

RECEBIDO EM: 16/03/2022

APROVADO EM: 25/05/2022

DOSSIÊ

## ODR PREVIDENCIÁRIA

### *ODR IN SOCIAL SECURITY AFFAIRS*

*Fernanda Suriani*

*Doutora em Direito Processual Civil pela USP. Mestre em Direito pela Universidade de Edimburgo. Procuradora Federal.*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. A importância da ODR para o sistema de Justiça. 2. A consensualidade e a Advocacia Pública. 3 Um possível modelo de ODR Previdenciária. Considerações Finais.

**RESUMO:** O presente artigo trata da possibilidade de se instituir uma plataforma de resolução online de conflitos previdenciários, ou seja, uma ODR Previdenciária. Para tanto, parte-se da revisão bibliográfica e do estudo de dados secundários utilizando-se de fontes empíricas e legislativas visando verificar as vantagens e os desafios da ODR previdenciária para o sistema de justiça. Na primeira parte do trabalho, aborda-se os avanços trazidos pelas ODRs como instrumento de ampliação de acesso à justiça. Em seguida, será tratado o contexto normativo e doutrinário que envolve a solução consensual de conflitos pela Advocacia Pública, bem como os avanços tecnológicos na gestão do contencioso pela Advocacia-Geral da União – AGU. Por fim, serão analisadas as características da litigiosidade previdenciária e os elementos necessários para a adequada instituição de uma ODR previdenciária que sirva como mais uma via de acesso à justiça.

**PALAVRAS-CHAVE:** ODR. Processo Civil. Acesso à Justiça. Transformação Digital. Solução Consensual de Controvérsia.

**ABSTRACT:** This paper aims to critically analyze the possibility of creating an online dispute resolution platform for social security conflicts. For this purpose, this study takes a mixed methodology approach based on doctrinal legal research and on secondary data analysis based on empirical and legislative sources to verify the advantages and challenges of a social security ODR. The first part of the essay shows how ODRs have been used as an instrument for expanding access to justice. Then, it will be presented the normative and doctrinal context that involves the consensual solution of conflicts by the Public Attorney's Office - AGU and the technological developments it has already achieved. Finally, the characteristics of social security litigation will be studied, and it will be critically analyzed the necessary elements for establishing an adequate social security ODR, as an extra path to justice.

**KEYWORDS:** ODR. Civil Procedural Law. Access to Justice. Digital Transformation. Alternative Dispute Resolution.

## INTRODUÇÃO

Os Meios Alternativos/Adequados de Solução de Controvérsias (*Alternative Dispute Resolution – ADR*) há muito já se estabeleceram como política pública relevante para o sistema de justiça. Reconhece-se que nem sempre o processo civil tradicional e a decisão judicial são mais adequados para solucionar todos os problemas jurídicos que afligem os cidadãos.

Em um mundo em constante transformação e com o uso cada vez mais amplo da tecnologia em todos os aspectos das relações sociais, os mecanismos de solução consensual de conflitos também restam impactados e surgem ferramentas e sistemas de solução *online* de disputas, são as chamadas *Online Dispute Resolution – ODR*.

No Brasil, as ações previdenciárias representam uma parcela significativa de todos os processos atualmente em trâmite nos tribunais, e a solução consensual de controvérsias pela Administração Pública já é uma política pública consolidada. Ademais, a Advocacia-Geral da União tem investido na modernização e automação de seus procedimentos. Esses dois fatores formam juntos o terreno fértil necessário para o desenvolvimento de uma ODR previdenciária, como será visto no presente artigo.

Primeiramente será tratada a relevância das ODRs na construção do sistema de justiça digital, e, em especial, para a ampliação do acesso à justiça. Em seguida, serão analisadas as características da consensualidade na Advocacia Pública. Por fim, será trazida uma proposta de ODR Previdenciária, por ser um dos temas mais proeminentes da litigiosidade brasileira.

### 1. A IMPORTÂNCIA DA ODR PARA O SISTEMA DE JUSTIÇA

As chamadas *Online Dispute Resolution – ODR* tiveram sua origem ainda na década de 90, com o surgimento e desenvolvimento da Internet comercial. As empresas de comércio eletrônico, como o eBay, sentiram a necessidade em gerar confiança em seus usuários. Eles precisavam saber que poderiam usar a plataforma para comprar e vender mercadorias e que caso houvesse algum problema, ele seria facilmente solucionado, diminuindo, assim, o risco dos negócios. A maior parte dos conflitos consumeristas são de pequeno valor, e representam um grande volume de reclamações, a maioria delas decorrentes de conflitos de massa, que não envolvem questões factuais ou jurídicas complexas. Desta forma, a oferta de um mecanismo *online* de solução de controvérsias para os usuários dessas plataformas

preencheu uma lacuna de acesso à justiça, uma vez que o custo, a demora e a complexidade da resolução de conflitos transnacionais e de baixo valor no sistema judiciário seria impraticável.

No início do desenvolvimento das soluções *online* de conflitos, as tecnologias da informação e comunicação eram utilizadas meramente como instrumento facilitador, transpondo para o meio digital o que se fazia analogicamente nos Meios Alternativos de Solução de Controvérsias – ADR, como a mediação e a arbitragem. Entretanto, com o desenvolvimento de sistemas computacionais com maior poder de processamento e o imenso volume de dados que passaram a ser intensamente produzidos diariamente, a tecnologia deixou de ser puramente instrumental e passou a ter um papel próprio nas plataformas de resolução *online* de controvérsias. A tecnologia se estabelece como uma “quarta parte” no contexto de solução de conflitos, além dos disputantes e do terceiro neutro.

Esse conceito de “quarta parte” foi estabelecido por Katsh e Rifkin, que consideram que a tecnologia insere um novo elemento, modificando os ambientes e os procedimentos empregados para dirimir controvérsias. Segundo os autores a “quarta parte”, em regra, não substitui o terceiro neutro, mas pode alterar seu papel, no sentido de que novas habilidades, conhecimentos e estratégias podem ser necessários para que ele exerça sua função. Pode não ter a mesma influência do terceiro neutro, mas age como aliado, colaborador e parceiro. Ela pode assumir responsabilidades por várias comunicações com as partes, e a maneira pela qual terceiros e partes interagem entre si afetará muitas etapas do processo de resolução de disputas. (KATSH e RIFKIN, 2001, p. 94)

Os sistemas computacionais baseados em dados, tipicamente utilizados nas ODRs, são muito bons em detectar padrões para propor soluções. Os conflitos de massa, como os de consumo, em regra, possuem semelhanças fáticas e pouca complexidade jurídica, o que facilita a utilização desse tipo de sistema com bons resultados. Ao longo do tempo, novas ferramentas foram sendo desenvolvidas e se percebeu o valor que a coleta e análise de dados possuem para melhor prevenir e gerenciar conflitos (RULE e KATSH, 2012, p. 772). Assim, ocorre o redimensionamento do conflito e resta ampliado o escopo da ODR para além da mera resolução dos conflitos.

Outra transformação relevante está nas novas estruturas procedimentais passíveis de serem construídas com base na tecnologia. Nos sistemas completos de ODR, o procedimento é escalonado e modular. Eles possuem uma fase inicial de diagnóstico, na qual são coletadas as

informações básicas sobre o conflito, as partes e os interesses envolvidos. Neste momento, o sistema pode fornecer informações personalizadas ao usuário com base nas respostas dadas às perguntas interativas. Muitas vezes, a controvérsia não passa de uma falha de comunicação entre as partes, e não existe realmente uma questão de direito envolvida. Uma vez reconhecido que realmente existe um conflito, a segunda etapa do procedimento, normalmente envolve a negociação direta entre as partes. A intermediação da negociação é realizada por sistemas computacionais que modulam as informações em linguagem pré-estruturada, acalma eventuais ânimos exaltados e destaca possíveis soluções que atendam aos interesses das partes.

Essas duas primeiras etapas do procedimento são realizadas sem a intervenção de um terceiro humano, e no caso das ODRs privadas das plataformas de comércio eletrônico chegam a resolver cerca de 80% dos conflitos (KATSH e RABINOVICH-EINY, 2017, p. 34).

Caso a solução não seja alcançada, a terceira etapa é de mediação/conciliação realizada por um terceiro facilitador humano. Essa fase também é realizada de forma digital, e diversos recursos tecnológicos são utilizados para facilitar a comunicação, o *brainstorm* para a detecção dos interesses envolvidos e a construção de possíveis soluções. Por fim, se não for possível a solução consensual, passa-se a uma etapa decisória, que varia de acordo com a plataforma ou instituição (arbitragem, decisão administrativa, decisão judicial, juri etc).

Assim, as ODRs se tornaram verdadeiros sistemas de resolução de controvérsias (KATSH e RABINOVICH-EINY, 2017, p. 35), que utilizam tecnologias de informação e comunicação como “vetores para oferecer às partes ambientes e procedimentos ausentes em mecanismos convencionais de dirimir conflitos” (ARBIX, 2017, p. 58). Ademais, como afirmam Katsh e Rabinovich-Einy, o uso de algoritmos, o aumento da capacidade operacional, a redução de custos e a maior consistência associados a sistemas automatizados formam a base para uma nova realidade de ampliação de acesso à justiça. A prevenção das disputas deixa de ser periférica e passa a ter um papel cada vez mais relevante ao lado da resolução de disputas para a efetivação do acesso à justiça (KATSH e RABINOVICH-EINY, 2017, p. 45).

Com a ODR, ocorre um redimensionamento do conflito e da postura dos atores em relação a ele, que deixam de ser reativos e passam a se estruturar sistematicamente para gerenciá-los (AMSLER *et al*, 2020, p. 11).

O conflito deixa de ser um mero problema a ser resolvido, e passa a ser um dado relevante para gerar novos conhecimentos acerca de sua origem, do comportamento e interesses das partes envolvidas e dos gargalos procedimentais. Com a coleta e análise desses dados é possível intervir nos negócios ou políticas públicas a fim de prevenir novos conflitos ou melhor gerenciá-los quando forem inevitáveis.

Outra faceta importante das ODRs na ampliação do acesso à justiça é a possibilidade de promover a educação dos cidadãos acerca de seus direitos, deveres e dos benefícios legais existentes. De acordo com Susskind, as ODRs podem se tornar instrumentos relevantes na difusão das regras jurídicas que beneficiam os cidadãos independentemente da existência de um conflito. O autor sugere uma mudança no sistema de justiça que incorpore a introdução de técnicas que empodere profundamente a sociedade para conter as disputas, para evitar que novos conflitos surjam, e ainda para discernir os benefícios que as leis podem oferecer (SUSSKIND, 2019, p. 69).

Instituições e governos perceberam o potencial de uso das ODRs no setor público, e passaram a estabelecer plataformas públicas de resolução *online* de controvérsias, como o Consumidor.gov.br, no Brasil, e a plataforma Europeia de ODR, ambas para conflitos consumeristas. Também foram criados vários projetos de tribunais virtuais, cujo maior destaque é o *Civil Resolution Tribunal* – CRT do Canadá, para litígios de pequeno valor ou baixa complexidade específicos. No Brasil, ainda não existe um projeto de tribunal virtual planejado e executado de forma experimental. O que se observa é que estamos em uma fase de transição em que está ocorrendo a digitalização dos procedimentos e o uso de sistemas de automação e de inteligência artificial para a melhoria da gestão judiciária. O CNJ tem sido um fomentador dessa transformação digital, tendo publicado diversas Resoluções sobre o tema, com destaque para a instituição dos Juízos 100% digital (Resolução CNJ o n. 345/2020) e dos Sistemas Informatizados para a Resolução de Conflitos por meio da conciliação e mediação – SIREC (Resolução CNJ o n. 358/2020).

Portanto, o sistema de justiça digital, atualmente, conta com ODRs privadas, ODRs públicas e tribunais virtuais. São novas vias de acesso à justiça, com características únicas trazidas pela tecnologia que as tornam mais céleres, menos custosas, e capazes de gerar novos conhecimentos que fundamentem as tomadas de decisões a fim de evitar e melhor gerenciar os conflitos.

Para o seu êxito é necessário que esses mecanismos sejam adequados aos conflitos que pretendem resolver; que seu *design* seja centrado no usuário

do sistema mais do que em seus operadores; e que os riscos associados ao uso da tecnologia, como a exclusão digital, sejam pensados e monitorados.

## 2. A CONSENSUALIDADE E A ADVOCACIA PÚBLICA

Em um contexto de um enorme volume de processos em trâmite nos tribunais brasileiros (mais de 75 milhões – Justiça em Números..., 2021, p. 102), os meios consensuais de solução de disputas se tornaram verdadeira política pública. Um marco normativo relevante foi a Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, que fomenta a ampliação do acesso à justiça por meio do tratamento adequado dos conflitos de interesse que ocorrem em larga escala na sociedade. A referida resolução trata do dever dos Tribunais em ofertar dentro do sistema de justiça os meios consensuais para solução de conflitos na tentativa de realizar uma mudança de paradigma jurídico, como propagado por Watanabe, passando da “cultura da sentença” para a “cultura da pacificação.” (WATANABE, 2019, p. 65).

A justiça multiportas parte da premissa de que nem sempre a melhor solução para um conflito é a resposta judicial adjudicada e imposta às partes, devendo o Estado organizar serviços que se utilizem de outros mecanismos de solução de conflitos, em especial os consensuais, como a mediação e a conciliação. Como já afirmava Sander ainda nos primórdios do desenvolvimento da justiça multiportas, diversos fatores devem ser considerados nesse juízo de adequação, como a natureza do conflito, a relação entre as partes, o valor envolvido, o tempo necessário, entre outros (SANDER, 1994, p. 52).

Outros marcos legislativos relevantes na consolidação dessa política pública foram a instituição dos Juizados Especiais Federais (Lei 9.099/95), dos Juizados Especiais Federais (Lei 10.259/02), a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/15) e o Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/15), que fomentam aos meios consensuais, e deixam explícita a possibilidade da Administração Pública se utilizar desses meios.

Não se pode olvidar, contudo, que a Administração Pública deve atuar dentro dos limites impostos constitucionalmente (art. 37, CF), com obediência, ao princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Também é preciso observar a supremacia do interesse público e da motivação dos atos administrativos. Assim, a consensualidade administrativa se difere da consensualidade privada na solução de disputas. Contudo, como afirma Palma, é legítima a celebração de acordos pela Administração Pública tanto na esfera judicial quanto na esfera administrativa, e muitas vezes esses

acordos vão representar o efetivo interesse público que a Administração deve perseguir (PALMA, 2014, p. 165).

De fato, quando a lei oferece a consensualidade como possibilidade de solução de controvérsia à Administração Pública, ela passa a ser mais uma opção a ser considerada no exercício da discricionariedade administrativa. E, como visto, há diversos diplomas legislativos que inclusive fomentam a solução consensual. Ademais, a eficiência administrativa será exaltada quando a consensualidade for a via adequada ao caso, pois resolverá a questão de forma mais célere e econômica.

No âmbito da Advocacia-Geral da União – AGU, desde 2007 houve a criação da Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal – CCAF/AGU instituída por meio do Ato Regimental n. 05, de 27 de setembro de 2007. A CCAF foi estabelecida com o objetivo de promover a conciliação de interesses divergentes dos diversos órgãos da Administração Pública Federal, e desta forma evitar a judicialização de novas demandas, ou encerrar processos já judicializados reduzindo o tempo de solução desses conflitos. Ao longo do tempo seu escopo foi sendo alargado e atualmente também abrange conflitos entre a Administração Pública Federal e os diversos órgãos das Administrações Públicas Estaduais e Municipais, ou particulares, em determinadas matérias.

Ademais, a redução e prevenção de litígios constam no mapa estratégico da AGU 2020-2023 como resultados a serem obtidos. Portanto, a solução consensual de conflitos entre a Administração e particulares e o aprimoramento da atuação da AGU na evitação de novas demandas judiciais é uma política pública relevante da advocacia pública federal.

Diversos atos normativos foram expedidos para a consecução desse objetivo, com destaque para a Portaria PGF/AGU n. 498/2020 que dispõe sobre a celebração de acordos e transações judiciais no âmbito da Procuradoria-Geral Federal; e as Portarias 487/2016 e 488/2016 que estabelecem os procedimentos a serem adotados em caso de dispensa da propositura e desistência de ações, reconhecimento da procedência do pedido, abstenção de contestação, de impugnação ao cumprimento de sentença, de apresentação de embargos à execução e de recurso, desistência de recurso já interposto. Como se vê, a cultura da pacificação foi incorporada pela Advocacia Pública como forma de prestar um melhor serviço público a toda sociedade.

Uma vez consolidado esse entendimento, cumpre reportar os avanços tecnológicos ocorridos na última década na AGU. Em 2014 foi implementado o Sistema AGU de Inteligência Jurídica - SAPIENS (Portaria AGU nº 125/2014), que é a plataforma de trabalho de seus membros que consolida em um único lugar todas as informações processuais e administrativas sobre as ações judiciais sob sua responsabilidade. Esta plataforma já está integrada a diversos sistemas eletrônicos de justiça (Eproc, PJE, entre outros), e desta forma é possível visualizar os autos processuais em sua integralidade dentro do SAPIENS, bem como elaborar as petições e protocolá-las de forma centralizada. Ademais, os atos administrativos relativos aos processos judiciais também são registrados no SAPIENS, bem como é através dele que a comunicação com diversas autarquias é realizada, inclusive o INSS.

Com a consolidação dos dados dos processos judiciais em uma única plataforma, vários sistemas de automação foram desenvolvidos na Procuradoria-Geral Federal com o objetivo de tornar a atuação mais eficaz, e foi possível a criação de painéis de gestão para a análise dos dados e melhor compreensão do passivo judicial. A fim de melhor gerir as iniciativas de inovação tecnológica, capacitar seus membros e facilitar a troca de informações, foi instituída a Rede de Tecnologia e Inovação da Procuradoria-Geral Federal – PGF-TEC (Portaria nº 783, de 19 de dezembro de 2017), e, posteriormente o Laboratório de Desenvolvimento de Tecnologia e Inovação - PGF-TEC/Labs (Portaria Normativa 142/2020/PGF).

Portanto, existem condições muito favoráveis para o estabelecimento de mais uma via de acesso à justiça aos cidadãos, fora do Poder Judiciário com a criação uma plataforma para a solução *online* extrajudicial do conflito (evitando uma nova ação judicial), bem como para a solução antecipada de eventual demanda judicial já ajuizada.

Desta forma, a advocacia pública deixa de ser reativa e passa a ter uma atuação proativa na solução dos conflitos que surjam envolvendo os órgãos sob sua responsabilidade. Ademais, com os dados coletados, será possível ampliar sua função, que passará a ser de parceira do Administrador na elaboração de políticas públicas, ao invés de ser apenas resolvedora de problemas já consolidados.

### **3. UM POSSÍVEL MODELO DE ODR PREVIDENCIÁRIA**

O contencioso previdenciário representa um percentual elevado do total de processos do Poder Judiciário. De acordo com o Relatório Justiça

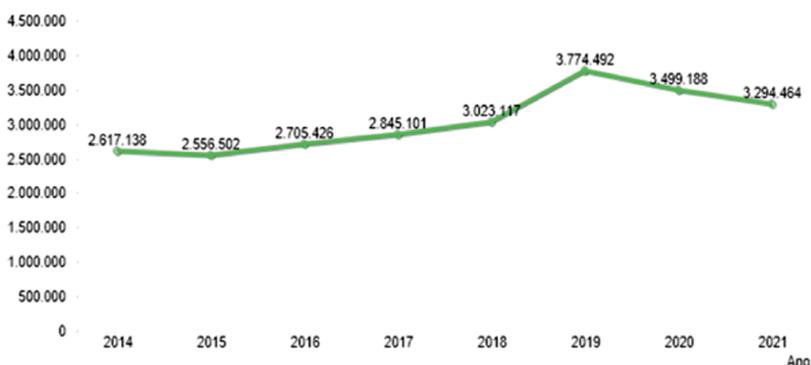
em Números de 2021 dos cinco maiores assuntos demandados em toda a Justiça Federal, todos são temas previdenciários.

Federal	1. DIREITO PREVIDENCIÁRIO-Benefícios em Espécie(Auxílio-Doença Previdenciário)	541.738 (1,03%)
	2. DIREITO PREVIDENCIÁRIO-Benefícios em Espécie(Aposentadoria por Invalidez)	361.138 (0,69%)
	3. DIREITO PREVIDENCIÁRIO-Benefícios em Espécie(Aposentadoria por Idade (Art. 40/51))	340.863 (0,65%)
	4. DIREITO PREVIDENCIÁRIO-Benefícios em Espécie	315.271 (0,60%)
	5. DIREITO PREVIDENCIÁRIO-Benefícios em Espécie(Aposentadoria por Tempo de Contribuição (Art. 55/6))	274.943 (0,52%)

Fonte: Justiça em Números 2021, p. 273.

Ao se analisar os painéis do Conselho Nacional de Justiça por assunto, observa-se uma tendência de crescimento de ações previdenciárias até 2019, com o início de uma curva descendente a partir de 2020. Entretanto, observa-se uma curva ascendente em relação aos benefícios assistenciais neste período, que também são de responsabilidade do INSS. É difícil atribuir relação de causalidade a um só fator, mas é importante pontuar que a pesquisa realizada pelo INSPER junto ao CNJ, aponta que a intensidade e o perfil da judicialização da previdência estão relacionados às condições socioeconômicas locais, como nível de renda e desenvolvimento do mercado formal de trabalho. (A Judicialização..., 2020, p. 148). As interseccionalidades são relevantes na compreensão dessa dinâmica da litigiosidade previdenciária.

### Novos processos previdenciários no tempo



Fonte: CNJ, Painéis Interativos..., 2021.

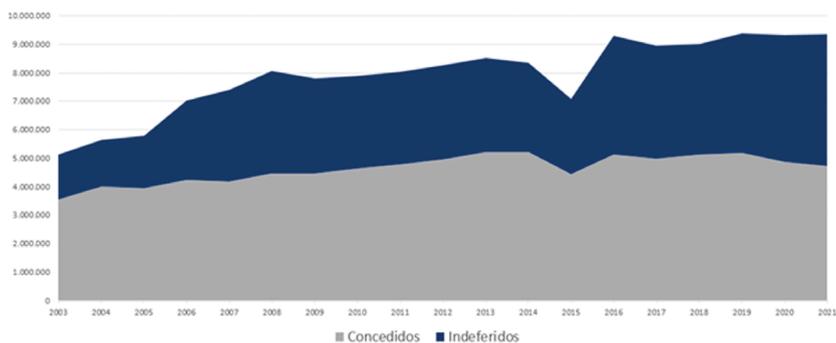
### Novos processos assistenciais no tempo



Fonte: CNJ, Painéis Interativos..., 2021.

Quanto aos requerimentos administrativos de benefícios previdenciários e assistenciais, observa-se uma linha ascendente ao longo do tempo, sendo que a proporção de indeferimentos tem aumentado em relação aos deferimentos. Em 2003 os indeferimentos representavam 38% do total dos requerimentos e em 2020 eles passaram a 49%. Este cenário proporciona a possibilidade de aumento nas demandas judiciais.

### Requerimentos administrativos no tempo



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do Boletim Estatístico da Previdência Social, Janeiro 2022.

Dos requerimentos administrativos indeferidos, uma parcela se torna ação judicial, e muitas delas acabam sendo resolvidas pela via consensual. Apenas em 2019 foram celebrados quase 200 mil acordos judiciais, colocando fim à demanda judicial previdenciária de forma autocompositiva (PGF em Números..., 2019).

Neste contexto é importante o desenvolvimento de políticas públicas que melhor gerenciem as controvérsias previdenciárias, em especial aquelas passíveis de solução consensual, de modo a antecipar a atuação da advocacia pública e evitar a judicialização do conflito.

Como visto anteriormente, nem todos as controvérsias são adequadas para o meio autocompositivo de solução de conflitos. Quanto ao objeto, portanto, devem ser trazidas para a solução na plataforma, apenas aqueles casos que se enquadrem nas exigências normativas, observando o princípio da legalidade que rege a Administração Pública.

Como citado anteriormente, a Portaria PGF/AGU n. 498/2020 regulamenta os casos e a forma pela qual os Procuradores Federais poderão celebrar acordos e transações judiciais. É necessário avaliar o contexto fático-probatório do caso, as orientações do Procurador-Geral Federal e do Advogado-Geral da União, se existentes, e o panorama jurisprudencial atualizado acerca da matéria.

Já a Portaria AGU 488/2016 estabelece os procedimentos e autorizações para a dispensa de atuação (abster-se de ajuizar ações, de contestar, de impugnar o cumprimento de sentença, de embargar a execução e de recorrer, a reconhecer a procedência do pedido e a desistir das ações ajuizadas e dos recursos já interpostos) quando o tema deduzido em juízo estiver de acordo com decisões judiciais formadas em precedentes qualificados ou em súmulas administrativas e pareceres aprovados pelo Advogado-Geral da União ou pelo Procurador-Geral Federal.

Ademais, como visto, a CCAF existe desde 2007 com a promoção de soluções consensuais em procedimento extrajudicial de conflitos que envolvam a União, suas Autarquias e Fundações. A Lei da Mediação (Lei n. 13.140/15) traz expressamente a possibilidade do uso de Câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos no âmbito da Advocacia Pública para avaliar a possibilidade de compor amigavelmente conflitos entre particular e pessoa jurídica de direito público, sendo que o acordo reduzido a termo constitui título executivo extrajudicial (art. 32, I e § 3º). Também é possível a realização de transação por adesão nos casos em que haja autorização do Advogado-Geral da União, com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou de tribunais superiores ou parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República (Art. 35, I e II). Esta última solução complementa as alternativas de abstenção de atuação trazida pela Portaria AGU 488/2016.

Quando ao cumprimento do acordado, o INSS pode fazer pagamento administrativo quando a solução for extrajudicial, como diuturnamente o faz para o pagamento dos benefícios deferidos administrativamente. Quando se tratar de abreviação de processo já iniciado judicialmente e concluído na plataforma, o pagamento deverá se dar por meio de precatório ou RPV, de acordo com o entendimento já firmado pelo TCU no levantamento de auditoria sobre a Judicialização dos benefícios concedidos pelo INSS (TC 022.354/2017-4, Fiscalis 307/2017).

Portanto, já existe arcabouço normativo suficiente para o estabelecimento de uma ODR previdenciária.

Além do enquadramento temático, uma outra característica dos conflitos deve ser considerada para se verificar sua adequação à plataforma *online* de solução. Como visto, as primeiras etapas dos sistemas de ODR são automatizadas, e para que haja realmente inovação na atuação e não mera transposição de velhas práticas para o meio digital, essa questão é fundamental. Assim, os casos a serem resolvidos pela plataforma devem ser passíveis de avaliação automatizada. As demandas previdenciárias, semelhantemente às consumeristas, normalmente são de baixo valor e não envolvem questões factuais ou jurídicas complexas, e representam um grande volume. Elas são típicas demandas de massa, com padrões facilmente identificáveis por sistemas computacionais baseados em dados.

Neste ponto, é importante pontuar que o SAPIENS já interage com os sistemas do INSS por meio de API (*Application Programming Interface*) e fornece um dossiê previdenciário com diversos dados estruturados dos segurados em cada processo judicial existente. Ainda, diversos robôs de automação foram criados no âmbito da PGF para a captação de dados existentes em plataformas públicas do governo a fim de instruir os processos judiciais e facilitar o trabalho dos Procuradores. O cruzamento desses dados ainda é feito de forma manual.

Portanto, a plataforma de ODR Previdenciária poderia ser utilizada para a solução dos conflitos que possuam essas características, ou seja, sejam passíveis de análise fático-probatória automatizada e que tenham autorização normativa de solução consensual por causa do tema envolvido na controvérsia.

Quando ao *design*, a plataforma deve ser desenhada com foco no usuário, despida das complexidades jurídicas inerentes ao processo judicial. Ademais, a interface deve ser de fácil navegação, com uso de

mídias interativas e amigáveis, e deve fornecer ao segurado informações relevantes acerca de seus direitos e deveres e ajudá-lo a reunir os dados necessários para a solução do problema. Os dados imputados podem ser cruzados com os dados já existentes nos sistemas do INSS e nas plataformas governamentais de forma estruturada e o sistema pode avaliar a possibilidade de solução consensual.

Como se trata de uma plataforma pública de ODR, é importante que a fase inicial de diagnóstico traga informações relevantes aos segurados sobre seus direitos e deveres, bem como sobre todas as possibilidades de procedimentos adequados para a solução de sua controvérsia. A confiança é um dos pilares de uma ODR de sucesso, e diferentemente das plataformas privadas do comércio eletrônico, a melhoria dos negócios não é um objetivo a ser alcançado, e sim a melhor prestação do serviço público. Como afirma Lemos, “as partes têm o direito de serem amplamente esclarecidas e o princípio da decisão informada nos procedimentos com a Administração Pública tem a singularidade de agregar os princípios da confiança legítima, segurança jurídica e boa-fé.” (LEMOS, 2019, p. 23)

Ainda, é importante destacar que uma das vantagens das ODRs é a organização das informações de modo em que a linguagem simples das partes seja corretamente formatada e traduzida em termos jurídicos. Assim, ainda que não seja um caso de solução consensual e a ação judicial seja inevitável, ao menos a instrução processual estará mais bem estabelecida, e será mais fácil e rápido identificar os pontos controvertidos para solução por meio de decisão judicial.

Quanto às partes envolvidas, para a utilização de uma plataforma de ODR, ainda deve ser levado em consideração o público-alvo, que no caso das ações previdenciárias normalmente envolvem pessoas idosas e de baixa renda, com dificuldade de acesso à internet ou que, ainda que possam acessá-la, não se sentem confortáveis em navegar digitalmente. Esse é um grande desafio a ser superado.

O caso da recuperação judicial da empresa de telecomunicações Grupo OI S/A traz um interessante paradigma na análise de possíveis desenhos de sistemas de ODR que são capazes de superar essa barreira de acesso. O caso envolvia um grande volume de recursos financeiros (cerca de R\$ 74 bilhões) e contava com mais de 65 mil credores, tornando as regras processuais inadequadas para a solução efetiva dos conflitos. Assim, foi desenvolvido um projeto pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro

em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) que criou uma etapa procedimental prévia de solução consensual por meio de uma plataforma digital desenhada e desenvolvida por uma equipe multidisciplinar e especializada que utilizou técnicas de inteligência artificial de aprendizado de máquina. (CURY, 2020, p. 83-104).

As partes e seus advogados imputam seus dados que são monitorados e estruturados. A partir da validação dos dados pessoais e documentais inseridos pelas partes o sistema preditivo da plataforma gera respostas automatizadas com parâmetros de negociação calculados de modo individualizado. O sistema também admite negociação direta com representantes da empresa ou por meio de facilitadores, todos com poderes de representação e preparados para alcançar uma solução efetiva em ambiente digital. Toda comunicação é registrada e as notificações aos advogados e credores são realizadas automaticamente e de forma digital, com a possibilidade de monitoramento por meio de indicadores de efetividade em painéis de *Business Intelligence*. Por meio dessa plataforma já foram celebrados mais de 46 mil acordos (CURY, 2020, p. 100-101).

Segundo Cury, um dos fatores fundamentais para o sucesso dessa plataforma foi o envolvimento da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB:

(...) é preciso registrar o intenso trabalho de divulgação e esclarecimento realizado pelas entidades responsáveis, em conjunto com as representações locais e regionais da Ordem dos Advogados do Brasil, medida essencial à compreensão do modelo de solução e da usabilidade do sistema. A publicação constante de boletins multimídia e o contato interinstitucional permanente proporcionara as condições necessárias à compreensão da modelagem, de sua finalidade e dos procedimentos respectivos, assim como permitiram elucidar as principais dúvidas, o que evitou alterações cronológicas, dissensos interruptivos ou refazimento de atos. Nenhum incidente foi registrado. (CURY, 2020, p. 102)

Quanto ao objeto de análise deste artigo, é preciso pontuar que a maior parte dos processos previdenciários e assistenciais correm nos Juizados Especiais Federais (CNJ, Painéis Interativos... 2021), que desonera os cidadãos dos custos de um advogado, podendo exercer o *jus postulandi*. Entretanto, pesquisa mostra que 86,4% dos processos nos Juizados são acompanhados por advogado constituído pela parte autora, sendo majoritariamente advogados particulares (85,9%) (Acesso à Justiça Federal..., 2012, p. 101).

Assim, não apenas a advocacia pública deve buscar o seu protagonismo na solução consensual das controvérsias, mas também a advocacia privada e a Defensoria Pública podem estabelecer sua atuação de modo proativo no fortalecimento da cultura da pacificação e na superação de barreiras relacionadas à exclusão digital, como ocorreu no caso da recuperação judicial do Grupo OI/S.A.

Por fim, a coleta dos dados estruturados da plataforma, em um momento posterior, servirá como base para o desenvolvimento de ferramentas de gestão estratégica, a fim de identificar a origem dos conflitos que chegam na plataforma, e traçar planos de ação para enfrentá-los a fim de evitar que novos conflitos surjam. Desta forma, o advogado público passa a ser parceiro do Administrador no aperfeiçoamento das políticas públicas, e o acesso à justiça é ampliado de forma indireta.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os mecanismos *online* de solução de controvérsias têm se mostrado importante ferramenta de ampliação do acesso à justiça. Pelas características únicas da tecnologia, as ODRs são muito eficazes para o gerenciamento, a evitação e a resolução de conflitos. Com base nas experiências exitosas das ODRs privadas, as instituições públicas e os governos também passaram a desenvolver plataformas de resolução *online* de controvérsias.

O fomento à cultura da pacificação na solução dos conflitos é antigo no Brasil, e as bases normativas para a utilização da consensualidade na Advocacia Pública também tem sido construída ao longo dos anos. Da mesma forma, a AGU tem eivado esforços para modernizar e automatizar sua atuação, em especial, com a utilização do sistema SAPIENS, que centraliza em uma única plataforma todas as informações judiciais e administrativas dos processos judiciais sob sua responsabilidade. Desta forma, é possível utilizar ferramentas tecnológicas de automação para tornar o trabalho mais eficaz.

Assim, a junção da tecnologia já existente na AGU com o arcabouço normativo que permite e incentiva a solução consensual das controvérsias, parece formar o contexto ideal para a construção de uma ODR. Tendo em vista a existência de um grande volume de processos judiciais previdenciários, que são típicas demandas de massa, a escolha por esse tema chega a ser natural.

De fato, os conflitos previdenciários são em regra de pequeno valor, representam um grande volume de ações judiciais e não envolvem questões factuais ou jurídicas complexas. Portanto, são bastante adequados para a análise automatizada de padrões, típica dos sistemas de ODR. Oferecer um novo serviço aos segurados que resolvam seus problemas jurídicos de forma mais rápida e econômica é uma forma de ampliar o acesso à justiça com a atitude proativa que se espera da advocacia pública.

## REFERÊNCIAS

AMSLER, Lisa; MARTINEZ, Janet; SMITH, Stephanie. *Dispute System Design*. Stanford University Press, 2020. [Kindle Edition].

ARBIX, Daniel do Amaral. Resolução online de controvérsias. São Paulo: Intelecto, 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números: 2021*. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros>. Acesso em: 11 fevereiro 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Painéis Interativos: Justiça em números. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-num> [https://paineis.cnj.jus.br/QvAJXZfc/opendoc.htm?document=qvw\\_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT](https://paineis.cnj.jus.br/QvAJXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT). Acesso em: 11 fevereiro 2022.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social - *Boletim Estatístico da Previdência Social*, Janeiro 2022, vol. 27, número 1, disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/previdencia-social-regime-geral-inss/dados-abertos-previdencia-social>, acessado em 12/02/2022.

BRASIL. Justiça Federal, Conselho da Justiça Federal; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais. Brasília: CJF, 2012, p. 101. [Série “Pesquisas do CEJ”, n. 14]. Disponível em: <http://jf.gov.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/pesquisas-do-cej/aceso-a-justica-federal-dez-anos-de-juizados-especiais>. Acesso em: 22 out. 2020. P. 101

BRASIL. Procuradoria-Geral Federal – PGF em *Números*, painel disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/arquivos/PGFemnumeros2019pdf.pdf>, acessado em 12/02/2022.

CURY, César. Um modelo transdisciplinar de solução de conflitos: direito e tecnologia no processo de recuperação judicial no leading case OI S/A. In: NUNES, Dierle; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; WOLKART, Erik Navarro (coord.). *Inteligência artificial e direito processual: os impactos da virada tecnológica no direito processual*. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 83-104.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER. *A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais*. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPER\\_2020-10-09.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPER_2020-10-09.pdf). Acesso em: 27 abr. 2021.

KATSH, Ethan; RABINOVICH-EINY, Orna. *Digital Justice: Technology and the Internet of Disputes*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

\_\_\_\_\_; RIFKIN, Janet. *Online Dispute Resolution: resolving conflicts in cyberspace*, San Francisco: Jossey-bass, 2001.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. A consensualidade na administração pública e seu controle judicial. In: GABBAY, Daniela e TAKAHASHI, Bruno (org.), *Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos*, Brasília: Gazeta Jurídica, 2014, pp. 143-188.

RULE, Colin; KATSH, Ethan. What We Know and Need to Know About Online Dispute Resolution. *South Carolina Law Review*, v. 67, p. 329- 344, 2016.

SANDER, Frank E. A.; GOLDBERG, Stephen B. Fitting the Forum to the Fuss: A User-Friendly Guide to Selecting an ADR Procedure. *Negotiation Journal*. HeinOnline, v. 10, n. 1, p. 49-68, jan.1994.

SUSSKIND, Richard. *Online Courts and the Future of Justice*. OUP Oxford, 2019. [Kindle Edition].

WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.