XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I

EUDES VITOR BEZERRA

JOSÉ QUERINO TAVARES NETO

ALEJANDRO GRILLE ROSA

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

A174

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Eudes Vitor Bezerra, José Querino Tavares Neto, Alejandro Grille Rosa – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-977-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Acesso à justiça. 3. Política judiciária. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU (2: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I

Apresentação

O conjunto de pesquisas que são apresentadas neste livro faz parte do Grupo de Trabalho de "ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I", ocorrido no âmbito do XIII Encontro Internacional do CONPEDI, realizado entre os dias 18, 19 e 20 de setembro de 2024, na cidade de Montevidéu, Uruguai, promovido pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI e que teve como temática central "Estado de Direito, Investigação Jurídica e Inovação".

Os trabalhos expostos e debatidos abordaram de forma geral distintas temáticas atinentes ao acesso à justiça, dando base para uma análise aprofundada, além do acesso à justiça, a temas envoltos as políticas judiciárias, bem como gestão e administração da justiça.

O Grupo de Trabalho em comento ocorreu no segundo dia do evento, ou seja, 19/08/2024, oportunidade na qual foram realizadas as comunicações orais, na ordem abaixo, dos seguintes temas e respectivos autores:

1º) DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CIVIL DE TÍTULO EXECUTIVO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL: O PAPEL DO TABELIÃO DE PROTESTO COMO AGENTE DE EXECUÇÃO SOB A PERSPECTIVA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO. Autores: Tatiane Keunecke Brochado Lara, Daniel Keunecke Brochado, Paulo Marcio Reis Santos;

2º) EFEITOS DAS DECISÕES ESTRUTURAIS DOS ALTOS TRIBUNAIS CONSTITUCIONAIS INTERNACIONAIS: ANÁLISE DESDE A PERSPECTIVA COLOMBIANA. Autora: Daniela Carolina Narváez Benavides;

3º) FUNÇÃO ADMINISTRATIVA, DEMOCRACIA E PROCESSO: ELEMENTOS PARA A ADMISSÃO DO CUSTOS VULNERABILIS NOS PROCESSOS DE CONTROLE DE CONTAS. Autores: Maren Guimarães Taborda, Atanasio Darcy Lucero Júnior;

4º) GOBERNANZA DIGITAL EN EL PODER JUDICIAL: UNA PROPUESTA CONCEPTUAL BASADA EN UNA REVISIÓN SISTEMÁTICA DE LA LITERATURA. Autores: Beatriz Fruet de Moraes , Fabrício Castagna Lunardi;

5º) INTEGRAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA MEDIAÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS: O ACESSO À JUSTIÇA E O PAPEL DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Autores: Fabio Lucas de Albuquerque Lima, Patricia Veronica Nunes C Sobral De Souza;

6º) JUDICIÁRIO NA AMAZÔNIA E A POPULAÇÃO QUILOMBOLA: GOVERNANÇA LOCAL E ACESSO À JUSTIÇA. Autores: José Gomes de Araújo Filho, Fabrício Castagna Lunardi , José Diaz Lafuente;

7º) JULGAMENTO POR INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL - REFLEXÕES SOBRE A POSSIBILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DA TECNOLOGIA NA PROLAÇÃO DA SENTENÇA. Elcio Nacur Rezende, Luiz Felipe de Freitas Cordeiro;

8º) NEM TUDO QUE RELUZ É OURO, PODE SER EXECUÇÃO FRUSTRADA: UMA ANÁLISE SISTEMÁTICA DA LITERATURA. Autores: Jasminie Serrano Martinelli, Maria Eduarda de Toledo Pennacchi Tibiriça Amaral;

9º) NÚCLEO DE APOIO E ATENDIMENTO AO CONSUMIDOR SUPERENDIVIDADO DO PROCON MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS: UM EXEMPLO DE GOVERNANÇA COLABORATIVA PARA O PODER JUDICIÁRIO DE SANTA CATARINA. Autores: Naiana Scalco, Raquel de Almeida Bittencourt;

10º) O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E AS SUAS AÇÕES INOVADORAS PARA O ALCANCE DO DESESENVOLVIMENTO PLURIDIMENSIONAL. Autores: Giovanni Olsson, Juliane Gloria Sulzbach Pavan, Isadora Costella Stefani;

11º) TECNOLOGIA E PROMOÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA: UMA ANÁLISE SOBRE O VIÉS DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. Autores: Giowana Parra Gimenes da Cunha, Victória Cássia Mozaner, Rogerio Mollica.

Considerando todas essas temáticas de extrema relevância, não pode ser outro senão de satisfação o sentimento que nós coordenadores temos ao apresentar a presente obra. É necessário, igualmente, agradecer enormemente aos pesquisadores que estiveram envolvidos tanto na confecção dos trabalhos quanto nos excelentes debates proporcionados neste Grupo

de Trabalho. Outrossim, fica o reconhecimento ao CONPEDI pela organização e realização de mais um proeminente evento virtual.

A expectativa é de que esta obra possa contribuir com a compreensão das dores e possível soluções do cenário contemporâneo brasileiro e internacional no que tange o acesso à justiça, com o a esperança de que as leituras dessas pesquisas ajudem na reflexão e compreensão sobre a interação submersas as políticas judiciárias, bem como gestão e administração da justiça.

Atenciosamente;

Prof. Alejandro Grille Rosa (UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA)

Prof. Eudes Vitor Bezerra (PPGDIR/UFMA)

Prof. José Querino Tavares Neto (UFG)

INTEGRAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA MEDIAÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS: O ACESSO À JUSTIÇA E O PAPEL DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

INTEGRATING ARTIFICIAL INTELLIGENCE INTO EXTRAJUDICIAL CONFLICT MEDIATION: ACCESS TO JUSTICE AND THE ROLE OF THE FEDERAL ATTORNEY GENERAL'S OFFICE

Fabio Lucas de Albuquerque Lima [1]
Patricia Veronica Nunes C Sobral De Souza [2]

Resumo

A pesquisa aborda como o uso da Inteligência Artificial na mediação extrajudicial de conflitos pode promover o reconhecimento de direitos e melhorar o acesso à justiça, focando no papel da Advocacia-Geral da União após a edição da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Diante dessa perspectiva, surge a questão central: como a mediação extrajudicial de conflitos, assistida por Inteligência Artificial, pode contribuir para o acesso à justiça e qual é o papel da Advocacia-Geral da União nesse contexto pós-edição da Lei nº 13.140/2015? Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar a eficácia da mediação extrajudicial de conflitos, utilizando Inteligência Artificial, como um meio de promover o acesso à justiça, e avaliar o papel desempenhado pela Advocacia-Geral da União após a promulgação da Lei nº 13.140 /2015. A pesquisa utiliza uma abordagem metodológica qualitativa, que envolve uma revisão aprofundada da literatura existente sobre o tema e uma análise documental de textos legais. Para a coleta de dados, foram selecionados artigos científicos, livros e legislação, que tratam do uso da Inteligência Artificial na mediação de conflitos pela Advocacia-Geral da União. Os dados foram analisados de forma a identificar padrões, práticas e desafios na implementação da mediação extrajudicial assistida por tecnologia.

Palavras-chave: Acesso à justiça, Advocacia-geral da união, Inteligência artificial, Mediação extrajudicial, Racionalidade comunicativa

Abstract/Resumen/Résumé

The research addresses how the use of Artificial Intelligence in out-of-court conflict mediation can promote the recognition of rights and improve access to justice, focusing on the role of the Federal Attorney General's Office following the enactment of Brazilian Law No. 13,140/2015. From this perspective, the central question arises: how can extrajudicial mediation of conflicts, assisted by Artificial Intelligence, contribute to access to justice and

[1] Membro do Instituto de Direito Administrativo de Sergipe. Advogado, graduado em Direito pela Universidade Federal de Sergipe. Mestre em Administração Pública pela FGV.

[2] Professora da Universidade Tiradentes (PPGD-UNIT). Pós-Doutora em Direito Digital pela Mediterranea International Centre for Human Rights Research dell Università Mediterranea di Reggio Calabria. (Itália). Doutora em Direito Público pela UFBA.

what is the role of the Federal Attorney General's Office in this context following the enactment of Law 13.140/2015? The general aim of this research is to analyse the effectiveness of out-of-court conflict mediation using Artificial Intelligence to promote access to justice and to assess the role played by the Federal Attorney General's Office following the enactment of Law No. 13,140/2015. The research uses a qualitative methodological approach, involving an in-depth review of the existing literature on the subject and a documentary analysis of legal texts. For data collection, scientific articles, books, and legislation were selected that deal with the use of Artificial Intelligence in conflict mediation by the Federal Attorney General's Office. The data was analysed to identify patterns, practices, and challenges in implementing technology-assisted out-of-court mediation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Access to justice, Federal attorney general’s office, Artificial intelligence, Extrajudicial mediation, Communicative rationality

1 INTRODUÇÃO

Quando o meirinho apregoava o chamamento às partes para a sala de audiência de conciliação, o mundo jurídico não imaginava que um dia a intimação para acordos poderia se dar através um aplicativo de *smartphone* ou um impulsionamento de *e-mail* na casa da parte ou do advogado.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável instituída pela Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu como um objetivo geral "promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis" (ONU)[1]. O acesso à justiça passou a pertencer ao rol de responsabilidade estatais como prioridade, guia pela eficiência e deve ser inclusivo.

Nos últimos anos houve um aumento significativos de demandas judiciais, com a atitude do Conselho Nacional de Justiça para reduzir o acúmulo e a demora nos julgamentos (Urquiza; Correa, 2018, p. 316). Embora os resultados alcançados sejam expressivos ainda existem causas estruturais ou culturais que levam à manifestação das reivindicações no Brasil através da demanda judicial (Asensi, 2013). O modelo contraditório-adversarial do litígio tradicional perante o Poder Judiciário tem levado os doutrinadores e o legislador a promover arranjos distintos dos meios heterônomos de solução de conflitos, com a utilização de mecanismos adequados de pacificação social como a mediação e a conciliação (Asensi, 2010; Sadek, 2014).

Inicialmente, a conciliação passou a ser exercitada no âmbito do processo judicial, no qual uma das partes já fora citada para contestar, e, por conseguinte, os ânimos adversariais estavam ativados. Essa tentativa tem números muito tímidos que variam entre 15 e 20%, segundo Silva, Silva e Eccard (2022). Atualmente, pensa-se num modelo preventivo, o qual pode e deve ser estimulado na esfera extrajudicial para desafogar o Judiciário. Muitas dessas ações são ações em razão na demora na execução de algumas políticas públicas, como o direito à saúde, à assistência social e à previdência social, áreas afetas à Seguridade Social.

A realização desse trabalho pelo Advocacia-Geral da União (AGU) no escopo de reduzir a litigiosidade no nível federal, inclusive nas ações previdenciárias, embora autorizada em vários textos legais, é uma quebra do paradigma de preponderância de um modelo que enxerga o direito do ponto da *lei,* ou um direito cuja única fonte seria o Estado (Hespanha, 2019).

[1] Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf.

O avanço doutrinário em reconhecer mais amplamente o papel da AGU mostra-se necessário para legitimar de maneira democrática as políticas públicas estatais e tornar efetivo o acesso à justiça. Estudos no sentido da utilização das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) auxiliam a celeridade da tramitação de processos, com ponderações sobre questões éticas (Acevedo, 2022). Mas a transformação digital, quer na Administração Pública, quer no sistema de justiça, pode proporcionar ganhos de qualidade para os cidadãos (Banchio, 2024).

A utilização de recursos de Inteligência Artificial (IA) pelos Tribunais Superiores e pela AGU obriga a análise de questões como a possibilidade de preconceitos algorítmicos e exclusão digital dos mais vulneráveis ou das pessoas em idade avançada (Silva; Silva; Eccard, 2022). No entanto, ao contrário do que poderia ser um obstáculo ao acesso à justiça, aponta-se neste trabalho como os recursos da automação e da IA podem agir como uma alavanca para o maior acesso ao reconhecimento de direito.

Neste artigo, propõe-se analisar a eficácia da mediação extrajudicial de conflitos, utilizando Inteligência Artificial, como um meio de promover o acesso à justiça, e avaliar o papel desempenhado pela Advocacia-Geral da União (AGU) após a promulgação da Lei nº 13.140/2015, como expressão de uma nova administração pública e administração da justiça, que preza pela eficiência e pela responsividade social, na redução da judicialização da Previdência Social.

A perspectiva metodológica do presente artigo é de índole qualitativa, exploratória e compreensiva. O paradigma teórico baseia-se na racionalidade comunicativa de Jürgen Habermas no sentido de dialogicidade nas relações intersubjetivas afetas ao processo de mediação de conflitos. Propõe-se, no trabalho, a seguinte pergunta de pesquisa no presente trabalho: *quais as possibilidades e desafios de os órgãos da Advocacia-Geral da União, representando a União e autarquias federais, promoverem a mediação extrajudicial de conflitos para prevenir e reduzir litígios federais utilizando a recursos de automação e Inteligência Artificial?* Portanto, utiliza-se o artigo da metodologia hipotético-dedutiva (Popper, 1980).

Como resposta provisória ao problema de pesquisa proposto, o artigo norteia-se na descrição e explicação do papel das funções essenciais à justiça (Ministério Público, Defensoria Pública e Advocacia-Geral da União) para um avanço da mediação extrajudicial com utilização da Inteligência Artificial, no atendimento das políticas públicas. Nesse sentido, o poder-dever de reconhecer direitos pela Administração, intermediada pela AGU, para prevenir litígios nas

políticas de Seguridade Social, especificamente da Previdência Social, encontra-se no contexto do acesso à justiça, estando inserida na categoria de direitos fundamentais.

Percorre-se para a pesquisa uma busca bibliográfica em periódicos do extrato A1 e A2 da plataforma Sucupira da CAPES. Na busca, selecionou-se a classificação no período do quadriênio 2017-2020. Os descritores *booleanos* foram: "acesso à justiça", "Advocacia-Geral da União"; "AGU"; "participação social"; "mediação"; "extrajudicial"; "Inteligência Artificial"; "Administração Pública" e "Seguridade Social". A partir dos artigos encontrados buscou-se nas referências destes os demais artigos.

Para debater a resolução extrajudicial de conflitos e o papel da AGU, o texto inicia, na Seção 1, pela descrição possibilidade de utilização dos meios adequados de autocomposição, como a mediação, no âmbito da Administração Pública no contexto do modelo democrático inaugurado com a Constituição da República de 1988. Com a Constituição "cidadã", a própria Administração Pública recebeu um DNA democrático após anos de modelos centrados no poder verticalizado da burocracia weberiana e influxos de administração gerencial. Ainda na Seção 1, discute-se o reconhecimento de direitos extrajudicialmente como uma maneira de efetividade do acesso à justiça, surgida nas dimensões das três ondas do acesso à justiça de Cappelletti e Garth (2002).

Na Seção 2, trata o artigo do papel da AGU na mediação extrajudicial de conflitos, sem prejuízo da ocorrência desse poder-dever em outras instituições como Defensoria Pública e Ministério Público, mas enfocando na capacidade responsiva da AGU para solucionar problemas no âmbito da Administração Pública federal, com a utilização inclusive de recursos da automação e de Inteligência Artificial com enfoque na judicialização em face do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Ao final, os autores tecem suas considerações finais.

2 O RECONHECIMENTO EXTRAJUDICIAL DE DIREITOS COMO UMA FORMA DE ACESSO À JUSTIÇA

Após décadas de autoritarismo, a Constituição brasileira conferiu à AGU um papel conciliador que coloca o sistema de disputas e de contraditório numa moldura flexível de diálogo mediado pela postura conciliatória adversarial (Godoy, 2017). Assim, o papel da Advocacia-Geral da União e da Administração Pública federal é crucial para a compreensão do problema de excesso de judicialização de conflitos sociais:

> Em tema de advocacia pública consultiva a AGU segue tradição inaugurada com o Conselho de Estado, durante o Império, e mantida pela CGR, que funcionou de 1903 a 1993. Com diferenças de pormenor, principalmente em relação ao Conselho de Estado, a AGU estabiliza-se como centro decisório, revelando-se como a legítima intérprete da lei, em âmbito de administração pública federal (Godoy, 2017, p. 41).

A AGU tem atribuições que extrapolam a representação judicial federal, com uma ampliação do papel de solucionador de problemas jurídicos na esfera administrativa, prevenindo demandas judiciais contra a União. Muito desse papel passa pelo exercício da argumentação jurídica baseada em razoabilidade, proporcionalidade, princípios basilares da República brasileira.

Reconhecer direitos antes que as lides adentrem o mundo da discussão judicial encontra-se no novo paradigma de democracia e de busca por uma sociedade mais solidária, porque o custo do processo pode não permitir a inclusão social em sua expressão mais ampla.

O direito de ação constitucionalmente assegurado é um postulado de proteção de direitos humanos que em nosso sistema é inafastável, mas isso nunca quis dizer que fosse a única forma de adimplemento de obrigações ou proteção de direitos, apenas seria a *ultima ratio.* Entretanto, se em algumas situações é colocado como primeiro recurso a ser utilizado como mecanismo de reivindicação de direitos, essa reivindicação pode resultar em silêncio pela dificuldade de acesso ao Judiciário. A atuação da administração da justiça pode ser exercida por intermédio das funções essenciais à justiça como a Advocacia Pública, a Defensoria Pública e o Ministério Público (Sadek, 2014, p. 57).

No âmbito do direito administrativo e previdenciário, a atuação responsiva e inclusiva da AGU no sentido de uma maior celeridade no reconhecimento de direitos atende ao princípio da eficiência, com economia de recursos públicos. O princípio da eficiência foi elevado à categoria de dispositivo constitucional via Emenda Constitucional nº 19 em 1998 (Silva; Lima, 2023). Como o Estado evoluiu de uma capacidade de mera regulação para funções mais distributivas e responsivas, a atuação com eficiência justifica o gasto público. Essa atuação proativa também legitima o Estado perante os cidadãos (Dantas, 2022).

A aceleração na utilização dos meios adequados de solução jurídica (e não judicial) dos conflitos se encontra num paradigma do pluralismo do direito. O pluralismo teve num momento inicial forte influência da Antropologia em relação ao reconhecimento dos sistemas jurídicos dos povos originários. Depois essa extensão foi sendo reconhecida para o direito regional (Igreja; Rampin, 2021; Hespanha, 2019), passando à discussão do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Atualmente a discussão do pluralismo adentra às normas estabelecidas entre os mercados, as religiões, num contexto de uma sociedade que funciona em rede de uma complexidade não vista antes na humanidade (Reis, 2020).

O papel da solução dos conflitos no Brasil levou a uma hipertrofia do Poder Judiciário. O Judiciário cresceu em relevância com a Constituição da República de 1988, marcando uma

atuação de judicialização das políticas públicas e do exercício do *judicial review* herdada da tradição norte-americana (Avritzer; Marona, 2014). Entretanto, muito provavelmente pela lentidão da Administração Pública em responder às expectativas sociais (Silva; Lima, 2023) e pela escassez de recursos (Dantas, 2022), houve um desequilíbrio na forma de se reivindicar direitos:

> A tradição brasileira, diferentemente da norte-americana, não implicou de saída uma estrutura de equilíbrio de poderes. Até 1988 registrou-se uma fraca autonomia do Poder Judiciário, que, ao longo dos primeiros cem anos de República, não instituiu uma tradição de controle de constitucionalidade dos atos do Executivo, o qual se apresentou, desde logo, como o poder mais ativo, atuando em um contexto em que inexistiam garantias de contrapeso às suas prerrogativas (Avritzer; Marona, 2014, p. 85-86).

Com isso, o reconhecimento de direitos que deveria orbitar na esfera administrativa, pela demora na decisão ou pelo indeferimento do pleito, passou a ser exercido com o acionamento do Poder Judiciário. Esse acionamento requer um profissional do direito para estabelecer o diálogo entre as partes no processo, tendo o Juiz como um terceiro imparcial. O advogado é o *medium* que liga o cidadão (extragrupo) ao mundo jurídico (intragrupo), segundo ensinamento de Asensi (2023). Porém, há um custo nesse caminho, porque às vezes o trecho a ser percorrido é longo e leva bastante tempo. No percurso, os menos favorecidos não conseguem completar a jornada, alguns nem começam, os mais idosos podem vir a não conhecer a decisão judicial (Urquiza; Correia, 2018). Do exposto, urge uma mudança de comportamento dos operadores do direito, como preconizam Igreja e Rampin (2021):

> Ao nos desafiarmos a olhar para a justiça, mudando o foco do sistema de justiça formal, vemos outras áreas de interesse, outras instituições e outros atores que nos levam a compreender, ainda mais, o universo em que se busca o acesso à justiça, não estritamente judicial ou nativo do sistema de justiça (Igreja; Rampin, 2021, p. 207).

Existem, já no campo da normatividade e da legalidade, as instituições e respectivas competências para agir. Com o aumento das demandas sociais, as restrições de recursos (Dantas, 2022) e a diminuição dos quadros de servidores, o problema tenda a se agravar. O fato é que a negativa ou a mora na consecução das políticas públicas promovem uma judicialização estrutural no Brasil, agravando o problema do acesso à justiça no país, cabendo às instituições essenciais à justiça como Defensoria, Ministério Público e Advocacia-Geral da União mitigar o problema:

> A judicialização das políticas públicas pode ser definida como um processo de "crescente utilização do sistema de justiça, para o questionamento de falhas ou omissões na produção de políticas públicas (*policies*)" (OLIVEIRA, 2019, p. 18). Nesse caso, o sistema de justiça passa a ser intermediário na elaboração e implementação de políticas, é em tal contexto que ocorre a judicialização. O MP e a Defensoria Pública tornaram-se atores centrais na formulação das demandas sobre

> políticas públicas levadas aos juízes, e os movimentos da sociedade civil, de forma direta ou por meio de instituições do sistema de justiça, também passaram a inserir suas demandas nos tribunais (Rodrigues; Oliveira, 2022, p. 4).

De modo que, diante das violações da legislação pela Administração Pública, o *judicial review* tem papel precípuo na efetividade do direito. A demonstração de prontidão do sistema judiciário teve um papel fundamental de alerta aos poderes públicos de que as promessas emancipatórias da Constituição não seriam letra morta. Mas há casos em que a Administração Pública poderia resolver sem necessariamente tornar-se ré, porque as formas de reivindicação de direitos são plúrimas, suas soluções também, e a judicialização não parece ser a avenida principal para o exercício da cidadania, sob pena de um governo do Judiciário.

No entanto, um passado de centralização do poder no Executivo, principalmente em regime autocráticos, não deveria ser sucedido por um movimento no sentido contrário. O sistema de controle foi idealizado para atingir um equilíbrio, daí o desejo de pacificação social tornar o pêndulo para a posição centralizada (Avritzer; Marona, 2017). De igual sorte, a ampliação dos *loci* de diálogo para resolução dos conflitos reafirma o compromisso da Administração com o acesso à justiça.

2.1. A redemocratização da Administração Pública e o acesso à justiça

A Administração Pública, bem como o Poder Judiciário, conserva tradições e saberes de épocas autocráticas que necessitam do exercício da democracia participativa para diluir as cicatrizes do autoritarismo no que concerne ao reconhecimento de direitos e concreção das políticas públicas.

O Estado brasileiro durante um período alicerçou-se no patrimonialismo e no clientelismo, como um elo de sustentação de elites e tecnocratas ao longo de sua história de autoritarismo ou de controle de poder político pelas oligarquias. A Administração Pública dominada por bacharéis exercia o controle da classe economicamente dominante sobre as esferas do poder político. Essa fase se encontrava encaixada no Estado liberal (Asensi, 2013; Nicácio, 2018). Com a profissionalização dos serviços públicos, o modelo burocrático permitiu um afastamento técnico do patrimonialismo, no entanto, cristalizou uma distinção artificial entre Estado e Sociedade (Reis, 2020). Durante a evolução dos modelos organizacionais que regeram a Administração Pública, houve uma preocupação de separação de administração e política (Motta, 2015).

Destarte, o novo modo de se relacionar com o cidadão, traz para a teoria uma *práxis* em que a administração baseada em fundamentos legais busca uma aproximação com o

administrado para geração de valores públicos. Essa atuação dialógica funda-se na racionalidade comunicativa habermasiana (Tenório, 2006), e tem promovido alterações legislativas como a possibilidade de participação social no planejamento do gasto público, na gestão dos conselhos da Seguridade Social, no direito à voz antes das decisões administrativas como previsto na reforma da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileira (LINDB). Essa mudança de paradigma dignifica a pessoa humana com mais inclusão, possibilitando a emancipação através da cidadania.

Essa interlocução democrática é que permite entender-se o novo paradigma de uma administração que não é oponente do administrado, mas integrada socialmente aos contribuintes. A racionalidade supera o modelo estratégico, instrumental, em que a unilateralidade predomina (Habermas, 2019), para a dialogicidade do modelo baseado na racionalidade comunicativa, no qual é necessária a interação entre os interlocutores.

Pode-se inferir que houve uma superação, um salto evolutivo, com a quebra do paradigma da Administração patrimonialista e tecnocrata para uma nova fase em que o reconhecimento administrativo de direitos deve concorrer para uma pacificação social e uma prevenção e redução de litígios.

2.2 O reconhecimento de direitos em mediação extrajudicial

A Constituição da República de 1988 permitiu uma reaproximação dos cidadãos com a perspectiva de um pluralismo social, político e jurídico visando a emancipação de brasileiros e brasileiras. A visão de um monopólio do Estado em dizer o direito perdeu espaço para uma visão mais humanizada e realista do direito (Hespanha, 2019; Pozzati Junior; Kendra, 2015). Em outras palavras, há mais fóruns de regras de convivência humana e social que o estreito arcabouço das leis esparsas. Há mundos normativos dentro da sociedade cuja exequibilidade se baseia no consenso entre os membros do corpo social (Hespanha, 2019).

O modelo pluralista e emancipatório da pessoa humana acolhido na Constituição da República de 1988 indica para uma busca pela pacificação social dos conflitos intersubjetivos para além da limitação às demandas perante o Poder Judiciário. Existem formas de resolução jurídica de problemas que podem ser mediados por instituições como Defensoria e Advocacia Pública (Sadek, 2014, p. 65).

É necessária uma visão disruptiva para que se olhem as novas formas de solução de problemas jurídico fora do *fórum*, com intensificação da mediação para manutenção prolongada das relações sociais intersubjetivas, afastando-se os operadores do direito do sistema adversarial como modelo único.

A emancipação social é um fenômeno que exige esforços num país como o Brasil, que foi explorado num modelo de submissão ao eurocentrismo, com o domínio das forças reais de poder por oligarquias autoritárias (Santos, 2011). Com a industrialização do país, a racionalidade estratégia se instalou nas formas de produção privada e mesmo no Estado. No sistema de administração da justiça, houve uma concentração das tentativas de realização das ansiedades sociais numa busca exacerbada do Poder Judiciário.

Reconhece-se o Judiciário como peça-chave no mecanismo, mas se o Judiciário se tornar a peça *única*, o mecanismo de prestação dos serviços de pacificação social se quedará emperrado ou, no mínimo, lento ao ponto de ser considerado injusto. A funcionalidade do processo judiciário necessariamente requisitará ajudar de novas formas de pensar as soluções jurídicas de problemas sociais, um pouco fora das racionalidades instrumentais vigentes.

A racionalidade instrumental, funcional, voltada ao lucro, ou voltada ao resultado, esqueceu por muito tempo a utilidade de outras racionalidades, bem como o sentido de que um dos resultados desejados deveria ser, não o lucro, mas a pacificação social, a construção de uma sociedade mais justa, mais solidária (Sousa Jr, 2008).

Daí que o exercício da racionalidade comunicativa, pregada por Habermas (2009), leva a compreender o *êxito* no processo numa perspectiva dialógica da busca harmônica e transparente pelo consenso. A superação do paradigma instrumental passa pela criatividade responsiva e pelo exercício voluntário de ver o mundo com outras *lentes.*

De modo que usar as mesmas estratégias num cenário de crescente judicialização e pagamento de condenações nas quais sucumbência, correção e juros são por vezes superiores ao *quantum debeatur*, será a certeza de obtenção dos mesmos resultados no longo prazo. Nesse sentido, as pesquisas sobre as causas da demora no atendimento aos jurisdicionados ganhou fôlego. No Brasil, principalmente a partir da publicação da tradução da obra de Cappelletti e Garth e 2002. Esses autores apresentaram a superação do paradigma instrumental do liberalismo para um acesso efetivo à justiça e a observação de possíveis obstáculos ao seu atendimento:

> [...] a expressão "acesso à justiça" em seu "conceito amplo" pode significar: a) acesso ao Judiciário e; b) acessibilidade a uma determinada ordem de valores e de direitos fundamentais para o ser humano. Consequentemente - e conforme o já dito -, o acesso à justiça é mais amplo e complexo, externando mais do que o in- gresso mediante ajuizamento da ação (processo) junto ao Judiciário, ele vai além dos limites do acesso aos órgãos judiciais existentes. Então, acessar a justiça significa ir além do acesso garantido pela Constituição Federal, alcançando, tutelando e garantido os direitos e as garantias sociais fundamentais, assegurando, ao final, o acesso a uma "ordem jurídica justa" a todos os cidadãos (Spengler; Pinho, 2018, p. 227).

A busca por um sistema de justiça justo perpassa diversas dimensões, como o aspecto social, as desigualdades econômicas e a infeliz naturalidade com que o organismo social lida com isso, o problema da educação. Essa busca por uma justiça efetiva e célere, que assegure o que a Constituição e as leis garantem ao cidadão vai abrindo portas onde não há passagens, permitindo que a visão do problema jurídico deve ser entendida como um processo dialógico e democrático. A interação entre as diversas instituições jurídicas podem atender de uma maneira mais discursiva o problema da demora na prestação jurídica pelo Estado (Bonat; Assis; Rocha, 2022, p. 157). De modo que, como prelecionam Cappelletti e Garth (2002): "Afastar a 'pobreza no sentido legal' – a incapacidade que muitas pessoas têm de utilizar plenamente a justiça e suas instituições – não era preocupação do Estado" (Cappelletti; Garth, 2002, p. 9). Porém, uma democracia moderna e emancipatória necessita que a administração da justiça e adminsitração pública superem esse paradigma liberal.

Um Estado que se interligue com o mercado, a sociedade, a Justiça, os cidadãos, numa tessitura inconsútil em que a racionalidade seja íntegra, transparente, comunicativa, fulcrada no diálogo interinstitucional para atender às expectativas dos contribuintes que o sustentam. E esse Estado, e essa Justiça, estão num contexto de democracia participativa que superou o tradicional modelo liberal de igualdade perante a lei, ou igualdade apenas formal, na qual o mais forte pode se utilizar do *processo judicial* para sufocar o mais fraço com a inanição que o tempo pode lhe impingir.

A democratização do Estado e da sociedade levou ao entendimento de possibilidades variadas de participação popular nos assuntos de governo, a partir do paradigma da racionalidade comunicativa como teoria da ação social que promove o diálogo, a democracia e a emancipação (Tenório, 2006). Nas questões de planejamento orçamentário, assuntos afetos ao direito das cidades, na gestão social da previdência, da assistência social e da saúde, modelos participativos, com mesmo fundamento, legitima a co-criação de valores públicos na atuação administrativa (Cançado; Pereira; Tenório, 2015; Salgado *et al.,* 2019; Costa; Pinto, 2023).

Portanto, o modelo democrático admite a resolução consensual de conflitos entre as partes: cidadãos e administração pública, mediados pela Advocacia-Geral da União. A cidadania passa a ser exercitada nesse diálogo republicano integrativo, no qual a AGU funciona como intermediário na solução consensual de conflitos que seriam encaminhados ao Judiciário, ou, em razão das dificuldades do acesso a justiça, implicariam numa violação dos direitos fundamentais. Na próxima seção, discute-se o papel da AGU nessa equação, inclusive com a possibilidade de utilização de recurso das novas tecnologias.

3 O PAPEL DA AGU NA PREVENÇÃO DE LITÍGIOS E A UTILIZAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

A Constituição da República de 1988 alçou a Advocacia-Geral da União a uma condição de independência e autonomia técnica, elencando-a como uma função essencial à Justiça, para representação judicial e extrajudicial de todos os órgãos federais:

> a AGU protagoniza na estabilização das relações jurídicas que afetam o Estado, suas políticas públicas e seus servidores. A representação da União, judicial e extrajudicialmente, acrescida das atividades de consultoria e de assessoramento jurídico do Poder Executivo exigem permanente atenção e deferência para com os direitos fundamentais. O destinatário final dessa atuação é o cidadão. A AGU é agente que harmoniza a defesa do Estado e que promove a cidadania, de onde radica o respeito e a reverência para com a legalidade (Godoy, 2017, p. 17).

Esse respeito pela legalidade não é afastado quando, diante de uma dúvida no deferimento administrativo, sobrevém a negativa do reconhecimento ao direito, e *a posteriori*, é proposta uma solução consensual para concessão judicial ou extrajudicial da pretensão denegada administrativamente. Nas situações de fronteira interpretativa, o jurista utiliza-se de processos de hermenêutica e argumentação para ponderar a viabilidade de contender judicialmente e sofrer uma derrota ou se propor um acordo.

Num cenário de demandas crescentes e quadros reduzidos de servidores públicos, inclusive com restrições de número no corpo funcional da própria AGU, além da argumentação jurídica, pode a Administração e as funções essenciais à justiça lançar mão de recursos de automação e IA para realização da mediação extrajudicial dos conflitos.

3.1 A importância da prevenção de litígios contra a Fazenda Nacional

A Advocacia-Geral da União e a Administração Pública federal brasileira, inserida no contexto de governança pública contemporânea, têm um papel fundamental de emancipação do ser humano, devendo agir com prudência e celeridade para a concreção das políticas públicas asseguradas pela Constituição.

Além das funções de representação dos Poderes, a AGU representa a sociedade em sendo titular da promoção de Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa em defesa do Estado e da Sociedade quanto essas ações são de competência da Justiça Federal. Assim como o Ministério Público (Rodrigues; Oliveira, 2022, p. 9), a AGU também tem delegação da legislação para prevenir litígios através do TAC conforme previsão da Lei nº 9.469 (Brasil, 1997).

A legislação nacional dotou a AGU também de poderes-deveres para promover a mediação e a conciliação judicial e extrajudicial, além de ser um *locus* para dirimir litígios entre órgãos públicos federais, estaduais ou municipais:

> A atuação extrajudicial da AGU, de igual modo, também transita de valores expressos na Constituição a regras de expressão mais endógena, também centradas na Lei Complementar nº 73, de 1993. A atuação extrajudicial da AGU é campo de atuação muito sensível, que exige monitoramento e permanente controle. Porque essa atuação projeta efeitos concretos na vida do cidadão e da administração é que se deve defini-la em toda sua extensão, em outros motivos para fixação e imputação de responsabilidades. Deve-se explicitar, efetivamente, com base no direito posto, quais são os limites e alcances dessa atuação (Godoy, 2017, p. 17).

A Lei nº 9.469/97 já previa o poder-dever de a AGU extinguir ou prevenir de forma consensual litígios (Brasil, 1997). Essa competência legal foi sensivemente alargada com a Lei nº 13.140/2015, que é a Lei Geral de Mediação (Brasil, 2015). Na mesma esteira, o Novo Código de Processo Civil trouxe uma carga de vontade de solução mais célere das demandas judiciais, estimulando os negócios jurídicos processuais, inclusive nas causas que envolva a Fazenda Nacional:

> Essa possibilidade, presente quando a causa versa sobre direitos patrimoniais disponíveis, foi denominada pela doutrina de negócios jurídicos processuais. A Administração Pública pode utilizar tais instrumentos, sendo importante, porém, a regulamentação no âmbito de cada esfera legislativa, visto que o artigo 190 do Código de Processo Civil configura regra geral para a celebração das convenções e negócios processuais (Paula; Filpo, 2022, p. 167).

Esses textos legais, estabelecem a legalidade e a institucionalidade dentro da qual as funções essenciais à justiça podem manejar os meios adequados de solução dos problemas jurídicos. No caso da solução extrajudicial, essa postura é importante, pois, como ficou esclarecido em passagens anteriores, o desgaste que a Administração Pública sofre com indeferimentos e erros no reconhecimento de direitos deslegitima o Estado perante a sociedade que governa. A demora do litígio judicial desacredita a Administração Pública perante cidadãos, deslegitima o Estado perante contribuintes e torna caro o processo de reconhecimento de direitos através das lides judiciárias. Entretanto, no caminho, muitos não conseguem o acesso necessário à prestação jurisdicional:

> Em outras palavras, a porta de entrada atrai um tipo de litigante e desencoraja ou se fecha para a grande massa de indivíduos incapazes de manejar instrumentos de efetivação de seus direitos, produzindo um paradoxo: demandas demais e demandas de menos (ver Sadek, 2001). Nesse sentido, a porta de entrada não se configura como possibilidade de inclusão e de construção da cidadania. Tal deficiência é confirmada por pesquisas junto à população. Levantamento feito pelo Ipea, em 2010, registra que 63% dos indivíduos que declararam ter vivenciado um problema sério não procuraram o Judiciário (Sadek, 2014, p. 60).

Com isso, os juristas passam à reflexão de que independe qual seja a *porta* que abre o diálogo para o atendimento das pretensões. Antes que o Judiciário seja acionado, pode haver um caminho intermediário para tornar factível um acordo extrajudicial proposto pela AGU para evitar uma possível ou provável condenação judicial da União, suas autarquias ou fundações públicas, evitando-se ou mitigando-se o problema do assoberbamento do Judiciário com ações federais.

Dessa forma, existe um consenso no meio jurídico sobre o aspecto positivo de novos meios para solucionar os problemas que o direito deve enfrentar. Uma possível resistência, que exigiria um esforço pedagógico, tem sido satisfatoriamente superado. Mas, efetivamente, para reduzir a litigiosidade perante o Poder Judiciário, necessita-se de ações concretas das funções essenciais à Justiça para a realização de negócios jurídicos que, judicial ou extrajudicialmente, resolvam os conflitos. Atualmente até mesmo em questões de direito tributário podem ser manejados os mecanismos autocompositivos:

> A possibilidade da celebração de transação por parte da Fazenda Pública pode ser vista como um instrumento apto para satisfazer o crédito tributário, com potencial para propiciar aos sujeitos da relação jurídico-tributária uma solução célere, justa e econômica. Diferente dos tradicionais parcelamentos fiscais que preveem tratamento indistinto para aqueles que objetivamente preencham os requisitos legais, a transação tributária permite uma análise mais detalhada à situação específica de cada contribuinte, favorecendo não somente o grande devedor, mas também o pequeno devedor e até mesmo as pessoas físicas (Paula; Filpo, 2022, p. 169).

Nos moldes da administração tributária tradicional, em que o fiscal exerce atividade vinculada, era impensável a mediação de lides com a finalidade de prover uma arrecadação mais célere de recursos para o erário. A mudança de paradigma está inserida na redemocratização do país, no contexto de transformação da Administração Pública em que o cidadão é co-criador de valores públicos. Mas nada disso seria possível sem a concordância da alta governança da gestão pública (Faustino; Batitucci; Cruz, 2023).

A partir da Emenda Constitucional nº 45 (Ribeiro, 2008) se institucionaliza uma política pública judiciária de busca pela resolução consensual dos conflitos. A mediação não surge nessa quadra, haja vista que diversos movimentos legislativos já haviam criados meios alternativos de solução extrajudicial de litígios como o TAC, porém como uma política pública planejada esse seria um marco claro de início de mudança cultural. Então, o Conselho Nacional de Justiça passa a envidar meios adequados para solucionar o problema:

> Um dos grandes responsáveis por essas transformações foi o Conselho Nacional de Justiça que, desde a sua criação, tem editado uma série de resoluções que propõem mudanças significativas na atuação do Poder Judiciário Brasileiro. Em sintonia, o atual Código de Processo Civil também passou a prever e a estimular expressamente o uso dos meios adequados de solução de conflitos, trazendo à tona em nosso ordenamento jurídico um modelo multiportas (Paula; Filpo, 2022, p. 165).

> A Resolução 125/2010 do CNJ, a Lei 13.140/2015, a Resolução 174/2016 do CSJT e o Código de Processo Civil atual trouxeram - como hipóteses de acesso à justiça qualificada pela resolução de conflitos de modo consensuado e pela consequente pacificação social -, a mediação e a conciliação. Dentro dessas propostas de tratamento consensuado de conflitos vislumbra-se a utilização dos meios eletrônicos, objetivando a celeridade, a economia de custos e a diminuição de espaços geográficos, dentre outras hipóteses. Nesse contexto, a mediação digital passou a ser uma ferramenta bastante mencionada no cumprimento de tais objetivos, cuja meta é proporcionar um acesso à justiça virtual com qualidade igual ou melhor do que aquelas oferecidas pelos meios tradicionais (Spengler; Pinho, 2018, p. 228-229).

Então, o esforço é para a utilização da mediação, com todos os recursos das novas tecnologias, para intentar uma melhor comunicação entre a Administração e o administrado, o que está no cerne do processo de transformação digital.

Essa mediação não é aleatória, mas institucional e os órgãos competentes são Ministério Público, Defensorias e a Advocacia-Geral da União. Tão séria é a postura que até em matéria tributária a legislação já admite a transação jurídica para solucionar pretensões aparentemente inconciliáveis:

> De igual modo, o CNJ (BRASIL, 2021) recomenda a celebração de protocolos institucionais com os entes públicos. Tais protocolos podem explicitar as condições, os critérios e os limites para a realização de autocomposição tributária, inclusive na fase de cumprimento de sentença e a apresentação de hipóteses nas quais a realização de audiência prevista no art. 334 do CPC em demandas tributárias é, ou não, indicada. Logo está se tratando de conferir maior segurança jurídica para os envolvidos, inclusive para aqueles que, em juízo, representam a fazenda pública (Paula; Filpo, 2022, p. 176).

Além da mudança da legislação, atos infralegais vêm sendo editado pelos principais atores do sistema de justiça. Algumas medidas já realiazadas formalmente: o pacto firmado entre AGU e Superior Tribunal de Justiça (Pró-Estratégia STJ) acarretou em uma redução de mais de seiscentos mil ações[2]. Esse mesmo projeto de desjudicialização avançou até o Supremo Tribunal Federal (STF) mais recentemente com o Pró-Estratégia STF, sendo assinado o Acordo de Cooperação Técnica nº 04/2023 entre a AGU e o STF. Como o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é o maior demandante na justiça federal também foi lavrado o Acordo de Cooperação Técnica CFJ/AGU/PGF/INSS nº 05/2023, comprometendo-se com a redução e prevenção de demandas o INSS, a AGU e sua Procuradoria-Geral Federal, e o Conselho da Justiça Federal, num esforço conjunto para uma melhor prestação de serviços do sistema de justiça nas ações que envolvam autarquias e fundações públicas.

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

Neste sentido, o legislador constitucional teve um papel de indução de instrumentos legislativos através dos quais capacitou a Advocacia-Geral da União para tomar a dianteira na mediação para diminuir o engarrafamento do trânsito judicial, permitindo vias alternativas para o tratamento adequado das expectativas sociais.

3.2 A utilização da Inteligência Artificial na mediação extrajudicial

A Administração pública do passado está sendo transformada para uma administração digital em prol do cidadão. A transformação digital promove uma "um elemento decisivo para a capacidade de criação de riqueza" (Castell, 2000, p. 44), mas com ela surgem desafios. O pressuposto para o funcionamento de um governo eletrônico é a confiança dos cidadãos. O processo judicial é eletrônico e nele já se utilizam recursos das novas tecnologias como a IA (Cordero, 2022). Na Administração Pública de igual forma cada vez mais a IA é utilizada na saúde pública, na segurança pública e no reconhecimento de direitos (Tello; Lima, 2013; Romani *et al.*, 2023).

Essa utilização passa por critérios de aplicação e verificação de premissas éticas, como a transparência, o direito à informação e a preocupação com vieses discriminatórios (Banchio, 2024). Entretanto, não existem dúvidas da legitimidade da sua utilização (Melani; Janissek-Muniz, 2022). Na triagem de casos em que vislumbre a necessidade de reconhecimento extrajudicial de direito, a AGU pode realizar, num diálogo interinstitucional com a Defensoria Pública um trabalho de mediação de conflitos para prevenir demandas judiciais. Essa mediação extrajudicial de forma eletrônica já acontece no Brasil (Pengler; Pinho, 2018).

Os recursos das novas tecnologias, como a IA, podem ser utilizados para agilizar o trâmite dos processos, selecionando com eficiência casos concretos que possam ser submetidos à mediação extrajudicial. Por exemplo, no caso de conflitos previdenciários, a Procuradoria-Geral Federal seleciona casos em que já propõe acordo judicial, com cruzamento de dados que permitem com segurança inferir a probabilidade de derrota judicial. Nada impede que a experimentação desse mesmo padrão em mediação extrajudicial, podendo por segurança ser realizado um projeto piloto entre AGU e Defensoria Pública da União para mitigação de demandas previdenciárias de valor mínimo.

Há uma preocupação com o tratamento adequado dos conflitos previdenciários, seja pelo INSS, seja pela AGU através da Procuradoria-Geral Federal. O cenário atual é de requerimentos crescentes na esfera administrativa, com grande número de pedidos indeferidos, percentagem dos quais irão ser judicializados:

> Existe uma tendência de crescimento dos requerimentos administrativos de benefícios previdenciários, e, ao mesmo tempo o percentual de indeferimentos tem aumentado ao longo dos anos. Como se vê do gráfico abaixo, 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.
> [...]
> Dos requerimentos administrativos indeferidos, uma parcela se torna ação judicial. Conforme se vê abaixo, o índice de concessão judicial possui uma linha de tendência ascendente e aumentou 34% nos últimos 10 anos (Alves; Suriani, 2024, p. 121-122).

Sendo o INSS a instituição mais demandada no Judiciário nacional, a PGF, que o representa, tem uma posição de importância crucial para diminuição dos números de processos na Justiça brasileira, sendo a mediação extrajudicial um ponto forte nessa mudança de paradigma para que o Estado se relacione de maneira harmoniosa com a sociedade brasileira.

A Procuradoria-Geral Federal (PGF) realiza um trabalho de mapear as causas que merecem interposição de recursos, não interpondo ou mesmo desistindo de recursos que não têm perspectiva de sucesso:

> Com as ferramentas de RPA a triagem de processos, a formação de dossiês para a defesa e automação de atividades em lote, como a propositura de acordos, eleva a produtividade em níveis imagináveis há alguns anos. Já o uso da IA, em especial do tipo generativa, já em teste na AGU e na PGF, descortina a possibilidade de leitura de peças iniciais, a identificação precisa da tese comparada à árvore de palavras-chave, a checagem da existência de orientação superior e qual é o propósito particular da tese para aquele caso concreto (ganhar, maturar, conciliar). O uso de IA preditiva, por sua vez, traz possibilidades analíticas jurimétricas mais precisas para análise de risco (Alves; Suriani, 2024, p. 116).

De maneira que a política pública previdenciária pode ser exercita de forma plena, mesmo após o indeferimento administrativo pelo INSS, com a atuação da IA em localizar os casos nos quais a derrota processual do INSS irá acarretar uma espera maior para o reconhecimento do direito. Como a operacionalização do benefício de prestação continuada da Lei Orgânica de Assistência Social, a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, é realizada pelo INSS, em causas de assistência social também a PGF irá fazer a devida triagem para propositura de acordo judicial, mitigando os custos e a demora no reconhecimento dos direitos.

Esse mesmo trabalho, conforme Alves e Suriani (2024), pode ser executado numa porta anterior ao Judiciário, com mais eficiência e menor gasto de dinheiro público. Entretanto, há desafios administrativos para implementação desse novo modelo.

O uso da IA na Procuradoria-Geral Federal passa pelos mesmos dilemas éticos, como o direito à informação, a transparência, o cuidado para evitar o viés do algoritmo, dentre outros mais profundos, como a proteção contra a automação. Feitas essas observações, a eficiência e a economia gerada com a mediação extrajudicial dos conflitos são estímulos ao principal efeito

decorrente dessa nova postura: o atendimento ao público e a concreção das políticas públicas estatuídas pelo legislador federal.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse artigo, discutiu-se o papel da AGU na mediação extrajudicial de conflitos federais num contexto de redemocratização da Administração Pública brasileira e a necessidade de assegurar o amplo acesso à justiça através de meios adequados de solução de problemas jurídicos, enfatizando a utilização das novas tecnologias como a Inteligência Artificial para atingir maior celeridade no reconhecimento de direitos.

Para tanto, na Seção 1 foi debatido o reconhecimento administrativo de direitos como uma expressão de racionalidades participativas para um pleno acesso à justiça, principalmente para os mais vulneráveis. Na Seção 2, descreveu-se a função da AGU no processo de mediação extrajudicial de conflitos, exemplificando com o problema da judicialização em face da Previdência Social.

Como principal limitação da pesquisa, aponta-se a pouca produção bibliográfica no Brasil sobre a utilização da Inteligência Artificial nas instituições jurídicas, exceção feita aos estudos da IA nos Tribunais Superiores.

Como desdobramentos, podem-se elencar pesquisas empíricas sobre os índices de satisfação da população com as funções essenciais à justiça.

As considerações finais indicam que a AGU, através dos instrumentos legais que foram promulgados recentemente, tem um dever institucional de prevenção de litígios para assegurar uma efetiva pacificação social.

Essa mudança de paradigma supera a racionalidade instrumental e estratégica, passando o Estado a adotar outras racionalidades como a substantiva e comunicativa na compreensão dos problemas jurídicos e sociais.

Ante o exposto, a redemocratização do país inseriu a AGU no centro do acesso ao reconhecimento extrajudicial de direitos, permitindo caminhos multiportas para a solução das demandas sociais, como um novo paradigma de racionalidade comunicativa e discursiva.

REFERÊNCIAS

ACEVEDO, M. E. S. La inteligencia artificial en el sector público y su límite respecto de los derechos fundamentales. **Estudios Constitucionales,** v. 20, n. 2, p. 257-284, 2022.

ALVES, Adler Anaximandro da Cruz e; SURIANI, Fernanda Mattar Furtado. A Construção do Contencioso 5.0 na Procuraadoria-Geral Federal. *In*: Lima, Fábio Lucas de Albuquerque *et al.*, **Direito Administrativo 4.0: desafios na Era das novas tecnologias**. Deerfiel Beach, FL: Pembroke Collins, p. 92-130, 2024.

ASENSI, F. **Curso Prático de Argumentação Jurídica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

ASENSI, Felipe Dutra. **Direito à Saúde. Práticas Sociais Reivindicatórias e sua Efetivação.** Curitiba: Juruá Editora, 2013.

ASENSI, Felipe Dutra; PINHEIRO, Roseni. Defensoria pública e diálogo institucional em saúde: a experiência de Brasília-DF. **Direito & Práxis,** v. 6, n. 12, p. 11-36, 2015.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie Corrêa. Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 15, p. 69-94, 2014.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie Corrêa. A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 60, n. 2, p. 359-393, 2017.

BANCHIO, Pablo Rafael. Gobierno Electrónico para La Transparencia y Buena Gobernanza en La Administración Pública. *In*: Lima, Fábio Lucas de Albuquerque *et al.*, **Direito Administrativo 4.0: desafios na Era das novas tecnologias**. Deerfiel Beach, FL: Pembroke Collins, p. 33-46, 2024.

BONAT, Debora; ASSIS, Gustavo; ROCHA, Mariane Carolina Gomes da Silva. Acesso à Justiça, Grupos Vulneráveis e Exclusão Digital: uma Análise Crítica do Atendimento da Defensoria Pública do Estado de Goiás Durante a Pandemia da Covid-19. **Revista de Direito Público***,* v. 14, n. 102, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 15 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.** Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, entes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei nº 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras providências, 1997.

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, 2015.

CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Fundamentos Teóricos da Gestão Social**. Revista Desenvolvimento Regional em debate, v. 5, n. 1, 2015.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

CASTELL, Manuel. Globalización, sociedade y política en la era de la información. **Bitácora Urbano-Territorial**, v. 4, n. 1, p. 42-53, 2000.

CORDERO, Cristian Román. Inteligencia artificial en la justicia (del juez-robot al asistente-rebot del juez. **Revista de Derecho Público**, n. 96, 2022.

COSTA, Jhonathan Cavalcante; PINTO, Juliana de Fátima. Modelo estrutural de cidadania deliberativa: Metodología quantitativa proposta à gestão social. **Revista Administração Pública e Gestão Social**, v. 15, n. 2, 2023.

DANTAS, Fabrício. **Direito Financeiro Estratégico**. São Paulo: D'Plácido, 2022.

FAUSTINO, Marcella Raphaella; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira; CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves. Defensorias Públicas: caminhos e lacunas no acesso à justiça. **Revista Direito FGV**, v. 19, p. 1-25, 2023.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. A Advocacia Pública consultiva: natureza, fundamentação histórica, alcance e limites dos pareceres da Advocacia-Geral da União. **Revista da AGU**, v. 16, n. 2, p. 15-44, 2017.

HABERMAS, J. **Teoria do Agir Comunicativo.** Vol. 1. São Paulo: Martinsfontes, 2019.

HESPANHA, Antônio Manuel. **Pluralismo jurídico e direito democrático**. Prospetivas do direito no século XXI. Coimbra: Almedina, 2019.

IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à Justiça: um debate inacabado. **Suprema**, v. 1, n. 2, 2021.

MELANI, C.; JANISSEK-MUNIZ, R. A inteligência na gestão pública: uma análise sob a perspectiva institucional. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 6, 2022.

MOTTA, P. R. de M. O Estado da Arte da Gestão Pública. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo: v. 53, n. 1, 2013.

NICÁCIO, Camila. Mediação de conflitos e emergência normativa. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, n. 73, p. 141-171, 2018.

PAULA, Débora Giotti; FILPO, Klever Paulo Leal. Soluções consensuais no âmbito tributário: avanços recentes e iniciativas inspiradoras. **Revista da AGU,** v. 21, n. 4, p. 163-186, 2022.

POPPER, Karl. **A lógica da Investigação Científica.** São Paulo: Abril Cultural, 1980.

RAMPIN, Talita Tatiana Dias; IGREJA, Rebecca Lemos; BONAT, Debora. Democratização de Acesso à Justiça e as Transformações no Sistema de Justiça. **Revista de Direito Público**, v. 14, n. 102, 2022.

REIS, Bruno Pinheiro Wanderley. **Modernização, Mercado e Democracia**. Política e Economia em Sociedades Complexas. Rio Grande do Sul: UFRGS, 2020.

RIBEIRO, Ludmila. A Emenda Constitucional 45 e a questão do acesso à justiça. **Revista Direito FGV,** v.4, n. 2, p. 465-492, 2008.

RODRIGUES, Rayane Vieira; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Ministério Público, judicialização e atuação extrajudicial em saúde. **Revista Direito FGV**, v. 18, n. 3, p. 1-32, 2022.

ROMANI, Giulie Furtani; PINOCHET, Luis Hernan Contreras; PARDIM, Vanessa Itacaramby; SOUZA, Cesar Alexandre. A segurança como fator-chave para a cidade inteligente, a confiança dos cidadãos e o uso de tecnologias. **Revista de Administração Pública***,* v. 57, n. 2, 2023.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista da USP***,* n. 11, 2014.

SALGADO, Rafael Junior dos Santos Figueiredo; SANTOS, Luana Ferreira dos; RESENDE, Tamiris Cristhina; SOUZA, Washington José de. Cidadania deliberativa e gestão social: revisão sistemática de literatura no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17, Edição Especial, 2019.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Para uma Revolução Democrática da Justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

SILVA, Heres Pereira; SILVA, Paulo José Pereira Torres Carneiro; ECCARD, Wilson Tadeu de Carvalho. Projeto Florença de Acesso à Justiça: uma atualização necessária frente a virada tecnológica no direito. **Cadernos de Dereito Actual**, n. 19, 2022.

SILVA, Michelle de Paula Resende; LIMA, Fábio Lucas de Albuquerque. O princípio da eficiência na gestão pública brasileira: uma análise de suas contribuições nos serviços destinados à sociedade. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação,** v. 9, n. 4, 2023.

SOUSA JR., José Geraldo. Para uma concepção alargada de acesso à justiça. **Revista Jurídica da Presidência da República**, v. 10, n. 90, 2008.

SPENGLER, Fabiana Marion; PINHO, Humberto Dalla Bernadina. A mediação digital de conflitos como política judiciária de acesso à justiça no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, n. 72, p. 219-257, 2018.

TELLO, D. C. V.; LIMA, E. V. D. A administração pública nas sociedades da informação e do conhecimento. **Revista de Direito Administrativo**, v. 262, 2013.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs). **Revista de Administração Pública – RAP**, v. 40, n. 6, 2006.

URQUIZA, Antonio Hilário Aquilera; CORREIA, Adelson Luiz. Acesso à Justiça em Cappelletti/Garth e Boaventura de Souza Santos. **Revista de Direito de Brasileira***,* v. 20, n. 8, 2018.