais adequadas para resolução de conflitos, não só para diminuir a sobrecarga do judiciário mas, sobretudo, para criar uma forma capaz de oferecer métodos de resolução de controvérsia com respostas de qualidade, dando ao cidadão a plena satisfação do seu direito, estudiosos começaram a pesquisar e desenvolver esses métodos como alternativa ao sistema jurídico. "A partir daí, assistiu-se a uma série de reformas no sistema de justiça civil de diversos países para difundir e incorporar ao

processo judicial as chamadas ADRs.”<sup>3</sup> (SOUSA, 2017, p. 29), que será tratado mais adiante.

De acordo com Rosalina Sousa (2017) dois movimentos se destacaram, na década de 1970, ao trilhar esse caminho em busca da resolução alternativa de conflitos: um deles foi o Projeto Florença, coordenado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth e que deu origem ao livro "Acesso à justiça" - leitura obrigatória dos estudantes de Direito no Brasil. No referido livro, resultado de uma pesquisa de anos em vários países, é apresentada a ideia de que o acesso à justiça no mundo contemporâneo se deu por meio de três ondas renovatórias: (i) a primeira onda se refere à assistência judiciária gratuita, pois o alto custo das demandas judicializadas era um obstáculo ao efetivo acesso à justiça, sobretudo para os mais pobres, em meados dos anos 60 e 70 observou-se, nos países ocidentais uma onda de reformas jurídicas para que o Estado arcasse - seja através da criação de órgãos, como equivalentes à Defensoria, seja por meio da remuneração de prestação de serviço advocatício - com as despesas do acesso à justiça para aqueles que não podiam arcar; (ii) a segunda onda se refere à representatividade jurídica para os interesses difusos, ou seja, os interesses coletivos ou grupais, a renovação dessa onda se refere a uma verdadeira "revolução" no direito civil que, até os anos 1970, não considerava parte legítima quem quisesse representar um interesse coletivo (v.g. interesse sobre o meio ambiente, direito do consumidor); (iii) e a terceira onda chamada de "ênfase de acesso à justiça" se caracteriza pela "[...] atenção no conjunto geral das instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas na sociedade moderna[...]" (CAPELLETTI; GARTH, 1988, p. 65). Na terceira onda renovatória houve a percepção de que apenas a representação judicial aperfeiçoada, conquistada na primeira e segunda onda, não era suficiente se não fosse acompanhada de mudanças no procedimento. Afinal, o que torna um direito material efetivo são as regras do procedimento.

Essas questões levaram à reflexão de novas formas de procedimentos, o que Cappelletti e Garth (1988) entendem que seria uma verdadeira reforma do judiciário

"[...]esse enfoque encoraja a exploração de uma ampla variedade de reformas, incluindo alterações nas formas de procedimentos, mudanças nas estruturas dos tribunais ou a criação de novos tribunais, o uso de pessoas leigas ou para profissionais, tanto como juízes como quanto como defensores,

---

<sup>3</sup> *Alternative Dispute Resolution* - técnicas alternativas de resolução de conflitos

modificações no direito substantivo destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução dos litígios." (CAPELLETTI, GARTH, 1988, p. 65).

Dito de outro modo, o autor trata da necessidade de adaptação do procedimento (do processo civil) ao tipo de litígio, o que pode-se inferir como uma adequação do método de resolução de conflito com o tipo da demanda.

O outro movimento que se destacou na mesma época foi desenvolvido por Frank Sander, professor da Faculdade de Direito de Harvard, que apresentou um documento de sua autoria sobre "Variedades do processamento de conflitos" (*Varieties of dispute processing*) na *Pound Conference* (CRESPO, 2012). Na Conferência ele explicou sobre um modelo multifacetado de resolução de conflitos que vem a ser o Tribunal Multiportas (originalmente "centro abrangente de justiça"). Para Sander, as diferentes formas de resolução de conflitos por meio de mediação, negociação, arbitragem e med-arb<sup>4</sup> eram diferentes portas e cada uma oferecia uma forma adequada de tratar e processar determinados conflitos. Porém, segundo o próprio autor, a execução não é tão simples como a ideia, pois esse trabalho de triagem, de escolha da porta adequada não é uma tarefa simples.

A ideia do Tribunal Multiporta pode ser assim resumida:

[...] quando o jurisdicionado se dirigisse ao Estado para se servir do instrumento de solução de conflitos disponibilizado, não devia encontrar somente a jurisdição, mas outras "portas", com outros mecanismos disponíveis, a exemplo da mediação, da conciliação e da arbitragem. O Poder Judiciário, fechado em um sistema composto de juízes, partes, promotores e advogados, não deveria ser a única maneira de se resolver conflitos. (SOUSA, 2017, p. 33).

Essas ideias trazidas por Capelletti e por Sander, entre outros, foram se popularizando pelo mundo e vários países foram incrementando seus sistemas jurídicos com reformas que abarcassem ADRs -*Alternative Dispute Resolution*<sup>5</sup>.

Podemos dizer que a ADR são as "portas" do sistema multiportas e abrange:

<sup>4</sup> Combinação de mediação e arbitragem. CRESPO, Mariana Hernandez **Tribunal Multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

<sup>5</sup> O conceito de "alternatividade" da sigla original vem sendo interpretado, ultimamente, como "adequação", hoje lê-se Resoluções Adequadas de Disputas, e não Resolução Alternativa de Disputas, pois o método de resolução escolhido não deve ser entendido como uma alternativa ao judiciário e sim uma escolha mais adequada diante da lide apresentada.

mediação, negociação, arbitragem, med-arb, conciliação, formas virtuais de resolução de conflitos como as ODR<sup>6</sup> - *Online Dispute Resolution*, entre outras. Observa-se que as ADRs visam a composição de um sistema capaz de receber diferentes demandas e capaz de dar soluções adequadas e eficazes para a imensa diversidade de conflitos existente na sociedade. Ou seja, é possível alcançar a pacificação social por diferentes formas, por múltiplos processos e não só pelo processo jurídico.

Lessa Neto (2015, p. 432) explica com muita clareza a importância de se adotar o modelo multiportas no ordenamento jurídico:

O modelo multiportas é essencialmente democrático e participativo. Ele parte da noção de empoderamento e de que o cidadão deve ser o principal ator da solução do seu conflito. No processo civil tradicional a parte é um sujeito passivo, que não se manifesta ou atua no processo. De modo geral, apenas fala através de seu advogado, por petições escritas. No modelo multiportas ele tem a chance de falar diretamente construir a solução do seu conflito. Adotar este modelo é uma alteração na própria lógica tradicional do Poder Judiciário perante a sociedade.

Portanto, o sistema multiportas não deve ser entendido como uma alternativa ao sistema jurídico e sim como um complemento. Ademais, o processo judicial, enquanto procedimento mesmo, pode utilizar técnicas de mediação e conciliação, como veremos adiante.

### **2.3 E o sistema multiportas no Brasil?**

Muito antes de se falar em modelo multiportas no Brasil, sabe-se que o método de conciliação era conhecido desde a época das Ordenações no período colonial.

Desde as Ordenações Manuelinas e Filipinas já constava a opção de conciliar, com o fim de se evitarem maiores dissabores e despesas às partes. O CPC de 39 nada dispunha acerca da conciliação, muito menos a respeito da mediação. A versão original do CPC de 1973, por sua vez, previa nos artigos 447 e 448 a possibilidade de o juiz tentar compor as partes, mediante conciliação, levada

---

<sup>6</sup> Há autores que não consideram a ODR como uma das "portas" da ADR por entenderem que a ODR pode apresentar soluções para conflitos, tanto extrajudiciais quanto auxiliar em decisões judiciais. Assim, essa segunda opção fugiria do escopo da ADR. Inobstante essas considerações, o presente trabalho segue o entendimento dos estudiosos que consideram que a ODR é a porta tecnológica da ADR, ou seja, é a porta tecnológica do sistema multiportas.

a termo e homologada por sentença. (BELLOCCHI; ALVIM, 2021, p. 428)

Em que pese sabermos que a existência da conciliação no Brasil não é novidade, ela só passou a fazer parte do olhar perscrutador dos operadores do direito depois da Constituição de 1988 que determinou a pacificação social como um dos fundamentos da República.

Nessa perspectiva, embora alguns autores considerem o CPC de 2015 como o marco de entrada do sistema multiportas no ordenamento jurídico pátrio, é importante destacar que já havia previsão legal de alguns métodos consensuais de resolução de controvérsia, como por exemplo a Lei nº 9.099 de 1995 (Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais) que no Art. 22 prevê: "A conciliação será conduzida pelo Juiz togado ou leigo ou por conciliador sob sua orientação". Outro exemplo foi a lei de arbitragem, Lei nº 9.307 de 1996, que estabelece no seu Art. 1º. "As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis." Em 2002 o STF reconheceu a constitucionalidade da sentença arbitral estrangeira (BELLOCCHI; ALVIM, 2021, p. 431) o que ampliou ainda mais a procura por esse método de resolução de disputas. Em 2015 foi feita uma alteração na Lei de Arbitragem que possibilitou a utilização de arbitragem pela administração pública direta e indireta "para dirimir conflitos de direitos patrimoniais disponíveis." (Art. 1º §1º).

Nesse âmbito, mas não antes do CPC de 2015, foi promulgada a Lei de Mediação (Lei nº 13.140 de 2015) que "dispõe sobre mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública." (Art. 1º caput).

Em 2010, a Resolução nº 125 do CNJ "Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses **no âmbito do Poder Judiciário** e dá outras providências."

Diante do exposto, vê-se que a discussão a respeito do uso de métodos consensuais de resolução de controvérsias já permeava os debates dos operadores do direito muito antes de 2015.

Porém, do ponto de vista do procedimento no âmbito do judiciário, é possível afirmar que o modelo multiportas foi adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro a partir do Novo Código de Processo Civil (CPC/2015 - Lei nº 13.105/2015).

Assim, o procedimento civil no CPC/2015 foi dividido em duas fases: inicialmente, há um esforço de solução consensual entre as partes por meio da conciliação e mediação, então, posteriormente, inicia-se o procedimento litigioso. No CPC/2015 há um capítulo dedicado a essa questão: "Capítulo V - Da audiência de conciliação ou de Mediação, Art. 334". Na seção V (Art. 165 ao Art. 175) do referido diploma legal, encontra-se toda regulamentação para a prática dos mediadores e conciliadores judiciais. Há também uma recomendação especial para as ações de família.

Art. 694. Nas ações de família, **todos os esforços serão empreendidos para a solução consensual da controvérsia**, devendo o juiz dispor do auxílio de profissionais de outras áreas de conhecimento para a mediação e conciliação. (CPC, 2015, grifo nosso).

Com isso, entende-se que o próprio sistema jurídico reconhece que a forma mais adequada de resolver as controvérsias das ações de família é por meio de mediação e conciliação que são métodos do sistema multiportas.

A audiência de conciliação ou mediação, que ocorrem nos Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos (Cejusc)<sup>7</sup>, não são momentos para acusação ou contestação, e não são presididas por juízes. Nessas audiências, dirigidas por conciliadores ou mediadores, são usadas técnicas de autocomposição entre as partes e, não havendo resolução do conflito nessas audiências, passasse para fase litigiosa em que o juiz, ao final do processo, dará uma decisão adjudicada. De outro lado, finda a audiência de conciliação ou mediação e feito um acordo entre as partes, o juiz dará sentença homologatória nos termos do Art. 487, III, b, do CPC.

É importante destacar que o estímulo dado pelo CPC/2015 para as resoluções consensuais é quase impositivo, visto que só há duas possibilidades em que a fase de solução consensual será dispensada, quando as partes manifestarem expressamente desinteresse pela conciliação (esse ato volitivo não é tácito, inclusive, a ausência injustificada na audiência gera multa de até 2% do valor da causa, conforme previsto no Art.334, §8º) ou quando o conflito não admitir autocomposição (quando a lide não envolve direito transacionável). Essa segunda possibilidade pode ser inferida pela leitura do Art. 3º, §2º do CPC/2015. "O Estado promoverá, **sempre que possível**, a solução consensual dos

---

<sup>7</sup> Art. 165 do CPC/2015. Esses Centros podem ser mantidos pelo Judiciário ou pertencer a instituição comprovadamente credenciada.

conflitos." (grifo nosso).

Essa "impositividade" trazida pelo CPC/2015 é reflexo de uma mudança paradigmática no sistema da justiça civil, como bem expressa Lessa Neto (2015, p. 4) quando se refere a Resolução 125 do CNJ:

A Res. CNJ 125, de 29.11.2010, estabeleceu uma política nacional para o tratamento adequado de conflitos no âmbito do Poder Judiciário. Ou seja, o Poder Judiciário não é mais um local apenas para o julgamento, mas para o tratamento adequado de conflitos. Tratamento adequado significa perceber as particularidades de cada caso e as potencialidades de cada técnica e meio. Não se trata de uma mera questão semântica, mas do próprio paradigma organizacional da justiça civil.

Essa Resolução, de 2010, já demonstrava a necessidade da substituição da "justiça contenciosa" pela "justiça coexistencial", para usar uma expressão da professora Máira Mesquita. Ou seja, o Poder Judiciário deveria realizar também os métodos do sistema multiportas. Posteriormente, em 2015, o Novo Código de Processo Civil reforçou essa mudança paradigmática:

**Art. 3º** Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, **inclusive no curso do processo judicial.** (grifo nosso).

A possibilidade de se fazer um acordo entre as partes não ocorre exclusivamente na audiência de conciliação e mediação prevista no Art. 334 do CPC/2015, ou seja, não é apenas uma fase pré-processual. O Art. 3º do CPC/2015 esclarece justamente isso ao afirmar que pode ocorrer conciliação e mediação durante todo o curso do processo judicial, portanto, é possível afirmar que os métodos consensuais de resolução de conflitos tornaram-se normas fundamentais do processo.

Embora existam avanços para consolidação da prática do modelo multiportas no sistema jurídico, é preciso reconhecer que ainda há obstáculos estruturais, educacionais e

culturais a serem superados (LESSA NETO, 2015). Esses obstáculos podem se tornar maiores quando se trata da via tecnológica de resolução consensual de controvérsias.

#### 2.4 ODR como uma das "portas" do sistema multiportas

A ODR (Resolução de Disputa Online) é "a aplicação da tecnologia da informação e das comunicações à prevenção, gerenciamento e resolução de disputas" (NUNES, 2021). De acordo com Nunes, 2021, a ODR surgiu originalmente:

[...] em meados da década de 90 como uma resposta a disputas decorrentes da expansão do comércio eletrônico. Durante esse período a web estava se expandindo para usos comerciais, tomando-se um espaço ativo, criativo, crescente e, às vezes, lucrativo. Um ambiente assim, com um número significativo de transações e interações (onde os relacionamentos são facilmente formados e facilmente rompidos), parecia suscetível de gerar disputas. Ao mesmo tempo, também ficou claro que as divergências emergentes das atividades on-line não podiam ser resolvidas pelos canais off-line tradicionais. Com as partes provavelmente afastadas uma da outra e incapazes de se encontrar cara a cara, essas novas disputas só poderiam ser resolvidas on-line. Isso significava que novas ferramentas e recursos que exploravam os recursos de comunicação digital e processamento de informações pelos computadores tinham que ser desenvolvidos.

Nessa época, a plataforma Modria, desenvolvida e utilizada pelo site de compras *e-Bay*, se mostrou um *case* de sucesso e é considerada a primeira experiência exitosa de ODR. Foi a partir daí que surgiu a possibilidade de utilizar as novas tecnologias de informação e comunicação para expandir as formas/métodos de resolução de conflitos extrajudicial não só no âmbito do Direito do Consumidor, mas também como uma ferramenta auxiliar do Processo Civil no âmbito judicial.

A evolução da tecnologia aplicada ao Direito é chamada por Dierle Nunes de "virada tecnológica". Essa expressão se refere ao desenvolvimento, em três etapas, do emprego da tecnologia, são elas: a virtualização (digitalização), a automação e a transformação. Em relação à virtualização, temos o Processo Judicial Eletrônico (Pje); em relação a à automação, temos ferramentas de auxílio nas atividades processuais como, a triagem automatizada de casos a partir da noção de gerenciamento de litígios; e, a terceira etapa se refere à "[...] construção de novas abordagens para prevenção e resolução de conflitos" (NUNES, 2021), é onde situamos a ODR.

Ainda de acordo com Nunes (2021), um software de ODR pode "apoiar a negociação por meio da correspondência de interesses específicos com soluções em potencial ou o fornecimento de diagnósticos de problemas personalizados para o indivíduo."

Essa sofisticação de ODRs aplicadas ao direito tem sido objeto de pesquisa de muitos estudiosos. Como por exemplo, o trabalho de Carolina Moulin "Métodos de resolução digital de controvérsias: estado da arte de suas aplicações e desafios", nele a autora demonstra algumas classificações de software de ODR de acordo com o nível de autonomia.

São eles, os sistemas instrumentais (considerados de primeira geração) permitem a comunicação e o acesso à informação pela parte, a integração da tecnologia com a prática jurídica se dá de forma mais simples, por exemplo: "aplicativos de mensagens e videoconferência, sistemas de gestão eletrônica de processos, programas de edição compartilhada de documentos, etc."(MOULIN, 2021, p.4) e os sistemas principais (de segunda geração) são mais complexos que o anterior, "[...] empregam inteligência artificial para identificar normas e linhas de argumentação aplicáveis ao conflito, refinar interesses, objetivos e preferências das partes, sugerir soluções consensuais e apontar o resultado mais provável do litígio em um processo judicial" (SELA, apud, MOULIN, 2021, p. 4). Cabe destacar que esse resultado apresentado não é vinculante, ele tem natureza sugestivas, ficando a critério das partes a aceitação, recusa ou modificação do resultado apresentado. Nesse sentido, a tecnologia por meio de ODR, se apresenta como quarta parte no processo e não como substituta de uma das partes.

Experiências ineficazes de ODR nos anos 1980, levaram ao entendimento de que "[...] o raciocínio jurídico não pode ser inteiramente transportado para a lógica matemática." (MOULIN, 2021, p. 5). Assim, os pesquisadores voltaram-se para o aprimoramento da segunda geração de ODRs que, do ponto de vista de investimentos, teve três fases:

Na primeira fase, apenas universidades e centros de pesquisa financiavam projetos experimentais; na segunda, empresas passaram a investir em ODR e a patentear soluções comercializáveis; e na terceira, em curso, tem crescido o interesse em parcerias público-privadas para a institucionalização e o aprimoramento de ODR. (MOULIN, 2021, p. 5).

Sem esquecer que o uso de ODR na parceria público-privada deve passar pela questão da regulamentação dessa ferramenta, é importante destacar o crescente interesse da

administração pública em fazer uso de tecnologia para solução de problemas.

Dentro desse contexto de "virada tecnológica", a Resolução nº 358/2020 do CNJ, estabelece que os Tribunais terão prazo para disponibilizar sistema informatizado para resolução de conflitos por meio de conciliação e mediação, o que permitirá o cadastro também de casos extrajudiciais. A Resolução recomenda ainda que seja permitida negociação com troca de mensagens entre as partes, de forma assíncrona ou síncrona. Ou seja, a previsão é que o Sistema Público também permita uma autorrepresentação em parte dos casos.

Embora a "institucionalização de soluções ODR por Estados [ter] aumentado na última década" (MOULIN, 202, p.16), foi o período pandêmico que acelerou esse processo.

De acordo com o "[...] site Remate Courts Worldwide, dezenas de países aderiram, no ano pandêmico de 2020, ao modelo remoto da prestação do serviço jurisdicional, e as facilidades geradas levam a crer que será um caminho sem volta."(BATISTA FILHO, 2021). Nesse artigo o autor faz uma reflexão sobre a jurisdição estatal enquanto serviço e que o acesso efetivo do cidadão à justiça passa por uma prestação do serviço de forma eficaz. Isso foi um desafio para o judiciário durante a pandemia 2020/2021, foi preciso recriar a forma de prestar o serviço e isso só foi possível por meio da tecnologia.

Nesse sentido, destaca-se a Lei nº 13.994 de 2020 que altera a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, para possibilitar a **conciliação não presencial** no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis. Vejamos como ficou a Lei do Juizados Especial Cível, o Art. 22 "A conciliação será conduzida pelo Juiz togado ou leigo ou por conciliador sob sua orientação." agora tem dois parágrafos:

"§1º Obtida a conciliação, esta será reduzida a escrito e homologada pelo Juiz togado mediante sentença com eficácia de título executivo." [e] §2º "**É cabível a conciliação não presencial conduzida pelo Juizado mediante o emprego dos recursos tecnológicos** disponíveis de transmissão de sons e imagens em tempo real, devendo o resultado da tentativa de conciliação ser reduzido a escrito com os anexos pertinentes. (grifo nosso)

A outra alteração pertinente foi no Art. 23 da referida lei que passou a ter a seguinte redação "Se o demandado não comparecer ou recusar-se a participar da tentativa de **conciliação não presencial**, o Juiz togado proferirá sentença."

Essas alterações foram necessárias devido a situação de emergência do período

pandêmico, porém, essa realidade da utilização de tecnologia para facilitar o acesso à justiça é inexorável. Embora a prática das audiências por teleconferência não ser classificada como ODR, ela trouxe à baila a discussão da importância do uso das tecnologias no acesso à justiça e na prestação de serviços públicos de modo geral.

Nesse contexto, observou-se mais de perto a importância da tecnologia para o direito fundamental de acesso à justiça. "Reflexões sobre justiça no âmbito de ODR abrangem geralmente três aspectos: acesso à justiça, justiça procedimental e justiça de resultados" (EBNER; ZELEZNIKOW, apud MOULIN, 2021, p. 18).

O sistema multiporta viabiliza uma ampliação do acesso à justiça conforme visto anteriormente, mas sobre a ODR especificamente, é essencial que a ferramenta seja fornecida em ambientes públicos (juizados especiais, autarquias, etc) para que todos tenham acesso, pois a exclusão digital<sup>8</sup> no Brasil ainda é uma realidade. Esse é um dos desafios estruturais para implantação de ODRs.

A justiça procedimental tem natureza mais formal e um dos "[...] desafios para a regulação de ODR no Brasil é submetê-la aos princípios constitucionais e infraconstitucionais regentes de cada subsistema procedimental (litígio, mediação, conciliação e arbitragem)." (MOULIN, 2021, p. 19).

Justiça de resultados se refere à efetividade da prestação do serviço, é a satisfação do direito das partes. Entretanto, a satisfação do direito por meio de ODR:

[...] provoca discussões sobre a indisponibilidade de certos tipos de direitos, a necessidade de segurança jurídica e a prevalência de normas de ordem pública, incluindo as voltadas à proteção de terceiros de boa-fé e partes vulneráveis, como consumidores e empregados. (ARBIX, apud MOULIN, 2021, p. 19).

Não há no Brasil uma regulamentação do uso de ODR, mas na prática já convivemos com softwares de ODR, o "consumidor.gov" é um bom exemplo disso, ademais, vemos o uso recorrente de plataformas de resolução de controvérsias no âmbito do *e-commerce*. Durante a pandemia os serviços públicos, de modo geral, também precisaram encontrar soluções tecnológicas que viabilizasse seu funcionamento sem prejudicar os cidadãos. Nesse contexto, o aplicativo "Meulnss", que já existia antes da pandemia, passou a ser

---

<sup>8</sup> Em 2014, a Organização das Nações Unidas (ONU) já havia avaliado que o acesso à internet é um direito humano do século 21. De acordo com o site redebresilatual.com.br, em 2021, cerca de 46 milhões de brasileiros estão excluídos digitalmente.

amplamente utilizado juntamente com o atendimento por telefone

135. O aplicativo traz a possibilidade de resolver várias questões sem a necessidade do atendimento presencial. No próximo capítulo veremos as possibilidades e limites do uso do sistema multiportas pela administração pública.

### **3 O SISTEMA MULTIORTAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Sabe-se que a estrutura básica do Direito Administrativo é formada pelo princípio da supremacia do interesse público e pelo princípio da indisponibilidade do interesse público. Grosso modo, os estudiosos do Direito Administrativo concordam que a supremacia do interesse público sobre o privado é uma prerrogativa do poder público que deve prezar pelo interesse da coletividade e a indisponibilidade do interesse público é a sujeição e limitação imposta ao poder público para evitar a arbitrariedade.

#### **3.1 Da releitura dos princípios à aplicação do sistema multiortas na administração pública**

Por muito tempo, a interpretação dada a esses princípios dificultou uma aproximação da Administração Pública com metodologias do sistema multiortas, em regra, toda e qualquer controvérsia com a administração pública só poderia ser resolvida pela jurisdição estatal. No entanto, a releitura desses princípios vem possibilitando uma outra compreensão em que é possível o uso do sistema multiortas em algumas situações da esfera pública, como por exemplo em alguns casos de controvérsia do particular contra a fazenda pública.

Em artigo publicado em 2019 pela Revista da Faculdade de Direito da UFG, Oliveira, B. de.; Oliveira, M.; Carmo, V. desenvolveram interessante argumento para mostrar a viabilidade da aplicação de métodos adequados de resolução de controvérsias em conflitos envolvendo a fazenda pública.

A partir de uma ressignificação dos dogmas da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, é possível entender que interesse público não necessariamente se opõe ao interesse individual. De acordo com Melo (2016), o interesse público se refere aos interesses de uma coletividade de indivíduos que fazem parte de uma sociedade, ou seja, o interesse público abrange os interesses individuais e coletivos. “A sociedade é norteada pelo interesse público, entretanto esse interesse é formado por uma coletividade de interesses individuais e nem sempre estão em polos contrários” (OLIVEIRA; OLIVEIRA; CARMO, 2019, p. 8).

Sobre a supremacia do interesse público no âmbito fazendário entende-se que, normalmente, o interesse particular e a administração pública estão em polos opostos, nesse caso, tem havido a aplicação do princípio da supremacia com certa cautela

[...] a supremacia do interesse público é basilar para o Estado Democrático de Direito. Ao elevar o interesse público em detrimento do particular, a

Constituição da República federativa do Brasil buscou a efetivação da atividade estatal. Por outro prisma, a supremacia do interesse público não pode ser a responsável por impedir a entrega da tutela jurisdicional no âmbito fazendário. Esse princípio deve ser sempre observado, mas não pode ser o empecilho para que se discutam meios adequados de resolução de litígios. (OLIVEIRA; OLIVEIRA; CARMO, 2019, p. 9).

Nesse sentido, fica claro que a supremacia do interesse público não pode impedir nem ser empecilho aos direitos individuais tutelados pelos direitos fundamentais.

A relativização da supremacia e indisponibilidade do interesse público tem respaldo na perspectiva da constitucionalização da administração pública que significa uma atuação do poder público pautada na dignidade da pessoa humana.

Não se estar a falar de superação ou substituição desses princípios, afinal, a supremacia e a indisponibilidade do interesse público são a base do Estado Democrático de Direito. O que se quer demonstrar é que, deve haver uma ponderação na aplicação desses princípios nos casos concretos, pois o que se observou nas demandas contra a fazenda pública foi que quando se adota a perspectiva dos direitos fundamentais é possível atender ao interesse individual sem comprometer o interesse público e o estado democrático de direito, esse raciocínio é complementado pela possibilidade de aplicação de métodos adequados para resolução de controvérsias para além da jurisdição estatal.

A perspectiva de ponderação dos princípios-norma do direito administrativo não é uma ideia nova. Em 2005, Binenbojm, professor de Direito Administrativo da UERJ, publicou “Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo”, ou seja, antes de 2005 já se discutia um novo paradigma para o direito administrativo.

Com a constitucionalização do direito administrativo a administração pública deve ser pautada pelos direitos fundamentais. Nesse sentido, os dogmas da supremacia e indisponibilidade do interesse público, devem ser interpretados à luz da dignidade da pessoa humana, portanto, é a dignidade da pessoa humana que deve “vincular juridicamente o conceito de interesse público” (BINENBOJM, 2005, p.7) é a dignidade da pessoa humana que deve “estabelecer balizas principiológicas para o exercício da discricionariedade administrativa.” (idem). Dito de outro modo, a mudança de chave se opera no nível principiológico em que a administração pública precisa fazer um juízo de ponderação, caso a caso, entre os direitos fundamentais e os valores e interesses coletivos.

### 3.2 O uso da mediação e conciliação pela administração pública

Essa perspectiva de ponderação e a necessidade de se utilizar formas mais adequadas de resolução de controvérsias no âmbito da administração pública, tem sido tema de estudos e pesquisas que apontam para viabilidade de se consolidar uma prática efetiva de acesso à justiça por meio de métodos autocompositivos para resolução de conflitos, sejam elas judiciais ou extrajudiciais.

Sobre a autocomposição judicial já demonstrou-se, no primeiro capítulo, sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro e os desafios para sua implementação no âmbito da administração pública. A partir do ponto nodal da indisponibilidade de um direito analise-se o uso da conciliação judicial no campo previdenciário.

De acordo com Nascimento e Zanella (2022) o princípio da indisponibilidade do interesse público pressupõe uma inegociabilidade e a exclusividade da solução do litígio por jurisdição estatal. De fato, a priori, o interesse público é indisponível por ser irrenunciável e inalienável. Não obstante, diante de certas condições, como quando se contrapõe a um direito fundamental de um cidadão, é possível que se chegue a uma “disponibilidade condicionada”.

O direito previdenciário é um direito social fundamental, ele tutela a saúde e a vida dos indivíduos (sejam segurados ou assistidos) é, portanto, um direito indisponível. O INSS é uma autarquia e, por isso, está sujeito às normas da administração pública, logo, é orientado pela regra da indisponibilidade do interesse público. Assim, quando se fala em conciliação de um conflito entre um particular (titular de um direito fundamental) e o INSS (pessoa jurídica de direito público) é necessário observar que se está diante de uma situação de conflito entre “direitos indisponíveis transacionáveis” (NASCIMENTO; ZANELLA, 2022).

Na prática verifica-se que o INSS pode dispor dos bens públicos mesmo que vinculados ao interesse coletivo, desde que siga os limites e condições para conceder os benefícios; e o indivíduo tem a liberdade de renunciar seu direito ou de requerê-lo no momento que lhe convier, desde que cumpra os requisitos e exigências do INSS (NASCIMENTO; ZANELLA, 2022).

Os limites são importantes para evitar fraudes e desvios. Os limites da disponibilidade condicionada nos conflitos previdenciários são:

- (a) sob a perspectiva do indivíduo, não se pode dispor do benefício caso haja ofensa aos interesses gerais identificados com a ordem pública. (b) Sob a perspectiva do INSS permite-se (b.1) o reconhecimento do direito do indivíduo quando a Administração se convencer da ausência de controvérsia

de fato e de direito, (b.2) a transação nos casos em que houver incerteza. (TAKAHASHI apud NASCIMENTO; ZANELLA, 2022, p. 12).

Para o reconhecimento do direito do indivíduo, a autarquia usa a legalidade estrita como parâmetro mesmo que já exista jurisprudência oposta sobre determinado tema, pois a administração pública está vinculada ao princípio da legalidade. É grande a incidência de conflitos gerados pela interpretação mais restritiva da lei em que o administrador público aplica a mera subsunção do fato à norma, o inconformismo do cidadão, que vê seu direito negado, leva a busca pelo judiciário que, certamente, tem uma interpretação mais ampla pautada nos direitos fundamentais, conforme será demonstrado adiante.

Diante dessa explanação teórica e verificação de que é possível a transigência nos conflitos previdenciários, observa-se que, na prática, a conciliação judicial é mais comum que a conciliação extrajudicial. Embora isso já seja um avanço no sentido da celeridade e economia processual, a relevância desse dado se faz pelo fato de que a ideia do sistema multiportas, para o efetivo acesso à justiça, passa pela desjudicialização dos conflitos e pela utilização de métodos autocompositivos extrajudicialmente e, até mesmo, pela prevenção dos conflitos.

Recentemente, sobretudo depois da pandemia de COVID-19, verifica-se um aumento do interesse a respeito da aplicação de mediação e conciliação para resolução de controvérsias no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social de forma extrajudicial.

Daleffi, Silveira e Rigoldi (2020) publicaram artigo cujo objetivo é demonstrar a viabilidade de utilização da mediação on-line para resolução de controvérsias no âmbito do INSS. A modalidade “on-line” ganhou destaque no contexto da pandemia de COVID-19, visto que as agências de INSS ficaram fechadas por um período e, conseqüentemente, gerou a necessidade de investir em tecnologia e aprimorar o que já existia, como por exemplo o aplicativo MeuInss. O aprimoramento dessa ferramenta possibilitou que o requerente de benefício assistencial pudesse recorrer de uma decisão administrativa e apresentar provas por meio do aplicativo. Porém, o uso da tecnologia em relação aos métodos autocompositivos ainda é tímido. A mediação judicial em relação à concessão de benefícios por incapacidade já era usual nos litígios contra o INSS e, durante a pandemia, muitas vezes ocorreu por meio de conferência virtual, mas essa prática não é comum na via extrajudicial.

Em relação ao benefício previdenciário por incapacidade (auxílio-doença), a Lei 13.457/2017 que alterou as regras para concessão desse benefício trouxe grande impacto social e incrementou consideravelmente a quantidade de ações judiciais na Justiça Federal. Dentre as

alterações, destaca-se que a lei estabeleceu que a concessão do benefício terá um prazo estimado a contar do ato de concessão e caso não se estabeleça esse prazo a lei determina 120 dias (§8 e §9 do Art. 27-A da Lei 13.457/2017), ou seja, no ato da concessão do benefício já se determina a data em que, supostamente, o trabalhador está apto para voltar ao trabalho, isso mediante comprovação médica por meio de perícia do INSS. Antes dessa Lei, o entendimento era de que o auxílio-doença, por ser um benefício que assegura a subsistência do trabalhador temporariamente, durava enquanto perdurasse a sua incapacidade laboral comprovada por perícia médica do INSS.

Em que pese ser compreensível a corrida à jurisdição estatal para que os trabalhadores vissem seus direitos garantidos, Daleffi, Silveira e Rigoldi (2020) entendem que, nessa conjuntura, seria possível a implementação de meios extrajudiciais de resolução de controvérsia como a mediação on-line:

[...] oportunidade em que a parte poderia apresentar a contra prova a partir dos seus laudos médicos, como forma de reverter a situação posta na perícia administrativa, revendo esta decisão de forma mais célere e consequentemente evitando a judicialização do caso particular. (DALEFFI, SILVEIRA e RIGOLDI, 2021, p. 206).

O que se discute nessa lide não é o direito ou não ao benefício, mas sim a comprovação da incapacidade que é requisito para aquisição do benefício. Como o resultado dessa controvérsia só pode ser obtido mediante comprovação médica, e não mediante discussão jurídica, entende-se que a resolução do litígio poderia ocorrer de forma extrajudicial. Nesse sentido, o estudo propõe que, nas circunstâncias de pandemia (aumentou o número de pessoas doentes, agências do INSS fechadas, etc), poderia ser feita uma mediação on-line extrajudicial em que seria nomeado um mediador e um novo perito do INSS e as contra provas seriam apresentadas pelo segurado.

Essa “modalidade” online ganhou força durante a pandemia, o próprio INSS passou a fazer perícias indiretas<sup>9</sup>, ou seja, por meio da análise de atestado particular e exames. Nesse caso, o médico do INSS não examinava presencialmente o requerente do benefício, ele analisava os documentos apresentados, que pode ser de forma virtual e, faz um laudo pericial

---

<sup>9</sup> Essas perícias indiretas eram feitas em casos muito específicos antes da pandemia, mas com a Medida Provisória nº 1.006-b, de 2020, foi possível realizar perícia indireta para requerimento de auxílio doença junto ao INSS até dezembro de 2021.

fundamentando como chegou a essa ou aquela conclusão.

A publicação desses estudos, um sobre a conciliação no âmbito jurídico e outro sobre a mediação online, ambos tratando de contenda com uma autarquia, demonstram a relevância do sistema multiportas e a viabilidade do uso dos métodos autocompositivos para resolução de controvérsias contra a administração pública.

### **3.3 A estrutura administrativa do INSS e a resolução de conflitos**

O INSS é o Instituto Nacional de Seguro Social criado para atender às Políticas de Seguridade Social previstas na Constituição de 1988 no título VIII -Da ordem social. De acordo com a CF/1988, art. 194 “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (grifo nosso). Assim, compete ao INSS questões relativas à previdência social - O INSS é o órgão gestor do Regime Geral da Previdência Social- e assistência social - O INSS operacionaliza o benefício para o idoso e o deficiente.

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é normatizado pela Lei nº 8.212/1991 referente a custeio e pela Lei nº 8.213/1991 referente aos benefícios. Em relação ao benefício assistencial está vinculado à Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS). Todo requerimento feito pelo segurado ou pelo assistido ao INSS é por meio de processo administrativo previdenciário (PAP), atualmente o PAP é regulamentado pela instrução normativa nº 128, de 28 de março de 2022. Toda decisão da autarquia proferida no processo administrativo pode ser questionada pelo requerente por meio de recurso administrativo ou por ação judicial. Na prática, sabendo-se que a via administrativa está vinculada à legalidade estrita, é mais comum que o cidadão procure a justiça em busca de uma análise mais ampla do seu direito e não a mera subsunção do fato à lei.

O órgão recursal responsável pelo controle jurisdicional das decisões do INSS é o Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) de composição tripartite (governo, trabalhadores e empresas), sua estrutura está dividida em 29 Juntas de Recurso cuja competência é julgar a decisão que indeferiu o pedido de benefício (primeira instância recursal); 4 Câmaras de Julgamento com competência para julgar os recursos interpostos contra as Juntas no caso das decisões das Juntas terem infringido a lei, o regulamento, enunciados ou atos normativos e; um Conselho Pleno cuja função precípua é uniformizar a jurisprudência previdenciária no

CRPS (LIMA NETO, 2018).

Os benefícios que as pessoas têm direito são de duas ordens: os previdenciários, aqueles destinados às pessoas que contribuem ou já contribuíram com o sistema de previdência; e o assistencial, regulado pela Lei 8.742/93 (LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social), destinado às pessoas mais carentes e que estão fora do sistema contributivo, é o benefício de prestação continuada (BPC) concedido ao idoso com mais de 65 anos e à pessoas com deficiência, desde que atendam aos requisitos de “miserabilidade” e incapacidade definidos na LOAS.

O conflito do beneficiário com o INSS ocorre quando a autarquia interpreta que o requerente não preenche os requisitos para receber o benefício pleiteado. Diante da negativa administrativa, o requerente sentindo o seu direito lesado pode socorre-se à jurisdição estatal. Se a demanda cujo valor da causa for até 60 salários mínimos, quem tem competência para processar, conciliar e julgar é o Juizado Especial Federal (Art. 3º da Lei 10.259/01).

Embora exista a possibilidade de recorrer administrativamente no CRPS, o fato de estar vinculado à legalidade estrita, tem sido um obstáculo pois:

[...] muitas matérias já pacificadas no Poder Judiciário terminam por não serem aplicadas pelos conselheiros do CRPS, em vista da vedação regimental imposta ao conselheiro, culminando em dispêndio, tanto de tempo como financeiro, vezes para o segurado, vezes para o INSS (LIMA NETO, 2018, p. 126).

Exemplo recente sobre isso é a exclusão da renda do benefício de prestação continuada (BPC) ao idoso. Um dos objetivos da LOAS-Lei 8.742/93 é a “garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família”. Ocorre que para ter direito ao benefício o idoso precisa ter mais de 65 anos e “renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo” (Art. 20, §3º).

Até 2020, se uma pessoa com deficiência requeresse benefício assistencial (BPC) e fosse do mesmo grupo familiar de um idoso que recebesse BPC e, em consequência disso, a renda familiar per capita superasse ¼ de salário mínimo, o requerimento seria negado pelo INSS, com base no princípio da legalidade, mesmo já existindo jurisprudência cujo entendimento era de que o BPC idoso fosse excluído do cômputo da renda familiar para fins de concessão de BPC para pessoa com deficiência do mesmo grupo familiar. Em 2020, a Lei nº13.982/20 alterou a LOAS-Lei 8.742/93 acrescentando o §14 no Art.20. Destaca-se, para melhor elucidar, o julgado

abaixo:

*PREVIDENCIÁRIO. RECURSO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL PREVISTO NA LEI N. 8.742/93 A PESSOA COM DEFICIÊNCIA. AFERIÇÃO DA HIPOSSUFICIÊNCIA DO NÚCLEO FAMILIAR. RENDA PER CAPITA. IMPOSSIBILIDADE DE SE COMPUTAR PARA ESSE FIM O BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO, NO VALOR DE UM SALÁRIO MÍNIMO, RECEBIDO POR IDOSO.*

Recurso especial no qual se discute se o benefício previdenciário, recebido por idoso, no valor de um salário mínimo, deve compor a renda familiar para fins de concessão ou não do benefício de prestação mensal continuada a pessoa deficiente.

Com a finalidade para a qual é destinado o recurso especial submetido a julgamento pelo rito do artigo 543-C do CPC, define-se: Aplica-se o parágrafo único do artigo 34 do Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/03), por analogia, a pedido de benefício assistencial (BPC) feito por pessoa com deficiência a fim de que **benefício previdenciário recebido por idoso, no valor de um salário mínimo, não seja computado no cálculo da renda per capita prevista no artigo 20, § 3º, da Lei n. 8.742/93.**

Recurso especial provido. Acórdão submetido à sistemática do § 7º do art. 543-C do Código de Processo Civil e dos arts. 5º, II, e 6º, da Resolução STJ n. 08/2008.

(REsp 1355052/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 25/02/2015, DJe 05/11/2015)<sup>10</sup>

Com a alteração, o Art. 20 da LOAS passou a ter o §14 que prevê:

O benefício de prestação continuada ou o benefício previdenciário no valor de até 1 (um) salário-mínimo concedido a idoso acima de 65 (sessenta e cinco) anos de idade ou pessoa com deficiência não será computado, para fins de concessão do benefício de prestação continuada a outro idoso ou pessoa com deficiência da mesma família, no cálculo da renda a que se refere o § 3º deste artigo.

Diante desse caso concreto demonstra-se a vinculação do INSS à legalidade estrita, ignorando totalmente a juridicidade estabelecida. Entretanto, a doutrina previdenciarista conclui que há uma interpretação equivocada da Lei do Processo Administrativo Federal (Lei 9.784/99) que prevê entre os critérios observados nos processos administrativos a “atuação conforme a lei e o Direito”( Art. 2º, inciso I da Lei 9.784/99). Para os doutrinadores a lei é o texto e o Direito é a norma contida em todas as fontes do direito.

A legalidade estrita que permite apenas a subsunção do fato a uma regra abstrata e geral não acompanha a velocidade das mudanças sociais e dentro desse dinamismo social o judiciário

<sup>10</sup> Acórdão na íntegra: Disponível em:

[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=45025763&num\\_registro=201202472395&data=20151105&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=45025763&num_registro=201202472395&data=20151105&tipo=5&formato=PDF) . Acesso em: 05 maio 2022.

precisa dar respostas às demandas da sociedade, mas essas demandas se avolumam e o judiciário acaba comprometendo a celeridade, a razoável duração do processo e a efetivação da justiça.

Nessa perspectiva, a jurisprudência tem reconhecido a legalidade no sentido amplo em que abrange, além da aplicação da lei, a aplicação das regras “constitucionais, permitindo-se o controle de legalidade de um ato e sua revisão em face de qualquer espécie normativa, inclusive para realizar aplicação de princípios e regras constitucionais” (LIMA NETO, 2018, p. 20). Essa ampliação do conteúdo tradicional da legalidade tem sido chamado pela doutrina de juridicidade (LIMA NETO, 2018, p. 20), o ato administrativo precisa ser vinculado a todas as fontes do direito e não somente à lei.

Assim como se defendeu em todo o capítulo que a administração pública precisa incorporar a constitucionalização do direito administrativo, qual se falou da ponderação em relação à supremacia e à indisponibilidade do interesse público, se fala aqui da flexibilização da legalidade em favor da juridicidade, pois:

Pelo princípio da juridicidade, há constitucionalização dos direitos previdenciários, em vista de que, sem se afastar da lei, o Tribunal Administrativo decide com base nos entendimentos já consagrados pelo supremo intérprete do texto legal, que é o Poder Judiciário, conforme disposição do art. 5º, inciso XXXV, da CRFB/1988. (LIMA NETO, 2018, p. 143).

Toda essa discussão se reflete em iniciativas interinstitucionais recentes para, mais do que melhorar o serviço prestado, mudar a concepção e passar a estabelecer a dignidade da pessoa humana como baliza para o exercício da discricionariedade administrativa.

Nessa perspectiva, destaca-se a Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social<sup>11</sup> cujo objetivo é:

[...] construir diálogo interinstitucional permanente com vistas à identificação dos potenciais pontos de conflitos e das reais causas de litigiosidade em matéria previdenciária, acompanhada da implementação de medidas voltadas à prevenção do litígio, fomento à resolução consensual das controvérsias, inclusive na esfera extrajudicial, e otimização do processamento das ações previdenciárias. (BRASIL, 2019, p. 2).

Essa Estratégia é operacionalizada pelo Comitê Executivo do Pacto de Desjudicialização da

---

<sup>11</sup> Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Estrategia\\_Nacional\\_\\_\\_Desjudicializacao\\_Previdencia\\_Social.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Estrategia_Nacional___Desjudicializacao_Previdencia_Social.pdf). Acesso em: 01 set. 2021.

Previdência Social<sup>12</sup> o qual é composto por um integrante e um suplente das seguintes instituições: Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho da Justiça Federal (CJF), Advocacia Geral da União (AGU), Defensoria Pública da União (DPU), Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia; Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Dentre os compromissos pautados pela Estratégia Nacional, destacam-se:

IV – fortalecimento e apoio à mediação e à conciliação, com estímulo à resolução de conflitos por meio de constituição de Câmaras de Conciliação

**Extrajudicial** com foco em matéria previdenciária, voltados à maior pacificação social e menor judicialização; VI – apoio e implementação de medidas que garantam melhorias na prestação do serviço à sociedade, possibilitando maior acesso e agilidade, **mediante a informatização e o desenvolvimento de programas de qualificação de membros e servidores quanto à importância da busca de soluções preventivas e não judiciais para conflitos previdenciários.** (BRASIL, 2019, p. 3, grifo nosso).

Os destaques demonstram uma tendência à resolução extrajudicial das controvérsias, a uma atuação para prevenção de litígios, ao uso da tecnologia e à qualificação dos servidores.

Nessa linha ressalta-se também o acordo de cooperação técnica entre o INSS e a DPU, realizado este ano, com o objetivo de “ampliar o atendimento e o acesso de cidadãos a benefícios previdenciários e de prestação continuada (BPC)<sup>13</sup>”. A cooperação entre as instituições vai atuar em pontos essenciais capazes de prevenir várias controvérsias, quais sejam: a DPU vai ajudar pessoas em extrema vulnerabilidade (exclusão digital, analfabetismo, hipossuficiência informacional) a realizar o requerimento administrativo ao INSS – muitas vezes o litígio começa porque o cidadão preenche o requerimento de forma errada - ; a criação de um canal de comunicação interinstitucional para resolução extrajudicial de ações de caráter coletivo – as ações coletivas, geralmente, se estendem por muitos anos na justiça – e; uma atuação auxiliar da DPU junto ao INSS para identificação dos benefícios encerrados sem a devida comunicação à pessoa que recebe o BPC.

O PREVJUD<sup>14</sup>, embora não seja uma medida de desjudicialização, pois é uma

<sup>12</sup> Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/comite-constitutivo-estrategia\\_resolve.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/comite-constitutivo-estrategia_resolve.pdf). Acesso em: 05 maio 2022.

<sup>13</sup> Disponível em: [https://www.gov.br/pt-br/noticias/trabalho-e-previdencia/2022/08/inss-e-dpu-firmam-parceria-para-ampliar-assistencia-aos-segurados#:~:text=O%20Instituto%20Nacional%20do%20Seguro,de%20presta%C3%A7%C3%A3o%20continuada%20\(BPC\)](https://www.gov.br/pt-br/noticias/trabalho-e-previdencia/2022/08/inss-e-dpu-firmam-parceria-para-ampliar-assistencia-aos-segurados#:~:text=O%20Instituto%20Nacional%20do%20Seguro,de%20presta%C3%A7%C3%A3o%20continuada%20(BPC).). Acesso em: 05 maio 2022.

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/entenda-como-usar-o-prevjud-e-o-sniper-novas-solucoes-do-justica-4-0/>. 05 maio de 2022.

ferramenta digital que atua dentro do processo judicial, é uma iniciativa que contempla a perspectiva da dignidade humana como baliza para o exercício da discricionariedade administrativa, na medida em que permite que o judiciário tenha acesso automático à informações previdenciárias e o envio automatizado de ordens judiciais ao INSS, isso vai trazer uma grande economia processual, vai ratificar a paridade de armas, pois o INSS tem acesso a muito mais informações sobre o segurado do que ele mesmo e vai desburocratizar o cumprimento da sentença por parte do INSS. Ou seja, a interoperacionalidade entre a justiça e o INSS vai possibilitar a efetividade da justiça por meio da celeridade, razoável duração do processo e transparência.

De modo geral, esta-se falando aqui sobre o uso de tecnologias disruptivas (inovação que cria uma nova maneira de operar) pela administração pública. Nesse contexto destaca-se a Lei 14.129/2021 que “[...] dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão.” (Art. 1º). Essa lei (juntamente com o marco legal da internet, com a LGPD, etc) é reflexo da virtualização da vida que professa uma realidade menos burocratizada, mais célere, mais transparente, com maior equidade e com maior acesso a justiça. Não resta dúvida que essa virtualização da vida foi acelerada na pandemia de COVID19, haja vista o acréscimo de serviços oferecidos virtualmente nesse período, “[...] em 2017, 34% dos serviços públicos oferecidos pelo poder executivo federal eram totalmente viabilizados por plataforma digital. Em 2020, esse percentual atingiu 65%” (Instituto MicroPower Transformação Digital, apud, BASCHIROTTI, 2021, p. 7).

Embora o aplicativo/site MeuINSS seja anterior a Lei 14.129/2021, ele se junta às iniciativas disruptivas apresentadas neste capítulo. O aplicativo MeuINSS é uma plataforma de comunicação entre o cidadão e o INSS, atualmente é possível realizar pelo aplicativo quase todos os serviços feitos nas agências, mas encontra limites para resolução de conflitos. A proposta do próximo capítulo é mostrar que o aplicativo tem potencial para se tornar uma plataforma de resolução on-line de conflitos (ODR) e, portanto, ser uma ampliação do acesso a justiça de forma extrajudicial.

## **4 A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA ATRAVÉS DO USO DE FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS PARA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS**

A pretensão de analisar se uma ferramenta tecnológica (aplicativo/site MeuINSS) é capaz de proporcionar a democratização do acesso à justiça deve ser precedida de algumas reflexões em relação ao uso da tecnologia pelo Direito.

### **4.1 A transformação do judiciário pela via tecnológica: a teoria de Susskind**

No livro *Tribunais Online e o futuro da justiça*, Richard Susskind (2020) desenvolve reflexões sobre como os sistemas de justiça no mundo têm acolhido a tecnologia e sobre a possibilidade da tecnologia transformar os procedimentos judiciais. Essa obra corrobora com os argumentos desta pesquisa na medida em que considera que o acesso à justiça deve ser mais amplo do que o acesso aos tribunais.

Nessa perspectiva, para Susskind (2020) o acesso à justiça deveria abarcar quatro elementos diferentes. Primeiro, garantir a resolução de conflitos por si mesma, por meio de juizes, tribunais e processos. Segundo, deveria-se melhorar os métodos de contenção de conflitos por meio da mitigação da cultura do conflito. Terceiro, o acesso à justiça deveria passar pela prevenção de litígios, por meio da oferta, ao cidadão, de conhecimento sobre seus direitos, visto que o acesso à orientação jurídica conduz a uma sociedade distributivamente mais justa. O quarto elemento de acesso à justiça diz respeito a saúde legal, ou seja, a lei não é apenas para prevenir e resolver problemas, mas também para o bem estar social. A saúde legal visa ajudar o cidadão a se tornar empoderado, no sentido de conhecedor dos seus direitos, por meio de serviços legais comunitários disponíveis de forma online (SUSSKIND, 2020).

Diante disso, pode-se inferir que Susskind defende que o “acesso à justiça” passa pela noção de justiça enquanto serviço prestado e, segundo essa concepção, os modelos existentes atualmente (tribunais tradicionais, audiências virtuais e métodos extrajudiciais – ADR) não têm sido suficientes para garantir um “acesso à justiça” efetivo.

O autor desenvolve a ideia de Tribunal Online como um sistema de acesso à justiça, no qual não se precisa de advogado e o procedimento estaria dividido em quatro fases: primeira, a promoção da saúde jurídica; segunda, evitar o litígio; terceira, contenção de litígios; e quarta, resolução do litígio por uma autoridade. Do ponto de vista de serviço público prestado os modelos de justiça têm certas limitações, quais sejam, os tribunais tradicionais só contemplam

a resolução do litígio por uma autoridade; as audiências virtuais, do mesmo jeito, só contemplam a resolução de litígios por uma autoridade; os métodos consensuais de resolução de controvérsias (ADR e ODR) só contemplam a contenção de litígios, ou seja, não alcançam a “evitação” do litígio nem tampouco apoiam a promoção da saúde jurídica (SUSSKIND,2020). Pelo que se percebe, nenhum modelo atual de sistema de justiça consegue promover a “evitação do litígio” e nem a promoção da saúde legal.

Richard Susskind (2020) propõe um alargamento do acesso à justiça por meio da transformação do sistema jurídico estatal, no qual a mudança paradigmática deve passar pelo entendimento de justiça enquanto serviço prestado à população e, por acreditar que “a tecnologia nos permite prestar um serviço judicial mais amplo”, Susskind, entende que o sistema jurídico deve oferecer mais do que a resolução de conflitos, a prevenção e contenção de litígios deveriam fazer parte de seus serviços também.

Segundo o modelo proposto por Susskind (2020), a promoção da saúde jurídica (diagnóstico) é a fase de entrada aos Tribunais Online, em que se faz uma análise online para que se possa compreender os problemas e evitar o litígio. Nessa fase, deve-se oferecer ao cidadão os meios básicos para ajudá-lo a analisar suas circunstâncias do ponto de vista legal, por meio de dois sistemas, um sistema para analisar a natureza da ofensa, ajudando o usuário a organizar e classificar seus problemas estruturando-o como um fato jurídico relevante e, um sistema para oferecer orientação jurídica. Do mesmo modo, essa fase pode ajudar o usuário a reconhecer quando o problema dele não é suscetível de ser submetido à justiça. Muitos litigantes, sobretudo “nas pequenas causas”, chegam na vara repletos de papéis e documentos que pensam que são fundamentais para sua causa e tentam, naquela ocasião, organizar o próprio pensamento, o desafio é converter essa confusão em uma “questão legal bem enfocada e definida”(SUSSKIND, 2020). Além disso, seria fundamental que houvesse a indicação sobre os canais de resolução que estão à disposição dos litigantes.

Para Susskind (2020) esses esclarecimentos iniciais são o “coração do método jurídico” e diante disso ele questiona “Como se pode fazer isso através de uma máquina?”. Antes de se pensar numa ferramenta tecnológica de classificação de problemas e manejo da lei, é relevante lembrar que grande parte dos litígios das “pequenas causas” não são sobre questões legais novas ou complexas e as questões propostas resultantes, na maioria das vezes, podem ser categorizadas de forma incontroversa. (SUSSKIND, 2020).

Nessa perspectiva, a assistência ao litigante deve oferecer orientação, apoio e diagnóstico legal. Isso ajuda o indivíduo a ter uma visão jurídica, a compreender seus direitos

e obrigações. Ao receber essas orientações o litigante vai entender os prováveis fundamentos jurídicos da sua situação e, portanto, se tem sentido seguir adiante (SUSSKIND, 2020)

A proposta do Tribunal Online é que o cidadão possa ter acesso à justiça sem advogado, o que não é uma novidade para nós, pois os Juizados Especiais Cíveis já apresentam essa possibilidade. Entretanto, sobre o Tribunal Online os advogados fazem as seguintes críticas: i) afirmam que os procedimentos judiciais são difíceis para quem não é da área, ii) a maioria dos usuários não teriam confiança, nem capacidade tecnológica para usar os Tribunais Online de forma eficaz (idem).

Para Susskind a resposta a essas críticas está no *Pensamiento de Diseño*. Os tribunais tradicionais foram desenvolvidos para a atuação dos advogados, o Tribunal Online deve ser concebido como um serviço para o uso direto de pessoas sem formação jurídica. O Tribunal Online deve ter um sistema capaz de ajudar a identificar e satisfazer as necessidades concretas e os desejos dos usuários da justiça. O *Deseño*, além de proporcionar a facilidade do uso, deve também informar sobre o conteúdo, sistemas capazes de: guiar os usuários por áreas complexas da lei, substituir os grandes volumes que regem o procedimento judicial por normas mais simplificadas; desglosar o processo em partes menos imponentes e maleáveis, e ir mais além do uso do texto para interagir com os usuários, utilizando animações, vinhetas, vídeos organogramas e outros guias visuais do procedimento jurídico (SUSSKIND, 2020).

Um sistema judicial que se preze não se dedica apenas a resolver, conter e evitar disputas, deve ser também um sistema que permita as pessoas compreenderem seus direitos estabelecidos em lei (SUSSKIND, 2020), ou seja, deve agregar também o bem-estar social. Assim, a primeira fase, para fazer o diagnóstico do caso, precisa prestar assessoria jurídica, sem alterar o papel dos juizes, essa fase inicial seria uma ampliação do serviço judicial que possa oferecer mais ajuda ao cidadão e, em teoria, permite a democratização do acesso à justiça.

#### **4.2 Do Tribunal Online ao Governo Digital e a adaptação do Judiciário**

Seguindo a esteira de Susskind, inclusive, utilizando-o como referencial teórico, Maria Lúcia Baschiroto (2021, p. 1) publicou um artigo chamado “O tribunal como serviço de acesso à justiça: a prevenção de conflitos nos parâmetros do governo digital.” Nesse trabalho a autora demonstra a viabilidade da faceta preventiva da justiça enquanto serviço prestado pelo Poder Judiciário à luz da Lei nº14.129/21.

Essa lei “estabeleceu parâmetros em prol do aumento da eficiência na prestação de serviços públicos, com respaldo em desburocratização, inovação, transformação digital e participação cidadã” (BASCHIROTTI, 2021, p. 7). O Art. 3º da Lei nº14.129/21 prevê os “princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública.” A promulgação dessa lei está em consonância com as necessidades surgidas diante da virtualização da vida<sup>15</sup>. Ademais, a abertura da interface digital da administração pública apresenta grande potencial democrático no sentido de pressupor que os cidadãos não são apenas destinatários, “mas também os autores das normas gerais de conduta e das estruturas jurídico-políticas do Estado.” (BINENBOJM, apud, BASCHIROTTI, 2021, p. 8).

A função administrativa do Estado, embora tipicamente vinculada ao Poder Executivo, ela está presente nos demais Poderes, mesmo que de forma atípica. Assim, infere-se que cabe ao Poder Judiciário a administração da justiça a qual é regida por atos solenes e uma liturgia com predomínio de linguagem específica e inassecível para os que não tem formação jurídica. Segundo Baschirotti (2021), a despeito de várias reformas, o sistema jurídico tem se mostrado substancialmente insuficiente ao século XXI. Essa constatação está em consonância ao pensamento de Susskind (2020) a respeito do impacto da deficiência do judiciário na sociedade

A menudo no se imparte justicia. Los derechos siguen siendo objeto de una comprensión insuficiente e invariablemente no se ejercitan. Los ciudadanos quedan excluidos y se sienten desconectados. A su vez, la confianza pública en el sistema ha disminuido, al mismo ritmo que baja la moral de los abogados y los jueces. Cuando únicamente una minoría disfruta del acceso a un servicio judicial excelente, la credibilidad de toda la institución está en riesgo y, también, en consecuencia, el principio da legalidade. (SUSSKIND, 2020, p. 555).

Essa falta de credibilidade do sistema jurídico também pode ser explicada pelo descompasso entre o volume das demandas e o volume de entrega do serviço jurisdicional. A demora da justiça em prestar o serviço efetivamente é incompatível com o dinamismo social do século XXI potencializado pelas tecnologias de informação e comunicação.

A virtualização da vida impactou profundamente a nossa noção de espaço-tempo, o que ficou mais evidente durante o período pandêmico, e vem, aceleradamente, modificando nosso comportamento, o modo de trabalhar e nos relacionar. Nesse cenário, a introdução de tecnologias virtuais em antigas práticas de trabalho em várias áreas tem se mostrado

---

<sup>15</sup> A virtualização da vida é a transformação da materialidade do mundo em dados de informação, o big data.

insuficiente. Devido a isso e a criação de novos espaço de interação social e seus eventuais conflitos sociais na realidade virtual, leva a busca por novas formas de resolver os problemas, uma delas tem sido a utilização de ODR para prevenção, gestão e resolução de conflitos sobretudo no e-commerce.

A sociedade da 4ª Revolução Industrial (SCHWAB, 2015, p.53) traz desafios para o Direito como, novas e complexas questões jurídicas relacionadas à inteligência artificial v.g.; a exigência de novas habilidades por parte dos operadores do direito; a disseminação de plataformas digitais que oferecem vários serviços a custo menor impõe que o trabalho da advocacia tenha custo menor também; maior exigência do aprimoramento de serviços jurídicos por meio de soluções digitais; mas, por outro lado, essa virtualização da vida não está isenta de ações ilícitas, ao contrário, observa-se um aumento dos riscos em que a realidade tecnológica está sujeita à ataques cibernéticos e outros crimes digitais.

Diante dessa realidade inexorável, a concepção de “virada tecnológica” de Dierle Nunes, se refere à necessária mudança paradigmática sobre a forma como pensamos a justiça.

Pensar no uso da tecnologia da informação e comunicação pelo Direito passa, necessariamente, pela reflexão da justiça enquanto serviço prestado “[...]perseguir um uso ético e virtuoso para a tecnologia, direcionada para concretização de direitos fundamentais e não apenas compreendida como lógica (neoliberal) de redução de acervo.” (VASCONCELOS; CARNAÚBA apud BASCHIROTTO, 2021, p. 6). O acesso à justiça pela via tecnológica não atende apenas ao princípio da celeridade, precisa ser um serviço comprometido com a transparência, publicidade (com proteção dos dados pessoais), com a participação e responsabilidade. É a justiça de resultados que garante a satisfação do direito das partes.

Diante da realidade que é a tecnologia virtual em nossas vidas, o poder judiciário acompanha essa evolução por meio do CNJ que é responsável pela: “[...] incorporação progressiva de novos avanços tecnológicos’ e edição dos atos necessários que atendam às normas fundamentais (art. 196 do CPC/2015), a fim de padronizar e implantar de soluções tecnológicas no âmbito da função judicial.” (OLIVEIRA, 2021, p. 104).

A partir das normatizações do CNJ em relação ao incentivo e necessidade do uso de tecnologias que atendam a ética, transparência e governança na produção do judiciário, várias plataformas digitais têm sido criadas pelos tribunais brasileiros<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup>Victor do Supremo Tribunal Federal; Sócrates e Athos do Superior Tribunal de Justiça; Leia, Hércules, Radar, Elis, Poti, Clara e etc. no âmbito dos tribunais estaduais.

Durante o desenvolvimento da pesquisa foi-se percebendo que:

[...] as instituições jurídicas têm contribuído fortemente aos avanços tecnológicos realizados no âmbito judicial, modernizando o sistema por meio de ferramentas digitais com uma mínima padronização. Ademais, nota-se que tais mudanças são apenas o início de uma longa caminhada em direção à implantação integral da sistemática tecnológica na esfera judicial, cujos objetivos são de facilitar a tramitação e o julgamento de processos em meio tecnológico. (OLIVEIRA, 2021).

Ademais, em relação ao desenvolvimento das tecnologias de resolução de conflitos na esfera extrajudicial, bem como a desjudicialização de certos precedimentos, realizados por autarquias, no âmbito administrativo, encontra-se discussão recente também no âmbito do CNJ.

Em 2021 foi organizada, pelo CNJ, a “II Jornada de prevenção e solução extrajudicial de litígios”, com o intuito de discutir sobre arbitragem, mediação, desjudicialização e novas formas de solução de conflitos e novas tecnologias. Desse encontro foram aprovados 143 enunciados, desses, 19 foram sobre o tema “Novas formas de solução de conflitos e novas tecnologias” e 25 enunciados foram sobre o tema “Desjudicialização.”

Ao analisar o enunciado 152 “Na adoção de tecnologias da informação e comunicação no Judiciário, deve-se ter como pressuposto o design centrado no ser humano” percebe-se que o enunciado se refere no âmbito do Judiciário. Não obstante, para um evento que pretendia discutir a resolução extrajudicial de conflitos e a desjudicialização, entende-se que o enunciado deve ser aplicado para toda administração pública que pretenda usar as tecnologias de informação e comunicação, principalmente se ela tiver o objetivo de prestar serviço ao cidadão, conforme previsto na Lei nº14.129/21 e não só no Judiciário.

A administração do poder judiciário tem se voltado para o desenvolvimento de tecnologias capazes de ampliar o acesso à justiça dentro do sistema jurídico vigente, como por exemplo, plataformas que agilizam o procedimento, como “[...] verificar a afetação ao rito dos repetitivos, examinar o conteúdo processual, indicar fontes normativas e precedentes judiciais, analisar a previsibilidade jurisprudencial, executar tarefas repetitivas, confeccionar minutas, etc” (OLIVEIRA, 2021, p. 105), são todas atividades desenvolvidas por sistemas de inteligência artificial.

Tal qual a teoria de Susskind que propõe uma reflexão sobre o acesso à justiça diante das transformações trazidas pelas tecnologias da informação e comunicação, em que o Tribunais Online concebe que a ampliação da justiça ocorre dentro do sistema de jurisdição

estatal. Ou seja, se o Tribunal Online é suficiente para ampliar o acesso à justiça não há que se falar em acesso à justiça de forma extrajudicial como, pelo sistema multiportas que pode conferir decisões não adjudicadas, mas igualmente válidas pelo ordenamento jurídico nacional, afinal essas decisões são títulos executivos extrajudiciais.

Neste ponto discorda-se da teoria de Susskind pois, toda a primeira fase do Tribunal que ele descreve pode ser feita de forma extrajudicial e ter o mesmo grau de efeito e confiabilidade. É justamente o que se pretende demonstrar ser possível nos processos administrativos do INSS.

Na prática, trazendo a realidade descrita por Susskind sobre os cidadãos que usam os juizados especiais cíveis para realidade perscrutada neste trabalho, pode-se fazer alusão às pessoas vulneráveis que procuram o INSS, por algum motivo, e se sentem de alguma forma ofendidas, desrespeitadas, ou, de modo geral, saem de lá sem conseguir o que desejavam. Nesse contexto, eventualmente, procuram o Ministério Público ou a Defensoria Pública para serem ouvidos sobre um problema que mal sabem formular<sup>17</sup>, mas com desejo de verem seus direitos garantidos pela justiça.

Dentro desse contexto, propõe-se demonstrar que o uso da tecnologia pelo Direito está ligado a noção de justiça, de democratização do acesso à justiça, de justiça procedimental e de justiça de resultado. A análise que se pretende, considera que o uso das ferramentas de tecnologia virtual podem promover a democratização do acesso à justiça seja no âmbito judicial ou extrajudicial.

### **4.3 A digitalização do INSS**

À luz da teoria de Susskind, bem como, da legislação em vigor, pretende-se demonstrar que o uso do aplicativo MeuINSS tem potencial de ser uma ferramenta capaz de melhorar e ampliar o acesso à justiça.

Atualmente o aplicativo MeuINSS é considerado mais um canal de comunicação, assim como o atendimento pelo telefone (135). Por outro lado, é uma ferramenta tecnológica imprescindível para aumentar o fluxo de atendimento e a capacidade do INSS de atender as demandas sociais.

O aplicativo foi concebido para, aos poucos, ir substituindo as agências de previdência social (APS). Nas “agências virtuais”(aplicativo ou site) é possível realizar a abertura de

---

<sup>17</sup> Essa realidade foi observada em maior número entre os assistidos do que entre os segurados do INSS.

processo eletrônico (processo administrativo, requerimento) o qual será imediatamente distribuído para qualquer servidor do país (a análise dos processos passou a ser de forma remota, o servidor não está mais vinculado aos processos de uma única agência e também não tem mais contato com o segurado/assistido como antigamente). O MeuINSS é uma ferramenta tecnológica que permite ao cidadão protocolar benefícios e serviços que são imediatamente encaminhados para análise.

A transformação digital do INSS teve um projeto piloto em 2017, foi instaurada em 2018 e consolidou-se em 2019 quando foi capaz de oferecer a digitalização de 5 serviços, depois mais 23 serviços relacionados à manutenção de benefícios e cadastros, depois 19 serviços relacionados ao reconhecimento inicial do direito e mais 28 serviços relativos à acordos internacionais e outros serviços previdenciários (GALINDO, 2021, p. 38). Hoje em dia, o aplicativo MeuINSS oferece mais de 90 serviços. Há, entretanto, dois serviços que ainda precisam ser de forma presencial, a avaliação médica pericial e a avaliação social, essa forma foi flexibilizada durante a pandemia de COVID19.

O avanço tecnológico na prestação do serviço público dessa autarquia, se por um lado, desburocratizou e tornou o processo mais célere, por outro, ratificou o princípio da legalidade estrita, pois, para os servidores (analistas de benefício) é a “borda azul”<sup>18</sup> quem dá as regras do jogo e não dispositivos legais mais robustos” (GALINDO, 2021, p. 57). Nesse sentido, percebe-se que a celeridade não necessariamente está ligada a efetivação da justiça.

Observa-se que o aplicativo poderia utilizar algumas das ideias pensadas por Susskind para primeira fase do Tribunal Online, por exemplo, sobre a arquitetura da plataforma que deve proporcionar a facilidade do uso, deve informar sobre o conteúdo e ir mais além do uso do texto para interagir com os usuários, utilizando animações, vinhetas, vídeos, organogramas e outros guias visuais do procedimento (SUSSKIND, 2020). Além dessa ideia de instruir o assistido/segurado, era fundamental que o aplicativo oferecesse a possibilidade de gestão e resolução de conflitos. Analisa-se a seguir um caso concreto que poderia ter sido facilmente resolvido por uma plataforma digital de resolução de controvérsia instalado no aplicativo MeuINSS.

Trata-se de uma ação de restabelecimento de benefício assistencial ao idoso com pedido de tutela antecipada. A parte autora, teve seu Benefício de Prestação Continuada ao Idoso cessado em 05/2021 (a ação foi proposta no mês seguinte) por suposta superação do limite de

---

<sup>18</sup> Borda azul é uma referência aos e-mails corporativos com orientações para o alinhamento de entendimentos em geral que têm uma moldura na cor azul.

renda, mas o INSS errou ao considerar a renda de uma pessoa homônima à filha da autora e com isso considerou o benefício irregular cessando o pagamento. Ocorre que a autora morava apenas com a filha a qual não tinha nenhuma renda.

O direito à assistência Social é garantido pelo Art. 203, *caput* e inciso V, da Constituição Federal pátria e pela Lei 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social) que regulamentou a previsão constitucional e estabeleceu, em seu Artigo 20, os requisitos objetivos para a concessão do benefício, a saber: (i) impedimentos de longo prazo (deficiência) ou a idade mínima de 65 anos (*caput*) e (ii) miserabilidade do grupo familiar (§§ 3º e 11). O critério de aferição de renda fixado pelo art. 20-A da Lei 13.981, de 23/03/2020, foi majorado para ½ salário mínimo per capita, em razão do estado de calamidade pública atual (durante a pandemia). Tal limite é evidentemente atingido por esse grupo familiar (formado pela mãe idosa (autora) e a filha). Mas ainda que não o fosse, tal fato não é determinante para a concessão do benefício, sendo meramente um critério objetivo de presunção absoluta de miserabilidade, que poderá ser demonstrada por outros meios, como uma perícia social por exemplo. A situação da família ficou agravada desde a cessação do benefício, porquanto a família não tem nenhuma renda e está sobrevivendo com a ajuda de terceiros. Ficou demonstrado na ação que a cessação do benefício se deu por um equívoco do sistema de apuração de irregularidades do INSS, pois a suposta superação do limite de renda não correspondia à renda da filha da autora.

Não se sabe quanto tempo essa ação tramitou, se houve recurso do INSS demorou ainda mais, até a idosa ter seu direito reconhecido, o seu benefício restabelecido e o pagamento integral das parcelas vencidas durante o período em que correu a ação. Normalmente, quando o montante das parcelas vencidas é muito grande, o INSS faz proposta de acordo para pagar mais rápido desde que o assistido concorde com um desconto no valor total. Geralmente os assistidos aceitam os acordos devido à necessidade e alta vulnerabilidade em que vivem, não é raro um assistido falecer antes de receber o que lhe é devido.

Algumas questões suscitam análise desse caso narrado. Que critérios pode-se usar para afirmar que a justiça foi efetivada? Buscar a jurisdição estatal foi a forma mais adequada para resolver a controvérsia em questão? Havia possibilidade de resolver o conflito de forma extrajudicial, tendo em vista que a opção administrativa (recursos) está com prazo de até 85 dias para responder?

Pelo aplicativo ou site MeuINSS é possível entrar com recurso quando um benefício é negado, mas a interlocução da plataforma é considerada difícil para muitos usuários, não há uma adequação procedimental. As instruções são por escrito, não há imagens que facilitem a

linguagem nem outros tipos de linguagem como vídeos, é comum para o usuário assistir um tutorial no youtube antes de usar o aplicativo ou, procurarem uma lan-house na comunidade que vivem e pagarem uma pessoa para utilizar o serviço que precisam no aplicativo.

#### **4.4 ODR E INSS: limites e possibilidades**

O aplicativo poderia ser ou ter uma opção de ODR para proporcionar uma adequação procedimental com uso de inteligência artificial<sup>19</sup> (IA). Isso seria possível devido ao grande volume de dados (base para o funcionamento de IA) que o INSS dispõe. Então, um software dotado de auto aprendizagem como o de ODR abrange uma ampla gama de ferramentas e mecanismos que inclui arquivamento eletrônico e gerenciamento de dados, ademais, seria capaz de analisar as regularidades e irregularidades identificadas a partir dos padrões extraídos dos dados.

Diante disso, percebe-se que se o caso concreto narrado acima fosse submetido à uma plataforma de ODR do INSS, certamente o equívoco do INSS (CPF de uma homônima da filha da autora) que gerou a lide, seria identificado mais rapidamente, sem os altos custos de um processo judicial, sem o alto custo social que a família sofreu e sem a costumeira demora da resposta da justiça que compromete a justiça de resultados. Além da verificação do equívoco, a plataforma poderia dar toda a instrução a respeito das opções do usuário em que a judicialização seria uma das opções, mas também seria possível calcular e negociar as parcelas vencidas, enfim, seriam muitas as possibilidades.

Diante do que foi explanado, percebe-se que a digitalização do INSS foi a aplicação de tecnologias virtuais em antigas formas de trabalho, trazendo alguns benefícios para os segurados/assistidos como por exemplo a comodidade de fazer um atendimento à distância e de solicitar algum serviço de forma remota. Porém, não oferece a possibilidade de resolver controvérsias cujas premissas se apoiem na juridicidade ou na legalidade ampla. Dito de outra forma, é possível recorrer de uma decisão do INSS pelo aplicativo, mas, as Juntas de Recursos do INSS seguem a legalidade estrita, além de demorar para responder. Assim, não é raro, por exemplo dependendo da urgência, acionar as duas vias cocomitantemente, a administrativa e a judicial.

---

<sup>19</sup> A IA permite parametrizar uma grande massa de dados, tratamento das informações, que se encontram desestruturadas e com a informação obtida ter uma revolução nos institutos, de modo a dimensioná-los de forma inovadora inclusive no que tange à atuação nas profissões jurídicas; mas sempre se levando em consideração os riscos de generalizações equivocadas, opacidade, geração de preconceito e discriminação.

A digitalização do INSS proporcionou um maior controle e transparência das operações e aumentou o nível de segurança dos processos afim de evitar fraudes e desvios afastando o servidor do beneficiário ou um representante de má-fé. Infelizmente, eventualmente vemos na imprensa esquemas e golpes contra o INSS com envolvimento dos próprios servidores.

Diante do que foi observado sobre a usabilidade do aplicativo MeuINSS, cujo design não é centrado no ser humano no sentido de que não instrui o usuário e não apresenta linguagem acessível ou, linguagem alternativa como figuras, e que apenas transportou antigas práticas (protocolo de atendimento das agências) para dentro da internet, não oferece opções de gestão e resolução de conflitos. Além disso, “[...] recomenda-se que as plataformas de ODR tenham um design centrado no usuário, com proteção de dados pessoais, como forma de estimular a sua utilização e aumentar a confiança das partes no uso da tecnologia”(enunciado 159 do CNJ). Assim, constata-se que não há, atualmente, a opção de resolução de disputa online pelo aplicativo MeuINSS.

Por tudo isso, entende-se que a criação desse aplicativo está dentro de um processo maior de digitalização do INSS, por questões de accountability, governança e transparência dos processos. Apenas diminuir a burocracia das agências para fazer requerimentos virtuais de forma mais rápida não é suficiente para afirmarmos que o aplicativo MeuINSS é uma ferramenta tecnológica capaz de ampliar o acesso à justiça pela via extrajudicial, apesar de ter potencial para isso.

O enunciado 156 do CNJ determina como deve ser uma plataforma de ODR “As plataformas de ODR, privadas ou públicas, buscarão, sempre que possível, atender a critérios de acessibilidade digital para grupos possivelmente marginalizados pela exclusão digital, como a compatibilidade com meios de tecnologia para viabilizar acesso a pessoas com deficiência.”

Embora tenha sido demonstrada a viabilidade do uso do sistema multiportas pela administração pública, que por si só é uma forma de ampliar o acesso à justiça de resultado, na vertente tecnológica observa-se avanço nos canais de comunicação, na desburocratização, na rapidez do atendimento e do processamento. Contudo, ainda há obstáculos para o desenvolvimento e implantação de plataformas de resolução online de conflitos guiadas por inteligência artificial, um dos desafios é a falta de regulamentação de ODR. Esse fato impede, por exemplo, que o INSS desenvolva a plataforma.

As ferramentas tecnológicas que não forem capazes de viabilizar o acesso à justiça, no sentido de entrega e da satisfação do direito das partes, não são capazes de promover a democratização do acesso à justiça.

Os avanços tecnológicos no judiciário e nas autarquias demonstrados aqui estão trilhando o caminho para uma verdadeira mudança paradigmática em termos de acesso á justiça como o proposto pela teoria de Susskind.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percorrido o caminho desse estudo em que apresentou-se inicialmente o sistema multiportas e como os seus métodos adequados de resolução de controvérsia podem ser usados judicialmente ou extrajudicialmente e, em decorrência disso, eles propiciam a ampliação do acesso à justiça. Ademais, viu-se que a ODR pode ser considerada a via tecnológica do sistema multiportas, logo, entende-se que a ODR pode propiciar a democratização do acesso à justiça por meio das tecnologias de informação e comunicação. Entretanto, viu-se que o sistema multiportas tem acolhimento pelo ordenamento jurídico brasileiro e a ODR carece de regulamentação.

Em seguida verificou-se as possibilidades de uso do sistema multiportas pela administração pública. Nesse capítulo percebemos que a supremacia e a indisponibilidade do interesse público pressupõem uma inegociabilidade e a exclusividade da solução do litígio pela jurisdição estatal, porém a releitura desses princípios em que a administração pública possa fazer um juízo de ponderação, caso a caso, entre os direitos fundamentais pleiteados pelo indivíduo e os valores e interesses coletivos mostram que é possível a resolução de conflitos através dos métodos autocompositivos do sistema multiportas. Diante dessa possibilidade analisou-se a estrutura administrativa do INSS e constatou-se a vinculação da autarquia com a legalidade estrita. O problema disso é que a autarquia não se vê obrigada a reconhecer outras fontes do direito, como a jurisprudência, o que acarreta em várias lides sobre a mesma questão.

Assim, percebeu-se que a administração pública precisa incorporar a constitucionalização do direito administrativo, ou seja, deve passar a estabelecer a dignidade humana como baliza para o exercício da discricionariedade administrativa. Essa perspectiva abre as portas da administração pública para a utilização de métodos autocompositivos de resolução de conflitos e, ainda, com a possibilidade do auxílio das ferramentas tecnológicas. Para ratificar essa abordagem, apresentou-se inúmeras iniciativas interinstitucionais que estimulam a resolução consensual das controvérsias no âmbito da administração pública, inclusive, com uso de ferramentas tecnológicas.

No terceiro capítulo investigou-se em que medida as ferramentas tecnológicas são capazes de viabilizar o efetivo acesso à justiça, para isso, foi necessário refletir sobre o uso da tecnologia pelo direito. Começamos apresentando a teoria de Richard Susskind em que ele propõe uma transformação do judiciário pela via tecnológica. Em seguida demonstrou-se

críticas ao modelo tradicional do judiciário (de resolução da lide no tribunal) e, em alguma medida, o seu esgotamento. Nem sempre a justiça é feita, os direitos permanecem mal compreendidos, o cidadão acaba ficando desconfiado do sistema como um todo. Sem esquecer da demora entre o início da demanda até o trânsito em julgado para que o cidadão veja a efetivação da justiça. Por isso, se defende nesse trabalho que a ampliação do acesso à justiça não pode ser apenas pela via judicial porque ampliar o acesso significa aumentar as demandas e o sistema jurídico tradicional não dá conta de responder sem comprometer o direito fundamental da razoável duração do processo.

O uso da tecnologia da informação e comunicação pelo direito, segundo Susskind, tem o objetivo de democratizar o acesso à justiça, possibilitando que o cidadão tenha oportunidade de entender o seu problema e perceber se é o caso de submetê-lo à justiça ou não. De acordo com a teoria do Tribunal Online, o uso da tecnologia pelo judiciário não deve ser voltado para os operadores do direito, mas sim para o público em geral. Tomando essa explanação como parâmetro, apresentou-se algumas iniciativas do judiciário brasileiro que vem usando plataformas de inteligência artificial para agilizar partes do procedimento nos tribunais.

A partir disso, verificou-se que todo esse desenvolvimento de tecnologia aplicada ao direito vai preparando o solo para o uso de plataformas de ODR para além do uso no e-commerce. O próprio CNJ organizou, ano passado, uma jornada de estudos sobre o tema da prevenção e solução extrajudicial de conflitos que é justamente o campo de atuação da ODR pela via tecnológica.

Por fim, verificou-se que o INSS não é e não tem uma plataforma de resolução online de disputas, mas tem potencial para ser/ter. O primeiro desafio é a regulamentação do uso da ODR.

Os achados da pesquisa apontam para uma questão diversa da hipótese inicial. Retomando, inicialmente se conjecturou verificar a possibilidade de uma ferramenta tecnológica (aplicativo/site MeuINSS) já existente ser usada como plataforma de resolução de conflitos entre o cidadão e a administração pública e analisar essa funcionalidade como ampliação do acesso à justiça de forma extrajudicial. Porém, verificou-se que o aplicativo MeuINSS, da forma que se apresenta, não pode ser considerado uma plataforma de resolução de disputa online.

Por outro lado, percebeu-se que há potencial para isso, desde que alguns desafios sejam superados, por exemplo, a vinculação do INSS com a legalidade estrita dificulta a criação de novas formas de resolver as lides fora da jurisdição estatal, há também a questão da falta de

regulamentação da ODR e, se entrarmos mais no campo de TI outro desafio que se impõe seria lidar com a opacidade dos algoritimos da inteligência artificial usada pela plataforma de ODR. Não se pode perder de vista que os avanços tecnológicos precisam garantir um procedimento justo, isonômico e transparente guiado pela ética.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023: informação edocumentação: referências: elaboração.** Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

BACHIROTTO, Maria Lúcia Galvane. **O tribunal como serviço de e-acesso à justiça: a prevenção de conflitos nos parâmetros do governo digital.** Disponível em: [https://redidd.com/files/2021/2021GT09\\_005.pdf](https://redidd.com/files/2021/2021GT09_005.pdf). Acesso em: 07 maio 2022.

BARROSO, Luiz Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado – RERE**, Salvador, n. 9 – mar./abr./maio 2007.

BATISTA FILHO, Sílvio Neves. Juízo 100% digital: Court as a service, notas a place. **CNJ**, 9 abr. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/juizo-100-digital-court-as-a-service-not-as-a-place/>. Acesso em: 07 maio 2022.

BELLOCCHI, Márcio e ALVIM, Tereza Arruda. **Mediação: Fruto do bom direito.** In: Tecnologia e Justiça multiportas. Coord. FUX, Luis, et al. Editora Foco Jurídico, São Paulo, 2021.

BIRNENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 01, n. 02, p. 27-63, 2005. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/11615/9099>. Acesso em: 05 nov. 2022.

BRASIL. **Ato Constitutivo da Estratégia Nacional Integrada da Desjudicialização da Previdência Social.** Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/comite-constitutivo-estrategia\\_resolve.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/comite-constitutivo-estrategia_resolve.pdf) Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Juizados Especiais Federais: sumário executivo.** Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/05/sumario-executivo-juizados-especiais-federais-260522.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2022.

BRASIL. **Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm). Acesso em: 05 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.307 de 23 de setembro de 1996.** Dispõem sobre a lei de arbitragem. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19307.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm). Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.099 de 26 de setembro de 1995.** Dispõem sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm). Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL, LEI Nº 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm). Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL, **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. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/113140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113140.htm). Acesso em: 05 jun. 2022.

**BRASIL, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 03 jun. 2022.

**BRASIL. Lei 13.457 de 26 de junho 2017.** Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, que dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória da Carreira de Perito Médico Previdenciário e da Carreira de Supervisor Médico-Pericial; e institui o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13457.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13457.htm). Acesso em 05 jun. 2022.

**BRASIL. Lei 13.981 de 23 de março de 2020.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), para elevar o limite de renda familiar per capita para fins de concessão do benefício de prestação continuada.

**BRASIL Lei nº 13.994, de 24 de abril de 2020.** Altera a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, para possibilitar a conciliação não presencial no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/lei/13994.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/13994.htm). Acesso em 05 jun. 2022.

**BRASIL. Lei 14.129 de 29 de março de 2021.** Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.

**BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 125, de 29 nov. 2010.** Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=156>. Acesso em 01 set. 2021.

**BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Estratégia Nacional para Desjudicialização da Previdência Social.** Brasília, 20 ago. 2019. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Estrategia\\_Nacional\\_\\_\\_Desjudicializacao\\_Previdencia\\_Social.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Estrategia_Nacional___Desjudicializacao_Previdencia_Social.pdf). Acesso em 01 set. 2021.

**BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2021 / Conselho Nacional de Justiça.** - Brasília: CNJ, 2021.

BRASIL. **Resolução nº 358/2020**. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3604>. Acesso em 10 maio de 2022.

BRASIL. **Recurso Extraordinário 631.240**. Minas Gerais (TEMA 350 do STF - prévio requerimento administrativo antes de ir para o judiciário). Disponível em [stf.jus.br](http://stf.jus.br).

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CRESPO, Mariana Hernandez. Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas. *In*: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tânia; e CRESPO, Mariana Hernandez. **Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10361/Tribunal%20Multiportas.pdf?sequence=1>. Acesso em 24.04.2022.

DALLEFI, Nayara Maria; SILVEIRA, Mozer; RIGOLDI, Vivianne. Da efetividade dos benefícios por incapacidade ante a possibilidade de mediação on-line no âmbito administrativo pelo Instituto Nacional de Seguro Social. **Colloquium Socialis**, Presidente Prudente, v.4, n.4, out./nov. 2020.

GALINDO, Rosângela Regina dos Santos. **Estudo sobre o impacto de implantação do INSS digitalba análise de benefícios**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Administração Pública e Contemporânea) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo, Atlas, 2002.

HOLANDA, Daniele Spencer. **As condições gerais dos contratos de consumo e sua normatização pelas agências reguladoras**. 2019. Tese (Doutorado)- Universidade Federal de Pernambuco. CCJ. Programa de Pós-Graduação em Direito, Recife, 2019.

JORNADA PREVENÇÃO E SOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE LITÍGIOS, 2., 2021, Brasília. **Enunciados Aprovados**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2021. Disponível em: <file:///C:/Users/lopes/Downloads/Enunciados%20Justificativas%20aprovados-VF.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

LESSA NETO, João Luiz O Novo CPC adotou o modelo multiportas! E agora?! **Revista de Processo - REPRO**, ano 40, n. 244, jun. 2015.

LIMA NETO, Amadeus de S. **Atuação conforme a lei e o direito nas decisões do crps: protagonismo da ADI5918**. **Revista Brasileira de Direito e Justiça / Brazilian Journal of Law and Justice**. v. 2, jan./dez. 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/Juliana%20Couto/Downloads/RBDJ+-+2018+-+V2+-+Artigo+4+-+Diagramado.pdf> Acessado em 05/11/2022.

MOULIN, Carolina Stange Azevedo. Métodos de resolução digital de controvérsias: estado da arte de suas aplicações e desafios. **Revista de Direito GV**, São Paulo, v. 17, n. 1, 2021.

NASCIMENTO, Isabela Moreira Antunes. ZANELLA, José Caetano. O juiz conciliador: aspectos compositivos da audiência previdenciária no Juizado Especial Federal. **Portal Unificado da 4ª Região**, 10 out. 2022. Disponível em: [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=4373](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=4373). Acesso em: 20 nov. 2022.

NUNES, Dierla; PAOLINELLI, Camila Matos. **Novos designs tecnológicos no sistema de resolução de conflitos: ODR, e-acesso à justiça e seus paradoxos no Brasil**. **Revista de Processo I**, v. 314, p. 395-425, abr. 2021.

OLIVEIRA, Bruno Bastos de.; OLIVEIRA, M. das. Graças Macena Dias de; CARMO, Valter Mourado. A eficiência do sistema multiportas de justiça e a aplicação nos conflitos envolvendo a fazenda pública. **Revista Fac. Dir. UFG**, Goiânia, v. 43, p. 01-15, 2019. Disponível em: : [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Rev-FD-UFG\\_v.43.12.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-FD-UFG_v.43.12.pdf). Acessado em: 20 nov. 2022.

OLIVEIRA, Priscila. **A tecnologia no judiciário brasileiro: uma nova “onda” do acesso à justiça?** Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/b3vv7r7g/9039026m/3iRa3dvB7JfRUCkg.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

SOUSA, Rosalina Freitas Martins de. **A função jurisdicional adequada e a releitura do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional (CRFB/88, Art. 5º, XXXV)**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco. CCJ. Programa de Pós-Graduação em Direito, Recife, 2017.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Rio de Janeiro: Edipro, 2015.

SUSSKIND, Richard. **Tribunales online y la justicia del futuro**. Traduzido por Wolters Kluwer. Espanha: Editora La Ley, 2020.