

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

GEISLA LUARA SIMONATO

O impacto dos precedentes como instrumento de efetividade da proteção social
previdenciária na tutela dos direitos do segurado
do Regime Geral de Previdência Social

Mestrado em Direito

São Paulo

2022

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

GEISLA LUARA SIMONATO

O impacto dos precedentes como instrumento de efetividade da proteção social
previdenciária na tutela dos direitos do segurado
do Regime Geral de Previdência Social

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Direito, na subárea Direito das Relações Sociais, sob orientação do Professor Doutor Miguel Horvath Júnior.

São Paulo

2022

Simonato, Geisla Luara
/ Geisla Luara Simonato. -- São Paulo: [s.n.],
2022.
150p. il. ; 21,5 x 30 cm.

Orientador: Miguel Horvath Júnior.
Dissertação (Mestrado)-- Pontifícia Universidade
Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós
Graduados em Direito.

1. acesso à justiça. 2. previdência social. 3.
litigância repetitiva. 4. precedentes. I. Horvath
Júnior, Miguel. II. Pontifícia Universidade Católica
de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em
Direito. III. Título.

CDD

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

GEISLA LUARA SIMONATO

O impacto dos precedentes como instrumento de efetividade da proteção social
previdenciária na tutela dos direitos do segurado
do Regime Geral de Previdência Social

Dissertação apresentada à Banca Examinadora
da Pontifícia Universidade Católica de São
Paulo (PUC-SP), como exigência parcial para
obtenção do título de MESTRE em Direito, na
subárea Direito das Relações Sociais, sob
orientação do Professor Doutor Miguel Horvath
Júnior.

Aprovada em: ____/____/____.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Miguel Horvath Júnior (Orientador).

Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Professor (a) Doutor (a) Anselmo Prieto Alvarez

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Professor (a) Doutor (a) Marco Aurélio Serau Jr.

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

*Dedico este trabalho a minha família e amigos,
com todo afeto.*

*Ao Professor Miguel Horvath Júnior,
pela atenção e ensinamentos
durante o processo de orientação.*

RESUMO

A presente dissertação aborda a evolução do conceito do acesso à justiça e a intensificação da judicialização em matéria de direito fundamental, especialmente a partir promulgação da Constituição Federal de 1988, que refundou juridicamente o país, transformando-o em Estado Democrático de Direito. Demonstra que o acesso à ordem jurídica justa está sendo impactado pelo aumento da litigiosidade, sobretudo em relação aos direitos que não são satisfeitos pelos poderes públicos, mas que possuem regulamentação do direito. No âmbito dessa intensa judicialização, o INSS participa como litigante contumaz e massivamente no total de processos que tramitam pelo Poder Judiciário. Em razão da intensa judicialização, formam-se demandas repetidas que têm como ponto em comum revelar a inobservância de determinado regramento previdenciário. Nesta dissertação, pretende-se demonstrar como a sistemática de precedentes racionaliza a prestação jurisdicional, impacta a tutela de direitos do segurado, no âmbito da tutela administrativa e na tutela jurisdicional, e propicia a contenção da judicialização em matéria previdenciária.

Palavras-chave: acesso à justiça; previdência social; litigância repetitiva; precedentes; tutela de direitos.

ABSTRACT

This dissertation addresses the evolution of the concept of access to justice and the intensification of judicialization in matters of fundamental rights, especially since the promulgation of the 1988 Constitution, which legally refounded the country, transforming it into a Democratic State of Law. It demonstrates that access to a fair legal order is being impacted by the increase in litigiousness, notably in relation to rights that are not satisfied by the public powers, but that have legal regulation and, within this intense judicialization, the INSS participates as a contumacious litigant and with massive participation in the total number of lawsuits in the judiciary. Due to the intense judicialization, repeated lawsuits are formed, which have as an uncommon point to demonstrate the non-observance of a certain social security rule. In this paper, we intend to demonstrate how the system of precedents rationalizes the provision of jurisdiction; impacts the protection of the rights of the insured, in the scope of administrative and jurisdictional protection and provides the containment of judicialization in social security matters.

Keywords: access to justice; social security; repetitive litigation; precedentes; protection of rights

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
AGU	Advocacia Geral da União
CEJUSC	Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CIPJ	Centro de Inteligência do Poder Judiciário
CPC/1973	Código de Processo Civil de 1973
CPC/2015	Código de Processo Civil de 2015
EC	Emenda Constitucional
FPPC	Fórum Permanente de Processualistas Cíveis
INSPER	Instituto de Ensino e Pesquisa
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IA	Inteligência Artificial
IRDR	Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONU	Organização das Nações Unidas
PJe	Processo Judicial Eletrônico
RE	Recurso Extraordinário
Resp	Recurso Especial
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SFH	Sistema Financeiro de Habitação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	CONSTITUCIONALIZAÇÃO, PROCESSO E LITIGIOSIDADE PREVIDENCIÁRIA	15
2.1	Do direito de ação ao direito à ordem jurídica justa	15
2.2	Previdência Social como serviço público	23
2.3	A crescente judicialização da previdência	25
2.4	Demandas repetitivas e eficiência	31
2.5	Demandas repetitivas e o princípio da igualdade	33
2.6	Demandas repetitivas e segurança jurídica	34
3	SISTEMA BRASILEIRO DE PRECEDENTES	39
3.1	Precedentes no Código de Processo Civil de 2015 e os provimentos normativos elencados no art. 927	42
3.1.1	As decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade	45
3.1.1.1	Ação direta de inconstitucionalidade	46
3.1.1.2	Ação declaratória de constitucionalidade	47
3.1.1.3	Arguição de descumprimento de preceito fundamental	48
3.1.1.4	Ação direta de inconstitucionalidade por omissão	48
3.1.2	Os enunciados de súmula vinculante	49
3.1.3	Acórdãos em incidente de assunção de competência	49
3.1.4	Enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional, do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional e orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados	51
3.2	Técnicas de resolução de demandas repetitivas	51
3.2.1	Acórdãos em incidente de resolução de demandas repetitivas	52
3.2.2	Generalidades sobre recursos extraordinário e especial individuais	54
3.2.3	A disciplina dos recursos repetitivos	57
3.3	Da gestão judiciária à gestão de precedentes	59
3.3.1	Centro de Inteligência do Poder Judiciário	63
3.4	Inteligência Artificial e gestão de precedentes	66
4	O IMPACTO DOS PRECEDENTES COMO INSTRUMENTO DE EFETIVIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL PREVIDENCIÁRIA NA TUTELA DOS DIREITOS DO SEGURADO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	71
4.1	Técnicas de aplicação de precedentes	71
4.2	Técnicas de aceleração de procedimento com esteio nas decisões dos tribunais e súmulas	77
4.3	A atuação do advogado do segurado no processo	79
4.4	A Advocacia Geral da União como função essencial à justiça	81
4.5	Da atuação da Procuradoria Federal em âmbito processual – dever de atuar em respeito aos precedentes	83

4.6	Da conciliação judicial previdenciária	86
4.7	Diálogos institucionais	92
4.8	Atuação do INSS em âmbito administrativo – necessidade de internalização de teses formadas em decisões judiciais	95
5	CONCLUSÃO	100
	REFERÊNCIAS	104
	ANEXOS	115

ANEXO A – Painel de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios em Matéria Previdenciária (Consulta em 25-08-2022)

ANEXO B – Ferramentas de Inteligência Artificial em implantação ou produção no CNJ, STF e STJ (parte do documento total)

ANEXO C – Acordo firmado entre o INSS, o Ministério Público Federal e o INSS no Recurso Extraordinário n. 1171152 estabelecendo prazo máximo para análise dos requerimentos de benefícios administrados pelo INSS, considerando a complexidade de cada um dos benefícios

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a década de 1980 marcou uma importante atualização do conceito de acesso à justiça, em razão da mudança de pensamento dos processualistas da época no sentido de que o processo civil deveria se aproximar da realidade social e se preocupar com o modo pelo qual os resultados do processo atingem a vida das pessoas, além da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que refundou juridicamente o país, transformando-o em Estado Democrático de Direito. O conceito de acesso à justiça deixou de significar mero acesso aos órgãos do Poder Judiciário, para representar o direito de acessar os órgãos judiciários e deles obter uma tutela adequada, tempestiva e efetiva, como também o direito de acessar os serviços públicos que primem pela prevenção e pela solução do conflito de interesses.

A Previdência Social, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), é serviço público prestado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que dentre outras atribuições, operacionaliza benefícios e serviços da Previdência Social, além do benefício assistencial da pessoa com deficiência ou idosa. Isto é, cabe ao INSS conceder, cessar, suspender, controlar pagamentos, gerar créditos, receber requerimentos, analisar requisitos de acesso ao benefício, inclusive realizar avaliações médica e social, além de revisar benefícios.

Apesar de haver um órgão administrativo com todas essas atribuições e que deve ter atuação pautada na ordem jurídica estabelecida pela CF/1988, a litigiosidade envolvendo a revisão judicial de decisões administrativas do INSS é crescente. O percentual de benefícios concedidos por via judicial também tem aumentado em relação ao número total de benefícios concedidos (judiciais mais administrativos).

O presente estudo trata da valorização progressiva dos precedentes judiciais no direito pátrio, especialmente entre os Códigos de Processo Civil de 1973 e 2015 (CPC/1973 e CPC/2015), destacando o ânimo de instituir uma cultura de precedentes judiciais vinculantes voltada ao respeito aos princípios da isonomia, da segurança jurídica e da eficiência.

Analisa-se, inicialmente, a relação entre precedentes judiciais vinculantes e atuação do advogado do segurado no processo judicial e do advogado público em defesa do INSS, destacando, sobretudo, o papel da advocacia pública frente à dinâmica constitucional trazida pela CF/1988. Demonstra-se, ainda, como a força

cogente dos precedentes judiciais se espraia no processo administrativo previdenciário.

2 CONSTITUCIONALIZAÇÃO, PROCESSO E LITIGIOSIDADE PREVIDENCIÁRIA

A valorização dos precedentes no Código de Processo Civil aparece com o objetivo de gerar um processo mais célere, menos complexo, mais justo e rente às necessidades sociais¹. Evidentemente, as inovações presentes em um novo Código são respostas, cujo objetivo é dar soluções aos problemas prévios e atuais, que em âmbito processual, se inserem no tema da efetividade do método de solução de conflitos e, por isso, da própria efetividade do acesso à justiça e no tema da litigiosidade.

No entanto, a cultura e os anseios do Código atual não são alheios às transformações sociais e pretéritas do direito. Isso porque, o direito compreende um conjunto de normas que objetiva transformar a sociedade, mas, ao mesmo tempo, é por ela influenciado². Tal assertiva faz com que se torne necessário entender como foi construída a concepção de acesso à justiça presente no CPC/2015 e, sem pretender esgotar todas as hipóteses, como os problemas atuais a serem resolvidos pelo legislador de 2015 se desenvolveram.

Por isso, no presente capítulo, aborda-se a evolução do conceito de acesso à justiça, sobretudo a partir da constitucionalização do direito. Também aparecem os contornos das causas do aumento da litigiosidade em matéria de direito fundamental, na qual se insere o direito previdenciário, que dada as suas particularidades, tem forte tendência de formar demandas que gravitam em torno da mesma questão de direito.

A partir disso, traça-se um paralelo entre demandas repetitivas e eficiência, segurança jurídica e isonomia.

2.1 Do direito de ação ao direito à ordem jurídica justa

A evolução do direito de acesso à justiça se inter-relaciona às linhas evolutivas da ciência processual civil, de maneira que não há como deixar de realizar uma breve

¹ A ideia se extrai da Exposição de Motivos do Código de Processo Civil de 2015. CORDEIRO, Túlio; MARQUES, Beatriz (org.). **Código de Processo Civil e normas correlatas**. 7. ed. Brasília: Senado, 2015. Coordenação de Edições Técnicas. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2022, p. 25.

² MORAES, Patricia Regina de; COELHO, Patricia M. F. Globalização, transformações sociais e seus impactos sobre o direito brasileiro a partir de década de 1980. **Humanidades e Inovação**, Palmas, v. 52, n. 8, p. 24-36, jul. 2021. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/issue/view/124>. Acesso em: 10 nov. 2022.

digressão histórica do direito processual³ para compreender como se deu a transição do direito de ação ao direito à ordem jurídica justa.

Nas fases primitivas da civilização não havia leis, tampouco o Poder Judiciário para impor o direito. Imperava a lei do mais forte. "[...] Quem pretendesse alguma coisa que outrem o impedisse de obter haveria de, com sua própria força e na medida dela, tratar de conseguir, por si mesmo, a satisfação de sua pretensão"⁴. A essa forma de resolução de conflitos dá-se o nome de autotutela.

A autotutela, por sua vez, foi proibida pelo Estado, o qual assumiu o monopólio da jurisdição, oferecendo àquele que pretendia realizar o seu interesse através da própria força o direito de recorrer à justiça ou o direito de ação.

Nos primórdios⁵, a ciência processual civil vivia sua fase metodológica denominada sincretista ou praxismo, na qual o sistema processual não era autônomo do direito privado. O processo tinha como escopo tutelar os direitos e era concebido como um modo do exercício dos direitos; a ação era dependente do direito material.

A fase sincretista vai até metade do século XIV, mais precisamente em 1868, quando Oskar Von Bülow publicou a primeira obra científica sobre direito processual civil, *Teoria dos pressupostos processuais e das exceções dilatórias*, revelando a existência de dois planos de relações: o de direito material, que se discute no processo, e o de direito processual, no qual se instala a discussão sobre aquele.

Nesse contexto, e ingressando na fase autonomista ou conceitual do processo civil, surgem diversos trabalhos e doutrinas a respeito da natureza da ação, indo uma ao encontro da outra no que diz respeito ao reconhecimento da autonomia do direito processual em relação ao direito material. O direito processual passou, então, a ser compreendido como ciência, com objeto e método próprios.

No Brasil, o estudo científico da ciência processual só se deu em 1939, com a vinda de Enrico Tullio Liebman para o país. Liebman lecionava na Faculdade de Direito do Largo São Francisco e realizava reuniões com estudiosos em sua casa para

³ Os aspectos históricos delineados nesse capítulo têm como referência a obra DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do processo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 71-74; 181-185.

⁴ DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do processo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 44.

⁵ O praxismo é apontado como a pré-história do processo civil, ou seja, considerado tudo o que existia antes de seu surgimento como ciência.

debater temas de direito processual civil, dando origem ao movimento científico denominado Escola Processual de São Paulo.

O conceito de acesso à justiça a essa altura refletia a filosofia essencialmente individualista dos direitos dos estados liberais dos séculos XVIII e XIX. A respeito do direito de acesso à justiça da época, sublinham Mauro Capeletti e Bryant Garth:

Direito ao acesso à proteção judicial significava essencialmente o direito *formal* do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação. A teoria era a de que, embora o acesso à justiça pudesse ser um “direito natural”, os direitos naturais não necessitavam de uma ação do Estado para sua proteção. Esses direitos eram considerados anteriores ao Estado; sua preservação exigia apenas que o Estado não permitisse que eles fossem infringidos por outros. O Estado, portanto, permanecia passivo, com relação a problemas tais como aptidão de uma pessoa para reconhecer seus direitos e defendê-los adequadamente, *na prática*⁶ (grifos do original).

A fase autonomista ou conceitual, conquanto tenha sido um marco no reconhecimento do direito processual como ciência e para o seu amadurecimento técnico-dogmático, era alheia às conotações deontológicas e aos resultados do processo na vida das pessoas. O direito processual era visto como um mero instrumento técnico a serviço da ordem jurídica material.

Em meados da década de 1960, e de forma mais aguda na doutrina brasileira, a partir de 1980, os processualistas passaram a se incomodar com o distanciamento entre o processo civil e a realidade social. Adentra-se, então, na fase instrumentalista do processo, marcada pela preocupação pela forma como os resultados do processo atingem a vida das pessoas. O estudo do processo civil se afasta de uma visão puramente introspectiva e se volta para a realidade da vida ocorrida fora do processo⁷. Fala-se, então, no direito de ação como direito de acesso à justiça. Surgem, a partir daí, alguns movimentos no esforço de melhorar esse acesso, mediante a identificação das dificuldades ou obstáculos para o exercício desse direito.

A obra de Mauro Capeletti e Bryant Garth⁸, publicada no Brasil em 1998, destaca em três ondas os principais movimentos renovatórios do acesso à justiça.

⁶ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, p. 9.

⁷ DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 320-321.

⁸ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

Entre os anos 1965 e 1970 surgem as duas primeiras.

A **primeira onda** volta-se a superar o obstáculo econômico para acesso à justiça com a criação de um mecanismo para que ele possa ser alcançado também por aqueles que não podem suportar os custos de uma demanda (essa preocupação não existia no Estado Liberal). Em razão disso, surgem as defensorias públicas e as leis de assistência judiciária gratuita.

A **segunda onda** se debruça sobre a superação do obstáculo organizacional, com a criação de mecanismos processuais para representar os interesses difusos. Nascem, então, as técnicas processuais aptas para a reivindicação desses interesses, já que até então o direito processual estava regulado para acudir e dar conta de relações jurídicas de caráter interpessoal⁹.

As preocupações dessa fase, que se ocupavam em aproximar o cidadão do sistema de justiça e atender uma litigiosidade já expressiva, foram aguçadas pela nova organização política, o Estado Democrático de Direito, que nasce com o constitucionalismo pós-guerra, especialmente na Itália e na Alemanha e, no Brasil, com a Constituição Federal de 1988. As Constituições passam a assegurar direitos fundamentais, "direitos que, porque assegurados pela Constituição Federal *devem* ser realizados concretamente pelo Estado como um todo e, até mesmo, pelos e entre os próprios particulares"¹⁰.

Se o cidadão é privado dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal, ele pode pleitear a tutela jurisdicional para proteção ao seu direito. O acesso à justiça surge como mecanismo para impor o respeito ao direito fundamental a que o cidadão foi privado.

Sobre o tema, destacam-se os ensinamentos de Maria Tereza Sadek:

Para a efetividade de todos os direitos, sejam eles individuais ou supra-individuais, de primeira, de segunda ou de terceira geração, o acesso à justiça é requisito fundamental, é condição *sine qua non*. Os direitos só se realizam se for real a possibilidade de reclamá-los perante tribunais imparciais e independentes. Em outras palavras, o direito de acesso à justiça é o direito sem o qual nenhum dos demais se concretiza. Assim, a questão do acesso à justiça é primordial para a efetivação de direitos. Consequentemente, qualquer impedimento

⁹ DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do processo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 541.

¹⁰ BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 88.

no direito de acesso à justiça provoca limitações ou mesmo impossibilita a efetivação da cidadania¹¹.

A instauração do Estado Democrático de Direito traz também uma aproximação do direito processual civil (e de todos os outros ramos do Direito) com a Constituição, conforme destaca Luís Roberto Barroso:

A Constituição passa a ser não apenas um sistema em si – com a sua ordem, unidade e harmonia – mas também um modo de olhar e interpretar todos os demais ramos do Direito. Este fenômeno, identificado por alguns autores como *filtragem constitucional*, consiste em que toda a ordem jurídica deve ser lida e apreendida sob a lente da Constituição, de modo a realizar os valores nela consagrados¹².

O fenômeno é denominado constitucionalização do direito infraconstitucional, o qual “não tem como sua principal marca a inclusão na Lei Maior de normas próprias de outros domínios, mas, sobretudo, a reinterpretação de seus institutos sob uma ótica constitucional”¹³.

Isso significa que qualquer direito ou princípio contido na Constituição, ainda que não expressamente direcionados para o campo processual, devem ser respeitados e perseguidos no processo. Por exemplo, o princípio da igualdade está expressamente previsto no art. 5º da CF/1988, mas não diretamente atrelado ao processo civil, e ainda assim, deve ser aplicado a toda legislação processual.

No art. 5º, XXV, da CF/1988 está inscrito o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. O alcance desse dispositivo, segundo a ótica constitucional, não se limita ao mero ingresso ou acesso formal aos órgãos do Poder Judiciário, mas o acesso à efetiva tutela jurisdicional, ou, conforme sustenta Kazuo Watanabe, o acesso à ordem jurídica justa¹⁴.

¹¹ SADEK, Maria Tereza Aina. **Acesso à justiça**: porta de entrada para a inclusão social. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. 7 p. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137-15.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2022.

¹² BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional**, [S. l.], v. 7, 2015, p. 533-584, ago. 2015.

¹³ BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional**, [S. l.], v. 7, 2015, p. 533-584, ago. 2015.

¹⁴ WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, p. 10.

Isso porque a Constituição traz a ideia matriz na qual se baseia as suas normas; uma delas é, justamente, a solução pacífica de interesses, o que se verifica expressamente enunciado no preâmbulo da CF/1988¹⁵ e, depois, no seu art. 1º, ao dispor que a República Federativa do Brasil tem como um dos seus fundamentos a dignidade da pessoa humana e a cidadania.

Para assegurar cidadania, também deve ser assegurado o acesso à justiça no sentido mais amplo da palavra, afinal, ninguém poderá ter uma dignidade bem respeitada se não tiver possibilidade de acesso à justiça.

Ainda, a CF/1988 elenca em seu art. 3º, entre os objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito, a construção de uma sociedade mais justa e solidária. Justiça é, portanto, a base do ordenamento jurídico brasileiro.

Acesso à justiça representa, pois, não só a possibilidade de acessar os órgãos do Poder Judiciário e dele obter uma decisão judicial, mas sim, “o direito à obtenção de provimentos realmente capazes de promover, nos planos jurídicos e empíricos, as alterações requeridas pelas partes e garantidas pelo sistema”¹⁶.

A concretização do acesso à efetiva tutela jurisdicional ou acesso jurídico à ordem jurídica justa apenas se dá se a tutela jurisdicional for adequada, tempestiva e efetiva. Sobre o alcance desses atributos, Cândido Rangel Dinamarco dispõe:

Com serviços jurisdicionais de boa qualidade e procedimentos adequados à realidade do direito material e os interesses em jogo no processo, obtém-se uma tutela *adequada*. A *tempestividade da tutela jurisdicional* decorre da sua prestação em prazo razoável, compatível com a complexidade da causa e a urgência na obtenção da tutela. A *efetividade diz* respeito à real satisfação do direito judicialmente reconhecido, ao seu implemento no mundo da vida¹⁷ (grifos no original).

Ressalta-se, ainda, que o acesso à ordem jurídica justa também representa o acesso, na esfera extrajudicial, de serviços adequados e organizados de prevenção e

¹⁵ BRASIL. Constituição Federal (1988). “PREÂMBULO: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”.

¹⁶ WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Anotações sobre a efetividade do processo. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 814, p. 63-70, ago. 2003.

¹⁷ DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do processo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 83.

solução de conflitos de interesses pelo Estado e pela própria sociedade, por meio de suas instituições, organizações e pessoas responsáveis¹⁸.

É com o olhar voltado aos requisitos da efetividade, adequação e tempestividade que surge a **terceira onda** de acesso à justiça, voltada ao obstáculo organizacional do Poder Judiciário que, já sobrecarregado, se mostrava moroso e detentor de procedimentos inadequados à solução de certos tipos de conflitos. Propõe-se, então, a utilização de novos mecanismos procedimentais que propiciem acesso à ordem jurídica justa. Mauro Cappelletti reconhece que nem todos os litígios devem ser tratados com as mesmas regras processuais, assim, é necessário “correlacionar e adaptar o processo civil ao tipo de litígio¹⁹”. Apesar de o autor apresentar um rol de alternativas expressas para ultrapassar o obstáculo organizacional, como a utilização dos métodos autocompositivos, ele também encoraja a exploração de uma ampla variedade de reformas, que devem estar sempre atentas aos obstáculos reais e concretos do Poder Judiciário de cada país.

Kim Economides²⁰ é quem propõe a **quarta onda** renovatória de acesso à justiça, complementar à teoria proposta por Mauro Capeletti e Bryant Garth, que se afasta da análise da administração da justiça em relação à demanda, concentrando-se na oferta, sob dois níveis distintos: o primeiro discute o acesso dos cidadãos ao ensino do direito e ao ingresso nas profissões jurídicas; o segundo debate como se garante que advogados e juízes tenham acesso à justiça. A partir dessa discussão, Kim Economides expõe as dimensões éticas e políticas da administração da justiça, apresentando desafios ao ensino jurídico e à responsabilidade profissional.

Para o autor, os cursos de direito, o governo e os organismos profissionais, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), devem promover a ampliação do acesso à educação jurídica, à lei e à justiça, além de atuar para conscientizar os estudantes do potencial que a atuação jurídica tem para transformar as relações sociais e melhorar a condição humana²¹.

¹⁸ WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, p. 112.

¹⁹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, p. 71.

²⁰ ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “movimento de acesso à justiça”: lendo as ondas do movimento de acesso à justiça: epistemologia *versus* metodologia. In: PANDOLFI, Dulce Chaves; CARVALHO, José Murilo de; GRYNSZPAN, Mario; CARNEIRO, Leandro Piquet (org.). **Cidadania, Justiça e Violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 61-76.

²¹ ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “movimento de acesso à justiça”: lendo as ondas do movimento de acesso à justiça: epistemologia *versus* metodologia. In: PANDOLFI, Dulce Chaves;

O projeto *Global Access to Justice*²², que reúne especialistas de todo o mundo para o estudo dos modelos de assistência jurídica atuais, identifica as quinta, sexta e sétima ondas de acesso à justiça.

A **quinta onda** está voltada à remoção dos obstáculos intraestatais e promove a internacionalização da proteção dos direitos humanos. Esse movimento foi influenciado pelos impactos das duas Guerras Mundiais, culminando com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, e a Declaração Universal de Direitos Humanos, em junho de 1948.

A **sexta onda** aborda as iniciativas promissoras e as novas tecnologias para se aprimorar o acesso à justiça. O modo de assistência jurídica evidentemente continua sendo impactado pelas transformações proporcionadas pelas tecnologias da comunicação e da informação, que foram se expandindo de forma tão veloz e disruptiva, que se identifica uma 4ª Revolução Industrial, a trazer consigo uma radicalização das revoluções que a precederam. De acordo com Klaus Schwab, a atual Revolução é veloz, ampla, profunda e apresenta um impacto sistêmico:

Velocidade: ao contrário das revoluções industriais anteriores, esta evolui em um ritmo exponencial e não linear. Esse é o resultado do mundo multifacetado e profundamente interconectado em que vivemos; além disso, as novas tecnologias geram outras mais novas e cada vez mais qualificadas.

Amplitude e profundidade: ela tem a revolução digital como base e combina várias tecnologias, levando a mudanças de paradigma sem precedentes da economia, dos negócios, da sociedade e dos indivíduos. A revolução não está modificando apenas o “o que” e o “como” fazemos as coisas, mas também “quem” somos.

Impacto sistêmico: ela envolve a transformação de sistemas inteiros entre países e dentro deles, em empresas, indústrias e em toda sociedade²³.

Nesse contexto, o Poder Judiciário começa a aprimorar sua prestação de serviço por meio da utilização de novas tecnologias de automatização e de Inteligência Artificial (IA), fazendo surgir novos desafios em relação à gestão segura e transparente dos dados, e em relação às dificuldades de assegurar a mesma

CARVALHO, José Murilo de; GRYNSZPAN, Mario; CARNEIRO, Leandro Piquet (org.). **Cidadania, Justiça e Violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 61-76.

²² GLOBAL ACCESS PROJECT TO JUSTICE. **Contexto histórico**. Disponível em: <https://globalaccesstojustice.com/historical-background/?lang=pt-br>. Acesso em: 25 abr. 2022.

²³ SCHWAB, Klaus. **A quarta Revolução Industrial**. São Paulo: Edipro, 2019, p. 13 (ebook).

qualidade de serviço aos não nativos digitais ou excluídos digitais, em um momento em que o Poder Judiciário quer se tornar 100% digital.

Por fim, a **sétima onda** diz respeito aos obstáculos para acesso à justiça em razão da desigualdade de gênero e raça nos sistemas de justiça.

O presente trabalho pretende demonstrar como o sistema de precedentes pode impactar positivamente a efetivação da proteção social previdenciária do segurado do regime geral de previdência social, inclusive como instrumento de contenção da judicialização em matéria previdenciária.

Com efeito, mais de 50% dos processos que tramitam na Justiça Federal, têm como parte passiva o INSS. Isso demonstra que as demandas previdenciárias contribuem expressivamente para a sobrecarga do Poder Judiciário, reverberando negativamente no nível de qualidade da prestação jurisdicional, não só no âmbito do direito previdenciário, mas também em outras áreas do direito (afinal, os tribunais resolvem demandas de diferentes naturezas para além das previdenciárias).

2.2 Previdência Social como serviço público

A CF/1988 instituiu um modelo de seguridade social que tem como objetivo o bem-estar e a justiça social. A seguridade social compreende um “conjunto de medidas constitucionais de proteção dos direitos individuais e coletivos concernentes à saúde, à previdência e à assistência social²⁴”.

Segundo Miguel Horvath Júnior, eis os sentidos do bem-estar e da justiça social inseridos no objetivo da seguridade social:

Por bem comum devemos entender o bem de todos e de suas partes. É um bem que subordina o homem à sociedade, enquanto ser social, mas também um bem que respeita o homem enquanto pessoa dotada de espiritualidade. A justiça social deve ser entendida como expressão de erradicação da pobreza e das desigualdades sociais e regionais da forma expressa no art. 3º, III, da CF /1998²⁵.

A proteção à saúde, à assistência social e à previdência constam do art. 6º da CF/1988 categorizada como direito social. A saúde, a assistência social e a

²⁴ BALERA, Wagner. **Noções preliminares de direito previdenciário**: atualizado com a reforma da previdência. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 89.

²⁵ HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito previdenciário**. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2020, p. 95.

previdência são direitos fundamentais de segunda geração que demandam atuação do legislador, ou seja, atuação positiva do Estado visando garantir aos indivíduos condições dignas de existência, para que, reduzindo-se as desigualdades sociais, seja construída uma sociedade justa e solidária.

Trata-se, pois, de uma atividade estatal voltada a satisfazer necessidades da coletividade, conquanto possam as prestações serem fruídas individualmente. Dada essa característica, a seguridade social apresenta-se como serviço público, na concepção de Celso Antônio Bandeira de Mello:

serviço público é toda a atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob o regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituídos em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo²⁶.

A característica principal a distinguir a previdência social dos demais direitos que compõem o sistema de seguridade social é a necessidade de serem vertidas contribuições para o custeio do sistema. Somente quem contribui adquire a condição de segurado permissora do acesso aos benefícios e serviços garantidos pela previdência social, os quais defluem e protegem os riscos sociais previamente selecionados.

No âmbito do RGPS, o serviço é público de tipo novo, conforme expressão de Lyon Caen²⁷; e prestado pelo INSS, autarquia federal, com sede em Brasília, que dentre outras atribuições definidas pelo Decreto n. 10.995/2022, operacionaliza os benefícios e serviços da Previdência Social, além do benefício assistencial da pessoa com deficiência ou idosa. Isto é, cabe ao INSS conceder, cessar, suspender, controlar pagamentos, gerar créditos, receber requerimentos, analisar requisitos de acesso ao benefício, inclusive realizar avaliações médicas e sociais, além de revisar benefícios.

A CF/1988, em seu art. 201, estabelece o rol mínimo de proteção social, a saber: a cobertura dos eventos incapacidade temporária ou permanente para o trabalho em idade avançada; a proteção à maternidade, especialmente à gestante; a

²⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 612.

²⁷ LYON-CAEN, Gerard. **Manuel de droit du travail et de la securite sociale**. Paris: Libr. Generale de Droit Et de Jurisprudence, 1955, p. 309.

proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; o salário-família e auxílio-reclusão aos dependentes dos segurados de baixa renda; a pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

Caso ocorra um desses riscos, o beneficiário deve pôr em movimento o INSS e demonstrar sua ocorrência e a qualidade jurídica de requerente, indicando a espécie de prestação postulada²⁸. Emitida a decisão administrativa, o INSS poderá conceder o benefício ou indeferi-lo. É possível, ainda, concedê-lo diversamente do pleito inicial, enquadrando o beneficiário em outra situação: “tal enquadramento implica na concessão de benefício em regime, em prazo, ou em valor que, objetivamente apresente maior ou menor carga de proteção²⁹”.

Há, ainda, a hipótese de instauração de processo administrativo pelo próprio INSS, visando revisar benefício ou detectar indícios de irregularidades. Nesse caso, a decisão pode ser pela suspensão, modificação ou encerramento, com a revisão de benefício ou serviço anteriormente concedido.

Negada ainda que parcialmente a pretensão do beneficiário, ele poderá provocar a tutela jurisdicional.

2.3 A crescente judicialização da previdência

A CF/1988 adotou o regime de Estado Democrático de Direito, marcado pela ampliação do rol de direitos civis, econômicos, culturais, sociais, ambientais e do consumidor; pelo aumento da expectativa dos cidadãos pelo cumprimento dos direitos e garantias encartados na CF/1988 e pela facilitação do acesso ao Poder Judiciário.

No entanto, o Brasil, naquele momento, não dispunha de políticas públicas consolidadas capazes de atender o conjunto extenso de direitos garantidos pela CF/1988; diante disso, as pessoas passaram a recorrer aos tribunais para alcançá-los³⁰. O Poder Judiciário começou, então, a ser intensamente demandado para resolver conflitos relativos à efetivação dos direitos fundamentais não respaldado por políticas públicas. Além disso, esse amplo catálogo de direitos proporcionou um

²⁸ BALERA, Wagner. **Processo administrativo previdenciário**: benefícios. São Paulo: LTr, 1999, p. 28.

²⁹ BALERA, Wagner. **Processo administrativo previdenciário**: benefícios. São Paulo: LTr, 1999, p. 166.

³⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 15.

protagonismo do Poder Judiciário para criar e suprir política pública insubsistente, postura a que a doutrina chama de ativismo judicial. Como expõe Luís Roberto Barroso³¹, o ativismo judicial “expressa uma postura do intérprete, um modo proativo e expansivo de interpretar a Constituição, potencializando o sentido e o alcance de suas normas, para ir além do legislador ordinário”.

No campo dos direitos sociais, José Antonio Savaris³² divide a judicialização de políticas públicas em dois níveis. No primeiro deles, denominado judicialização de políticas públicas *stricto sensu*, o Poder Judiciário intervém em caso de omissão, por ausência ou inadequação de política pública para concretização do direito.

Segundo o autor,

Na judicialização de políticas públicas *stricto sensu* inexistem, portanto, regulamentação do direito ou definição dos critérios de elegibilidade, de modo que o bem jurídico não se encontra, em tese, disponibilizado por lei aos particulares. Não se pode falar, portanto, em cumprimento dos requisitos legais pelo suposto titular do direito³³.

Embora se verifique, nesse primeiro nível, uma intensa judicialização por meio de ações individuais, a busca da tutela jurisdicional costuma se dar por meio do mandado de injunção e de instrumentos processuais criados para a tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

O segundo nível de judicialização, denominado judicialização de políticas públicas *lato sensu*, diz respeito aos direitos não satisfeitos pelos poderes públicos, mas que possuem regulamentação do direito e definição dos critérios de elegibilidade.

O Poder Judiciário é demandado com vistas a assegurar o fiel cumprimento da política pública já definida e regulamentada por lei, que deixou de ser cumprida pela Administração quer porque avaliou mal os fatos, quer porque editou norma mais restritiva que extrapola a lei, ou se amparou em norma legal incompatível com a Constituição³⁴.

³¹ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Suffragium**. Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan.-dez. 2009.

³² SAVARIS, José Antonio. **Direito processual previdenciário**. 9. ed. Curitiba: Alteridade, 2021, p. 53.

³³ SAVARIS, José Antonio. **Direito processual previdenciário**. 9. ed. Curitiba: Alteridade, 2021, p. 55.

³⁴ SAVARIS, José Antonio. **Direito processual previdenciário**. 9. ed. Curitiba: Alteridade, 2021, p. 57.

De acordo com estudo interdisciplinar realizado pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER)³⁵, que investigou as características e as causas da revisão judicial de decisões administrativas do INSS, referentes à concessão ou revisão de benefícios previdenciários ou assistenciais, a quantidade esmagadora de demandas em face do INSS transita no segundo nível de judicialização, com pedidos de concessões, revisões e restabelecimento de benefícios com fundamento na incorreta interpretação das normas e de fatos pela Administração.

O estudo também identifica outro padrão de judicialização ocorrido pela demora em analisar os benefícios. Os prazos para a conclusão dos processos administrativos aos quais o INSS está vinculado pelo princípio da legalidade são ignorados.

Descumprido o prazo, os segurados provocam o Poder Judiciário, geralmente por meio de mandado de segurança individual, para que o INSS seja obrigado a concluir o processo administrativo.

Paulo Afonso Bruz Vaz denomina esse fenômeno de crescimento das ações judiciais com vistas a movimentar o processo administrativo como “paradoxo da judicialização para poder judicializar”.

Sobre o fenômeno, acrescenta:

Como o prévio requerimento administrativo respondido é condição de procedibilidade para as ações previdenciárias, conforme precedente vinculante do Supremo Tribunal Federal, na medida em que o INSS não responde, deferindo ou indeferindo os pedidos administrativos, os segurados se veem obrigados a ingressar com um Mandado de Segurança para suprir a ilegal omissão da autarquia legalmente autorizada a conceder e manter os benefícios. O número de Mandados de Segurança aumentou assustadoramente. O Judiciário, assim, é acionado, primeiro, para obrigar o INSS a se manifestar. Com a decisão administrativa, se não estiver de acordo, como ocorre na maioria dos casos, o segurado poderá então ajuizar uma ação ordinária de concessão do benefício³⁶.

Para melhor compreender o fenômeno descrito, explana-se sobre o precedente vinculante do STF acima mencionado. Em regra, qualquer lide³⁷ previdenciária é

³⁵ 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. Acesso em: 08 fev. 2022.

³⁶ VAZ, Paulo Afonso Brum. **A judicialização dos direitos da seguridade social**. Curitiba: Alteridade, 2021, p. 308.

³⁷ Conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida. CARNELUTTI, Francesco. **Sistema de derecho procesal civil**. v. 1. Trad. Niceto Alcalá-Zamano y Castilho e Santiago Sentís Melendo. Buenos Aires: Uteha, 1994, p.11.

precedida de um requerimento administrativo. Isso porque o prévio requerimento administrativo é condição para se ingressar no Poder Judiciário pleiteando a **concessão** de benefício previdenciário, conforme decidido pelo STF, em 2014, no julgamento do RE n. 631.240³⁸ em Repercussão Geral.

A decisão, no entanto, afasta a necessidade do prévio requerimento administrativo nas seguintes situações:

- a) hipótese em que o entendimento da Administração for notório e reiteradamente contrário à postulação do segurado ou
- b) hipótese de pretensão de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido – salvo se depender da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração.

O STF argumenta que eventual lesão a direito, em regra, decorre: a) da efetiva análise e indeferimento total ou parcial do pedido, ou b) da excessiva demora em sua apreciação, isto é, quando excedido o prazo ao qual o INSS está vinculado para concluir o processo.

Dessa forma, ainda que o autor aponte como única causa desse fenômeno a necessidade de o processo administrativo de concessão de benefício possuir uma decisão de deferimento ou indeferimento³⁹, conforme pacificado pelo STF, pode também o segurado ingressar com ação para reconhecimento do próprio direito discutido no processo administrativo, sem que o processo esteja concluído, se

³⁸ Ementa RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO E INTERESSE EM AGIR. 1. A instituição de condições para o regular exercício do direito de ação é compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição. Para se caracterizar a presença de interesse em agir, é preciso haver necessidade de ir a juízo. 2. A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o esgotamento das vias administrativas. 3. A exigência de prévio requerimento administrativo não deve prevalecer quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado. 4. Na hipótese de pretensão de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido, considerando que o INSS tem o dever legal de conceder a prestação mais vantajosa possível, o pedido poderá ser formulado diretamente em juízo – salvo se depender da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração –, uma vez que, nesses casos, a conduta do INSS já configura o não acolhimento ao menos tácito da pretensão. [...] BRASIL. **Supremo Tribunal Federal** (Tribunal do Pleno). Recurso Extraordinário 631.240/MG. BRASIL. Rel. Min. Roberto Barroso, 03 set. 2014, DJe-220, PUBLIC 10-11-2014.

³⁹ Da decisão do INSS cabe recurso aos órgãos do Conselho de Recurso da Previdência Social. Para ingresso da ação judicial não se exige que o segurado interponha recursos, tampouco o esgotamento da via administrativa.

extrapolado o prazo de conclusão pelo INSS. Por exemplo: o INSS tem 60 dias para concluir o processo administrativo de concessão de pensão por morte⁴⁰. A partir do 61º dia, caso não o tenha feito, o segurado pode ingressar com ação para o reconhecimento da pensão por morte no Poder Judiciário.

Qualquer que seja a opção do segurado: impetrar mandado de segurança para depois interpor a ação ordinária de concessão do benefício ou ingressar imediatamente com essa ação. De qualquer forma, o Poder Judiciário está sendo demandado para avaliar um pleito que deveria ter sido respondido espontaneamente, em prazo razoável e pré-estabelecido ao qual o INSS está vinculado. O Poder Judiciário passa a ser a instância originária de recepção de pedidos de concessão de benefício ou de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido que dependem da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração.

Por essa razão, e em virtude de uma retração na concessão de novos benefícios⁴¹, os concedidos em virtude de ação judicial estão aumentando e já representam um número significativo do total de benefícios concedidos pelo INSS. Em 2004, para cada 50 benefícios concedidos pelo INSS, um deles tinha como origem uma decisão judicial. Em 2020, a proporção foi de aproximadamente uma concessão por decisão judicial em cada oito concessões⁴².

Para o Poder Judiciário ser menos demandado, é imprescindível que o INSS não só cumpra os prazos para analisar os benefícios, mas também incremente as concessões na via administrativa, o que, no entendimento de Paulo Afonso Brum Vaz⁴³, é o melhor remédio para controlar a judicialização.

A situação, no entanto, é inversa. Há inúmeras negativas de benefícios, dentre as quais muitas são judicializadas.

⁴⁰ Prazo estabelecido em acordo firmado entre o INSS, o Ministério Público Federal e o INSS no Recurso Extraordinário n. 1171152 (conferir ANEXO C).

⁴¹ VAZ, Paulo Afonso Brum. **A judicialização dos direitos da seguridade social**. São Curitiba: Alteridade, 2021, p. 306.

⁴² COSTANZI, Rogério Nagamine *et.al.* Evolução das concessões judiciais de benefícios do INSS. **Informe da Previdência Social**, Brasília, n. 6, v. 33, p. 4-16, maio 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/noticias-e-conteudo/publicacoes-previdencia/publicacoes-sobre-previdenciasocial/informes/arquivos/informe-de-previdencia-junho-2021.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2022, p. 08.

⁴³ VAZ, Paulo Afonso Brum. **A judicialização dos direitos da seguridade social**. São Curitiba: Alteridade, 2021, p. 204.

No segundo nível de judicialização, as demandas apresentam controvérsias de fato e/ou de direito. São demandas com controvérsias de fato aquelas cujos fatos precisam ser esclarecidos e analisados de maneira pormenorizada e específica; já as demandas com controvérsias de direito são aquelas cuja problemática está na regra a ser aplicada.

As demandas que pendem decisão sobre questões fáticas são as que mais sobrecarregam o Poder Judiciário em matéria de direito previdenciário, geralmente envolvendo os benefícios que demandam perícia médica. Para a contenção dessas ações, não é viável a utilização de mecanismos processuais, pois as causas de sua expansão são atreladas a aspectos fáticos objeto da perícia médica. Por isso, é preciso corrigir as causas do distanciamento entre a análise administrativa e a análise judicial. O estudo do INSPER⁴⁴ revela ser fundamental reduzir eventuais disparidades entre os laudos produzidos pelos peritos médicos, sugerindo, para tanto, a criação de protocolos de realização das perícias e o mesmo treinamento aos peritos judiciais e da autarquia federal. No mesmo sentido, Paulo Afonso Brum Vaz observa: “a solução para a redução da judicialização ou de desjudicialização dos conflitos sobre as questões de fato passa pela otimização das perícias administrativas⁴⁵”.

Por outro lado, há demandas previdenciárias que, embora não sejam maioria entre as tantas nesse segmento, contribuem sobremaneira para o fenômeno da judicialização. São essas que formam o que se denomina demandas repetitivas.

Os segurados mantêm uma relação massificada com o INSS, fazendo emergir demandas idênticas ou distintas, mas com questões de direito comuns. Nesse tipo de ação, o segurado ingressa em juízo para reclamar, por exemplo, a inobservância de determinado regramento previdenciário que atinge seu direito individual, mas que também atinge o direito individual de outros vários segurados, que podem ou não provocar a tutela jurisdicional. A multiplicidade desses litígios resulta num número repetido de ações que têm um ponto em comum: a inobservância de determinado regramento previdenciário.

O ajuizamento desses processos poderia ser evitado utilizando-se meios processuais que resolvessem a questão material de forma uniforme a todos os

⁴⁴ 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. Acesso em: 08 fev. 2022, p. 145.

⁴⁵ VAZ, Paulo Afonso Brum. **A judicialização dos direitos da seguridade social**. São Curitiba: Alteridade, 2021, p. 351.

envolvidos. Assim, uma única ação coletiva poderia solucionar a questão para todos os titulares do direito. No entanto, além das ações coletivas não impedirem o ajuizamento de novas ações individuais, é instrumento ainda pouco utilizado em matéria previdenciária.

A replicação de demandas com idêntica questão de direito e o tratamento individual dessas demandas traz a possibilidade de soluções diversas (e até conflitantes) para ações judiciais com idêntica matéria de direito, em razão da garantia do livre convencimento do juiz. Situação essa que coloca em xeque a eficiência, a segurança jurídica e a isonomia.

2.4 Demandas repetitivas e eficiência

Em 1992, foi incorporada à ordem jurídica brasileira a Convenção Americana de Direitos Humanos, cujo art. 8º, n. 1 dispõe:

toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

Reconhecia-se o direito à tempestividade da prestação jurisdicional, no sentido de que a demora do processo era capaz de ocasionar danos nefastos por perecimento de direitos. A noção de eficiência processual já se apresentava, mas exclusivamente ligada à duração do processo.

No final da década de 1990, passou-se a reconhecer o Poder Judiciário como importante ator na promoção do desenvolvimento econômico; a noção de eficiência foi ampliada, indo além da busca por resultados jurisdicionais em um tempo razoável.

Em 1996, o Banco Mundial apresentou o documento técnico n. 319⁴⁶, recomendando uma reforma judiciária e destacando os seguintes valores: acesso à justiça, credibilidade, eficiência, transparência, independência, previsibilidade, proteção à propriedade privada e respeito aos contratos.

⁴⁶ WASHINGTON D.C. The World Bank. **The World Bank's role in the electric power sector: policies for effective institutional regulatory and financial reform.** Washington: Library Of Congress, 1993.

No Brasil, essas recomendações impulsionaram a aprovação da Emenda Constitucional n. 45/2004, cujas inovações trazidas em prol de um Poder Judiciário célere e eficiente foram reconhecidas pelo Ministro do STF Gilmar Mendes como importantíssimas para o desenvolvimento econômico do país:

A concretização de um Judiciário célere e eficiente é não apenas um imperativo reclamado pelo preceito constitucional de efetividade da justiça, mas também um pressuposto para o próprio desenvolvimento econômico do Brasil.

A segurança da resolução célere de conflitos é requisito necessário para o processo de desenvolvimento e estímulo inegável para investimentos externos no País.

Espera-se que, assim, os constantes esforços desenvolvidos para modernizar o sistema de justiça brasileiro sirvam não só para garantir a concretização do direito constitucional de acesso à justiça, mas representem também um incentivo ao desenvolvimento econômico do País⁴⁷.

A Emenda Constitucional n. 45/2004 denominada “Reforma do Judiciário”, que, dentre outras disposições, introduziu o inciso LXXVIII no art. 5º da CF/1988, dispõe: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Para Cassio Scarpinella Bueno, o inciso “traz duas diretrizes diversas, embora complementares. Uma é relativa à duração do processo. Outra é a relativa aos meios que garantam a celeridade de sua tramitação⁴⁸”.

A primeira diretriz apresenta o requisito tempestividade do acesso à ordem jurídica justa, que impõe ao julgador a busca por um julgamento célere, compatível com um grau suficiente para alcançar uma decisão justa. Essa diretriz já estava presente quando veio à luz o decreto que incorporou a Convenção Americana de Direitos Humanos.

A segunda diretriz, decorrente da primeira e ampliadora dessa, traz a noção de economia da atividade jurisdicional:

Trata-se, nestas condições, de verificar como “economizar” a atividade jurisdicional no sentido da *redução* desta atividade, *redução* do número de atos processuais quiçá, até, da proposição de outras

⁴⁷ MENDES, Gilmar. A reforma do sistema judiciário brasileiro: elemento fundamental para garantir segurança jurídica ao investimento estrangeiro no Brasil. **Doutrinas Essenciais de Direito Empresarial**, [S. l], v. 8, p. 771-777, dez. 2010.

⁴⁸ BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil**: teoria geral do direito processual civil. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 159.

demandas, resolvendo-se o maior número de conflitos de interesses de uma só vez⁴⁹.

O autor acrescenta que o princípio da economia processual, conforme explicitado no art. 5º, LXXVIII, da CF/1988, não se refere só ao tempo necessário para o desenvolvimento do processo,

mas também à redução dos custos nele envolvidos e, bem assim, à realização de uma mais ampla *otimização da prestação jurisdicional*, inclusive do ponto de vista *econômico, administrativo* e, até mesmo, *burocrático*. Em suma, trata-se de desenvolver o máximo da prestação jurisdicional no menor espaço de tempo com o menor esforço possível, obtendo o máximo de resultados coincidentes com os objetivos mais amplos de todos os sistemas jurídicos, entre outros, a *uniformidade das decisões*⁵⁰ (grifos do original).

A litigiosidade é um dos fatores que contribuem para a ineficiência do Poder Judiciário, pois ele recebe mais processos do que consegue julgar, tornando-se moroso. Nesse contexto, surgem as demandas repetitivas que, se tratadas individualmente, depreciam o princípio da eficiência pelos aspectos da celeridade e da economia processual. Os juízes começam a trabalhar mais e a julgar menos, quando poderiam julgar esses processos de uma única vez.

2.5 Demandas repetitivas e o princípio da igualdade

O princípio da igualdade foi consagrado como direito fundamental pela CF/1988, em seu art. 5º: "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à prosperidade".

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes sublinha que o princípio da igualdade opera sob duas vertentes:

De uma parte, frente ao legislador ou ao próprio executivo, na edição, respectivamente, de leis, atos normativos e medidas provisórias, impedindo que possam criar tratamentos abusivamente diferenciados

⁴⁹ BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil**: teoria geral do direito processual civil. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 159-160.

⁵⁰ BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil**: teoria geral do direito processual civil. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 160-161.

a pessoas que se encontram em situações idênticas. Em outro plano, na obrigatoriedade ao intérprete, basicamente, a autoridade pública, de aplicar a lei e atos normativos de maneira igualitária, sem estabelecimento de diferenciações em razão de sexo, religião, convicções filosóficas ou políticas, raça, classe social⁵¹.

Assim, o princípio da igualdade se volta à aplicação da lei e a sua criação.

No plano da aplicação da lei, exige-se que “[...] toda norma jurídica seja aplicada a todos os casos que sejam abrangidos por seu suporte fático, e a nenhum caso que não o seja [...]”⁵². Já no plano da criação da lei, significa que o legislador deve conferir o mesmo tratamento a todos que se encontram em situação equivalente.

A crescente judicialização de demandas individuais traz consigo a iminente violação do princípio da igualdade pelo risco da existência de decisões conflitantes para dois casos iguais.

Na esteira do pensamento de Evaristo Aragão Santos⁵³, é imperativo que a solução de conflitos por parte do Poder Judiciário, ao interpretar a lei, seja uniforme. Deste modo, duas pessoas em situações fáticas substancialmente idênticas sempre receberiam a mesma resposta ao buscarem a jurisdição. Qualquer coisa que se diferencie desta situação representaria um atentado contra o predicado da igualdade, constitucionalmente garantido.

2.6 Demandas repetitivas e segurança jurídica

Outro predicado do Estado Democrático de Direito a entrar em rota de colisão com as decisões possivelmente conflitantes existentes nas demandas repetitivas é o da segurança jurídica. Assim, é possível citar diversos institutos presentes no direito brasileiro que visam garantir a segurança jurídica: a prescrição, a decadência, a irretroatividade da lei penal “maléfica”, o direito adquirido e a coisa julgada.

Todavia, o conceito de segurança jurídica não se revela tão fácil, pois seu conteúdo, como visto, é diverso. No mesmo sentido do defendido aqui, Ravi Peixoto:

⁵¹ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 115.

⁵² ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 394.

⁵³ SANTOS, Evaristo Aragão. Em torno do conceito e da formação do precedente judicial. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (org.). **Direito jurisprudencial**. São Paulo: RT, 2012, p. 134.

“é inegável que o fenômeno da segurança jurídica possui um caráter multifacetado, sendo tratado de diversas formas pela doutrina”⁵⁴.

Não obstante, é possível traçar um norte. Humberto Ávila examina a segurança jurídica como uma prescrição dirigida aos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, “que determina a busca de um estado de confiabilidade e de calculabilidade do ordenamento jurídico com base na sua cognoscibilidade”⁵⁵.

No mesmo sentido são as considerações de José Joaquim Gomes Canotilho:

O homem necessita de uma certa segurança para conduzir, planificar e conformar autónoma e responsavelmente a sua vida. Por isso, desde cedo se considerou como elementos constitutivos do Estado de direito o princípio da segurança jurídica e o princípio da confiança do cidadão. Estes princípios apontam sobretudo para a necessidade de uma conformação formal e material dos actos legislativos, postulando uma teoria da legislação, preocupada em racionalizar e otimizar os princípios jurídicos de legislação inerentes ao Estado de direito. A ideia de segurança jurídica reconduz-se a dois princípios materiais concretizadores do princípio geral de segurança: princípio da determinabilidade de leis exposto na exigência de leis claras e densas e o princípio da proteção da confiança, traduzido na exigência de leis tendencialmente estáveis, ou, pelo menos, não lesivas da previsibilidade e calculabilidade dos cidadãos relativamente aos seus efeitos jurídicos⁵⁶.

Segundo os ensinamentos dos dois juristas, sempre que se fala em segurança jurídica, busca-se obter a noção de previsibilidade nas relações jurídicas e sociais e estabilidade do ordenamento jurídico e, num limite, do próprio Estado de Direito.

Pela cognoscibilidade, o direito como ordenamento jurídico deve ser compreensível, de maneira que possa ser conhecido, interpretado e efetivado.

De acordo com Humberto Ávila,

o termo ‘confiabilidade’ é utilizado para denotar aquilo que, do passado, deve permanecer no presente do Direito, ao passo que ‘calculabilidade’ é empregada para demonstrar aquilo que, do presente, deve ser mantido na transição para o seu futuro⁵⁷.

⁵⁴ PEIXOTO, Ravi. **Superação de precedente e segurança jurídica**. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 46.

⁵⁵ ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 126.

⁵⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2000, p. 256.

⁵⁷ ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário**. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 123.

Ainda, a calculabilidade está “relacionada com a capacidade de antecipação do espectro de consequências aplicáveis a atos e fatos e o espectro de tempo dentro do qual será a consequência aplicada⁵⁸”.

Por evidente, não é desejável uma estagnação do Estado e da lei sob o pretexto da segurança jurídica: “os sujeitos de direitos não possuem mais sequer a ilusão de que teriam a habilidade de calcular, com precisão, as consequências jurídicas dos seus atos, já que as possibilidades são quase infinitas⁵⁹”.

Porém, defender essa afirmação não significa dizer que nenhuma previsibilidade é desejada. Ao contrário. A segurança jurídica é fundamental para que tanto os particulares quanto o próprio Estado (incluindo aí seus entes descentralizados, a exemplo do INSS) saibam quais serão as consequências de suas ações e omissões.

Se duas pessoas em situações fáticas substancialmente idênticas receberem respostas diferentes ao buscarem a jurisdição, resta comprometida a igualdade, mas também a previsibilidade, gerando descrença no Poder Judiciário.

Hélio Ricardo Diniz Krebs defende que “um passo necessário ao êxito dessa função estabilizadora do Estado Democrático de Direito é certamente a estabilização jurisprudencial⁶⁰”.

E o legislador de 2015 comunga dessa ideia. Na exposição dos motivos do CPC/2015⁶¹ apresenta-se, entre outros, como problema a ser resolvido pelas inovações do Código a insegurança jurídica gerada pelo fato de haver nos tribunais posicionamentos diferentes e incompatíveis a respeito de uma mesma norma jurídica, a reverberar no tratamento não isonômico entre os jurisdicionados; bem como pelo fato de haver mudança brusca e integral do entendimento dos tribunais sobre questão de direito.

Com efeito, o art. 926 do CPC/2015 assim dispõe: “Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”. Conforme

⁵⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2000, p. 256.

⁵⁹ PEIXOTO, Ravi. **Superação de precedente e segurança jurídica**. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 32.

⁶⁰ KREBS, Ricardo Diniz. **Sistemas de precedentes e direitos fundamentais**. São Paulo: RT, 2015, p. 267.

⁶¹ CORDEIRO, Túlio; MARQUES, Beatriz (org.). **Código de Processo Civil e normas correlatas**. 7. ed. Brasília: Senado, 2015. Coordenação de Edições Técnicas. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2022, p. 27-28.

sustenta Cristiane Druve Tavares Fagundes⁶², o dispositivo em questão impõe quatro “deveres” ao tribunal em relação à jurisprudência: uniformidade, estabilidade, integridade e coerência.

O dever de uniformizar exige que os tribunais apresentem uma mesma interpretação do direito para situações substancialmente idênticas. A estabilização jurisprudencial reclama que os tribunais não alterem sem propósito e repentinamente suas orientações. Segundo Lenio Luiz Steck⁶³, a integridade exige que os juízes construam seus argumentos de forma integrada ao conjunto do direito e alheia à arbitrariedade interpretativa.

Por fim, “a coerência pressupõe que o juiz ou tribunal julgue conforme a orientação adotada em julgamentos anteriores envolvendo causas iguais ou semelhantes em seu conteúdo e teses”⁶⁴.

Nota-se que a coerência tem um âmbito mais restrito que a integridade. A coerência exige consistência lógica entre as decisões de casos semelhantes. A integridade exige que as decisões devem ser coerentes com todo o ordenamento jurídico, e não apenas com os precedentes anteriores⁶⁵.

O legislador apostou na adoção do sistema de precedentes como possível solução para atribuir a “repetidos” processos uma única e isonômica decisão. De acordo com Luís Roberto Barroso e Patrícia Perrone Campos Mello, a adoção do sistema de precedentes normativos ou vinculante torna o Poder Judiciário mais eficiente, incrementa a segurança jurídica e promove a isonomia:

A obrigatoriedade de observar as orientações já firmadas pelas cortes aumenta a previsibilidade do direito, torna mais determinadas as normas jurídicas e antecipa a solução que os tribunais darão a determinados conflitos. O respeito aos precedentes constitui um critério objetivo e pré-determinado de decisão que incrementa a segurança jurídica. A aplicação das mesmas soluções a casos idênticos reduz a produção de decisões conflitantes pelo Judiciário e

⁶² DRUVE, Cristiane Tavares Fagundes. **Modelo brasileiro de precedentes**: a relevância da fundamentação no contexto precedentalista. Londrina: Thoth, 2021 (*Kindle*), p. 110.

⁶³ STECK, Lenio Luiz. **Por que agora dá para apostar no projeto do novo CPC!** 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-out-21/lenio-streck-agora-apostar-projeto-cpc>. Acesso em: 04 ago. 2022.

⁶⁴ THEODORO NETO, Humberto. A relevância da jurisprudência no novo CPC. In: THEODORO JÚNIOR, Humberto; REZENDE, Fernanda Alvim Gomes Norato; REZENDE, Ester Camila Gomes Norato. **Primeiras lições sobre o novo direito processual civil brasileiro**: de acordo com o novo Código de Processo Civil – Lei n. 13.015, de 16 de março de 2015. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 678.

⁶⁵ VIANA, Aurélio; NUNES, Dierle. **Precedentes**: a mutação do ônus argumentativo. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 406.

assegura àqueles que se encontram em situação semelhante o mesmo tratamento, promovendo a isonomia⁶⁶.

Na mesma linha, Teresa Arruda Alvim Wambier e Bruno Dantas:

A valorização da jurisprudência, no sentido lato, gera: (i) a possibilidade de se criarem institutos que levam à aceleração do procedimento, (ii) mais credibilidade em relação ao Poder Judiciário, (iii) progressiva diminuição da carga de trabalho do Judiciário, já que desconformidade da jurisprudência e a possibilidade de que haja uma “virada” estimula não só o ato de recorrer, como também a própria propositura das ações⁶⁷.

Por ser objeto complexo e muitíssimo abrangente, os precedentes serão objeto de estudo no próximo capítulo.

⁶⁶ MELLO, Patrícia Perrone Campos; BARROSO, Luís Roberto. Trabalhando com uma nova lógica: a ascensão dos precedentes no direito brasileiro. **Revista da AGU**, Brasília, v. 15, n. 03, p. 09-52, set. 2016. Trimestral. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/issue/view/106/124>. Acesso em: 08 fev. 2022.

⁶⁷ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DANTAS, Bruno. **Recurso especial, recurso extraordinário e a nova função dos tribunais superiores no direito brasileiro** (de acordo com o CPC de 2015 e a Lei 13.256/16). 3. ed. São Paulo: RT, 2016, p. 552-553.

3 SISTEMA BRASILEIRO DE PRECEDENTES

O termo precedente judicial aparecerá nesse capítulo compreendido como uma decisão anterior que servirá de base para a decisão de um caso presente ou futuro, seja ele de observância obrigatória ou não.

O direito brasileiro foi concebido sob o sistema da *civil law*, advindo de influência romano-germânica, cuja principal fonte do direito é a lei, estritamente considerada. Trata-se do direito codificado. Neste sistema, prevalece a ideia de que o precedente, em princípio, não é propriamente fonte do direito, mas tem eficácia meramente persuasiva⁶⁸, servindo como fonte de conhecimento do conteúdo normativo da lei e prestando ajuda ao magistrado no processo hermenêutico em busca da correta aplicação do comando legislativo⁶⁹.

O sistema da *civil law* se contrapõe ao da *common law*, advindo de tradição anglo-saxônica, a qual “impõe aos juízes o dever funcional de seguir, nos casos sucessivos, os julgados já proferidos em situações análogas”⁷⁰. É dizer: neste sistema, ao contrário da *civil law* estritamente considerada, os precedentes não servem meramente como fonte de apoio hermenêutico, mas são a principal fonte do direito, cuja observância é obrigatória.

Muito embora as distinções entre os dois tipos de sistemas jurídicos sejam proeminentes e plenamente justificáveis no campo teórico, na prática, nota-se uma atenuação das divergências sistêmicas. Como defendido por Ravi Peixoto, “essas duas famílias passam a trocar soluções jurídicas”⁷¹.

É bem verdade que ainda vigora no direito brasileiro o princípio do livre convencimento motivado do juiz. Em princípio, o magistrado não está vinculado a todas as decisões existentes sobre casos análogos ao que está sob sua custódia para julgamento. Contudo, a bem da segurança jurídica, e em nome da estabilidade, da coerência e da integridade do ordenamento jurídico, o direito brasileiro vem numa crescente valorização histórica dos precedentes.

⁶⁸ Isto é, vincula apenas as partes do caso em que foi proferido.

⁶⁹ CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Precedente judicial como fonte do direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2021, p. 3.

⁷⁰ CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Precedente judicial como fonte do direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2021, p. 3.

⁷¹ PEIXOTO, Ravi. **Superação do precedente e segurança jurídica**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 136.

A Emenda à Constituição n. 03/1993 inseriu no texto constitucional o § 2º do art. 102, instituindo o efeito *erga omnes* e vinculante das decisões definitivas de mérito proferidas em ações declaratórias de constitucionalidade pelo STF:

§ 2º. As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo.

A Lei n. 9.756/1998, ao alterar o art. 557 do CPC/1973, e inserir o §1º-A, que se encontra no capítulo da ordem nos processos no tribunal, previu decisão monocrática do relator para negar seguimento a recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do STF, ou de Tribunal Superior. O § 1º-A permitia que o relator desse provimento ao recurso se a decisão recorrida estivesse em manifesto confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do STF, ou de Tribunal Superior.

A Lei n. 10.352/2001 acrescentou ao art. 457 do CPC/1973 a dispensa do reexame necessário das sentenças contrárias à Fazenda Pública se a decisão de primeiro grau estivesse em harmonia com a jurisprudência do plenário do STF.

A Emenda Constitucional n. 45/2004, dentre diversas outras alterações na CF/1988, atribuiu nova redação ao § 2º do art. 102, para conferir efeito *erga omnes* e vinculante a todas as decisões de mérito proferidas pelo STF, em todas as ações de controle concentrado de constitucionalidade. Também acrescentou o § 3º ao art. 102, para prever como requisito de admissibilidade dos recursos extraordinários a repercussão geral:

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

§ 3º No recurso extraordinário, o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros.

A mesma Emenda inseriu no texto constitucional o art. 103-A, que criou o instituto da Súmula Vinculante, também dotada de eficácia vinculante e *erga omnes*:

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

A partir de então, houve um movimento ainda mais intenso de progressiva valorização dos precedentes, com alterações no CPC/1973 com esse ânimo. O art. 518, § 1º, com redação dada pela Lei n. 11.276/2006 dispunha: “O juiz não receberá o recurso de apelação quando a sentença estiver em conformidade com a súmula do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal”; o art. 285-A, com redação dada pela Lei n. 11.277/2006, dispunha: “Quando a matéria controvertida for unicamente de direito e no juízo já houver sido proferida sentença de total improcedência em outros casos idênticos, poderá ser dispensada a citação e proferida sentença, reproduzindo-se o teor da anteriormente prolatada”.

A Lei n. 11.418/2006 acrescentou ao CPC/1973 os arts. 543-A e 543-B. O primeiro deles regulamentou o § 3º acrescido ao art. 102 da CF/1988, com a Emenda Constitucional n. 45/2004 e passou a exigir a demonstração de relevância econômica, política, social ou jurídica, além da transcendência aos interesses subjetivos das partes das questões levantadas no recurso extraordinário. O segundo regulamentou o julgamento de recursos repetitivos no âmbito do STF, sistemática pela qual o Presidente do Tribunal recorrido escolhia um ou mais recursos representativos de controvérsia, encaminhando-os para o STF, onde eram selecionados, ficando os demais recursos extraordinários idênticos sobrestados até o pronunciamento final da Corte Constitucional. Caso o STF negasse a existência de repercussão geral, os recursos sobrestados, automaticamente, eram inadmitidos. Se o STF chegasse a julgar o mérito do recurso extraordinário, os recursos sobrestados eram apreciados pelos Tribunais, Turmas de Uniformização e Turmas Recursais, que os declaravam prejudicados ou se retratavam para adequar a decisão recorrida ao padrão decisório fixado pelo STF.

Posteriormente, veio a Lei n. 11.672/2008, que, por meio do acréscimo do art. 543-C ao CPC/1973 inseriu a sistemática de julgamento de recursos repetitivos em relação aos recursos especiais processados pelo STJ.

As sucessivas alterações legislativas demonstram que o movimento não se trata de simples valorização do precedente, mas sim para conferir aos precedentes, formados a partir de determinados institutos, uma verdadeira força cogente. Sua observância deixa de ser recomendada para ser obrigatória, como se lei fosse.

Existem, portanto, no direito pátrio os chamados precedentes obrigatórios ou com eficácia normativa, que “estabelecem comandos que deverão ser seguidos em casos análogos, representando uma norma aplicável com generalidade a todos os demais casos idênticos⁷²”.

Esses advenços demonstram que o direito brasileiro caminha, cada vez mais, para um sistema jurídico híbrido, pois, por previsão expressa disposta na Constituição (que é fonte primária do direito em sistemas de *civil law*), determinados tipos de precedentes passam a ser vinculantes – isto é, de observância obrigatória – (o que é observado em sistemas de *common law*).

Fredie Didier Júnior⁷³ defende que não se pode categorizar o sistema jurídico do Brasil em *civil law* ou *common law*, sustentando que a “miscigenação jurídica” chegou a tal ponto que nosso ordenamento jurídico seria regido por uma espécie de *brazilian law*.

3.1 Precedentes no Código de Processo Civil de 2015 e os provimentos normativos elencados no art. 927

O movimento de valorização dos precedentes foi seguido pelo CPC/2015. Prova disso é a redação do art. 926 do CPC/2015⁷⁴, que comanda aos Tribunais uniformizarem sua jurisprudência, mantendo-a estável, íntegra e coerente.

⁷² CARNEIRO JÚNIOR, Amílcar Araújo. A contribuição de precedentes para a efetividade dos direitos fundamentais. Brasília: Gazeta Jurídica, 2012, 3 v. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; CALMON, Petronio (coord.). **Coleção Andrea Proto Pisani**, 2012, p. 148.

⁷³ DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil – parte geral e processo de conhecimento. v. 1. 18. ed. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 59-61.

⁷⁴ BRASIL. Código de Processo Civil (2015). “Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente. § 1º. Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante. § 2º. Ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação”.

Por sua vez, o § 1º determina a edição pelos tribunais de enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante como uma forma de se alcançar o determinado no *caput* do artigo. O § 2º proíbe que os tribunais editem súmulas que não guardem relação com as circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação.

No mesmo movimento de valorização dos precedentes, destaca-se o art. 489, § 1º, do CPC/2015:

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

I – se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II – empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III – invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV – não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V – se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI – deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

Trata-se de significativa elevação da importância dos precedentes no direito processual civil, na medida em que o dispositivo impõe ao magistrado o dever de enfrentar o precedente invocado pela parte, sob pena de não se considerar fundamentada a decisão. Entrementes, decisões não fundamentadas são nulas, por força do art. 93, IX, da CF/1988⁷⁵.

A respeito do art. 489, § 1º, lecionam Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero:

Existindo precedente invocado pela parte, esse deve ser analisado pelo juízo. Se disser efetivamente respeito à controvérsia examinada em juízo, deve ser adotado como razão de decidir. Se não, a distinção entre o caso precedente e o caso concreto deve ser declinada na

⁷⁵ BRASIL. Constituição Federal (1988). “Art. 91, IX. Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação”.

fundamentação. A ausência de efetivo enfrentamento do precedente constitui violação do dever de fundamentação (art. 489, § 1º VI, CPC)⁷⁶.

Da leitura desses dispositivos legais, verifica-se que o Código alude aos termos súmula, jurisprudência, jurisprudência dominante e precedentes, sem diferenciá-los. As súmulas apresentam o resumo da regra jurídica das decisões reiteradas dos tribunais.

Aurélio Viana e Dierle Nunes assim definem jurisprudência:

[...] jurisprudência é o conjunto de julgados referentes a determinado tema. Normalmente são diversas decisões (dezenas ou até centenas), sendo essa uma característica quantitativa de diferenciação com o precedente, tendo em vista que este pode ser extraído de uma só decisão/caso, enquanto a jurisprudência, repita-se, vincula-se à de conjunto⁷⁷.

Quanto ao conceito de jurisprudência dominante, os autores ressaltam:

Trata-se de uma expressão de difícil apreensão. No contexto do CPC/2015, pode-se dizer que a jurisprudência dominante é aquela que se uniformizou e se estabilizou, portanto tem-se, nesse caso, uma cadeira de julgados num mesmo sentido. Por ser dominante, pode-se pensar em decisões isoladas em sentido contrário, ou, noutras palavras, ainda não há uniformização plena⁷⁸.

Já o conceito de precedente vinculante deve ser formado a partir da determinação contida na redação do art. 927 do CPC/2015, e todos os seus incisos:

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

- I – as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;
- II – os enunciados de súmula vinculante;
- III – os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;
- IV – os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

⁷⁶ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil comentado**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 592.

⁷⁷ VIANA, Aurélio; NUNES, Dierle. **Precedentes**: a mutação do ônus argumentativo. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 412.

⁷⁸ VIANA, Aurélio; NUNES, Dierle. **Precedentes**: a mutação do ônus argumentativo. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 412.

V – a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

A redação do artigo em questão é clara: “Os juízes e tribunais **observarão** [...]”. Não se abre, portanto, margem para interpretação. Para além de uma mera persuasão, esses precedentes são obrigatórios, logo, não cabe aos magistrados a eles sujeitos a opção de segui-los ou não⁷⁹.

Na mesma linha é o Enunciado n. 170 do Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC): “As decisões e precedentes previstos nos incisos do *caput* do art. 927 são vinculantes aos órgãos jurisdicionais a eles submetidos”.

Nota-se que as decisões proferidas nas circunstâncias tratadas pelo art. 927 do CPC/2015 já nascem como precedente vinculante e terão valor orientativo em relação à atuação judicial futura, em relação a mesma questão decidida.

Nesse contexto, Cristiane Druve Tavares Fagundes define precedente:

[...] definimos precedente, de acordo com a configuração dada pelo ordenamento jurídico brasileiro, como a decisão judicial apta a servir de pauta de conduta, apenas para fins argumentativos ou de observância obrigatória, em hipóteses com circunstâncias fáticas similares. Trata-se, pois, de decisão proferida em determinado caso concreto que poderá ter seus fundamentos determinantes aplicados em hipóteses posteriores desde que as circunstâncias da decisão voltem a ocorrer⁸⁰.

Sendo assim, o precedente deve ser compreendido como uma decisão anterior que servirá de base para a decisão de um caso presente ou futuro. No entanto, precedentes vinculantes são só as decisões tratadas no art. 927 do CPC/2015. Passa-se, então, ao breve estudo dos pronunciamentos previstos no artigo em questão.

3.1.1 As decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade

Embora já houvesse previsão constitucional para tanto desde 2004, o art. 927, I, do CPC/2015, consolida as decisões do STF em ações de controle concentrado de constitucionalidade como precedentes vinculantes.

⁷⁹ PEIXOTO, Ravi. **Superação do precedente e segurança jurídica**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 178.

⁸⁰ DRUVE, Cristiane Tavares Fagundes. **Modelo brasileiro de precedentes: a relevância da fundamentação no contexto precedentalista**. Londrina: Thoth, 2021 (*Kindle*), p. 85.

As ações de controle concentrado de constitucionalidade buscam confirmar ou impugnar a constitucionalidade de uma lei ou ato normativo em tese. Isto é, independentemente de uma lide concreta envolvendo a lei ou ato normativo, é possível contestar a sua observância ou inobservância à ordem constitucional vigente.

A competência originária para processar e julgar essas ações é do STF.

Como não são discutidos interesses de sujeitos certos e determinados nestas ações, somente um rol de legitimados especiais poderá propô-las. Trata-se de um rol expresso no art. 103 da CF/1988, que contempla o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o partido político com representação no Congresso Nacional e a confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Importante esclarecer que a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado ou do Distrito Federal e a confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional são considerados legitimados especiais, uma vez que devem guardar relação temática entre seu campo de abrangência com a lei ou ato normativo a ser impugnado⁸¹.

3.1.1.1 Ação direta de inconstitucionalidade

A ação direta de inconstitucionalidade prevista no art. 102, I, "a", da CF/1988⁸² se presta a contestar diretamente a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. Não é necessário, como dito, a existência de uma lide concreta que enseje a propositura dessa ação. Basta que algum dispositivo de lei ou ato normativo federal ou estadual viole a CF/1988 para que a ação possa ser proposta.

O procedimento processual a ser aplicado nestas ações está previsto na Lei n. 9.868/1999. Relevante mencionar que, conforme a redação da CF/1988, e de acordo

⁸¹ Confira-se: BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. AgRg na ADIn n. 3.153, Pleno. Rel. Min. Celso de Mello, j. 12-08-2004.

⁸² BRASIL. Constituição Federal (1988). "Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I – processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;"

com jurisprudência do STF⁸³, não cabe propositura de ação direta de inconstitucionalidade para impugnar leis ou atos normativos municipais.

Essas leis ou atos poderão ser impugnados em relação às Constituições Estaduais, via ação direta de inconstitucionalidade estadual, cuja competência originária é dos Tribunais de Justiça dos Estados (art. 125, § 2º, da CF/1988)⁸⁴.

O efeito da procedência do pedido é a declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos contestados, com eficácia contra todos e de observância obrigatória não só por parte do Poder Judiciário, mas também pela Administração Pública (art. 102, § 2º, da CF/1988).

3.1.1.2 Ação declaratória de constitucionalidade

A ação declaratória de constitucionalidade está prevista no art. 102, I, “a”, da CF/1988, e o procedimento processual a ela aplicável consta da Lei n. 9.868/1999, notadamente a partir do seu art. 13.

A grande diferença entre a ação declaratória de constitucionalidade e a ação direta de inconstitucionalidade está precisamente no seu objeto: aquela, ao contrário desta, visa confirmar, isto é, obter a declaração de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual.

Com esta ação, busca-se afastar o quadro de insegurança jurídica que pode tomar o país perante a incerteza sobre a constitucionalidade (ou inconstitucionalidade) de lei ou ato normativo.

Também em razão da redação do art. 102, I, “a”, da CF/1988, não é cabível ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo municipal perante o STF.

⁸³ Nesse sentido: BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADIn n. 4.651, Rel. Min Gilmar Mendes, j. 16-09-2011.

⁸⁴ BRASIL. Constituição Federal (1988). “Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição. § 1º. A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça. § 2º. Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão”.

3.1.1.3 Arguição de descumprimento de preceito fundamental

A arguição de descumprimento de preceito fundamental está prevista no art. 102, § 1º, da CF/1988, e seu manejo regulamentado pela Lei n. 9.882/1999. Trata-se de uma ação que tem por objeto “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público” (art. 1º da Lei n. 9.882/1999).

Vigora, quanto à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), o princípio da subsidiariedade, insculpido no art. 4º, § 1º, da Lei n. 9.882/1999, segundo o qual “não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”. Decorre daí o fato de não caber a propositura dessa ação para contestar a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual.

Solução contrária é dada quanto à legislação municipal, que pode ter sua constitucionalidade impugnada perante o STF e em cotejo com a CF/1988⁸⁵, a menos que essa lesividade possa ser sanada por meio de ADIn estadual, em respeito ao princípio da subsidiariedade e em observância à jurisprudência do STF⁸⁶.

3.1.1.4 Ação direta de inconstitucionalidade por omissão

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) está prevista no art. 103, § 2º, da CF/1988 e serve de instrumento de combate à inércia do detentor da competência legislativa em legislar sobre norma constitucional. Seu § 2º prevê:

§ 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

A legitimidade para propor a ação de inconstitucionalidade por omissão é o mesmo rol para a ação direta de inconstitucionalidade genérica, ou seja, os elencados no art. 103 da CF/1988.

⁸⁵ BRASIL. Lei n. 9.882/1.999, Art. 1º, Parágrafo Único.

⁸⁶ Nesse sentido, conferir: BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADPF n. 100, Rel. Min. Celso de Mello, j. 15-12-2008.

3.1.2 Os enunciados de súmula vinculante

Antes mesmo da criação das súmulas vinculantes no Brasil, já existiam as chamadas súmulas persuasivas, que em verdade eram “resumos dos resumos” da expressão da jurisprudência dominante das cortes colegiadas.

Sobre o tema, Nayara Maria Silvério da Costa Daleffi destaca:

As súmulas persuasivas tinham o intuito de solucionar a divergência da jurisprudência e renovar o pensamento jurídico, principalmente nas demandas múltiplas, para assegurar aos jurisdicionados um norte que poderia ser seguido na decisão, apesar de não obrigar os juízes a seguirem estritamente este Norte⁸⁷.

Já a súmula vinculante, criada a partir da Emenda Constitucional n. 45/2004, possui um procedimento constitucional rígido para sua criação (art. 103-A da CF/1988) e terá por objetivo a “validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a Administração Pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica”, de acordo com o § 1º do artigo citado.

Diversamente das súmulas persuasivas, os efeitos da súmula vinculante se assemelham aos dos textos de lei, pois a partir de sua publicação, a matéria nela contida se torna regulamentada em seus termos, vinculando não só o Poder Judiciário, mas também a Administração Pública, em todas as esferas.

3.1.3 Acórdãos em incidente de assunção de competência

O incidente de assunção de competência está previsto no art. 947 do CPC/2015. Sua instauração é admissível quando o julgamento de recurso, remessa necessária ou processo de competência originária de Tribunal envolver relevante questão de direito com grande repercussão social, sem repetição em múltiplas ações, na esteira do art. 947.

⁸⁷ DALLEFI, Nayara Maria Silvério da Costa. **Da segurança jurídica da súmula vinculante no Brasil** – contribuições/influências do sistema da *common law* e *civil law*. 2. ed. São Paulo: CI Edijur, 2019, p. 130.

Nesse incidente, um órgão fracionário de tribunal submete um processo que está sob sua custódia à apreciação de um outro órgão colegiado de maior representatividade dentro do próprio tribunal, a ser definido pelo regimento interno (conforme § 1º), de forma a conferir mais legitimidade ao julgamento da questão, para que o tribunal exprima, desde já, seu posicionamento vinculante sobre o tema, visando prevenir ou compor divergência entre câmaras ou turmas do tribunal (§ 4º).

Conforme o § 1º do dispositivo, o incidente pode ser proposto de ofício ou a requerimento da parte, do Ministério Público ou da Defensoria Pública.

Tendo em mente que o art. 947 define que o incidente só tem cabimento quando *não houver* repetição em múltiplos processos, a assunção de competência funciona como um mecanismo de antecipação do tribunal a casos de grande vulto social e dotados de alta relevância jurídica, de maneira a prevenir a situação de incerteza e insegurança jurídica que pode ser gerada em caso de início de repetição de demandas relacionadas ao tema.

Teresa Arruda Alvim Wambier e Bruno Dantas⁸⁸ destacam que o que se chama hoje no CPC/2015 de incidente de assunção de competência já ocorria no dia a dia do STJ e do STF sob a égide do CPC/1973, também com esteio em disposições regimentais daqueles Tribunais.

E, de fato, havia previsão expressa no antigo estatuto processual, a saber:

Art. 555. No julgamento de apelação ou de agravo, a decisão será tomada, na câmara ou turma, pelo voto de 3 (três) juízes.

§ 1º. Ocorrendo relevante questão de direito, que faça conveniente prevenir ou compor divergência entre câmaras ou turmas do tribunal, poderá o relator propor seja o recurso julgado pelo órgão colegiado que o regimento indicar; reconhecendo o interesse público na assunção de competência, esse órgão colegiado julgará o recurso.

Importa notar que o CPC/2015 regulamenta o tema de forma mais clara, gerando maior previsibilidade de seu procedimento, requisitos e hipóteses de cabimento, além de inegavelmente ampliar o campo de abrangência do instituto, uma vez que, conforme a redação do art. 947, autoriza a instauração do incidente em basicamente todos os processos sob jurisdição de órgãos fracionários de tribunais, ao

⁸⁸ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DANTAS, Bruno. **Recurso especial, recurso extraordinário e a nova função dos tribunais superiores no direito brasileiro** (de acordo com o CPC de 2015 e a Lei 13.256/16). 3. ed. São Paulo: RT, 2016, p. 552-553.

contrário do CPC/1973, que somente permitia a instauração do instituto no julgamento da apelação e do agravo.

3.1.4 Enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional, do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional e orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados

O art. 927, IV e V, do CPC/2015 é a consolidação da cultura crescente da valorização dos precedentes na esfera da justiça civil do Brasil.

Há o comando no inciso IV para que os juízes e tribunais observem, de forma cogente, o entendimento consolidado do STF em matéria constitucional, e do STJ em matéria de lei federal, materializado pelas súmulas. Estabelece-se, portanto, o dever de respeito aos precedentes de forma vertical ou hierárquica, em que o precedente deve ser observado pelos órgãos hierarquicamente inferiores⁸⁹.

Isto ocorre porque é necessário compreender a administração da justiça civil dentro de uma perspectiva clara de quem dá a palavra final a respeito do significado do direito no país⁹⁰.

Contudo, para além do imperativo de eficácia vertical citado, há também no art. 927, V, do CPC/2015, o imperativo de eficácia horizontal dos precedentes. O comando legal nesse sentido é para que os próprios tribunais respeitem a *própria* jurisprudência.

Trata-se de um comando que tem fulcro na premissa de que, antes de existir um respeito de precedentes heterônomos, advindos de cortes hierarquicamente superiores, é preciso que os próprios tribunais unifiquem (art. 926 do CPC/2015) e efetivamente sigam os precedentes deles advindos⁹¹.

3.2 Técnicas de resolução de demandas repetitivas

O incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) e os recursos repetitivos foram propositalmente deixados de fora na seção anterior, vez que são

⁸⁹ TARUFFO, Michele. Precedente e jurisprudência. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 26, n. 199, p. 139-148, set. 2011.

⁹⁰ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil comentado**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 1.007.

⁹¹ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil comentado**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 1.006.

mecanismos do CPC/2015 que buscam otimizar a resolução de "casos idênticos", voltando-se à criação de um precedente especialmente preocupado com casos pendentes⁹². Eles integram o microssistema de gestão e julgamento de casos repetitivos (art. 928, CPC/2015) e pertencem ao microssistema de formação concentrada de precedentes obrigatórios.

O recorte se justifica na medida em que a judicialização em matéria previdenciária se caracteriza pela existência de demandas repetitivas. Os segurados do regime geral de previdenciária social mantêm uma relação massificada com o INSS, fazendo emergir demandas idênticas ou distintas, mas com questões de direito comuns.

3.2.1 Acórdãos em incidente de resolução de demandas repetitivas

O IRDR está previsto no art. 976 e seguintes do CPC/2015 e possui um regramento sobremaneira mais rígido que o incidente de assunção de competência. Sobre o objetivo e o contexto do surgimento do instituto, Teresa Arruda Alvim Wambier e Bruno Dantas esclarecem:

O escopo do IRDR é a tutela isonômica e efetiva dos direitos individuais homogêneos e seu advento traduz o reconhecimento do legislador de que a chamada "litigiosidade de massa" atingiu patamares insuportáveis em razão da insuficiência do modelo até então adotado, centrado basicamente na dicotomia *tutela individual x tutela coletiva*⁹³.

Destarte, ao contrário da assunção de competência, o IRDR somente possui autorização legal para ser instaurado se houver efetiva repetição de processos contendo controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito e, concomitantemente, risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica. É o que dispõem os incisos do art. 976 do CPC/2015.

⁹² MARINONI, Luiz Guilherme. Incidente de resolução de demandas repetitivas e recursos repetitivos: entre precedente, coisa julgada sobre questão, direito subjetivo ao recurso especial e direito fundamental de participar. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 962, dez. 2015.

⁹³ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DANTAS, Bruno. **Recurso especial, recurso extraordinário e a nova função dos tribunais superiores no direito brasileiro** (de acordo com o CPC de 2015 e a Lei 13.256/16). 3. ed. São Paulo: RT, 2016, p. 537.

O requerimento de instauração do incidente deverá ser dirigido ao Presidente do Tribunal no âmbito do qual o processo tramita, pode ocorrer em qualquer fase do processo e se dar de ofício pelo juiz ou relator, pelas partes litigantes ou pelo Ministério Público ou Defensoria Pública (art. 977 do CPC/2015).

O julgamento do IRDR é dividido em duas partes: o julgamento de sua admissibilidade e, posteriormente, se admissível, o julgamento de seu mérito.

Em ambos os casos, o CPC/2015 conferiu aos tribunais a tarefa de dispor, em seus regimentos internos, qual o órgão competente para julgar ambas as fases do incidente, impondo somente o requisito de que esse órgão deva ser regimentalmente responsável pela uniformização da jurisprudência do tribunal (art. 978 do CPC/2015).

No julgamento da admissibilidade do incidente, o tribunal analisará o preenchimento dos requisitos dos pressupostos contidos no art. 976 do CPC/2015. Significa dizer que, além de uma análise técnica, será feita uma ponderação política e pragmática acerca do cabimento e da oportunidade da instauração do incidente⁹⁴, pois, uma vez instaurado, o IRDR gera consequências abrangentes imediatas, notadamente a suspensão de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos que tramitam sob a jurisdição do tribunal em questão (art. 982).

Antes de se julgar o mérito do incidente, a lei processual impõe a oitiva das partes e demais interessados, órgãos e entidades com interesse na controvérsia, que poderão juntar documentos e requerer diligências, facultando ao magistrado a realização de audiência pública para melhor compreender a questão debatida (art. 983, § 1º, do CPC/2015).

O incidente deve ser julgado em até 1 ano, sob pena de cessamento da suspensão dos processos (art. 982 do CPC/2015), salvo decisão fundamentada do relator em sentido contrário (art. 980, parágrafo único, do CPC/2015).

Julgado o mérito do incidente, a tese fixada será aplicada a todos os processos de competência do tribunal que o julgou, presentes e futuros, que versem sobre idêntica questão de direito (art. 985, I e II, do CPC/2015). A inobservância dos ditames desse julgamento poderá ensejar reclamação (art. 985, § 1º, do CPC/2015).

⁹⁴ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DANTAS, Bruno. **Recurso especial, recurso extraordinário e a nova função dos tribunais superiores no direito brasileiro** (de acordo com o CPC de 2015 e a Lei 13.256/16). 3. ed. São Paulo: RT, 2016, p. 539.

Imperioso destacar que o IRDR gera um fracionamento na cognição judicial do caso concreto no âmbito do qual fora instaurado. Em suma: o julgamento do mérito do incidente *não* importa no julgamento *automático* do mérito da demanda individual⁹⁵.

Nesse sentido, a lei processual comanda ao órgão que julgará o incidente, que, além de fixar a tese aplicável a todos os casos presentes e futuros, julgue em separado também individualmente o caso que lhe deu origem (art. 978, parágrafo único, do CPC/2015).

Do acórdão que julgar o mérito do incidente caberá recurso especial e extraordinário, conforme o caso. Se extraordinário for, terá repercussão geral presumida (art. 987, § 1º, do CPC/2015).

Apreciado o mérito do recurso, a tese adotada pelo STF ou STJ será aplicada em todo o território nacional.

3.2.2 Generalidades sobre recursos extraordinário e especial individuais

Inicialmente, cabe analisar algumas generalidades atinentes aos recursos excepcionais – Recurso Especial (REsp) e Recurso Extraordinário (RE). Ambos seguem, em princípio, a disciplina legal dos recursos em geral (arts. 994 a 1.008 do CPC/2015), com algumas diferenças e adendos.

Uma das divergências, por exemplo, reside no fato de que esses recursos não se prestam a atender mero inconformismo da parte quanto à solução dada a seu caso, a exemplo do ocorrido com os recursos de apelação ou de agravo.

A função dos recursos excepcionais é, antes, institucional: manter a aplicação e a interpretação da lei federal ou de dispositivos constitucionais, conforme o caso.

O recurso especial está previsto no art. 105, III, da CF/1988. Compete ao STJ, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência; julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal ou der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal.

⁹⁵ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DANTAS, Bruno. **Recurso especial, recurso extraordinário e a nova função dos tribunais superiores no direito brasileiro** (de acordo com o CPC de 2015 e a Lei 13.256/16). 3. ed. São Paulo: RT, 2016, p. 537.

O recurso extraordinário, por sua vez, está previsto no art. 102, III, da CF/1988. Compete ao STF julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida contrariar disposto da Constituição, declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal, julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face de lei federal ou julgar válida lei local contestada em face de lei federal.

O CPC/2015 disciplina a interposição dos recursos especial e extraordinário de forma conjunta, nos arts. 1.029 a 1.035. Outra importante fonte de consulta para aferição da disciplina jurídica são as súmulas dos dois tribunais – as mais importantes para a compreensão do tema serão abordadas em seguida.

Algumas disposições específicas sobre os requisitos para a interposição desses recursos podem ser traçadas:

- (i) **Esgotamento de instância ordinária** – o inciso III dos arts. 102 e 105 dispõe que o tribunal julgará as causas decididas “em única ou última instância”. Daí decorre que somente será possível a interposição de REsp ou RE no caso de não caber nenhum outro recurso comum (apelação, agravos, recurso ordinário constitucional), conforme dispõe a Súmula n. 281 do STF⁹⁶.

Outra peculiaridade que deve ser citada neste mister é que não se admite recurso especial contra decisão de segundo grau dos juizados especiais, uma vez que a redação do art. 105, III, da CF/1988 é clara em relação ao cabimento apenas contra decisões de Tribunais de Justiça e de Tribunais Regionais Federais. É o entendimento expresso na Súmula n. 203 do STJ⁹⁷.

- (ii) **Exame de questões exclusivamente de direito** – trata-se de interpretação dos dispositivos constitucionais que autorizam esses recursos. Portanto,

⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 281**. É inadmissível o Recurso Extraordinário, quando couber na justiça de origem, recurso Ordinário da decisão impugnada. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2487>. Acesso em: 15 mar. 2022.

⁹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 203**. Não cabe recurso especial contra decisão proferida por órgão de segundo grau dos Juizados Especiais. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas2010_15_capSumula203alteradapdf.pdf. Acesso em: 15 mar. 2022.

não se examinam questões de fato nos recursos excepcionais, conforme disposto nas Súmulas n. 7 do STJ⁹⁸ e 279 do STF⁹⁹.

- (iii) **Fundamentação vinculada** – não se pode manifestar o mero inconformismo da parte quanto à decisão atacada. Só é possível interpor recurso extraordinário que tenha por fundamento um dos permissivos constitucionais explícitos nas alíneas do inciso III do art. 102 da CF/1988, o que se repete também em relação ao recurso especial, porém em relação aos permissivos das alíneas do inciso III do art. 105 da CF/1988.
- (iv) **Interposição contra causas decididas** – a própria redação do inciso III dos arts. 102 e 105 impõe que somente *causas decididas* ensejem a interposição dos recursos extraordinário e especial. A questão impugnada via recurso deve ter sido previamente analisada pelo tribunal *a quo*. É neste mister específico que o requisito do prequestionamento encontra esteio. Esse entendimento foi consolidado nas Súmulas 282 do STF¹⁰⁰ e 211 do STJ¹⁰¹.

Deve-se lidar também com a possibilidade de uma questão ter sido expressamente abordada pela parte e não ter sido decidida de forma expressa pelo tribunal. Se ocorrer essa situação, é dever da parte interessada a oposição de embargos de declaração para que a questão seja tida como prequestionada nos termos da Súmula n. 356 do STF¹⁰².

⁹⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 07**. A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2005_1_capSumula7.pdf. Acesso em: 15 mar. 2022.

⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 279**. Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2487>. Acesso em: 15 mar. 2022.

¹⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 282**. É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=>. Acesso em: 15 mar. 2022.

¹⁰¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 211**. Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal a quo. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010_15_capSumula211.pdf. Acesso em: 15 mar. 2022.

¹⁰² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 356**. O ponto omissis da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento. Disponível em:

No recurso extraordinário, exige-se a demonstração da repercussão geral. Esse requisito foi introduzido pela Emenda Constitucional n. 45/2004 e está previsto no art. 102, § 3º, da CF/1988 e cinge em duas partes o julgamento do recurso, que primeiro passará pelo exame da existência da repercussão geral, e, se positivo, ao julgamento do recurso em si.

A definição de repercussão geral (art. 1.035, § 1º, do CPC/2015) reza que “será considerada a existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo”.

A apreciação da existência, ou não, da repercussão geral será feita diretamente pelo STF (art. 1.035, § 2º, CPC/2015) e somente por decisão de 2/3 dos membros da Corte é que a sua existência poderá ser negada (art. 102, § 3º, da CF/1988). A decisão sobre a questão será irrecorrível (art. 1.035 do CPC/2015).

Semelhante filtro de relevância foi criado para o Recurso Especial após a promulgação da Emenda Constitucional n. 125/2022. Passa-se a exigir, para os recursos especiais interpostos após a entrada da emenda constitucional, a demonstração de relevância das questões de Direito Federal Infraconstitucionais, que se presume nas ações penais, nas ações de improbidade administrativa, ações cujo valor ultrapasse 500 salários mínimos, ações que possam gerar inelegibilidade e hipótese em que o acórdão recorrido contrariar jurisprudência dominante do STJ.

A apreciação da existência ou não da repercussão geral será feita diretamente pelo STJ e somente por decisão de 2/3 dos membros da Corte é que sua existência pode ser negada. O juízo geral de admissibilidade dos recursos excepcionais será feito tanto pelo presidente ou vice-presidente do juízo *a quo* quanto pelo *ad quem*¹⁰³.

3.2.3 A disciplina dos recursos repetitivos

Os recursos extraordinários e especiais repetitivos estão disciplinados nos arts. 1.036 a 1.041 do CPC/2015. Inicialmente, imprescindível a análise do art. 1.036 do CPC/2015:

Art. 1.036. Sempre que houver multiplicidade de recursos extraordinários ou especiais com fundamento em idêntica questão de direito, haverá afetação para julgamento de acordo com as

<https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2648>. Acesso em: 15 mar. 2022.

¹⁰³ BRASIL. Código de Processo Civil (2015). Art. 1.030 cc art. 1.034.

disposições desta Subseção, observado o disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e no do Superior Tribunal de Justiça.

Ao notar a existência da multiplicidade de recursos com idêntica questão de direito, a chamada afetação de recursos representativos da controvérsia será feita por iniciativa do presidente ou vice-presidente do tribunal, que selecionará dois ou mais recursos contendo abrangente argumentação e discussão a respeito da questão a ser decidida (art. 1.036, §§ 1º e 6º, do CPC/2015).

O relator do processo no STF ou no STJ também poderá dar início à afetação (art. 1.036, § 5º, do CPC/2015) e, em qualquer caso, não ficará vinculado à eventual escolha dos recursos selecionados pelo tribunal *a quo* para afetação (art. 1.036, § 4º, do CPC/2015).

Teresa Arruda Alvim Wambier e Bruno Dantas¹⁰⁴ alertam para a elevada importância dessa etapa de seleção dos recursos representativos de controvérsia (que chamam de “recurso-piloto”), tendo em vista que, uma vez selecionados, darão base ao relator do processo no tribunal superior para delimitar precisamente a questão de direito a ser submetida a julgamento, com a ulterior formação do precedente, providência prevista no art. 1.037, I, do CPC/2015¹⁰⁵.

Uma vez aceita pelo relator do caso a afetação dos recursos, ele determinará a suspensão de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a mesma questão, em todo o território nacional¹⁰⁶.

Tendo em vista que, a partir da afetação do recurso, o caso concreto deixa de tutelar interesses meramente particulares, e passa a tutelar interesses de um sem-número de pessoas que serão afetadas pela fixação da tese, o art. 1.038 do CPC/2015 permite ao relator a oitiva de pessoas, órgãos ou entidades com interesse na controvérsia, a realização de audiências públicas, a requisição de informações aos tribunais e exige a manifestação do Ministério Público.

À semelhança do que ocorre no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, o julgamento dos REsp e RE repetitivos é bipartido. Primeiramente, fixa-

¹⁰⁴ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DANTAS, Bruno. **Recurso especial, recurso extraordinário e a nova função dos tribunais superiores no direito brasileiro** (de acordo com o CPC de 2015 e a Lei 13.256/16). 3. ed. São Paulo: RT, 2016, p. 520-529.

¹⁰⁵ BRASIL. Código de Processo Civil (2015). “Art. 1.037. Selecionados os recursos, o relator, no tribunal superior, constatando a presença do pressuposto do *caput* do art. 1.036, proferirá decisão de afetação, na qual: I – identificará com precisão a questão a ser submetida a julgamento”.

¹⁰⁶ BRASIL. Código de Processo Civil (2015). Art. 1.037, II.

se a tese do precedente, nos limites delineados quando da afetação do recurso (art. 1.037, I, do CPC/2015). Após essa providência, a lide individual contida no recurso é julgada, com a aplicação da tese firmada.

Do art. 1.040 e incisos¹⁰⁷ nota-se que a lei processual tratou de estabelecer providências para que as instâncias inferiores adotem medidas de *cumprimento* da decisão-paradigma. Não se trata de mera comunicação sobre o julgamento, mas de verdadeiro comando para que medidas expressas sejam adotadas.

O inciso I obriga o tribunal *a quo* a negar seguimento aos recursos interpostos contra decisão na origem que siga a orientação da tese fixada no tribunal superior.

O inciso II obriga um reexame, verdadeiro novo julgamento do processo na origem, caso o processo de competência originária, a remessa necessária ou o recurso anteriormente julgado contrariem a tese fixada no julgamento do recurso repetitivo. Trata-se de abrir oportunidade de um juízo de retratação pelo tribunal *a quo*.

O inciso III obriga a retomada do curso dos demais processos pendentes de julgamento e que estavam suspensos, com o comando de aplicação da tese firmada.

Por fim, o inciso IV dispõe que se o caso decidido em sede de recursos repetitivos versar sobre serviços públicos objetos de concessão, permissão ou autorização, o resultado do julgamento será comunicado aos entes e agências reguladoras competentes, para a fiscalização do efetivo cumprimento do precedente formado.

3.3 Da gestão judiciária à gestão de precedentes

Segundo estabelece a CF/1988, art. 2º, os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes; o art. 60, § 4º, III, por sua vez, veda emendas à Constituição que possam abolir a separação de poderes.

¹⁰⁷ BRASIL. Código de Processo Civil (2015). “Art. 1.040. Publicado o acórdão paradigma: I – o presidente ou o vice-presidente do tribunal de origem negará seguimento aos recursos especiais ou extraordinários sobrestados na origem, se o acórdão recorrido coincidir com a orientação do tribunal superior; II – o órgão que proferiu o acórdão recorrido, na origem, reexaminará o processo de competência originária, a remessa necessária ou o recurso anteriormente julgado, se o acórdão recorrido contrariar a orientação do tribunal superior; III – os processos suspensos em primeiro e segundo grau de jurisdição retomarão o curso para julgamento e aplicação da tese firmada pelo tribunal superior; IV – se os recursos versarem sobre questão relativa a prestação de serviço público objeto de concessão, permissão ou autorização, o resultado do julgamento será comunicado ao órgão, ao ente ou à agência reguladora competente para fiscalização da efetiva aplicação, por parte dos entes sujeitos a regulação, da tese adotada.

O art. 99 da CF/1988 assegura ao Poder Judiciário autonomia administrativa e financeira. A primeira delas é materializada na atribuição de competência privativa dos tribunais estabelecida no art. 96, I, “a” e “b”, que dispõem, respectivamente, competir privativamente aos Tribunais,

eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos [e] organizar suas secretarias e serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correccional respectiva.

Por disposição constitucional, ao Poder Judiciário compete o exercício da função jurisdicional e organização das atividades necessárias a esse exercício, o que pressupõe a necessidade de gerir adequadamente e de forma sustentável seus órgãos e serviços.

A nova concepção de acesso à justiça foi desafiada pela crescente judicialização e, nesse contexto, coube ao Poder Judiciário otimizar seus recursos, muitas vezes restritos, notadamente pelo fato de que a estrutura judiciária não estava preparada para um aumento súbito e exponencial de processos. O resultado disso é a constatação de que o Poder Judiciário possui capacidade inferior à demanda e, por consequência, acaba por retardar a prestação jurisdicional.

Sobre esse contexto, Marcus Vinicius Kiyoshi Onodera reflete:

Sob o ângulo da administração judiciária, vemos, infelizmente, que a falta de recursos humanos ou financeiros gera morosidade no andamento de caso em cartório. Ou seja, muitas vezes por falta de funcionários suficientes, há atraso no cumprimento de atos processuais. Por outras vezes, a ausência de uniformização e compartilhamentos de práticas judiciárias que imprimem maior celeridade na tramitação do processo também colaboram para o acúmulo de casos na prestação jurisdicional. Há necessidade de reestruturação e mudança do paradigma também no seio da administração do Judiciário, a que chamaremos de gerenciamento do tribunal ou *court management*. A busca por soluções novas e eficientes é prática a ser constantemente trilhada e atingida¹⁰⁸.

¹⁰⁸ ONODERA, Marcus Vinicius Kiyoshi. **Gerenciamento do processo e acesso à justiça**. Belo Horizonte: Del Rey, 2017, p. 16.

Para Vincenzo Vigoritti, a duração do processo, ou seja, o intervalo de tempo entre a propositura da ação e sua decisão, é determinada pelo tempo técnico e pelo tempo de espera:

Os tempos de espera são aqueles necessários para que a causa ritualmente introduzida seja tomada em consideração, e os tempos técnicos são aqueles necessários à decisão. No máximo, os primeiros podem ser reduzidos procedendo-se a modificação na *organização judiciária*, e os segundos podem ser alterados, se se modificar a disciplina no processo¹⁰⁹ (grifos do original).

Denota-se que o tempo de espera pelo autor é aquele que pode ser gerido e otimizado pelo Poder Judiciário. Por outro lado, o tempo técnico depende de regras processuais para ser otimizado.

A consciência de que fatores internos administrativos podem colaborar para o aumento da produtividade faz emergir a necessidade de o Poder Judiciário, assim como todo aparato estatal, abandonar as velhas práticas de gestão para torná-la mais transparente, participativa e orientada ao cidadão, mais eficiente e desburocratizada¹¹⁰.

O CNJ, criado pela Emenda Constitucional n. 45/2004, surge como resposta ao atendimento dessas necessidades, na qualidade de órgão de coordenação e planejamento do sistema judiciário, composto por representantes da magistratura, do Ministério Público, da advocacia e da sociedade civil, e encarregado de realizar a supervisão da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário.

Segundo o Ministro do STF Gilmar Mendes¹¹¹, o órgão “é fundamental para o aperfeiçoamento do sistema judiciário brasileiro e a concretização do ideal de uma justiça célere e eficiente, pressuposto necessário à realização do princípio da segurança jurídica”. Argumenta, ainda, que a instituição do CNJ se dá “como forma de integração e coordenação dos diversos órgãos jurisdicionais do país, por meio de um organismo central com atribuições de controle e fiscalização de caráter administrativo, financeiro e correcional”.

¹⁰⁹ VIGORITI, Vincenzo. Notas sobre o custo e a duração do processo civil na Itália. **Revista de Processo**. 11, n. 43, p. 142-148, jul.-set. 1986.

¹¹⁰ PEREIRA, David Barbalho; VIEIRA, James Batista (org.). **IV Encontro Brasileiro de Administração Pública**, João Pessoa. A construção da administração pública no século XXI: anais eletrônicos. João Pessoa: SBAP, 2017.

¹¹¹ MENDES, Gilmar. A reforma do sistema judiciário brasileiro: elemento fundamental para garantir segurança jurídica ao investimento estrangeiro no Brasil. **Doutrinas Essenciais de Direito Empresarial**, [S. l.], v. 8, p. 771-777, dez. 2010.

Desde sua criação, o CNJ conduziu um processo de evolução da administração da Justiça no Brasil¹¹². O legislador do CPC/2015 parece reconhecer esse mérito ao prever no art. 979, §§ 1º e 3º, que o CNJ deve criar um banco de dados reunindo as informações encaminhadas pelos tribunais relativos à instauração e ao julgamento de incidentes de resolução repetitivas, de recursos repetitivos e da repercussão geral em recurso extraordinário, com vistas à mais ampla e específica divulgação e publicidade.

Como esses mecanismos são voltados à resolução das demandas repetitivas e a tese adotada será aplicada aos processos presente e futuros que versem sobre idêntica questão de direito, ela interessa a grande número de pessoas e, em alguns casos, a toda sociedade, por gerarem repercussão social, econômica e política¹¹³. Trata-se ainda de tema de interesse público – qual seja, a segurança jurídica decorrente das decisões dos Tribunais¹¹⁴. Daí a necessidade de ampla publicidade, que, conforme determina o CPC/2015, deve compreender a instauração e o julgamento dos incidentes e dos recursos repetitivos.

Nesse sentido, Aluísio Gonçalves de Castro Mendes e Sofia Temer explicam:

A ampla publicidade do incidente deve compreender tanto o momento de sua admissão, com a identificação precisa da questão de direito controvertida que será objeto de análise pelo tribunal, formando-se uma espécie de ementa prévia do tema sob julgamento, com a identificação dos argumentos jurídicos sob apreciação, como o momento posterior ao julgamento, com a divulgação da tese jurídica adotada¹¹⁵.

Por isso, o banco de dados deve permitir a cognoscibilidade não apenas ao profissional de direito, mas a qualquer cidadão, devendo, por isso, para além de ser disponibilizado, ter linguagem clara o suficiente para o jurisdicionado compreender a questão¹¹⁶.

¹¹² DIDIER JÚNIOR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual**: administração judiciária, boas práticas e competência normativa. São Paulo: JusPodivm, 2021, p. 44.

¹¹³ MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; TEMER, Sofia. O incidente de resolução de demandas repetitivas no novo Código de Processo Civil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 243, p. 283-331, maio 2015.

¹¹⁴ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo civil comentado**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022 (ebook). Comentários ao artigo 979 do CPC.

¹¹⁵ MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; TEMER, Sofia. O incidente de resolução de demandas repetitivas no novo Código de Processo Civil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 243, p. 283-331, maio 2015.

¹¹⁶ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo civil comentado**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022 (ebook). Comentários ao artigo 979 do CPC.

O CPC/2015 exige, ainda, que o registro eletrônico das teses jurídicas constantes do cadastro contenha, no mínimo, os fundamentos determinantes da decisão e os dispositivos normativos a ela relacionados.

O banco de dados de que trata o art. 979 do CPC/2015 abrange somente os incidentes de resolução repetitivas, de recursos repetitivos e da repercussão geral em recurso extraordinário. Os tribunais, entretanto, pelo comando do art. 8º do CPC/2015 devem dar publicidade aos seus precedentes; ademais, o art. 927, § 5º, acrescenta que essa publicidade deve ser organizada por questão jurídica decidida com divulgação, preferencialmente, na rede mundial de computadores.

Embora seja essa disciplina do CPC/2015, o CNJ, por meio da Resolução n. 444/2022¹¹⁷, criou o Banco Nacional de Precedentes, a fim que todos os precedentes de que tratam o art. 927 do CPC/2015 passem a constar nesse banco de dados. A medida foi adotada diante da necessidade de se dar maior acesso às decisões de que tratam o art. 927 do CPC/2015, sem eventual necessidade de pesquisa no *site* de cada tribunal.

A publicidade dos precedentes de forma compreensível e efetiva é fundamental para sua operatividade, para a qualidade da justiça e para a qualidade dos processos judiciais.

3.3.1 Centro de Inteligência do Poder Judiciário

Os Centros de Inteligência do Poder Judiciário têm como origem um grupo de estudo, instituído pela Portaria n. CJF-POR-2014/00159¹¹⁸ do Conselho da Justiça Federal, voltado a elaborar um projeto de pesquisa sobre demandas repetitivas na Justiça Federal. Em 2015, a pesquisa sobre demandas repetitivas passou a incorporar o portfólio de projetos estratégicos da Justiça Federal, inserida no item 4 do macrodesafio do planejamento estratégico do CNJ para os anos de 2015-2020.

¹¹⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 444, de 25 de fevereiro de 2022**. Institui o Banco Nacional de Precedentes (BNP) para consulta e divulgação por órgãos e pelo público em geral de precedentes judiciais, com ênfase nos pronunciamentos judiciais listados no art. 927 do Código de Processo Civil em todas as suas fases processuais. DJe/CNJ, 14 mar. 2022. n. 61, p. 2-4. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4415>. Acesso em: 04 abr. 2022.

¹¹⁸ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Portaria n. CJF-POR- 2014/000159**, de 09 de abril de 2014. Institui grupo de trabalho coordenado pela juíza federal Vânia Cardoso André de Moraes, titular da 18ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, com a finalidade de elaborar projeto de pesquisa sobre o tema, desenvolvido a partir de observações da realidade dos juízes federais de primeira e segunda instância.

Ainda em 2015, foi instalado o primeiro Centro Local de Prevenção de Demandas Repetitivas em Natal/RN, cujos estudos compreenderam pela necessidade de criação de um espaço institucional junto ao Centro de Estudos Judiciários que permitisse a construção coletiva de conhecimento e soluções para o fenômeno da litigância repetitiva e que atuasse por meio de uma rede de interligação entre o STJ e as Seções Judiciárias.

Em 19 de setembro de 2017, o Ministro Mauro Campbell Marques assinou a Portaria n. CJF-PCG-2017/00369¹¹⁹, instituindo o Centro Nacional e os Centros Locais de Inteligência da Justiça Federal, cuja criação foi referendada em 01 de outubro de 2018 pela Resolução n. 2018/00499¹²⁰.

Tendo em vista a exitosa experiência dos Centros de Inteligência até então estruturados e o reconhecimento da importância da existência de uma gestão judiciária democrática fundada no diálogo, cooperação interinstitucional e entre instâncias, foi instituído, pela Resolução n. 349/2020¹²¹ do CNJ, o Centro de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJ), com o objetivo de identificar e propor tratamento adequado de demandas estratégicas ou repetitivas e de massa no Poder Judiciário brasileiro. Sua atuação se dá em conjunto com os Centros de Inteligência já constituídos ou que ainda terão que ser estruturados pelos próprios Tribunais (de justiça, federais e do trabalho), pelo Conselho Nacional da Justiça Federal e pelo Conselho da Justiça do Trabalho.

De acordo com o art. 2º da Resolução n. 349/2020 do CNJ, compete ao Centro de Inteligência do Poder Judiciário:

I – prevenir o ajuizamento de demandas repetitivas ou de massa a partir da identificação das causas geradoras do litígio em âmbito

¹¹⁹ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Portaria CJF-POR-2017/0036**, de 19 de setembro de 2017. Dispõe sobre a instituição do Centro Nacional e Local de Inteligência da Justiça Federal e dá outras providências. Disponível em:

https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUBI/clisp/Portaria_CJF_369-2017_retif.pdf.

Acesso em: 04 abr. 2022.

¹²⁰ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Portaria CJF-RES-2017/000499**, de 01 de outubro de 2018. Dispõe sobre a instituição do Centro Nacional e dos Centros Locais de Inteligência da Justiça Federal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/atos-normativos/resolucao-n-499-2018/@download/arquivo>. Acesso em: 04 abr. 2022.

¹²¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. DJe/CNJ, 27 out. 2020. n. 346, p. 8-10. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3547>. Acesso em: 04 abr. 2022.

nacional, com a possível autocomposição ou encaminhamento de solução na seara administrativa;

II – propor ao CNJ, relativamente às demandas repetitivas ou de massa, recomendações para uniformização de procedimentos e rotinas cartorárias e notas técnicas para aperfeiçoamento da legislação sobre a controvérsia;

III – encaminhar aos Tribunais Superiores, de forma subsidiária, informações sobre a repercussão econômica, política, social ou jurídica de questões legais ou constitucionais que se repetem em processos judiciais;

IV – propor ao CNJ a padronização, em todas as instâncias e graus de jurisdição, da gestão dos processos suspensos em razão da admissão de incidentes de resolução de demandas repetitivas ou afetação de processos ao regime de julgamento dos recursos repetitivos ou de recursos extraordinários com repercussão geral.

V – auxiliar na internalização da norma jurídica construída em precedente qualificado relativo à prestação de serviço concedido, permitido ou autorizado por órgão, ente ou agência reguladora competente para fiscalização da efetiva aplicação da norma, conforme art. 985, § 2º, e art. 1.040, IV, do CPC/2015;

VI – manter interlocução com os demais Centros de Inteligência do Poder Judiciário;

VII – disseminar as medidas consubstanciadas nas notas técnicas exaradas pelos demais Centros de Inteligência;

VIII – fixar critérios de taxonomia para classificação de demandas repetitivas ou em massa;

IX – articular políticas e ações de mediação e conciliação institucional ou interinstitucional, inclusive envolvendo segmentos distintos do Poder Judiciário quando se tratar dos mesmos litigantes ou dos mesmos fatos; e

X – supervisionar a aderência às notas técnicas emitidas ou disseminadas pelo CIPJ.

Os centros de inteligência do Poder Judiciário visam o aprimoramento da gestão de precedentes e das demandas repetitivas com o objetivo de desenvolver ações que atuem sobre as causas da judicialização. Seu surgimento demonstra a superação do paradigma de atuação exclusivamente reativa do Poder Judiciário. “Na atualidade, não é mais possível acreditar que o Judiciário deve estar limitado a aguardar passivamente a chegada das controvérsias, especialmente quando dotadas de caráter repetitivo”¹²².

¹²² DIDIER JÚNIOR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual**: administração judiciária, boas práticas e competência normativa. São Paulo: JusPodivm, 2021, p. 144.

3.4 Inteligência Artificial e gestão de precedentes

A CF/1988, em seu art. 218, apresenta o dever estatal de promover e incentivar a inovação, ao dispor que “o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação”.

Frequentemente o termo inovação costuma ser atrelado exclusivamente à incorporação de novas tecnologias. No entanto, no âmbito processual, o termo inovação também se relaciona a temas ligados à flexibilização do processo, à adaptação da estrutura ou funcionamento do Poder Judiciário para atender a determinadas necessidades sociais¹²³.

Por isso, os temas processuais até então tratados no presente trabalho inserem-se no âmbito da inovação ao lado, evidentemente, da incorporação de novas tecnologias que, no Poder Judiciário brasileiro, começaram com a implementação do processo judicial eletrônico (PJe)¹²⁴, responsável por impulsionar o processo eletrônico em todos os órgãos do Poder Judiciário. Como indica o estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa e Ensino (INSPER)¹²⁵, o PJe não foi adotado por todos os tribunais, e, entre os tribunais que o fizeram, alguns implantaram versões diferentes do sistema, adaptadas localmente. Por isso, há uma multiplicidade de sistemas independentes entre si, muitas vezes não comunicáveis uns com os outros.

Segundo o mesmo relatório, embora a maioria dos processos no Brasil seja digital (próximo a 100% do volume total), a redução do tempo de duração do processo – medida pelo tempo de baixa e tempo de sentença – não foi significativa. Por isso, o estudo concluiu que o uso de sistemas de processo eletrônico não é suficiente para aumentar a velocidade de tramitação processual.

¹²³ DIDIER JÚNIOR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual**: administração judiciária, boas práticas e competência normativa. São Paulo: JusPodivm, 2021, p. 110.

¹²⁴ NUNES, Dierle; PAOLINELLI, Camilla. Acesso à justiça e virada tecnológica no sistema de justiça brasileiro: gestão tecnológica de disputas e o alinhamento de expectativas para transformação com foco no cidadão – novos *designs*, arquitetura de escolhas e tratamento adequado de disputas. In: NUNES, Dierle; WERNECK, Isadora; LUCON, Paulo Henrique dos Santos (org.). **Direito processual e tecnologia**: os impactos da virada tecnológica no âmbito mundial. São Paulo: JusPodivm, 2022, cap. 1, p. 15-91.

¹²⁵ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPER). **Informatização judicial e os efeitos sobre a eficiência da prestação jurisdicional e o acesso à justiça**. São Paulo: Insper, 2020, 108 p. Projeto de estudo desenvolvido com apoio do Instituto Betty e Jacob Lafer. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/08/IBJL_relato%CC%81rio-final-revisAgo21-3.pdf. Acesso em: 25 abr. 2022.

Os sistemas processuais eletrônicos foram implantados como uma ferramenta para persecução da eficiência, mas sem preocupação com a estruturação de dados que poderiam ser obtidos por meio do uso dessas tecnologias. Erik Navarro Wolkart e Daniel Becker¹²⁶ apontam que essa falta de estruturação de dados implica em dados desorganizados, ou seja, informações que não estão prontas para serem analisadas.

Acrescentam, ainda, que o cadastramento de dados realizado pelos advogados quando da distribuição do processo nos sistemas eletrônicos dos tribunais não é suficiente para estruturar os dados na medida em que o sistema permite que ações idênticas sejam classificadas de formas diversas:

Antes, o cadastramento processual era realizado por serventuários da Justiça. Com o início da implantação do processo eletrônico, os próprios advogados passaram a classificar suas “ações”. Na prática, ações idênticas são classificadas de forma completamente diferente e aleatória. Tomemos como exemplo uma ação judicial com pretensão indenizatória por danos materiais. Ela pode ser identificada e classificada como “ação de indenização”, “ação indenizatória”, “ação de responsabilidade civil”, “ação de procedimento comum”, “ação de reparação de danos” et cetera¹²⁷.

Assim, dentro do que se denomina evolução tecnológica, o processo judicial eletrônico se enquadra em um modelo simplório de automação, de emprego meramente instrumental. Significa dizer que alguns atos realizados pelo meio físico foram transferidos para o meio digital.

Como o Poder Judiciário não poderia se tornar obsoleto frente à realidade da era digital e de uma “sociedade em rede”, o emprego das tecnologias no processo foi ganhando força, especialmente a partir das diretrizes da Portaria n. 25/2019¹²⁸ do CNJ. O documento instituiu o Laboratório de Inovação para o processo judicial em meio eletrônico (Inova Pje), com funcionamento em contexto eminentemente digital,

¹²⁶ WOLKART, Erik Navarro; BECKER, Daniel. Tecnologia e precedentes: do portão de Kafka ao panóptico digital pelas mãos da jurimetria. In: NUNES, Dierle; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; WOLKART, Erik Navarro (org.). **Inteligência Artificial e direito processual: os impactos da virada tecnológica no direito processual**. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 873-887.

¹²⁷ WOLKART, Erik Navarro; BECKER, Daniel. Tecnologia e precedentes: do portão de Kafka ao panóptico digital pelas mãos da jurimetria. In: NUNES, Dierle; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; WOLKART, Erik Navarro (org.). **Inteligência Artificial e direito processual: os impactos da virada tecnológica no direito processual**. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 873-887.

¹²⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria n. 25, de 19 de fevereiro de 2019**. Institui o Laboratório de Inovação para o Processo Judicial em meio Eletrônico – Inova PJe e o Centro de Inteligência Artificial aplicada ao PJe e dá outras providências. DJe/CNJ, 22 fev. 2019. n. 35, p. 4-7. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2829>. Acesso em: 24 abr. 2022.

cujo objetivo é pesquisar, produzir e atuar na incorporação de inovações tecnológicas na plataforma Pje, e o Centro de Inteligência Artificial aplicada ao Pje, com os objetivos de pesquisar, desenvolver e produzir modelos de IA para utilização na plataforma Pje.

A Portaria representou uma mudança de etapa da inserção das tecnologias no Poder Judiciário, da automatização de tarefa para a transformação dos modos de ação e trabalho¹²⁹. Passou-se a utilizar as ferramentas da IA em conjunto com os sistemas de automatização já implantados, com o objetivo de iniciar uma fase de estruturação de dados, por meio do compartilhamento, processamento, armazenamento e análise de dados coletados dos sistemas processuais eletrônicos.

Paulo Henrique dos Santos Lucon explica que as vantagens da IA residem nas habilidades de processamento de dados por programas específicos e de identificação de padrões por meio dos algoritmos:

Por meio de tais habilidades, a interface também consegue aprender e desenvolver novos padrões de análise dos dados; esse é o conceito do *machine learning*. Logo, é possível a contabilização e padronização de um enorme banco de dados de maneira independente da interferência humana, a não ser em seu período inicial, justamente para a criação da amostra de dados que servirá como *input* para o trabalho desenvolvido por esses mecanismos de inteligência artificial¹³⁰.

Visto que o CPC/2015 exige ampla divulgação dos precedentes com formação de banco de dados, o que decorre da importância dada pelo instituto como fonte do direito, é evidente que esse banco de dados deve ser organizado de forma coerente e estruturada, sob pena de mal aplicação dos precedentes e perpetuação do tratamento de casos idênticos de modo não semelhante.

A IA se revela como um dos instrumentos favoráveis à eficiência da prestação jurisdicional, notadamente no âmbito da gestão de precedentes, em que é necessário conhecer com clareza e precisão os precedentes admitidos e julgados, a amplitude

¹²⁹ NUNES, Dierle. Virada tecnológica no direito processual e etapas do emprego da tecnologia no direito processual: seria possível adaptar o procedimento pela tecnologia? In: NUNES, Dierle; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; WOLKART, Erik Navarro (org.). **Inteligência Artificial e direito processual**: os impactos da virada tecnológica no direito processual. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 17-54.

¹³⁰ LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Inteligência artificial e o juízo de admissibilidade dos recursos. In: NUNES, Dierle; WERNECK, Isadora; LUCON, Paulo Henrique dos Santos (org.). **Direito processual e tecnologia**: os impactos da virada tecnológica no âmbito mundial. São Paulo: Juspodivm, 2022, cap. 1, p. 431-444.

de sua repetição e o número de processos que serão impactados com a tese fixada no precedente.

No entanto, os benefícios da IA podem ser comprometidos se os dados inseridos no sistema não forem idôneos e proveniente de fontes seguras, tiverem vieses discriminatórios e parciais, não forem públicos, transparentes, previsíveis e possíveis de auditoria. O Poder Judiciário tem o dever de implantar os sistemas de IA com segurança, evidentemente contra ataques cibernéticos, e transparência, para que a sociedade saiba das finalidades do sistema e da extensão de sua aplicação, especialmente quando decisões judiciais forem apoiadas pela IA. Essas exigências decorrem do princípio do devido processo legal.

A Resolução n. 332/2020¹³¹ do CNJ, atenta aos riscos da implantação da IA, aborda ética, transparência e governança na produção e no uso de IA no Poder Judiciário. A normativa apresenta uma série de orientações e exigências para que a implantação da IA no Poder Judiciário ocorra de forma ética, transparente, segura e em respeito aos direitos fundamentais, estabelecendo no art. 2º as finalidades da sua utilização no Poder Judiciário: a promoção do bem-estar dos jurisdicionados, a prestação equitativa da jurisdição e o descobrimento de métodos e práticas que auxiliem nesses objetivos anteriores.

A 2ª edição do *Relatório Inteligência Artificial: Tecnologia Aplicada à Gestão de Conflitos no Âmbito do Poder Judiciário* elaborado pela Fundação Getúlio Vargas¹³², sob coordenação do Ministro do Superior Tribunal de Justiça Luis Felipe Salomão, apresenta diversas soluções de IA em produção e implementação nos tribunais¹³³, com vistas a identificar demandas repetitivas, casos semelhantes, classificar dados e examinar os requisitos de admissibilidade dos recursos.

Como aponta Fausto Santos de Moraes, a IA contribui no cumprimento de duas exigências da aplicação do direito no sistema de precedentes: “a primeira, a

¹³¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 332, de 21 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário e dá outras providências. DJe/CNJ, 25 ago. 2020, n. 274, p. 4-8. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429>. Acesso em: 25 abr. 2022.

¹³² CENTRO DE INOVAÇÃO, ADMINISTRAÇÃO E PESQUISA DO JUDICIÁRIO DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (Rio de Janeiro). **Inteligência Artificial: tecnologia aplicada à gestão dos conflitos no âmbito do Poder Judiciário brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV Conhecimento, 2022. 266 p. (coord.) Luiz Felipe Salomão. Disponível em: https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/relatorio_ia_2fase.pdf. Acesso em: 25 abr. 2022.

¹³³ Conf. no Anexo B as tecnologias implantadas ou produzidas no CNJ, STF e STJ.

capacidade de identificar o material jurídico precedente; a segunda, manter o máximo de consistência entre aquilo que já foi decidido e aquilo que precisa ser¹³⁴”.

Os resultados que poderão ser obtidos a partir da obtenção de dados estruturados servirão para formar um banco de dados de precedentes idôneo e atualizado em tempo real, e para identificar as causas geradoras do litígio em âmbito nacional. Esses dados cooperam para efetividade da aplicação dos precedentes e para o incremento de estratégias processuais pautadas no consenso.

¹³⁴ MORAIS, Fausto Santos. Inteligência Artificial para demandas repetitivas e o fenômeno da hipernormatização artificial. *In*: NUNES, Dierle; WERNECK, Isadora; LUCON, Paulo Henrique dos Santos (org.). **Direito processual e tecnologia**: os impactos da virada tecnológica no âmbito mundial. São Paulo: JusPodivm, 2022, Cap. 4, p. 485-504.

4 O IMPACTO DOS PRECEDENTES COMO INSTRUMENTO DE EFETIVIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL PREVIDENCIÁRIA NA TUTELA DOS DIREITOS DO SEGURADO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

A tutela de direitos do segurado do Regime Geral da Previdência Social se dá pela concessão do benefício previdenciário, quando presentes os requisitos previstos na legislação para seu acesso. Assim, a própria norma de direito material é uma forma de tutela. Aliás, a forma mais básica de tutela dos direitos¹³⁵.

Por sua vez, a concessão do benefício previdenciário pode ocorrer pela via administrativa e pela via judicial, sendo cada uma delas uma modalidade de tutela de direitos: “A tutela jurisdicional e as tutelas prestadas pela norma de direito material e pela Administração constituem espécies do gênero tutela dos direitos”¹³⁶.

Denota-se que a tutela de direito só é prestada quando reconhecido o direito material, do contrário, só haverá resposta ao dever da Administração em concluir o processo administrativo e do Estado de prestar a tutela jurisdicional.

Nos capítulos anteriores, restou clara a importância da evolução do sistema de precedentes vinculantes no direito pátrio, além da contribuição benéfica da sua observância para a unidade e coesão do ordenamento jurídico e para a segurança jurídica.

Nesse capítulo, pretende-se demonstrar como o sistema de precedentes pode contribuir para atender efetivamente ao direito material do segurado do regime geral de previdência social e quais condutas são esperadas do advogado do segurado, do advogado público e da Administração para que a formação e a aplicação de precedentes possam ser instrumentos a assegurar a efetividade da proteção social previdenciária.

4.1 Técnicas de aplicação de precedentes

A aplicação dos precedentes não pode ser automática, ou seja, é imperativo que os precedentes somente sejam aplicados nos casos cabíveis. Por isso a

¹³⁵ MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020, p. 98.

¹³⁶ MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020, p. 98.

necessidade dos advogados, promotores, procuradores e juízes incorporarem na prática as técnicas necessárias à adequada utilização de precedentes¹³⁷.

Importante registrar que a aplicação do precedente depende da aferição prévia de seu conteúdo e das razões ensejadoras de sua formação anterior à sua aplicação em casos futuros. Para tanto, é necessário buscar a *ratio decidendi* da formação do precedente. É dizer: deve-se ter conhecimento do “núcleo duro”, do *holding* dos motivos ensejadores da decisão, dos elementos suficientes aptos a possuir a eficácia típica dos precedentes vinculantes.

Pondera-se que *ratio decidendi* não se confunde com fundamentação dos julgados, embora esta seja útil e integre a análise necessária para a obtenção daquela.

Para Ravi Peixoto¹³⁸, uma forma de se perscrutar o caminho em busca da *ratio* depende da análise de todos os elementos de uma sentença/acórdão, por exemplo. Deve-se analisar o relatório para se conhecer a delimitação dos fatos. Igualmente importante é conhecer a fundamentação, para se obter detalhamento analítico sobre o caminho percorrido pelo magistrado para justificar a decisão. Por fim, é imperioso ter ciência do dispositivo para saber exatamente o que ficara decidido.

Ainda no contexto da correta aplicação dos precedentes, é preciso diferenciar a *ratio decidendi* (que é o que vai gerar de fato o precedente vinculante) do *obiter dictum*, que são análises laterais porventura cotejadas na formação do precedente, mas irrelevantes para a solução do caso.

Ao tratarem do tema, Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero ressaltam:

Nem tudo o que está na justificação é aproveitado para formação do precedente. Existem várias proposições que não são necessárias para solução de qualquer questão do caso. Nessa hipótese, todo esse material judicial deve ser qualificado como *obiter dictum* – literalmente, dito de passagem. *Obiter dictum* é aquilo que é dito durante um julgamento ou consta em uma decisão sem referência ao caso ou que concerne ao caso, mas não constitui proposição necessária para sua solução¹³⁹.

¹³⁷ PEIXOTO, Ravi. O sistema de precedentes desenvolvido pelo CPC/2015: uma análise sobre a adaptabilidade da distinção (*distinguishing*) e da distinção inconsistente (*inconsistent distinguishing*). **Doutrinas Essenciais**: Novo Processo Civil, São Paulo, v. 06, p. 331-355, 2018.

¹³⁸ PEIXOTO, Ravi. **Superação do precedente e segurança jurídica**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 190.

¹³⁹ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil comentado**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 1.007.

Noutro cerne, evidentemente se faz imperioso que um precedente somente seja aplicado a um caso concreto posterior que possua similitude fático-jurídica com a *ratio decidendi* do precedente. Então, se um sujeito processual invoca um precedente e pede sua aplicação no processo, cabe a ele demonstrar seu cabimento, demonstrando a adequação do precedente à concretude.

Ainda, o art. 927, § 1º, do CPC/2015, determina que os juízes, desembargadores e ministros decidam, ao aplicarem os precedentes, observando o direito ao contraditório e o dever da fundamentação analítica. A aplicação de um precedente deve ser previamente debatida no processo antes da sua aplicação, identificando-se de forma precisa a identidade ou a semelhança entre os aspectos fáticos-jurídicos dos casos capazes de justificar a sua aplicação.

Aurélio Viana e Dierle Nunes¹⁴⁰ evidenciam que a atuação do advogado no processo judicial é imprescindível em face da notável complexidade do ordenamento jurídico, das incontáveis decisões judiciais e do uso constante dos princípios ou concepções da razoabilidade e proporcionalidade. Com o fortalecimento do sistema de precedentes, as responsabilidades dos advogados são amplificadas.

No sistema de precedentes, a decisão de um caso concreto espraia-se para outros casos substancialmente idênticos, o que, por si só, leva ao advogado ônus argumentativo próprio e adequado tanto no momento da formação do precedente, como no momento da aplicação do precedente.

Como um precedente só pode ser aplicado a um outro caso concreto que possua similitude fático-jurídica com a *ratio decidendi* do precedente, é importante que a *ratio* seja precisa, discernível, identificável, explícita e universalizável. Assim, o papel dos advogados é contribuir para formar precedentes qualificados. Para tanto, o advogado deverá participar, ativa e argumentativamente, na formação do precedente, com atuação ostensiva nas varas e tribunais, interpondo os recursos necessários e debatendo para se alcançar uma *ratio* qualificada. O advogado deve se antecipar aos julgamentos com a elaboração de memoriais temáticos, pesquisa e fornecimento de subsídios aos magistrados, deve convidar, sempre que necessário para participação

¹⁴⁰ VIANA, Aurélio; NUNES, Dierle. **Precedentes**: a mutação do ônus argumentativo. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 340-342.

no julgamento os *amicus curiae*¹⁴¹ que possam colaborar para a melhor solução do conflito¹⁴².

Além disso, o advogado deverá, sempre que necessário, e para defender e promover os interesses de quem patrocina, demonstrar distinção entre o caso *sub examine* e aquele que gerou o precedente ou defender que é caso de superação do precedente.

Por sua vez, o CPC/2015 destaca a necessidade da fundamentação por parte do magistrado no caso de utilização da técnica da distinção e da superação, na redação do § 1º do art. 489, ao dispor que considera não fundamentada a decisão que “deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento”.

A distinção (*distinguishing*) deve se dar através de um atento cotejo analítico entre as questões atinentes a fatos e fundamentos tanto da demanda *sub judice* quanto do precedente em questão, demonstrando claramente a inadequação da aplicação deste último.

Ressalta-se que a distinção, em regra, torna inaplicável um precedente a um determinado caso concreto. No entanto, pode ser ampliativa ou restritiva. Na distinção ampliativa, o “precedente passa a ser aplicado, por meio de decisões posteriores, a fatos em relação aos quais não tinha a decisão originária feito menção”¹⁴³. Na distinção restritiva, fatos substanciais são retirados de uma *ratio decidendi*, diminuindo, assim, o seu âmbito de incidência¹⁴⁴. Inegável, portanto, que a existência

¹⁴¹ O *amicus curiae* é um terceiro que ingressa no processo para fornecer subsídios ao órgão jurisdicional para o julgamento da causa. Está previsto no artigo 138 do CPC/2015: “Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação. § 1º. A intervenção de que trata o *caput* não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º. § 2º. Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do *amicus curiae*. § 3º. O *amicus curiae* pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas”.

¹⁴² OLIVEIRA, Rafael Machado de. Impactos do novo Código de Processo Civil na atuação da advocacia pública. In: RIBEIRO, Rodrigo Araújo et al. (org.). **Advocacia pública em juízo**. 2. ed. São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 25-58.

¹⁴³ PEIXOTO, Ravi. O sistema de precedentes desenvolvido pelo CPC/2015: uma análise sobre a adaptabilidade da distinção (*distinguishing*) e da distinção inconsistente (*inconsistent distinguishing*). **Doutrinas Essenciais**: Novo Processo Civil, São Paulo, v. 06, p. 331-355, 2018.

¹⁴⁴ KREBS, Ricardo Diniz. **Sistemas de precedentes e direitos fundamentais**. São Paulo: RT, 2015, p. 220.

da teoria do *distinguishing* tem como escopo final proporcionar, tanto ao operador do direito quanto ao jurisdicionado, maior segurança jurídica, evitando decisões arbitrárias¹⁴⁵.

Há, ainda, a técnica de superação de precedentes. Nesse contexto, ressalta-se que a superação pode ser total ou parcial. À superação total se dá o nome de *overruling*. Nessa hipótese, um entendimento anterior sobre o mesmo objeto é revogado em novo julgamento, desde que haja justificativas suficientes para mudar o direito. Trata-se de mecanismo essencial para que o direito se mantenha fiel à necessidade de congruência social e coerência sistêmica.

Segundo Teresa Arruda Alvim Wambier¹⁴⁶, a *overruling* ocorre ou porque se entende equivocada a regra antes adotada ou porque já não mais se adapta à realidade, pois alteradas as condições sociológicas em que a regra foi concebida, ou ainda porque sobreveio incongruência sistêmica¹⁴⁷.

A superação de um precedente poderá ser “precedida de audiências públicas e da participação de pessoas, órgãos ou entidades que possam contribuir para a rediscussão da tese” (art. 927, § 2º, do CPC/2015). Em qualquer caso, a superação observará a necessidade de “fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia” (art. 927, § 4º, do CPC/2015).

Verifica-se, pois, que o legislador se preocupa com as superações injustificadas e abruptas dos precedentes e impõe o dever de se considerar os princípios da segurança jurídica, da proteção à confiança e da isonomia. Isso porque, como expõe Daniel Mitidiero, “a mudança do precedente não pode causar *surpresa* injusta (*unfair surprise*) nem ocasionar um tratamento não isonômico entre pessoas que se encontram temporalmente em situações idênticas ou semelhantes”¹⁴⁸.

Essa preocupação evidencia-se pelo disposto no art. 927, § 3º, do CPC/2015, ao determinar que para se alterar jurisprudência dominante do STF e dos tribunais

¹⁴⁵ PEIXOTO, Ravi. **Superação do precedente e segurança jurídica**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 187.

¹⁴⁶ ARRUDA ALVIM, Teresa. **Modulação**: na alteração da jurisprudência firme ou de precedentes vinculantes. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 133-134.

¹⁴⁷ Entende-se por incongruência a desarmonia entre as diversas normas que habitam o sistema.

¹⁴⁸ MITIDIERO, Daniel. Precedentes, jurisprudência e súmulas no Novo Código de Processo Civil Brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 245, jul. 2015.

superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.

Segundo Luiz Guilherme Marinoni¹⁴⁹, a modulação admite que a eficácia da alteração do precedente tenha efeitos prospectivos à decisão revogadora, especialmente nos casos que têm influência em planejamento, estratégias, definição de condutas e elaboração de contratos. Ela permite, ainda, a exclusão dos efeitos retroativos apenas ao processo em curso, hipótese em que as situações não judicializadas não poderiam buscar proteção do precedente revogado. O autor desaconselha esse meio de regulação dos efeitos temporais quando a situação de direito material que ensejou a revogação do precedente se formou com base em precedente dotado de credibilidade. Por fim, há a possibilidade de os efeitos do precedente serem sobrestados até determinada data ou evento a fim de não impor surpresas àqueles acostumados à regra antiga.

Ressalta-se que a superação do precedente pode não ser total. O precedente pode ser reconfigurado, considerando aspectos fáticos-jurídicos não tidos como relevantes na decisão do caso ou da questão jurídica. A essa técnica dá-se o nome de *transformation*. Pode ainda o precedente ser reescrito (*overriding*) para que seja restringido seu âmbito de aplicação¹⁵⁰.

O exercício da aplicação, distinção e superação de precedentes é imprescindível para a construção de um sistema de precedentes íntegro, em conformidade com o ordenamento jurídico e a sociedade de sua época.

Ainda que a legislação não cuide de tratar de todas essas técnicas, para que o sistema seja bem operado, é vital seu conhecimento e manejo adequado. A assertiva fica evidente da leitura atenta ao CPC/2015, que, apesar de no art. 927 apenas obrigar os tribunais a observar o rol de precedentes ali exposto, apresenta diversos outros artigos (alguns discutidos adiante) que prestigiam o uso de precedentes como técnica de aceleração de procedimento, admitindo, inclusive, consequências processuais positivas ou negativas às partes que deixem de enfrentar ou observar os precedentes vinculantes.

¹⁴⁹ MARINONI, Luiz Guilherme. **O STJ enquanto corte de precedentes**: recompreensão do sistema processual da corte suprema. 2. ed. São Paulo: RT, 2014, p. 267.

¹⁵⁰ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil comentado**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018 (ebook). Comentários ao artigo 927 do CPC.

A sistemática processual acaba por exigir respeito aos precedentes pelo Poder Judiciário, pelos julgadores, partes e advogados, o que é de extrema valia, já que os precedentes contribuem não só para solucionar casos concretos, mas também para construir o direito e o capital jurídico da sociedade¹⁵¹.

O dever de enfrentamento e de respeito aos precedentes está implícito no dever das partes de se comportarem no processo conforme a boa-fé (art. 5º do CPC/2015) e de cooperarem entre si, para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva (art. 6º do CPC/2015).

Como se denota, o sistema de precedentes dá aos advogados, promotores, procuradores e juízes o encargo de observá-lo, aplicá-lo, formá-lo e incrementá-lo, sempre visando a melhorar a efetividade do direito. Por isso, a quarta onda renovatória de acesso à Justiça proposta por Kim Economides se torna ainda mais atual nesse contexto, pois se exigirá dos cursos de direito e dos organismos profissionais a formação e a qualificação desses profissionais para o adequado manejo do sistema de precedentes¹⁵².

4.2 Técnicas de aceleração de procedimento com esteio nas decisões dos tribunais e súmulas

Segundo dispõe o art. 322 do CPC/2015,

nas causas que dispensem a fase instrutória, o juiz, independentemente da citação do réu, julgará liminarmente improcedente o pedido que contrariar: I – enunciado de súmula do STF ou do Superior Tribunal de Justiça; II – acórdão proferido pelo STF ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos; III – entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência; IV – enunciado de súmula de tribunal de justiça sobre direito local.

Sobre o referido artigo, Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery¹⁵³ afirmam que a norma é medida de celeridade (art. 5º, LXVIII, CF/1988) e de economia

¹⁵¹ GICO JR., Ivo. A tragédia do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, 2014, v. 267, p. 163-198. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46462/44453>. Acesso em: 10 ago. 2022.

¹⁵² Essa preocupação é manifestada por Aurélio Viana e Dierle Nunes. VIANA, Aurélio; NUNES, Dierle. **Precedentes**: a mutação do ônus argumentativo. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 340-342.

¹⁵³ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo civil comentado**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022 (ebook). Comentários ao artigo 322 do CPC.

processual, que evita a citação e demais atos do processo, porque o juízo, o tribunal local, o STF ou o STJ já havia decidido questão idêntica anteriormente.

Outra medida dada com esteio nos precedentes no CPC/2015 é a prevista no art. 311, II, que prevê hipótese de concessão de tutela de urgência, independentemente da demonstração da existência do perigo da demora, quando as alegações do autor puderem ser comprovadas só por prova documental e o pedido for baseado em tese adotada em solução de IRDR, em repetitivos ou em súmula vinculante.

Ainda, o art. 932, IV e V, do CPC/2015, disciplina o julgamento de mérito do recurso pelo relator individualmente, caso a decisão recorrida seja contrária ou alinhada a: i) súmula do STF, do STJ ou do próprio Tribunal; ii) acórdão proferido pelo STF ou pelo STJ em julgamento de recursos repetitivos e iii) entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência.

Se a decisão recorrida estiver fundamentada em um dos precedentes citados, o relator deverá, liminarmente e sem ouvir a parte contrária, negar provimento ao recurso. Por outro lado, se a decisão recorrida for contrária a um dos precedentes citados, antes do julgamento o relator deve oferecer a oportunidade de o recorrido apresentar contrarrazões.

João Alexandre Manzano Oliani¹⁵⁴ entende que embora o CPC/2015 não preveja expressamente que o relator deva além de intimar o recorrido para ofertar contrarrazões advertir a possibilidade de aplicação dos precedentes de que trata o inciso V do CPC/2015, esse é o entendimento extraído dos arts. 7º¹⁵⁵, parte final, 9º¹⁵⁶ e 10º¹⁵⁷ do CPC/2015.

Por fim, o art. 496, § 4º, do CPC/2015, prevê que não estão sujeitas ao reexame necessário¹⁵⁸ as sentenças em concordância com: (I) acórdão proferido em

¹⁵⁴ OLIANI, José Alexandre Manzano. Atribuições e poderes do relator no NCPC. In: WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (org.). **Temas essenciais do novo CPC**: análise das principais alterações do sistema processual civil brasileiro (de acordo com a Lei n. 13.256/2016). São Paulo: RT, 2016 (ebook).

¹⁵⁵ BRASIL. Código de Processo Civil (2015). "Art. 7º. É assegurada às partes paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, aos meios de defesa, aos ônus, aos deveres e à aplicação de sanções processuais, competindo ao juiz zelar pelo efetivo contraditório".

¹⁵⁶ BRASIL. Código de Processo Civil (2015). "Art. 9º. Não se proferirá decisão contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida".

¹⁵⁷ BRASIL. Código de Processo Civil (2015). "Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício".

¹⁵⁸ A diretriz estabelecida pelo CPC/2015 é a de remeter para o tribunal, quando não interposta a apelação no prazo legal, a sentença de mérito contrária à União, Estados, Municípios e Distrito

procedimento de resolução de recursos repetitivos no STF ou STJ, (II) súmula de tribunal superior, (III) entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência ou (III) entendimento em conformidade com orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público. Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery¹⁵⁹, ao comentarem o parágrafo destacado, afirmam que a medida confere maior agilidade aos procedimentos envolvendo a Fazenda Pública.

4.3 A atuação do advogado do segurado no processo

A força que as decisões passadas poderão exercer sobre os casos a serem julgados influencia sobremaneira a atuação do advogado desde a confecção da inicial, em razão da possibilidade: a) de concessão da tutela de evidência se a pretensão do autor estiver em conformidade com a tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante; b) de improcedência liminar do pedido nas hipóteses em que a pretensão do autor conflitar com um dos itens enumerados no art. 322 do CPC/2015¹⁶⁰.

O advogado do autor deve conhecer os padrões decisórios e valer-se das técnicas de distinção e superação, seja para enfrentar questões que possam garantir a concessão da tutela de evidência ao seu cliente (reduzindo o ônus da morosidade do processo), seja para evitar a improcedência liminar do pedido (mediante o enfrentamento das distinções entre a pretensão levada ao Poder Judiciário e o precedente), perseguindo, pois, a individualização do novo caso. Pode, ainda, demonstrar suficientemente que o entendimento pretérito deve ser superado.

Conforme ressaltam Aurélio Viana e Dierle Nunes, o sistema de precedentes impacta a atuação do advogado já na consulta inicial com seu cliente, antes mesmo da elaboração da inicial:

Aliás tudo indica que, de agora em diante, mostrar-se-á fundamental ainda na consulta jurídica do advogado com seu cliente, a indicação do “estado da arte” do direito jurisprudencial que possa gerar impacto

Federal, bem como suas autarquias e fundações de direito público, para que seja ou não confirmada pelo tribunal.

¹⁵⁹ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo civil comentado**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022 (*ebook*). Comentários ao artigo 496 do CPC.

¹⁶⁰ KREBS, Ricardo Diniz. **Sistemas de precedentes e direitos fundamentais**. São Paulo: RT, 2015, p. 264-269.

no caso, exigindo-se do profissional o desenvolvimento de estratégias processuais a partir de casos pretéritos. Em conformidade com o cenário jurisprudencial, o advogado poderá recomendar ao seu cliente o não ajuizamento da ação, se a pretensão colidir frontalmente com um dos padrões decisórios e não houver razões plausíveis para a tentativa de superação daquilo que fora anteriormente decidido¹⁶¹.

A necessidade de saber dominar as técnicas de aplicação dos precedentes pode ainda se tornar evidente em outras fases do processo, na medida em que a parte contrária ou o juiz poderão apresentar padrões decisórios contrários à pretensão do autor, o que exigirá o manuseio das técnicas de distinção ou superação, visando afastar a *ratio decidendi* do caso passado apto a ser adotado como precedente contrário.

Por exemplo, pode ocorrer de determinado processo ser sobrestado por equivocada identificação da questão nele tratada, exigindo-se que a parte demonstre a distinção para prosseguimento de seu processo entre a questão a ser decidida no processo e aquela a ser julgada no recurso especial ou extraordinário afetado, nos termos do art. 1.037, §§ 9º a 13º, do CPC/2015¹⁶².

Ainda, não sendo o caso de prosseguir com a demanda justamente pela verificação de que não há como afastar o precedente contrário a pretensão do seu cliente, o advogado poderá aconselhá-lo a não prosseguir com a demanda, especialmente se o prosseguimento exigir a interposição de recursos. O art. 85, § 11, do CPC/2015, prevê a possibilidade de fixação de nova verba honorária em fase recursal, em razão do trabalho do advogado na instância superior. Assim, em processos cujos resultados desfavoráveis sejam não só previsíveis, mas certos, à luz

¹⁶¹ VIANA, Aurélio; NUNES, Dierle. **Precedentes**: a mutação do ônus argumentativo. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 265.

¹⁶² BRASIL. Código de Processo Civil (2015). "Art. 1.037 [...] § 9º. Demonstrando distinção entre a questão a ser decidida no processo e aquela a ser julgada no recurso especial ou extraordinário afetado, a parte poderá requerer o prosseguimento do seu processo. § 10. O requerimento a que se refere o § 9º será dirigido: I – ao juiz, se o processo sobrestado estiver em primeiro grau; II – ao relator, se o processo sobrestado estiver no tribunal de origem; III – ao relator do acórdão recorrido, se for sobrestado recurso especial ou recurso extraordinário no tribunal de origem; IV – ao relator, no tribunal superior, de recurso especial ou de recurso extraordinário cujo processamento houver sido sobrestado. § 11. A outra parte deverá ser ouvida sobre o requerimento a que se refere o § 9º, no prazo de 5 (cinco) dias. § 12. Reconhecida a distinção no caso: I – dos incisos I, II e IV do § 10, o próprio juiz ou relator dará prosseguimento ao processo; II – do inciso III do § 10, o relator comunicará a decisão ao presidente ou ao vice-presidente que houver determinado o sobrestamento, para que o recurso especial ou o recurso extraordinário seja encaminhado ao respectivo tribunal superior, na forma do art. 1.030, parágrafo único. § 13. Da decisão que resolver o requerimento a que se refere o § 9º caberá: I – agravo de instrumento, se o processo estiver em primeiro grau; II – agravo interno, se a decisão for de relator.

das decisões proferidas pelos tribunais, também serão certos os impactos financeiros do recurso, que importará em majoração dos honorários arbitrados na instância anterior.

Ademais, o art. 1.021, § 4º, dispõe que quando o agravo interno for declarado manifestadamente inadmissível ou improcedente em votação unânime, o órgão colegiado, em decisão fundamentada, condenará o agravante a pagar à agravada multa fixada entre 1% e 5% do valor atualizado da causa. A multa do agravo interno pode ser cumulada com outras sanções processuais, mesmo com a multa genérica por litigância de má-fé (art. 81). Além disso, o CPC/2015 prevê: a “interposição de qualquer outro recurso está condicionada ao depósito prévio do valor da multa prevista no § 4º, à exceção da Fazenda Pública e do beneficiário de gratuidade da justiça, que farão o pagamento ao final” (art. 1.021, § 5º).

Ressalta-se que a incidência da multa não é automática, devendo assentar-se na presença de elementos que demonstrem que a interposição do recurso é abusiva ou protelatória. Evidente que a parte que interpõe agravo interno com pretensão patentemente contrária a precedente incorre em abuso do direito de recorrer¹⁶³.

Ambos os dispositivos desestimulam não só o autor, mas também o réu, de interpor recursos com pretensão contrária a precedente, notadamente pelo fato de que a interposição poderá acarretar ônus financeiro.

4.4 A Advocacia Geral da União como função essencial à justiça

A CF/1988 criou a Advocacia Geral da União (AGU) como função essencial à justiça, cabendo-lhe representar a União, judicial e extrajudicialmente, e desempenhar as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo¹⁶⁴.

Atualmente coexistem quatro carreiras jurídicas na advocacia pública federal: advogados da União, responsáveis pela representação judicial e extrajudicial da União e pela consultoria e assessoramento jurídico desta, ressalvadas as atribuições dos membros da carreira de procurador da fazenda nacional; b) procuradores da fazenda nacional, aos quais incumbem representar

¹⁶⁴ Antes da promulgação da Constituição da República de 1988, a representação judicial da União (Administração direta) estava a cargo do Ministério Público da União e as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo estavam confiadas à Advocacia Consultiva da União que tinha como instância máxima a Consultoria-Geral da República.

judicial e extrajudicialmente a União em causas de natureza fiscal e desempenhar atividades de consultoria e assessoramento jurídico junto aos órgãos integrantes da administração tributária federal; c) procuradores federais, responsáveis pela representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais e pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídico destes entes, ressalvadas as atribuições dos membros da carreira de procurador do Banco Central; 4) procuradores do Banco Central, aos quais tocam representar judicial e extrajudicialmente o Banco Central do Brasil e desempenhar atividades de consultoria e assessoramento jurídicos desta entidade.

Como sustenta Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a CF/1988, ao inserir a advocacia pública dentre as funções essenciais à justiça e ao lado a das procuradorias estaduais, a defensoria pública e a advocacia, pretendeu realçar a importância de todas na busca da Justiça, compreendida em duplo sentido:

a) *Justiça como instituição*, como sinônimo de Poder Judiciário, já que este não tem legitimidade para dar início às ações judiciais, decidindo os conflitos que são postos e nos limites postos pelo advogado, pelo promotor de Justiça, pelo advogado público, pelo defensor público; sem esses profissionais, a Justiça não é acionada; ela não existe; b) *Justiça como valor*, incluída no preâmbulo da Constituição entre os valores supremos de uma sociedade fraterna pluralista e sem preconceitos, e que consiste na “vontade constante de dar a cada um o que é seu” (*justitia est constans et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi*)¹⁶⁵.

Essa compreensão de que a busca da justiça não é estrita à representação em juízo, estendendo-se também ao dever de agir conforme os parâmetros e limites instituídos pela Constituição é afeta ao fenômeno da constitucionalização do direito, da qual o direito administrativo não poderia estar alheio.

A procuradora federal Grégore Moreira de Moura¹⁶⁶ destaca que o papel da advocacia pública, como função essencial à justiça, exige que sua atuação seja focada na redução de litígios, o que demanda uma mudança de postura da advocacia pública da inércia defensiva e protelatória, para a proatividade resolutiva.

¹⁶⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A advocacia pública como função essencial à justiça. 2016. **Conjur**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-18/interesse-publico-advocacia-publica-funcao-essencial-justica>. Acesso em: 25 abr. 2022.

¹⁶⁶ MOURA, Grégore Moreira de. As formas alternativas de resolução de conflitos e a advocacia pública. In: RIBEIRO, Rodrigo Araújo *et al.* (org.). **Advocacia pública em juízo**. 2. ed. São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 715-740.

A Administração deve atuar com coerência em relação a todo ordenamento jurídico, obedecendo não só ao princípio da legalidade, mas a vários outros mandamentos, notadamente aos princípios da segurança jurídica, da isonomia e da eficiência. Assim, deve privilegiar a solução consensual dos conflitos, além de adotar mecanismos eficazes para promover a abstenção de contestar e recorrer em processos cujos resultados desfavoráveis sejam não só previsíveis, mas certos, à luz das decisões proferidas pelos tribunais, e para coibir a litigância resultante da perpetuação de condutas administrativas já definitivamente contrárias ao direito pelo Poder Judiciário.

4.5 Da atuação da Procuradoria Federal em âmbito processual – dever de atuar em respeito aos precedentes

A AGU, em defesa do INSS, dispõe de diversos mecanismos para atuar em âmbito processual e administrativo em obediência aos precedentes judiciais. Esses mecanismos serão tratados a seguir, e para sua melhor compreensão, é necessário fazer referência aos pareceres normativos e às súmulas adotadas no âmbito administrativo, com força vinculante às decisões futuras.

A Lei Complementar n. 73/1993 prevê em seu art. 4º, XII, entre as atribuições do advogado geral da União, “editar enunciados de súmula administrativa, resultantes de jurisprudência iterativa dos Tribunais”. Ressalta-se que a nomenclatura “súmula administrativa” foi alterada para “Súmulas da Advocacia-Geral da União” pelo art. 53 do Ato Regimental n. 1/2008.

Consoante o art. 43, da Lei Complementar n. 73/1993, a Súmula da AGU, que deve ser publicada no Diário Oficial da União por três dias consecutivos, tem caráter obrigatório quanto aos **órgãos jurídicos** enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei, o que abrange todos os órgãos da instituição, inclusive os das autarquias e das fundações públicas.

O parecer normativo (art. 40, §§ 1º e 2º, da Lei n. 73/1993) aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento; se aprovado, mas não publicado, o parecer obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência. Também são vinculantes os pareceres das consultorias jurídicas aprovados pelo Ministro de Estado, pelo Secretário Geral e pelos

titulares das demais Secretarias da Presidência da República ou pelo Chefe do Estado Maior das Forças Armadas; esses pareceres obrigam, também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas.

O procurador federal, representando o INSS em ação judicial pode reconhecer a procedência do pedido, abster-se de contestar, de impugnar ao cumprimento de sentença, de apresentar embargos à execução e recurso e de desistir de recurso já interposto. Entretanto, a Lei exige que esses atos sejam autorizados por determinadas autoridades ou pela própria Lei. Por força do art. 4º, I, VI¹⁶⁷, da Lei Complementar n. 73/1993 combinado com o arts. 1º¹⁶⁸ e 4º¹⁶⁹ da Lei n. 9.469/1997, a autorização se dá pelo Advogado Geral da União, salvo na hipótese ventilada no art. 131 da Lei n. 8.213/91, que confere ao Ministro da Previdência e Assistência Social autorizar o INSS a formalizar a desistência ou abster-se de propor ações e recursos em processos judiciais sempre que a ação versar matéria sobre a qual haja declaração de inconstitucionalidade proferida pelo STF, súmula ou jurisprudência consolidada do STF ou dos tribunais superiores.

A única hipótese ventilada explicitamente pela Lei está no art. 28, II, da Lei n. 73/1993, que veda aos membros da Advocacia Geral da União contrariar súmula, parecer normativo ou orientação técnica adotada pelo advogado geral da União.

Assim, havendo súmula, parecer normativo ou orientação técnica expedida pelo AGU que ampare a conduta processual, o procurador federal estará expressamente autorizado a dar prosseguimento. Fora dessa hipótese, deve haver autorização expressa do advogado geral da União.

Logo após a promulgação do CPC/2015, foi editada a Portaria n. 487/2016, pela qual o advogado geral da União autoriza os procuradores federais a reconhecer a procedência do pedido, a abster-se de contestar, de impugnar o cumprimento de

¹⁶⁷ BRASIL. **Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. “Art. 4º. São atribuições do Advogado-Geral da União: I – dirigir a Advocacia-Geral da União, superintender e coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação; [...] VI – desistir, transigir, acordar e firmar compromisso nas ações de interesse da União, nos termos da legislação vigente”.

¹⁶⁸ BRASIL. **Lei n. 9.469/1997**. “Art. 1º. O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto, poderão autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais”.

¹⁶⁹ BRASIL. **Lei n. 9.469/1997**. “Art. 4º. Não havendo Súmula da Advocacia-Geral da União (arts. 4º, inciso XII, e 43, da Lei Complementar n. 73, de 1993), o Advogado-Geral da União poderá dispensar a propositura de ações ou a interposição de recursos judiciais quando a controvérsia jurídica estiver sendo iterativamente decidida pelo Supremo Tribunal Federal ou pelos Tribunais Superiores”.

sentença, de opor embargos à execução, a apresentar recurso e desistir de recurso já interposto e dispensar a propositura de ação, dentre outras hipóteses, quando existir súmula ou parecer da AGU aprovado, ainda que não publicado, e quando o ato estiver amparado pela decisão formada em precedentes de que trata o art. 927 do CPC/2015.

A portaria consente que, embora a advocacia pública deva defender e promover os interesses públicos do INSS, essa atuação deve ser coerente e íntegra com o entendimento vinculado em âmbito administrativo e com os precedentes judiciais de que trata o art. 927 do CPC/2015.

Importante destacar que o CPC/2015 estimula essas práticas, impondo consequências positivas quando são adotadas e, em alguns casos, consequências negativas, quando deixadas de lado.

Em seção anterior, foram apresentadas as linhas gerais a respeito da tutela de urgência fundada exclusivamente na evidência do direito, que não exige, para sua concessão, a demonstração do *periculum in mora*. O art. 311 do CPC/2015 aborda situações em que se enxerga a evidência apta à concessão da tutela provisória desse tipo. No inciso I, apresenta-se situação que caracteriza o abuso de direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório da parte.

Segundo Leonardo Ferres da Silva Ribeiro¹⁷⁰, para configurar o abuso de defesa, “a defesa deve ser abusiva, excessiva, anormal, inadequada, com o propósito de frustrar e/ou atrasar a prestação jurisdicional”.

No processo previdenciário, conforme o disposto no Enunciado 34 do FPPC, o abuso de direito estará configurado quando a matéria de defesa afrontar entendimento já firmado em parecer, súmula, ou outro ato administrativo no âmbito da própria Administração Pública, salvo se demonstrada a distinção entre os casos ou a necessidade de modificação daquele entendimento.

Evidentemente, a conduta da Administração Pública em resistir na demanda cujo pleito vai ao encontro ao seu próprio entendimento ofende os princípios da proteção da confiança e da boa-fé administrativa. Se a demanda pode ser resolvida com base no entendimento da Administração, significa dizer que se trata de questão que poderia ser espontaneamente resolvida no processo administrativo. Por isso, não

¹⁷⁰ RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva. **Tutela provisória (evolução e teoria geral)**. Tomo Processo Civil, jun. 2018. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/166/edicao-1/tutela-provisoria-%28evolucao-e-teoria-geral%29>. Acesso em: 15 abr. 2022.

seria coerente o prolongamento do litígio no processo judicial pela Administração. Nesse sentido são as considerações de Eduardo Talamini:

Sustentar o contrário – sustentar que, uma vez instaurado o processo, o Estado não teria mais o dever de reconhecer que está errado – significaria imaginar que a litispendência imuniza a Administração de seu dever maior, de submeter-se à legalidade. Significaria supor que o processo, fenômeno eminentemente instrumental, teria o condão jurídico-material de mudar os parâmetros de legalidade, os critérios do correto agir público.

É por isso que, mesmo com um processo em curso, permanece a possibilidade de o ente público reconhecer sua falta de razão e pôr fim ao litígio. Mais do que possibilidade, a Administração tem o dever de agir assim¹⁷¹ (grifos do original).

Se de um lado o CPC/2015 procura desestimular a defesa abusiva e/ou contrária à tese firmada em precedentes, de outro, estimula o reconhecimento do pedido pelo réu ao dispor no art. 90, § 4º: "Se o réu reconhecer a procedência do pedido e, simultaneamente, cumprir integralmente a prestação reconhecida, os honorários serão reduzidos pela metade".

Com isso, a ausência de defesa nos casos em que a Administração não tiver argumento a seu favor se revela medida não só coerente com a boa-fé, mas também como princípio da eficiência, pelo qual a Administração também deve avaliar o custo-benefício da defesa, buscando sempre reduzir os valores a serem desembolsados pelo Estado no processo judicial.

As abstenções recursais devem ser avaliadas do ponto de vista econômico. Isso porque o art. 85, § 11, do CPC/2015 prevê a possibilidade de fixação de nova verba honorária em fase recursal em razão do trabalho do advogado na instância superior.

4.6 Da conciliação judicial previdenciária

A multiplicação de demandas levadas ao Poder Judiciário envolvendo a Administração Pública fortaleceu a tendência de adotar-se, em seu âmbito, os meios

¹⁷¹ TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem e ação monitória). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 128, p. 59-78, out. 2005.

alternativos de solução de conflitos¹⁷², os quais passaram a ser valorizados na terceira onda de acesso à justiça, voltada a superar os obstáculos organizacionais do Poder Judiciário com a consciência de que é preciso abandonar a cultura do litígio para se garantir aos jurisdicionados a prestação de uma tutela jurisdicional efetiva, adequada e tempestiva.

Na Justiça Federal, as práticas de conciliação, de forma organizada, começaram a ser observadas a partir de 2002, em processos relativos ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH) vinculados à Subseção Judiciária de Maringá¹⁷³ no Estado do Paraná. Com a instalação dos juizados especiais federais previstos na Lei n.10.259/2001¹⁷⁴, as conciliações foram se expandindo para as ações previdenciárias, muito embora a legislação (Lei Complementar n. 73/1993, art. 132, da Lei n. 8.213/1991 e Lei n. 9.469/1997) já admitisse a realização de acordos nas causas de valor até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Com o passar dos anos e a consciência da urgência de se adotarem medidas para "desafogar" o Poder Judiciário, a Resolução n. 125/2010¹⁷⁵ do CNJ instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesse no âmbito do Poder Judiciário, com o objetivo de aperfeiçoar, estimular e difundir a conciliação e a mediação. Por meio da Resolução, criaram-se os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), que visam realizar as sessões de conciliação e mediação no âmbito do Poder Judiciário nacional.

A Resolução n. 125 também estabelece diretrizes para a criação de uma política educativa visando a mudança de consciência do brasileiro no que tange à cultura do litígio, buscando estimular a autocomposição.

Além disso, o mesmo ato administrativo do CNJ estabeleceu uma série de regras, princípios e requisitos que passaram a pairar sobre os conciliadores e

¹⁷² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2022 (*Kindle*), p. 2.432.

¹⁷³ CALMON, Eliana. A conciliação judicial na Justiça Federal. In: RICHA, Morgana de Almeida; PELUSO, Antonio Cezar (coord.). **Conciliação e mediação**: estruturação da política judiciária nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 107-114.

¹⁷⁴ O Juizado Especial Federal é absolutamente competente para causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários-mínimos. No art. 9º da Lei n. 10.259/2001, é prevista a citação do réu para comparecimento direto à audiência de conciliação.

¹⁷⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. DJe/CNJ, 01 dez. 2010. n. 219, p. 2-14, republicada DJe/CNJ, 01 mar. 2011. n. 230, p. 2-15. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 29 abr. 2022.

mediadores, estes não só no âmbito judicial, mas também no âmbito da conciliação e da mediação privadas. Cite-se, como exemplo, a exigência de que os mediadores e conciliadores frequentem cursos de capacitação promovidos pelo próprio Poder Judiciário ou por órgãos credenciados e autorizados pelo CNJ.

Em 2015, o CPC/2015 e a Lei n. 13.015/2015 (Lei de Mediação) institucionalizaram um modelo de solução de conflitos com destaque para o consenso. O CPC/2015 regula a mediação e a conciliação exclusivamente em âmbito judicial. Já a Lei de Mediação trata apenas da mediação, nos âmbitos judicial e extrajudicial.

Os dois institutos são bem diferenciados pelo art. 165 do CPC/2015. A mediação é aplicada preferencialmente nos casos em que há vínculo prévio entre as partes, que são auxiliadas por um terceiro facilitador imparcial, chamado de mediador, que ajuda a entender a situação e a natureza dos conflitos, e busca, sobretudo, tentar restabelecer o diálogo entre os envolvidos.

Já a conciliação é aplicada preferencialmente para casos sem vínculo prévio entre as partes, as quais, assim como na mediação, são auxiliadas por um terceiro facilitador imparcial, aqui chamado de conciliador, que propõe situações objetivas de soluções de conflito.

Nas demandas previdenciárias, dados os critérios traçados pelo CPC/2015 e “em razão da relação esporádica entre o segurado e o ente previdenciário, é mais adequado falar em “conciliação previdenciária”¹⁷⁶. Além de não haver, em regra, relação continuada entre o segurado e o ente previdenciário a justificar uso da mediação, nas demandas repetitivas, o meio mais adequado é a conciliação, dada a simplicidade de procedimento¹⁷⁷.

Todavia, como ensina Maria Cecilia de Araújo Asperti¹⁷⁸, é importante que mediadores e conciliadores sejam capacitados para trabalhar com as técnicas e abordagens dos dois meios, destacando que a disputa previdenciária pode estar

¹⁷⁶ BERGAMASCHI, André Luís; TARTUCE, Fernanda. Meios consensuais na esfera previdenciária: impactos da nova legislação e papel do terceiro imparcial. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**, São Paulo, v. 7, n. 37, p. 31-59, fev.-mar. 2017.

¹⁷⁷ ASPERTI, Maria Cecília de Araújo. **Meios consensuais de resolução de disputas repetitivas: a conciliação, a mediação e os grandes litigantes do Judiciário**. 2014. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2014.

¹⁷⁸ ASPERTI, Maria Cecília de Araújo. **Meios consensuais de resolução de disputas repetitivas: a conciliação, a mediação e os grandes litigantes do Judiciário**. 2014. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2014.

carregada de subjetividade, pois o segurado necessita do benefício para sobreviver, o que poderá exigir do conciliador capacidades técnicas de mediação.

A partir do CPC/2015, o uso dos meios consensuais de conflito passou a ser dever do Estado, conforme consta do seu art. 3º, § 2º: “o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”. Por isso, o Estado deve criar medidas que levem os litigantes à necessidade de tentar a conciliação¹⁷⁹. O art. 165 do CPC/2015 torna obrigatória a criação de centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiência de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a orientar e estimular a autocomposição.

O art. 3º, § 3º, do CPC/2015 determina que “a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”. O dever de estímulo de conciliação entre as partes, que no CPC/1973 era atribuído apenas ao juiz, estende-se a todo e qualquer operador do direito envolvido no processo.

A valorização dos meios consensuais espraia-se por diversos dispositivos do CPC/2015: dispensa de pagamento das custas remanescentes se a transação ocorrer antes da sentença (art. 90, § 3º, CPC/2015); o dever do oficial de justiça certificar, em mandado, proposta de autocomposição apresentada por qualquer das partes, na ocasião de realização de ato de comunicação que lhe couber (art. 154, VI, CPC/2015); a suspensão dos prazos durante a execução de programa instituído pelo Poder Judiciário para promover a autocomposição, incumbindo aos tribunais especificar, com antecedência, a duração dos trabalhos (art. 221, parágrafo único, CPC/2015); a necessidade de indicação na petição inicial se o autor optou ou não pela realização de audiência de conciliação ou de mediação (art. 319, VII, CPC/2015); a designação, como regra, de audiência de conciliação e mediação (art. 334, CPC/2015); o enquadramento da ausência injustificada do autor ou réu à audiência de conciliação ou de mediação como ato atentatório à dignidade da justiça e que será sancionado como multa de até 2% da vantagem econômica pretendida ou do valor da causa, revertida em favor da União ou do Estado (art. 334, § 8º, CPC/2015); o início do prazo

¹⁷⁹ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil comentado**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022 (ebook). Comentários ao artigo 3º do CPC.

de contestação a partir da audiência de conciliação e mediação ou da última sessão de conciliação, quando qualquer parte não comparecer ou, comparecendo, não houver autocomposição (art. 335, I, CPC/2015).

As demandas repetitivas previdenciárias são terreno fértil para o uso da conciliação, sobretudo quando há chances de o INSS sair vencido considerando os temas julgados e precedentes oriundos de casos análogos. Poderá ser mais onerosa a manutenção de processos com chances remotas de êxito do que a celebração de acordo com a parte adversa, tendo em vista os juros de mora¹⁸⁰.

O art. 6º, VIII, da Resolução n. 125/2010, com redação dada pela Emenda n. 2/2016, estabelece que o CNJ deve atuar junto aos entes públicos de modo a estimular a conciliação, em especial nas demandas envolvendo matérias sedimentadas na jurisprudência.

Em se tratando de conciliação em demandas repetitivas, é recomendável haver pautas agregadas de conciliação, em que demandas envolvendo as mesmas questões jurídicas são agrupadas para sessões concentradas em um mesmo dia ou durante um período determinado. Para se identificar a demanda repetitiva são necessárias ações conjuntas entre o Poder Judiciário, as partes e seus advogados.

O processo judicial eletrônico permite que o advogado, ao distribuir uma ação, assinale o tipo de ação e os assuntos envolvidos. Se o sistema disponibilizado pelos tribunais contiver classificações adequadas e, se elas forem assinaladas corretamente pelo advogado no ato da distribuição, evidentemente haverá maior eficiência para filtragem dos dados. Ainda que haja mais de uma opção e classificação para o mesmo tipo de ação, o que pode gerar classificações diferentes para ações idênticas, é possível que por meio de fluxos automatizados com o uso de IA sejam editadas informações de forma eficiente.

Aos juízes e servidores também compete identificar demandas repetitivas, inclusive com o uso da tecnologia e da IA, para que o juiz decida a melhor forma de gerenciá-las, remetendo-as para conciliação agregada ou optando pela sua tramitação processual¹⁸¹.

¹⁸⁰ OLIVEIRA, Rafael Machado de. Impactos do novo Código de Processo Civil na atuação da advocacia pública. In: RIBEIRO, Rodrigo Araújo *et al.* (org.). **Advocacia pública em juízo**. 2. ed. São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 25-58.

¹⁸¹ ASPERTI, Maria Cecília de Araújo. **Meios consensuais de resolução de disputas repetitivas: a conciliação, a mediação e os grandes litigantes do Judiciário**. 2014.195 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2014.

Evidentemente, a AGU pode cooperar para identificar demandas repetitivas, já que atua na defesa de um ente público (litigante repetitivo) em diversas demandas em que se apresenta no outro polo um litigante ocasional. No entanto, não se pode deixar a estruturação das pautas agregadas totalmente a seu cargo, conforme ressalta o *Manual de Mediação e Conciliação na Justiça Federal*, de autoria de Bruno Takahashi, Daldice Maria Santana de Almeida, Daniela Monteiro Gabbay e Maria Cecília de Araujo Asperti:

Veja-se, por exemplo, que, por atuar em diversos casos similares, o litigante repetitivo consegue traçar cenário melhor acerca de suas chances de êxito, permitindo que somente faça acordos ou deseje participar de sessões conciliatórias em casos em que sabe que o seu sucesso é improvável.

Essa é uma preocupação fundamental que juízes e servidores devem ter em mente ao permitir a participação de litigantes repetitivos na estruturação de pautas concentradas. Caso a definição dos casos a serem objeto de tentativa de conciliação fique totalmente a cargo destes litigantes, é possível que as transações acabem sendo potencialmente desvantajosas para os litigantes ocasionais, que teriam mais ganhos caso levassem o processo até o fim.

Além disso, ao participarem ativamente da estruturação das pautas, os litigantes repetitivos podem acabar criando ambiente intimidante para o litigante ocasional, sujeitando-o a uma pressão maior para realização de acordos.

Isso ocorre, por exemplo, quando se traça uma meta quantitativa de acordos ou se faz campanha explícita para atingimento de um número expressivo de transações¹⁸².

Pode acontecer, ainda, de o litigante ocasional sentir-se pressionado ao perceber uma maior proximidade entre o litigante repetitivo e o conciliador que é, especialmente para o leigo, uma figura de autoridade, levando-o, novamente, a realizar um acordo indesejado.

Ainda que se admita a cooperação da Advocacia Pública da União na identificação de demandas repetitivas para encaminhamento à conciliação agregada, sem o exercício de nenhum filtro para tornar o ambiente mais vantajoso para si, é evidente que esse processo não seria democrático. O razoável é que a estruturação das pautas agregadas permita a participação cooperativa de todas as partes envolvidas e proporcione ambiente adequado à realização das conciliações.

¹⁸² TAKAHASHI, Bruno *et al.* **Manual de mediação e conciliação da justiça federal**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2019, p. 59.

4.7 Diálogos institucionais

Como visto, a evolução da administração da justiça passou pelo aperfeiçoamento das regras processuais em prol da garantia do acesso à ordem jurídica justa, pela gestão dos recursos pessoais, das estruturas materiais e tecnológicas de que dispõe o Poder Judiciário para o desempenho de suas funções e pela mudança da postura frente aos conflitos judiciais – de exclusivamente reativa para preventiva – com vistas a atuar com o objetivo de evitar o ajuizamento de novas ações, especialmente as repetitivas. Isto tudo diante da constatação de que as coletivas e técnicas de julgamento de casos repetitivos não têm sido o suficiente para uma redução substancial do número de processos no Poder Judiciário envolvendo os litigantes habituais.

Essa mudança de postura exigiu maior aproximação e diálogo entre os órgãos judiciais, do Poder Judiciário com os integrantes do sistema de justiça, a Administração Pública, as entidades de classe e a sociedade, quer pelo fato dos temas relativos à administração da justiça interessarem à sociedade como um todo, quer pelo fato da atuação preventiva em relação aos conflitos sociais exigir que sejam traçadas estratégias em conjunto não só com os órgãos do Poder Judiciário, mas, principalmente, com os litigantes habituais.

A cooperação e o diálogo interinstitucionais surgem como importantes medidas para o aperfeiçoamento das políticas públicas e a redução da judicialização, os quais são, em regra, instrumentalizados pelos protocolos institucionais:

No âmbito do Direito Processual, protocolos institucionais são modalidade de negócio jurídico, firmado com o propósito de fixar uma disciplina normativa aplicável aos integrantes dos órgãos, instituições ou pessoas convenientes, para fins de gestão coletiva de processos, regulando o respectivo procedimento, ou de concretização de uma política pública no âmbito da administração da justiça¹⁸³.

A Resolução n. 350/2020¹⁸⁴ do CNJ trata da cooperação interinstitucional nos arts. 15 e 16, disciplinando que a cooperação interinstitucional poderá abranger a

¹⁸³ DIDIER JÚNIOR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual**: administração judiciária, boas práticas e competência normativa. São Paulo: JusPodivm, 2021, p. 192.

¹⁸⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 350, de 27 de outubro de 2020**. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário

harmonização de procedimentos e rotinas administrativas, gestão judiciária, elaboração e adoção de estratégias para o tratamento adequado de processos coletivos ou repetitivos, inclusive para sua prevenção e mutirões para análise de enquadramento de processos ou de recursos nas hipóteses em que há precedentes obrigatórios.

O art. 16 dispõe que a cooperação interinstitucional poderá ser realizada entre quaisquer instituições, do sistema de justiça ou fora dele, que possam contribuir para a execução da estratégia nacional do Poder Judiciário, promover o aprimoramento da administração da justiça, a celeridade e a efetividade da prestação jurisdicional. Cita, como exemplos de instituições com as quais se pode celebrar a cooperação, o Ministério Público, a OAB, a Defensoria Pública, as Procuradorias Públicas e a Administração.

Em matéria previdenciária, dois instrumentos de cooperação merecem destaque.

O primeiro deles é a Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social¹⁸⁵ firmada entre o CNJ, o Conselho da Justiça Federal, o Ministério da Economia, a AGU, a Defensoria Pública da União, a Secretaria Especial da Previdência e Trabalho e o INSS, com o objetivo de construir diálogo interinstitucional permanente com vistas a identificar os potenciais pontos de conflitos e as reais causas da litigiosidade em matéria previdenciária, acompanhada de implementação de medidas voltadas à prevenção do litígio, fomento à resolução consensual de controvérsias, inclusive na esfera extrajudicial, e otimização do processamento das ações previdenciárias.

Dentre os compromissos firmados entre os signatários, destacam-se: incrementar e apoiar medidas tendentes a assegurar maior efetividade ao reconhecimento dos direitos, em especial a concessão e a revisão de benefícios previdenciários e assistenciais quando já pacificados em precedentes qualificados, ampliar e apoiar a edição da súmula administrativa e aplicar as ferramentas

e outras instituições e entidades, e dá outras providências. DJe/CNJ, 27 out. 2020. n. 349, p. 8-1.510. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3556>. Acesso em: 29 abr. 2022.

¹⁸⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social**. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Estrategia_Nacional___Desjudicializacao_Previdencia_Social.pdf. Acesso em: 29 abr. 2022.

processuais previstas na legislação que previnam ou solucionem demandas repetitivas, úteis ao equacionamento do grande número de processos previdenciários.

O segundo instrumento diz respeito ao acordo de cooperação técnica n. 04/2020, celebrado entre o STJ e a AGU, com o objetivo de racionalizar a tramitação dos processos relacionados aos órgãos e às entidades públicas representados pela AGU, além da execução de projetos ou eventos de interesse comum ligados à prevenção de litígios, ao gerenciamento de precedentes qualificados e ao fomento da resolução consensual das controvérsias. Por meio desse acordo, o STJ ficou responsável por auxiliar a AGU na gestão de acervo processual, fornecer informações continuamente, com amplo uso de soluções tecnológicas. Em contrapartida, a AGU se comprometeu a fornecer os parâmetros para a análise de dados, a indicar matérias em que a AGU tem interesse de desistir dos Recursos (para que o STJ passe a monitorar esses processos), indicar matérias com possível multiplicidade (para que os recursos fossem monitorados, avaliados e selecionados para distribuição como representativos de controvérsia), elaborar rotinas que permitam a desistência na interposição do recurso, além de apresentar dados do resultado do acordo não aferíveis pelo STJ, por exemplo, no caso de não interposição de recursos na origem¹⁸⁶.

De acordo com o STJ, cerca de 64 mil processos previdenciários tiveram sua tramitação abreviada nas instâncias ordinárias, por meio de acordos, desistências ou não interposição de recursos pelo INSS, no primeiro semestre de 2021¹⁸⁷.

Os diálogos interinstitucionais também ocorrem por meio de reuniões prévias às conciliações agregadas, com o objetivo de melhor estruturar e organizar os mutirões de conciliações e mediação, além de preparar os conciliadores em relação às pautas temáticas. Também objetiva racionalizar a atuação dos CEJUSCs, que evitarão agendar audiências em matérias as quais sabidamente o Poder Público não transaciona, evitando, assim, uma frustração de expectativas do particular e

¹⁸⁶ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. III Encontro Nacional sobre Precedentes Qualificados. Brasília: STF, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=kmkmYRhHJmA&t=10480s>. Acesso em: 02 maio 2022.

¹⁸⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Em um ano, acordo de cooperação STJ e AGU otimiza tramitação processual e evita 350 mil novos recursos à corte**. 25 jun. 2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/25062021-Em-um-ano--acordo-de-cooperacao-STJ-e-AGU-otimiza-tramitacao-processual-e-evita-350-mil-novos-recursos-a-corte.aspx>. Acesso em: 25 maio 2022.

uniformizar a atuação dos entes nas diferentes unidades jurisdicionais de uma mesma seccional, evitando-se disparidades de tratamento ao jurisdicionado¹⁸⁸.

4.8 Atuação do INSS em âmbito administrativo – necessidade de internalização de teses formadas em decisões judiciais

Um dos fatores da expansão da judicialização em matéria previdenciária reside no fato de o INSS não prestigiar e aplicar as teses formadas em decisões judiciais as quais a CF/1988 não estabelece sua vinculação¹⁸⁹.

Ada Pellegrini Grinover chama atenção para a intensa judicialização de políticas públicas, mesmo quando a matéria é pacificada pelos tribunais:

A grande massa de processos que afluem aos tribunais, elevando sobremaneira o número de demandas e atravancando a administração da justiça, é constituída em grande parte por causas em que se discutem e se reavivam questões de direito repetitivas. A verdadeira vilã da proliferação dos processos repetitivos é a Administração Pública, direta e indireta, responsável por mais de 80% dos recursos pendentes nos tribunais superiores, perante os quais a situação é gravíssima¹⁹⁰.

Expostas essas considerações, adentra-se em tema espinhoso relativo à vinculação da Administração ao rol completo dos precedentes dado pelo art. 927 do CPC/2015. Por isso, sem pretender aprofundar o debate doutrinário contrário à conduta adotada pelo INSS, explica-se porquê o INSS não prestigia e aplica as teses formadas em decisões judiciais as quais a CF/1988 não estabelece sua vinculação.

O art. 102, § 2º, e o art. 103-A da CF/1988 estabelecem vinculação da Administração Pública às decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade (art. 927, I) e à enunciado de súmula vinculante (art. 927, II). Esses precedentes são denominados diretamente vinculantes à Administração.

¹⁸⁸ FERNANDES, Geovana Faza da Silveira. Entrevista concedida. **Manual de Conciliação da Justiça Federal**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2019. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/outras-publicacoes/manual-de-mediacao-e-conciliacao-na-jf-versao-online.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2022.

¹⁸⁹ VAZ, Paulo Afonso Brum. **A judicialização dos direitos da seguridade social**. Curitiba: Alteridade, 2021, p. 308.

¹⁹⁰ GRINOVER, Ada Pellegrini. O tratamento dos processos repetitivos. In: JAYME, Fernando Gonzaga; FARIA, Juliana Cordeiro; LAUAR, Maria Terra (coord.). **Processo civil: novas tendências**. Estudos em homenagem ao professor Humberto Theodoro Júnior. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 1-9.

Quanto aos demais precedentes, quais sejam, os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos (art. 927, III); os enunciados das súmulas do STF em matéria constitucional e do STJ em matéria infraconstitucional (art. 927, IV) e a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculado (art. 927, V); o CPC/2015 é claro no sentido de que eles vinculam apenas os juízes e os tribunais, sendo, indiretamente vinculantes à Administração.

Diante disso, o INSS adota posicionamento no sentido de que, não tendo a legislação processual competência constitucional para impor condutas à Administração Pública, a adoção dos precedentes por ela depende da lei autorizativa, como ponte de transição entre os sistemas jurisdicional e administrativo¹⁹¹.

O art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), inserido pela Lei. n. 13.655/2018 (Lei de Segurança Jurídica) dispõe: “As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas”. Já o parágrafo único determina que as técnicas decisórias das súmulas, dos regulamentos e das consultas são formalmente vinculantes em relação ao órgão ou entidade a que destinam.

Como o artigo estampa norma de forte caráter mandamental, que determina que todas as autoridades públicas, sem exceção, devem dar aplicabilidade às normas, com o escopo de aumentar a segurança jurídica, há incipiente discussão no sentido de que a lei estaria autorizando a aplicação de precedente judicial pela Administração.

Conquanto se possa admitir que a Lei n. 13.655/2018 seja autorizativa da aplicação de precedentes, adotando-se posição mais restritiva, torna-se necessário que o INSS internalize as decisões formadas em precedentes judiciais, por meio de regulamentos, súmulas administrativas, respostas a consultas, ou ainda, mediante súmulas administrativas emitidas pelo Presidente do INSS.

As súmulas administrativas são uma inovação do Decreto n. 10.410/2020. Em seu art. 352 dispõe que para fins de reconhecimento inicial de benefícios previdenciários, desde que este não acarrete revisão de ato administrativo anterior, o

¹⁹¹ OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes indiretamente vinculantes e a LINDB**. 2018. Coluna Advocacia Pública em Debate. Disponível em: <http://emporiiododireito.com.br/leitura/precedentes-indiretamente-vinculantes-e-a-lindb>. Acesso em: 03 maio 2022.

presidente do INSS poderá editar súmulas administrativas, que terão caráter vinculante perante o INSS em duas hipóteses restritas:

1. A súmula deve tratar de tema sobre o qual exista súmula ou parecer emitido pelo Advogado-Geral da União; ou
2. A súmula deve tratar de tema decidido pelo STF ou pelo Superior Tribunal, quando definido em repercussão geral ou recurso repetitivo, e não houver viabilidade de reversão da tese firmada em sentido desfavorável ao INSS.

De acordo com o § 1º do artigo, a edição da súmula administrativa será precedida de avaliação de impacto orçamentário e financeiro pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia. Ainda, o § 2º determina que as súmulas devem ser numeradas em ordem cronológica e divulgadas pelo INSS em seus *sites*.

A internalização de precedentes judiciais pelo INSS está respaldada de procedimentos e instrumentos legais que lhe possibilitem afastar a literalidade da lei para que, conforme o entendimento cristalizado em precedente judicial, seja possível adotá-lo. No entanto, essa internalização é ainda muito inibida, o que implica o enfraquecimento do microsistema de precedente judicial.

Ao não internalizar os precedentes favoráveis aos segurados, a via administrativa torna-se um obstáculo para acesso a um direito já reconhecido pelo Poder Judiciário, enquanto a judicialização se apresenta como o único caminho para sua efetivação. Conforme reconhece Paulo Afonso Brum Vaz, a vinculação do INSS seria uma enorme contribuição à prevenção da judicialização¹⁹².

No mesmo sentido, Aurélio Viana e Dierle Nunes apontam que a vinculação da Administração aos precedentes seria uma significativa contribuição para reduzir a judicialização.

Com muito mais razão, a tecnologia dos precedentes judiciais, ao se reconhecer seu papel normativo e vinculante, espalhando efeitos externos e com aptidão para vincular até mesmo a Administração Pública (desde a gênese do agir administrativo), terá aptidão para reverberar efeitos sobre a questão da litigiosidade; neste objeto

¹⁹² VAZ, Paulo Afonso Brum. **A judicialização dos direitos da seguridade social**. Curitiba: Alteridade, 2021, p. 360.

particular, especialmente em relação aos litígios envolvendo a Administração Pública¹⁹³.

Conquanto o sistema de precedente não tenha como prioridade conter a litigiosidade, não se pode fechar os olhos para a enorme contribuição que a desjudicialização significa para a melhora da prestação jurisdicional e para a efetivação da proteção social previdenciária. Ademais, reduzir a litigiosidade seria consequência do atendimento da racionalidade e da universalidade das decisões¹⁹⁴.

Aliás, não se pode olvidar que o processo administrativo é um instrumento constitucional de tutela de direito. Desta maneira, não se revela congruente que a Administração não reconheça a força normativa do rol de precedentes dado pelo CPC/2015, sem exceção, notadamente pelo fato de que a Administração deve atuar com coerência em relação a todo ordenamento jurídico, obedecendo não só ao princípio da legalidade, mas a vários outros mandamentos, sobretudo aos princípios da segurança jurídica, da isonomia e da eficiência.

Como a Administração também está atrelada ao princípio da igualdade por ser princípio basilar na organização do Estado brasileiro, não é racional que sua decisão, para casos iguais, seja uma para um segurado e outra para outro segurado. Também não é racional, após a pacificação jurisprudencial sobre certo tema, que a Administração decida de forma contrária ao precedente. O direito fundamental de proteção social passaria a ser entregue apenas àqueles que judicializam, o que representa grave violação ao princípio da isonomia, conforme explica Paulo Afonso Brum Vaz:

A mais grave violação do princípio constitucional da isonomia, pelo tratamento discriminatório em relação a alguns (ou muitos) administrados, ocorre quando o Poder Público, diante de situações pacificadas na jurisprudência, deixa de universalizar o resultado da decisão, permitindo que uns tenham o direito concretizado e outros, não¹⁹⁵.

¹⁹³ VIANA, Aurélio; NUNES, Dierle. **Precedentes**: a mutação do ônus argumentativo. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 276.

¹⁹⁴ LOPES, Alexandre dos Santos. **Precedentes judiciais e a administração pública**: constitucionalização, processo e litigiosidade. Belo Horizonte: Arraes, 2019, p. 277.

¹⁹⁵ VAZ, Paulo Afonso Brum. **A judicialização dos direitos da seguridade social**. São Curitiba: Alteridade, 2021, p. 359.

É preciso, pois, criar um sistema de prestação de proteção social coerente com esse princípio basilar do Estado Democrático de Direito. Se duas ou mais pessoas em situações fáticas substancialmente idênticas provocarem o INSS ou o Poder Judiciário pleiteando um benefício previdenciário, elas devem receber a mesma resposta, quer seja da Administração, quer seja do Poder Judiciário.

5 CONCLUSÃO

Identificou-se no trabalho três padrões de judicialização no campo da previdência social. O primeiro, denominado judicialização de políticas públicas *stricto sensu*, em que o Poder Judiciário intervém em caso de omissão, por ausência ou inadequação de política pública para concretizar o direito. A busca da tutela jurisdicional nesse padrão de judicialização costuma se dar por meio do mandado de injunção e pelos instrumentos processuais criados para a tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

O segundo, denominado judicialização de políticas públicas *lato sensu*, diz respeito aos direitos não satisfeitos pelos poderes públicos, mas que possuem regulamentação do direito e definição dos critérios de elegibilidade. O Poder Judiciário é demandado com vistas a assegurar o fiel cumprimento da política pública já definida e regulamentada por lei, que deixou de ser cumprida pela Administração.

O terceiro se dá em razão do INSS ignorar os prazos a que está vinculado para analisar benefícios. Uma vez ultrapassado esse período, aquele que requereu um benefício pode impetrar um mandado de segurança individual para impulsionar o processo administrativo, alegando que o INSS não observou o prazo a que está vinculado ou ingressar com ação ordinária de concessão do benefício, pois de acordo com decisão do STF, no RE n. 631.240, esgotado o prazo do INSS para conclusão do requerimento, há interesse de agir daquele que requereu o benefício para provocar a tutela jurisdicional.

Optou-se nesta dissertação por enfatizar o segundo nível de judicialização, em uma das suas ramificações. Explica-se. No segundo nível de judicialização, as demandas apresentam controvérsias de fato e/ou de direito. São demandas com controvérsias de fato (1ª ramificação) aquelas cujos fatos precisam ser esclarecidos e analisados de forma pormenorizada e específica e as demandas com controvérsias de direito (2ª ramificação) aquelas cujo problema está na regra a ser aplicada.

Muito embora as demandas que pendem decisão sobre questões fáticas sejam as que mais sobrecarregam o Poder Judiciário em matéria de direito previdenciário, a dissertação enfatiza as demandas com controvérsia de direito, pois podem ser resolvidas pelo sistema de precedentes.

A judicialização em matéria previdenciária, por envolver serviço público destinado à satisfação da coletividade e fruível singularmente, tem forte tendência a formar demandas repetitivas, isto é, demandas com questão de direito em comum.

Ocorre que, em um ambiente de intensa judicialização, se torna frequente o fato de uma mesma questão jurídica ser decidida de formas diferentes por diversos tribunais ou por um mesmo tribunal, comprometendo os princípios da isonomia – esse ainda de forma mais gritante quando decisões conflitantes são proferidas em demandas repetitivas de massa –, eficiência e segurança jurídica.

Como resposta à superação desse fato, o CPC/2015 consagra um modelo de precedentes normativos vinculantes, dando aos precedentes força cogente, isto é, sua observância é obrigatória, como se lei fosse. Assim, sempre que for possível utilizar um precedente favorável ou contrário a uma decisão, ele deverá ser utilizado pelo órgão jurisdicional.

O art. 927 do CPC/2015 consagra como precedentes vinculantes: as decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade; os enunciados de súmula vinculante; os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos, enunciados das súmulas do STF em matéria constitucional e do STJ em matéria infraconstitucional e a orientação do plenário do órgão especial aos quais estiverem vinculados. Os recursos repetitivos e o incidente de resolução de demandas repetitivas aparecem como técnica voltada para otimizar a resolução de casos idênticos e repetitivos.

Como os precedentes formam decisões que devem ser aplicadas a todos os casos com objeto idêntico, é evidente que se trata de tema de interesse público, exigindo-se que as teses, decisões e súmulas sejam amplamente divulgadas. Por isso, o Poder Judiciário deve se preocupar com a sua divulgação atualizada, transparente, de fácil localização e em linguagem acessível, primando, sempre que possível, que elas sejam agregadas na mesma fonte de informação.

No entanto, como se trata não só de divulgar, mas também de gerir os precedentes com a responsabilidade de operacionalizá-los para garantir qualidade da prestação jurisdicional, é necessário reconhecer com clareza e precisão os precedentes admitidos e julgados, a amplitude de sua repetição e o número de processos que serão impactados com a tese fixada no precedente. Em virtude da

massa de dados a serem estruturados e organizados para essa tarefa, o Poder Judiciário deve se apoiar em tecnologias de automatização, com o uso da IA.

No último capítulo, buscou-se analisar os impactos dos precedentes na efetivação da proteção social do segurado do RGPS, evidenciando-se a importância do Poder Judiciário, juízes, partes e advogados conhecerem as técnicas de manejo dos precedentes. Na medida em que um precedente só pode ser aplicado a um caso concreto posterior que possua similitude fático-jurídica com a *ratio decidendi*, é vital que esses agentes cooperem para a construção de *ratio decidendi* precisa, discernível, identificável, explícita e universalizável.

Verificou-se também que aquele que pretende afastar a aplicação do precedente tem o ônus de demonstrar as questões que impeçam sua aplicação. A esse exercício se dá o nome de *distinguishing*, ou distinção, qual deve se dar através de um atento cotejo analítico entre as questões atinentes a fatos e fundamentos tanto da demanda *sub judice* quanto do precedente em questão, demonstrando de forma clara a inadequação da aplicação deste último. Ainda, como o direito deve acompanhar as modificações sociais, jurídicas e econômicas, é essencial que um precedente possa ser superado, desde que considerados os princípios da segurança jurídica, da proteção à confiança e da isonomia.

Essas técnicas de aplicação de precedentes importam para a construção de um sistema de precedentes íntegro e em conformidade com o ordenamento jurídico e com a sociedade de sua época. Ainda, o CPC/2015 prestigia o uso de precedentes como técnica de aceleração de procedimento, admitindo, inclusive, consequências processuais positivas ou negativas às partes que deixem de enfrentar ou observar os precedentes vinculantes. O respeito aos precedentes está intimamente ligado ao dever das partes de se comportarem no processo de acordo com a boa-fé e de cooperarem entre si, para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.

Esse dever se estende inclusive à advocacia pública, que desempenha função essencial à justiça, e da qual se exige atuação com coerência em relação ao ordenamento jurídico, obedecendo não só ao princípio da legalidade, mas a vários outros mandamentos, sobretudo aos princípios da segurança jurídica, da isonomia e da eficiência. Sua atuação deve se dar em prol da redução do litígio.

Por isso, a conduta esperada dos advogados privado e público é atuação em respeito aos precedentes, abstendo-se, pois, de ajuizar ações ou interpor recursos com pretensões patentemente contrárias a precedentes, privilegiando sempre que possível a solução do litígio pelos métodos consensuais de solução de conflito.

A despeito de haver posicionamento doutrinário divergente, verificou-se que o INSS adota conduta consubstanciada no entendimento de que a Administração Pública só está diretamente vinculada às decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade e à enunciado de súmula vinculante, motivo pelo qual as decisões formadas por outros precedentes judiciais vinculantes não se espraiam automaticamente em âmbito administrativo, devendo, pois, serem internalizadas por meio de regulamentos, súmulas administrativas, respostas a consultas ou mediante súmulas administrativas emitidas pelo presidente do INSS.

Ocorre que a internalização dos precedentes em âmbito administrativo é ainda muito tímida, o que torna, por vezes, o Poder Judiciário o único caminho para buscar o direito fundamentado em um precedente judicial vinculante. Como o processo administrativo é um instrumento constitucional de tutela de direito, não se revela congruente que a Administração desconheça a força normativa do rol de precedentes dado pelo CPC/2015, sem exceção. Por isso, enquanto não se amadurece e se torne aplicável o entendimento no sentido de que todos os precedentes de que tratam o art. 927 vinculam a administração/INSS, é dever da Administração internalizá-los. O incremento das concessões de benefício previdenciário é o melhor caminho para desjudicialização e para atender previamente aos princípios da isonomia e da segurança jurídica.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALVAREZ, Anselmo Prieto; PIERONI, Fabrizio de Lima; SERPA, Luciane. Estratégias do CPC/2015 para conter a litigiosidade repetitiva: expectativas e limites. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 276, p. 265-291, fev. 2018.

ARRUDA ALVIM, Teresa. **Modulação**: na alteração da jurisprudência firme ou de precedentes vinculantes. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

ASPERTI, Maria Cecília de Araújo. **Meios consensuais de resolução de disputas repetitivas**: a conciliação, a mediação e os grandes litigantes do judiciário, 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2014.

ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica**: entre permanência, mudança e realização no direito tributário. São Paulo: Malheiros, 2011.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BALERA, Wagner. **Noções preliminares de direito previdenciário**: atualizado com a reforma da previdência. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

BALERA, Wagner. **Processo administrativo previdenciário**: benefícios. São Paulo: Ltr, 1999.

BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e poder público**. 2016. 431 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Suffragium**. Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan.-dez. 2009.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional**, [S. l], v. 7, p. 533-584, ago. 2015.

BERGAMASCHI, André Luís; TARTUCE, Fernanda. Meios consensuais na esfera previdenciária: impactos da nova legislação e papel do terceiro imparcial. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**, São Paulo, v. 7, n. 37, p. 31-59, fev.-mar. 2017.

BRACO, Janaína Soares Noleto Castelo. **A adoção de práticas cooperativas pela advocacia pública**: fundamentos e pressupostos, 198 f. Monografia (Especialização em Direito). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Em um ano, acordo de cooperação STJ e AGU otimiza tramitação processual e evita 350 mil novos recursos à corte**. 25 jun. 2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/25062021-Em-um-ano--acordo-de-cooperacao-STJ-e-AGU-otimiza-tramitacao-processual-e-evita-350-mil-novos-recursos-a-corte.aspx>. Acesso em: 25 maio 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. III Encontro Nacional sobre Precedentes Qualificados. Brasília: STF, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=kmkmYRhHjMA&t=10480s>. Acesso em: 02 maio 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal** (Tribunal do Pleno). Recurso Extraordinário 631.240/MG. BRASIL. Rel. Min. Roberto Barroso, 03 set. 2014, DJe-220, PUBLIC 10-11-2014.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. AgRg na ADIn n. 3.153, Pleno. Rel. Min. Celso de Mello, j. 12-08-2004.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADIn n. 4.651, Rel. Min Gilmar Mendes, j. 16-09-2011.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADPF n. 100, Rel. Min. Celso de Mello, j. 15-12-2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 281**. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2487>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 203**. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas2010_15_capSumula203alteradapdf.pdf. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 07**. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2005_1_capSumula7.pdf. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 279**. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2487>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 211**. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010_15_capSumula211.pdf. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 356**. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2648>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CALMON, Eliana. A conciliação judicial na Justiça Federal. *In*: RICHA, Morgana de Almeida; PELUSO, Antonio Cezar (coord.) **Conciliação e mediação: estruturação da política judiciária nacional**. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 107-114.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2000.

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

CARNEIRO JÚNIOR, Amilcar Araújo. **A contribuição de precedentes para a efetividade dos direitos fundamentais**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2012, 3 v. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; CALMON, Petronio (coord.). **Coleção Andrea Proto Pisani**, 2012.

CARNELUTTI, Francesco. **Sistema de derecho procesal civil**. Trad. Niceto Alcalá-Zamora y Castilho e Santiago Sentís Melendo. v. 1. Buenos Aires: Uteha, 1994.

CENTRO DE INOVAÇÃO, ADMINISTRAÇÃO E PESQUISA DO JUDICIÁRIO DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (Rio de Janeiro). **Inteligência Artificial: tecnologia aplicada à gestão dos conflitos no âmbito do Poder Judiciário brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV Conhecimento, 2022. 266 p. (coord.) Luiz Felipe Salomão. Disponível em: https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/relatorio_ia_2fase.pdf. Acesso em: 25 abr. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Portaria n. CJF-POR- 2014/000159**, de 09 de abril de 2014.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Portaria CJF-POR-2017/0036**, de 19 de setembro de 2017. Disponível em: https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUBI/clisp/Portaria_CJF_369-2017_retif.pdf. Acesso em: 04 abr. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Portaria CJF-RES-2017/000499**, de 01 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/atos-normativos/resolucao-n-499-2018/@@download/arquivo>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social**. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Estrategia_Nacional___Desjudicializacao_Previdencia_Social.pdf. Acesso em: 29 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria n. 25, de 19 de fevereiro de 2019**. DJe/CNJ, 22 fev. 2019. n. 35, p. 4-7. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2829>. Acesso em: 24 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 332, de 21 de agosto de 2020**. DJe/CNJ, 25 ago. 2020, n. 274, p. 4-8. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429>. Acesso em: 25 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 350, de 27 de outubro de 2020**. DJe/CNJ, 27 out. 2020, n. 349, p. 8-1.510. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3556>. Acesso em: 29 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020**. DJe/CNJ, 27 out. 2020, n. 346, p. 8-10. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3547>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 444, de 25 de fevereiro de 2022**. DJe/CNJ, 14 mar. 2022, n. 61, p. 2-4. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4415>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes**. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, 111 p. (Série CEJ. Notas técnicas e ações do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal), 2018.

CORDEIRO, Túlio; MARQUES, Beatriz (org.). **Código de Processo Civil e normas correlatas**. 7. ed. Brasília: Senado, 2015. Coordenação de Edições Técnicas. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2022.

COSTANZI, Rogério Nagamine *et.al.* Evolução das concessões judiciais de benefícios do INSS. **Informe da Previdência Social**, Brasília, n. 6, v. 33, p. 4-16, maio 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/noticias-e-conteudo/publicacoes-previdencia/publicacoes-sobre-previdenciasocial/informes/arquivos/informe-de-previdencia-junho-2021.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2022.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Precedente judicial como fonte do direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2021.

DALLEFI, Nayara Maria Silvério da Costa. **Da segurança jurídica da Súmula vinculante no Brasil** – contribuições/influências do sistema da *common law* e *civil law*. 2. ed. São Paulo: Cl Edijur, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A advocacia pública como função essencial à justiça. **Conjur**. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-18/interesse-publico-advocacia-publica-funcao-essencial-justica>. Acesso em: 25 abr. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2022 (*Kindle*).

DIDIER JÚNIOR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual**: administração judiciária, boas práticas e competência normativa. São Paulo: JusPodivm, 2021.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil – parte geral e processo de conhecimento. v. 1. 18. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do processo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

DRUVE, Cristiane Tavares Fagundes. **Modelo brasileiro de precedentes**: a relevância da fundamentação no contexto precedentalista. Londrina: Thoth, 2021 (*Kindle*).

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “movimento de acesso à justiça”: epistemologia *versus* metodologia. *In*: PANDOLFI, Dulce Chaves; CARVALHO, José Murilo de; GRYNSZPAN, Mario; CARNEIRO, Leandro Piquet (org.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FERNANDES, Geovana Faza da Silveira. Entrevista concedida. **Manual de Conciliação da Justiça Federal**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2019. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/outras-publicacoes/manual-de-mediacao-e-conciliacao-na-jf-versao-online.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2022.

GICO JR., Ivo. A tragédia do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, 2014, v. 267, p. 163-198. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46462/44453>. Acesso em: 10 ago. 2022.

GLOBAL ACCESS PROJECT TO JUSTICE. **Contexto histórico**. Disponível em: <https://globalaccesstojustice.com/historical-background/?lang=pt-br>. Acesso em: 25 abr. 2022.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O tratamento dos processos repetitivos. *In*: JAYME, Fernando Gonzaga; FARIA, Juliana Cordeiro; LAUAR, Maria Terra (coord.). **Processo civil**: novas tendências. Estudos em homenagem ao professor Humberto Theodoro Júnior. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito previdenciário**. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2020.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPE). **Informatização judicial e os efeitos sobre a eficiência da prestação jurisdicional e o acesso à justiça**. São Paulo: Insper, 2020. 108 p. Projeto de estudo desenvolvido com apoio do Instituto Betty e Jacob Lafer. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/08/IBJL_relato%CC%81rio-final-revisAgo21-3.pdf. Acesso em: 25 abr. 2022.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPE). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPE_2020-10-09.pdf. Acesso em: 08 fev. 2022.

KREBS, Hélio Ricardo Diniz. **Sistemas de precedentes e direitos fundamentais**. São Paulo: RT, 2015 (Coleção Liebman).

LOPES, Alexandre dos Santos. **Precedentes judiciais e a administração pública: constitucionalização, processo e litigiosidade**. Belo Horizonte: Arraes, 2019.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Inteligência artificial e o juízo de admissibilidade dos recursos. In: NUNES, Dierle; WERNECK, Isadora; LUCON, Paulo Henrique dos Santos (org.). **Direito processual e tecnologia: os impactos da virada tecnológica no âmbito mundial**. São Paulo: Juspodivm, 2022, cap. 1, p. 431-444

LUCON, Paulo Henrique dos Santos (org.). **Direito processual e tecnologia: os impactos da virada tecnológica no âmbito mundial**. São Paulo: JusPodivm, 2022, Cap. 4, p. 485-504.

LYON-CAEN, Gerard. **Manuel de droit du travail et de la securite sociale**. Paris: Libr. Generale de Droit Et de Jurisprudence, 1955.

MACÊDO, Lucas Buril de. Contributo para a definição de *ratio decidendi* na teoria brasileira dos precedentes judiciais. **Revista de Processo**, v. 234, p. 303-327, ago. 2014. Disponível em: <file:///D:/Downloads/ratio%20decidendi.pdf>. Acesso em: 29 maio 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme. Incidente de resolução de demandas repetitivas e recursos repetitivos: entre precedente, coisa julgada sobre questão, direito subjetivo ao recurso especial e direito fundamental de participar. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 962, dez. 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme. **O STJ enquanto corte de precedentes: recompreensão do sistema processual da corte suprema**. 2. ed. São Paulo: RT, 2014.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**. 4. ed. São Paulo: RT, 2021.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil comentado**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil comentado**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018 (ebook).

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 67, de 22.12.2010. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Patrícia Perrone Campos; BARROSO, Luís Roberto. Trabalhando com uma nova lógica: a ascensão dos precedentes no direito brasileiro. **Revista da AGU**, Brasília, v. 15, n. 03, p. 09-52, set. 2016. Trimestral. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/issue/view/106/124>. Acesso em: 08 fev. 2022.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; TEMER, Sofia. O incidente de resolução de demandas repetitivas no novo Código de Processo Civil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 243, p. 283-331, maio 2015.

MENDES, Gilmar. A reforma do sistema judiciário brasileiro: elemento fundamental para garantir segurança jurídica ao investimento estrangeiro no Brasil. **Doutrinas Essenciais de Direito Empresarial**, [S. l], v. 8, p. 771-777, dez. 2010.

MITIDIERO, Daniel. **Cortes superiores e cortes supremas**: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente. 3. ed. São Paulo: RT, 2017.

MITIDIERO, Daniel. Precedentes, jurisprudência e súmulas no novo Código de Processo Civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 245, jul. 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MORAES, Patricia Regina de; COELHO, Patricia M. F. Globalização, transformações sociais e seus impactos sobre o direito brasileiro a partir de década de 1980. **Humanidades e Inovação**, Palmas, v. 52, n. 8, p. 24-36, jul. 2021. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/issue/view/124>. Acesso em: 10 nov. 2022.

MORAES, Vânia Cardoso André de (org.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes**: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de justiça brasileiro. Brasília: Enfam, 2016.

MORAES, Vânia Cardoso André de. **A igualdade – formal e material – nas demandas repetitivas sobre direitos sociais**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2016. 292 p. Série Monografias do CEJ, v. 24.

MORAES, Vânia Cardoso André de. **Demandas repetitivas decorrentes de ações ou omissões da administração pública**: hipóteses de soluções e a necessidade de um direito processual público fundamentando na Constituição. Brasília: CJF, 2012. 295 p. Série monografias do CEJ, v. 14.

MORAIS, Fausto Santos. Inteligência artificial para demandas repetitivas e o fenômeno da hipernormatização artificial. *In*: NUNES, Dierle; WERNECK, Isadora;

MOURA, Grégore Moreira de. As formas alternativas de resolução de conflitos e a advocacia pública. *In*: RIBEIRO, Rodrigo Araújo *et al.* (org.). **Advocacia pública em juízo**. 2 ed. São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 715-740.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**. São Paulo: RT, 2017.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil comentado**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022 (ebook).

NUNES, Dierle. Virada tecnológica no direito processual e etapas do emprego da tecnologia no direito processual: seria possível adaptar o procedimento pela tecnologia? *In*: NUNES, Dierle; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; WOLKART, Erik Navarro (org.). **Inteligência Artificial e direito processual**: os impactos da virada tecnológica no direito processual. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 17-54.

NUNES, Dierle; PAOLINELLI, Camilla. Acesso à justiça e virada tecnológica no sistema de justiça brasileiro: gestão tecnológica de disputas e o alinhamento de expectativas para transformação com foco no cidadão – novos *designs*, arquitetura de escolhas e tratamento adequado de disputas. *In*: NUNES, Dierle; WERNECK, Isadora; LUCON, Paulo Henrique dos Santos (org.). **Direito processual e tecnologia**: os impactos da virada tecnológica no âmbito mundial. São Paulo: JusPodivm, 2022, cap. 1, p. 15-91.

OLIANI, José Alexandre Manzano. Atribuições e poderes do relator no NCPC. *In*: WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (org.). **Temas essenciais do novo CPC**: análise das principais alterações do sistema processual civil brasileiro (de acordo com a Lei n. 13.256/2016). São Paulo: RT, 2016 (ebook).

OLIVEIRA, Rafael Machado de. Impactos do novo Código de Processo Civil na atuação da advocacia pública. *In*: RIBEIRO, Rodrigo Araújo *et al.* (org.). **Advocacia pública em juízo**. 2. ed. São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 25-58.

OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes indiretamente vinculantes e a LINDB**. 2018. Coluna Advocacia Pública em Debate. Disponível em: <http://emporiododireito.com.br/leitura/precedentes-indiretamente-vinculantes-e-a-lindb>. Acesso em: 03 maio 2022.

ONODERA, Marcus Vinicius Kiyoshi. **Gerenciamento do processo e acesso à justiça**. Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

PANCOTTI, Luiz Gustavo Boiam. **Direito previdenciário difuso**: ação coletiva previdenciária. Curitiba: Juruá, 2022.

PEIXOTO, Ravi. O sistema de precedentes desenvolvido pelo CPC/2015: uma análise sobre a adaptabilidade da distinção (*distinguishing*) e da distinção inconsistente (*inconsistent distinguishing*). **Doutrinas Essenciais: Novo Processo Civil**, São Paulo, v. 06, p. 331-355, 2018.

PEIXOTO, Ravi. **Superação de precedente e segurança jurídica**. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

PEREIRA, David Barbalho; VIEIRA, James Batista (org.). **IV Encontro Brasileiro de Administração Pública**, João Pessoa. A construção da administração pública no século XXI: anais eletrônicos. João Pessoa: SBAP, 2017.

RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva. **Tutela provisória (evolução e teoria geral)**. Tomo Processo Civil, jun. 2018. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/166/edicao-1/tutela-provisoria-%28evolucao-e-teoria-geral%29>. Acesso em: 15 abr. 2022.

SADEK, Maria Tereza Aina. **Acesso à justiça: porta de entrada para a inclusão social**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. 7 p. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137-15.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Evaristo Aragão. Em torno do conceito e da formação do precedente judicial. *In*: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (org.). **Direito jurisprudencial**. São Paulo: RT, 2012.

SAVARIS, José Antonio. **Direito processual previdenciário**. 9. ed. Curitiba: Alteridade, 2021.

SAVARIS, José Antonio; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio (org.). **Os impactos do novo CPC nas ações previdenciárias**. São Paulo: LTr, 2016.

SCHWAB, Klaus. **A quarta Revolução Industrial**. São Paulo: Edipro, 2019 (*ebook*).

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Resolução do conflito previdenciário e direitos fundamentais**. 2014. 255 f. Tese (Doutorado em Direito), Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2014.

SERPA, Luciane. **Litigância repetitiva: causas técnicas processuais de julgamento e os limites do processo civil**, 2018. 265 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2018.

STECK, Lenio Luiz. **Por que agora dá para apostar no projeto do novo CPC!** 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-out-21/lenio-streck-agora-apostar-projeto-cpc>. Acesso em: 04 ago. 2022.

TAKAHASHI, Bruno *et al.* **Manual de mediação e conciliação da Justiça Federal**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2019.

TAKAHASHI, Bruno. **O papel do terceiro facilitador na conciliação de conflitos previdenciários**. 236 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2015.

TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem e ação monitória). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 128, p. 59-78, out. 2005.

TARUFFO, Michele. Precedente e jurisprudência. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 26, n. 199, p. 139-148, set. 2011.

THEODORO NETO, Humberto. A relevância da jurisprudência no Novo CPC. *In*: THEODORO JÚNIOR, Humberto; REZENDE, Fernanda Alvim Gomes Norato; REZENDE, Ester Camila Gomes Norato. **Primeiras lições sobre o novo direito processual civil brasileiro**: de acordo com o novo Código de Processo Civil – Lei n. 13.015, de 16 de março de 2015. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

VALENTE, Maria Jovita Eolney. **AGU legislação**: caderno 1, 606 p. Compilação de Maria Jovita Wolney Valente. Brasília: AGU, 2022.

VALENTE, Maria Jovita Eolney. **AGU normas**: caderno 2, 876 p. Compilação de Maria Jovita Wolney Valente. Brasília: AGU, 2022.

VAZ, Paulo Afonso Brum. **A judicialização dos direitos da seguridade social**. Curitiba: Alteridade, 2021.

VIANA, Aurélio; NUNES, Dierle. **Precedentes**: a mutação do ônus argumentativo. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

VIGORITI, Vincenzo. Notas sobre o custo e a duração do processo civil na Itália. **Revista de Processo** n. 43, p. 142-148, jul.-set. 1986.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Anotações sobre a efetividade do processo. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 814, p. 63-70, ago. 2003.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DANTAS, Bruno. **Recurso especial, recurso extraordinário e a nova função dos tribunais superiores no direito brasileiro**: (de acordo com o CPC de 2015 e a Lei 13.256/16). 3. ed. São Paulo: RT, 2016.

WASHINGTON D.C. The World Bank. **The World Bank's role in the electric power sector**: policies for effective institutional regulatory and financial reform. Washington: Library Of Congress, 1993.

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

WOLKART, Erik Navarro; BECKER, Daniel. Tecnologia e precedentes: do portão de Kafka ao panóptico digital pelas mãos da jurimetria. *In*: NUNES, Dierle; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; WOLKART, Erik Navarro (org.). **Inteligência Artificial e direito processual**: os impactos da virada tecnológica no direito processual. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 873-887.

Referências normativas

(Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT)

ABNT NBR 6023: 2018 – Informação e documentação – Referências – elaboração

ABNT NBR 6022:2018 – Informação e documentação – Artigo em publicação periódica técnica e/ou científica – Apresentação

ABNT NBR 6027: 2012 – Informação e documentação – Informação e documentação – Sumário – Apresentação

ABNT NBR 14724: 2011 – Informação e documentação – Trabalhos acadêmicos – Apresentação

ABNT NBR 15287: 2011 – Informação e documentação – Projetos de pesquisa – Apresentação

ABNT NBR 6034: 2005 – Informação e documentação – Índice – Apresentação

ABNT NBR 12225: 2004 – Informação e documentação – Lombada – Apresentação

ABNT NBR 6024: 2003 – Informação e documentação – Numeração progressiva das seções de um documento escrito – Apresentação

ABNT NBR 6028: 2003 – Informação e documentação – Resumo – Apresentação

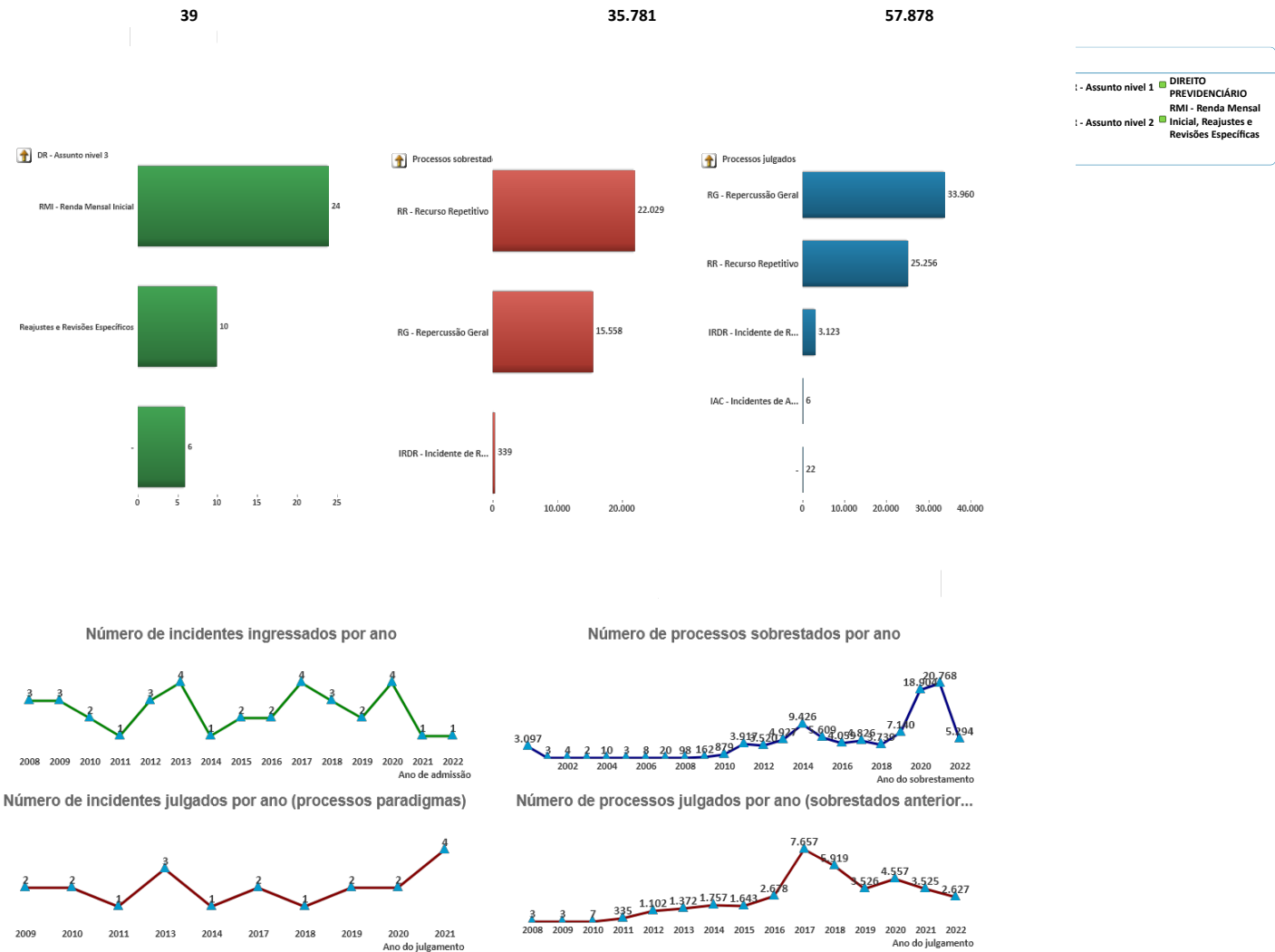
ABNT NBR 10520: 2002 – Informação e documentação – Citações em documentos – Apresentação

ANEXO A

Painel de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes
Obrigatórios em Matéria Previdenciária (Consulta em 25-08-2022)

Painel de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios

Início Gráficos Tempos Pesquisa textual Processos sobrestados



Última carga em 25/08/2022 06:01:30

ANEXO B

Ferramentas de Inteligência Artificial em implantação ou produção no CNJ, STF e STJ
(parte do documento)

APRESENTAÇÃO DOS DADOS DA 2ª FASE DA PESQUISA

3.1. Conselho Nacional de Justiça - CNJ

NOME DA INICIATIVA	Sinapses
ANO DE IMPLANTAÇÃO	2020
EQUIPE TÉCNICA	Interna e Externa (PNUD, UFG, UFPE, UnB)
EQUIPE DE CURADORIA E TREINAMENTO	Interna
SITUAÇÃO ATUAL	Em implantação
PROBLEMAS QUE BUSCA SOLUCIONAR	Todas as iniciativas são voltadas para os processos judiciais com a meta de reduzir o trabalho repetitivo e agilizar o andamento processual.
VINCULAÇÃO A UM SISTEMA JÁ EXISTENTE NO TRIBUNAL	PJe
TIPO DE TECNOLOGIA	Inteligência Computacional / Artificial
MODELOS E TÉCNICAS DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL APLICADOS NA INICIATIVA	Processamento de Linguagem Natural, Aprendizagem de máquina e Aprendizagem profunda
PROCESSO DE TREINAMENTO UTILIZADO	Supervisionado e Não supervisionado
PROBLEMA(S) MAJORITARIAMENTE ABORDADO(S) NA SOLUÇÃO	Extração de informação, categorização / classificação de documentos, agrupamento / <i>clustering</i> , recuperação de informação, geração textual, sistema de recomendação e processamento de sinais.
DESCRIÇÃO DO FUNCIONAMENTO DA INICIATIVA	É uma plataforma de modelos de Inteligência Artificial. Nela, são recebidos os modelos e, junto com o Codex (base de dados de processos judiciais), os modelos são treinados e, quando aplicáveis, implantados.
TIPO DE REPRESENTAÇÃO TEXTUAL UTILIZADA	Frequência de termos, Word Embeddings e Contextual embeddings

LINGUAGEM DE PROGRAMAÇÃO UTILIZADA	Python e Java
ARQUITETURA / PLATAFORMA PRINCIPAL DA INICIATIVA	Web, Microsserviços e Cloud providers
FERRAMENTAS DE TECNOLOGIA UTILIZADAS	Tensorflow, Scikit-Learn e Gensim. Destaca-se que, por ser uma plataforma, o Sinapses pode hospedar qualquer modelo e tecnologia de IA.
QUAL ALGORITMO APRESENTOU MELHOR RESULTADO E FOI IMPLANTADO?	Não se aplica.
INFRAESTRUTURA DE PROCESSAMENTO DE DADOS	Elasticsearch, memSQL e Kubernetes
INFRAESTRUTURA DE ARMAZENAMENTO DE DADOS	AWS S3, Elasticsearch e memSQL
BASE DE DADOS/ QUANTIDADE DE INSTÂNCIAS	Chamada de Codex, essa base de dados é um JSON de todo o processo judicial, assim como seus andamentos (movimentações) e documentos convertidos para texto. Atualmente, é formada por mais de 3 milhões de documentos.
PROCESSO DE ANOTAÇÃO DE DADOS UTILIZADO	Anotação feita durante o projeto.
A BASE UTILIZADA SE APRESENTOU SUFICIENTE PARA O TREINAMENTO DOS MODELOS DO PROJETO? FORAM IDENTIFICADOS DESAFIOS RELACIONADOS À BASE?	A base de dados foi suficiente para os treinamentos. Foram identificados diversos desafios relacionados à base.
TIPOS DE DADOS UTILIZADOS NA CONSTRUÇÃO DA SOLUÇÃO	Textos, dados tabulares, imagens, áudio e vídeo.
AVALIAÇÃO DOS MODELOS DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL	Acurácia
VALIDAÇÃO HUMANA DAS DECISÕES E DOS RESULTADOS	Sim
MONITORAMENTO DO MODELO	Ainda está em processo de implantação, mas os modelos atuais são verificados quanto à acurácia. As anomalias são reportadas manualmente.
REALIZAÇÃO DE ATUALIZAÇÃO OU APERFEIÇOAMENTO	Não
FORMA DE CALIBRAÇÃO	Manual e automático, dependendo do modelo a ser usado.
AUDITABILIDADE DO SISTEMA	Sim

ATUAL ESTÁGIO DOS RESULTADOS	Em fase de implantação.
FOI REALIZADO MAPEAMENTO DOS RESULTADOS DA UTILIZAÇÃO DA INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL NO TRIBUNAL? AS EXPECTATIVAS DE CURTO, MÉDIO E LONGO PRAZO FORAM ATENDIDAS? FOI FEITO ESTUDO PARA VALIDAR OS BENEFÍCIOS OU GANHOS EM PRODUTIVIDADE COM O USO DA SOLUÇÃO?	Ainda não foi realizado o mapeamento dos resultados, pois a plataforma está em processo de implantação.
ATUAIS LIMITAÇÕES DOS RESULTADOS ESPERADOS	Ainda não é aplicável.
RISCOS DOS MODELOS DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL APLICADOS NESTA INICIATIVA	Classificação inadequada.
PLANO DE INVESTIMENTO DO TRIBUNAL EM TECNOLOGIA PARA OS PRÓXIMOS ANOS	Aproximadamente 48 milhões de reais por ano.
O TRIBUNAL POSSUI UM CLUSTER DEDICADO AO DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS DE APRENDIZAGEM DE MÁQUINA?	Sim (com GPU).
INTEGRAÇÕES DE BASE DE DADOS EXTERNAS E SISTEMAS EXTERNOS QUE SERIAM IMPORTANTES PARA O APRIMORAMENTO E ENRIQUECIMENTO DESTA SISTEMA DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL	Integração com todos os sistemas de processo eletrônico de todos os tribunais.
DESCOBERTAS REALIZADAS APÓS O PROCESSAMENTO DOS DADOS COM USO DE TÉCNICAS DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL	Ainda não está disponível.
OUTROS PROJETOS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL QUE PODERIAM SER DESENVOLVIDOS PARA MELHORIA NA PRESTAÇÃO JURISDICCIONAL	O Sinapses é uma plataforma aberta e, portanto, pode hospedar qualquer projeto ou modelo de IA.

3.2. Supremo Tribunal Federal - STF

NOME DA INICIATIVA	Victor
ANO DE IMPLANTAÇÃO	2020
EQUIPE TÉCNICA	Interna e externa (UNB)
EQUIPE DE CURADORIA E TREINAMENTO	Interna e externa (UNB)
SITUAÇÃO ATUAL	Em produção
PROBLEMAS QUE BUSCA SOLUCIONAR	Indicação de temas de repercussão geral no âmbito recursal no STF
VINCULAÇÃO A UM SISTEMA JÁ EXISTENTE NO TRIBUNAL	STF Digital
TIPO DE TECNOLOGIA	Inteligência Computacional / Artificial
MODELOS E TÉCNICAS DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL APLICADOS NA INICIATIVA	Aprendizagem de máquina
PROCESSO DE TREINAMENTO UTILIZADO	Aprendizado supervisionado
PROBLEMA(S) MAJORITARIAMENTE ABORDADO(S) NA SOLUÇÃO	Visualização / Exploração de dados, extração de informação, categorização / classificação de documentos, otimização e sistema de recomendação.
DESCRIÇÃO DO FUNCIONAMENTO DA INICIATIVA	Os autos processuais dos feitos recursais remetidos ao STF são submetidos ao modelo, que identifica a presença de um ou mais temas de repercussão geral.
TIPO DE REPRESENTAÇÃO TEXTUAL UTILIZADA	Frequência de termos
LINGUAGEM DE PROGRAMAÇÃO UTILIZADA	Python
ARQUITETURA / PLATAFORMA PRINCIPAL DA INICIATIVA	Microserviços
FERRAMENTAS DE TECNOLOGIA UTILIZADAS	Tensorflow e Scikit-Learn.

QUAL ALGORITMO APRESENTOU MELHOR RESULTADO E FOI IMPLANTADO?	XGBoost
INFRAESTRUTURA DE PROCESSAMENTO DE DADOS	Computação distribuída
INFRAESTRUTURA DE ARMAZENAMENTO DE DADOS	Rede local
BASE DE DADOS/ QUANTIDADE DE INSTÂNCIAS	Autos processuais no período de três anos com cerca de 10 milhões de documentos.
PROCESSO DE ANOTAÇÃO DE DADOS UTILIZADO	Base pré-anotada
A BASE UTILIZADA SE APRESENTOU SUFICIENTE PARA O TREINAMENTO DOS MODELOS DO PROJETO? FORAM IDENTIFICADOS DESAFIOS RELACIONADOS À BASE?	Predominância de processos sem tema, peças sem conteúdo textual, peças agrupadas em volumes e qualidade da digitalização.
TIPOS DE DADOS UTILIZADOS NA CONSTRUÇÃO DA SOLUÇÃO	Textos e dados tabulares
AVALIAÇÃO DOS MODELOS DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL	Precisão
VALIDAÇÃO HUMANA DAS DECISÕES E DOS RESULTADOS	Sim
MONITORAMENTO DO MODELO	Comparação da inferência com a análise humana
REALIZAÇÃO DE ATUALIZAÇÃO OU APERFEIÇOAMENTO	Sim
FORMA DE CALIBRAÇÃO	Manualmente
AUDITABILIDADE DO SISTEMA	Sim
ATUAL ESTÁGIO DOS RESULTADOS	A performance inicial é satisfatória, mas carece de aprimoramento para contemplar uma quantidade mais expressiva de temas e aumentar a precisão.

FOI REALIZADO MAPEAMENTO DOS RESULTADOS DA UTILIZAÇÃO DA INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL NO TRIBUNAL? AS EXPECTATIVAS DE CURTO, MÉDIO E LONGO PRAZO FORAM ATENDIDAS? FOI FEITO ESTUDO PARA VALIDAR OS BENEFÍCIOS OU GANHOS EM PRODUTIVIDADE COM O USO DA SOLUÇÃO?	Ainda não foi realizado o mapeamento dos resultados, pois o sistema ainda se encontra em fase de análise para consolidar o uso em produção.
ATUAIS LIMITAÇÕES DOS RESULTADOS ESPERADOS	Baixa taxa de acerto para temas recentes.
RISCOS DOS MODELOS DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL APLICADOS NESTA INICIATIVA	Necessidade de treinamento constante do modelo.
PLANO DE INVESTIMENTO DO TRIBUNAL EM TECNOLOGIA PARA OS PRÓXIMOS ANOS	Transformar a Corte em 100% digital e pavimentar caminhos para prospectar outras iniciativas de IA.
O TRIBUNAL POSSUI UM CLUSTER DEDICADO AO DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS DE APRENDIZAGEM DE MÁQUINA?	Não
INTEGRAÇÕES DE BASE DE DADOS EXTERNAS E SISTEMAS EXTERNOS QUE SERIAM IMPORTANTES PARA O APRIMORAMENTO E ENRIQUECIMENTO DESTA SISTEMA DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL	Padronização no envio de autos processuais pelas Cortes de origem.
DESCOBERTAS REALIZADAS APÓS O PROCESSAMENTO DOS DADOS COM USO DE TÉCNICAS DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL	Necessidade de processo mais célere de extração de dados.
OUTROS PROJETOS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL QUE PODERIAM SER DESENVOLVIDOS PARA MELHORIA NA PRESTAÇÃO JURISDICCIONAL	Agrupamento de processos por similaridade.

3.3. Superior Tribunal de Justiça – STJ

NOME DA INICIATIVA	Athos
ANO DE IMPLANTAÇÃO	2019
EQUIPE TÉCNICA	Interna
EQUIPE DE CURADORIA E TREINAMENTO	Interna
SITUAÇÃO ATUAL	Em produção
PROBLEMAS QUE BUSCA SOLUCIONAR	Triangulação de Jurisprudência; Identificação de Temas Repetitivos; Monitoramento de Temas.
VINCULAÇÃO A UM SISTEMA JÁ EXISTENTE NO TRIBUNAL	Sistema Justiça-Web
TIPO DE TECNOLOGIA	Inteligência Computacional/Artificial
MODELOS E TÉCNICAS DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL APLICADOS NA INICIATIVA	Aprendizagem de máquina
PROCESSO DE TREINAMENTO UTILIZADO	Aprendizado Não supervisionado
PROBLEMA(S) MAJORITARIAMENTE ABORDADO(S) NA SOLUÇÃO	Categorização / classificação de documentos, agrupamento / <i>clustering</i> , recuperação de informação e otimização
DESCRIÇÃO DO FUNCIONAMENTO DA INICIATIVA	Utilizando-se de um corpus de 328 mil documentos extraídos da jurisprudência do STJ, o modelo foi treinado para a geração de representações vetoriais de documentos do escopo jurídico. Estas representações vetoriais são, então, armazenadas e utilizadas para verificação de similaridade semântica entre os documentos. O recurso permite busca por grau de similaridade e até mesmo a formação automática de grupos de documentos, bem como o monitoramento em tempo real de processos com peças semelhantes aos paradigmas apontados. A solução está completamente integrada ao sistema de acompanhamento processual da Corte, e hoje conta com aproximadamente 10 milhões de peças processuais vetorizadas.
TIPO DE REPRESENTAÇÃO TEXTUAL UTILIZADA	Word Embeddings e Paragraph Vector Model
LINGUAGEM DE PROGRAMAÇÃO UTILIZADA	Python, Java
ARQUITETURA / PLATAFORMA PRINCIPAL DA INICIATIVA	Web, Microserviços

FERRAMENTAS DE TECNOLOGIA UTILIZADAS	Gensim, Single Store e Django.
QUAL ALGORITMO APRESENTOU MELHOR RESULTADO E FOI IMPLANTADO?	Aprendizado Não supervisionado
INFRAESTRUTURA DE PROCESSAMENTO DE DADOS	Dispositivo local
INFRAESTRUTURA DE ARMAZENAMENTO DE DADOS	Rede local
BASE DE DADOS/ QUANTIDADE DE INSTÂNCIAS	Corpus com 328 mil documentos extraídos da jurisprudência do STJ.
PROCESSO DE ANOTAÇÃO DE DADOS UTILIZADO	-
A BASE UTILIZADA SE APRESENTOU SUFICIENTE PARA O TREINAMENTO DOS MODELOS DO PROJETO? FORAM IDENTIFICADOS DESAFIOS RELACIONADOS À BASE?	A qualidade dos documentos utilizados atendeu plenamente aos objetivos.
TIPOS DE DADOS UTILIZADOS NA CONSTRUÇÃO DA SOLUÇÃO	Textos
AValiação DOS MODELOS DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL	Validação da utilidade dos clusters pelos destinatários da solução.
VALIDAÇÃO HUMANA DAS DECISÕES E DOS RESULTADOS	Sim
MONITORAMENTO DO MODELO	Há uma curadoria obrigatória e contínua dos resultados.
REALIZAÇÃO DE ATUALIZAÇÃO OU APERFEIÇOAMENTO	Sim
FORMA DE CALIBRAÇÃO	Manualmente
AUDITABILIDADE DO SISTEMA	Não
ATUAL ESTÁGIO DOS RESULTADOS	Em produção e uso por toda a área-fim da Corte.

FOI REALIZADO MAPEAMENTO DOS RESULTADOS DA UTILIZAÇÃO DA INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL NO TRIBUNAL? AS EXPECTATIVAS DE CURTO, MÉDIO E LONGO PRAZO FORAM ATENDIDAS? FOI FEITO ESTUDO PARA VALIDAR OS BENEFÍCIOS OU GANHOS EM PRODUTIVIDADE COM O USO DA SOLUÇÃO?	Foi realizado o mapeamento dos resultados e as expectativas foram atendidas. Também foi elaborado um estudo para validar os ganhos e benefícios pela Secretaria Judiciária (SJD) e pelo Núcleo de Gerenciamento de Precedentes (NUGEPNAC).
ATUAIS LIMITAÇÕES DOS RESULTADOS ESPERADOS	O modelo não opera bem com documentos curtos, o que forçou a implementação de filtros para essa condição de forma a evitar respostas inadequadas.
RISCOS DOS MODELOS DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL APLICADOS NESTA INICIATIVA	O usuário ainda não adotou integralmente a solução. Há necessidade de atualização periódica, porém em janelas de tempo mais longas, de dois anos.
PLANO DE INVESTIMENTO DO TRIBUNAL EM TECNOLOGIA PARA OS PRÓXIMOS ANOS	Aproximadamente 100 milhões de reais por ano para toda a área de tecnologia.
O TRIBUNAL POSSUI UM CLUSTER DEDICADO AO DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS DE APRENDIZAGEM DE MÁQUINA?	Sim (sem GPU)
INTEGRAÇÕES DE BASE DE DADOS EXTERNAS E SISTEMAS EXTERNOS QUE SERIAM IMPORTANTES PARA O APRIMORAMENTO E ENRIQUECIMENTO DESTE SISTEMA DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL	Integração com a iniciativa Codex do CNJ.
DESCOBERTAS REALIZADAS APÓS O PROCESSAMENTO DOS DADOS COM USO DE TÉCNICAS DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL	Possibilidade de incremento da qualidade da resposta com a utilização de mais dados relacionais, triangulação de metadados, <i>outliers</i> , dentre outras.
OUTROS PROJETOS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL QUE PODERIAM SER DESENVOLVIDOS PARA MELHORIA NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL	-

NOME DA INICIATIVA	DataJud – Identificação dos assuntos TUA/CNJ
ANO DE IMPLANTAÇÃO	2021
EQUIPE TÉCNICA	Interna e externa
EQUIPE DE CURADORIA E TREINAMENTO	Interna
SITUAÇÃO ATUAL	Em desenvolvimento
PROBLEMAS QUE BUSCA SOLUCIONAR	Identificação das matérias tratadas nos feitos que aportam ao Tribunal, utilizando a codificação da Tabela Única de Assuntos do Conselho Nacional de Justiça (TUA/CNJ) de forma a alimentar a iniciativa DataJud.
VINCULAÇÃO A UM SISTEMA JÁ EXISTENTE NO TRIBUNAL	Sistema Justiça
TIPO DE TECNOLOGIA	Inteligência Computacional/Artificial
MODELOS E TÉCNICAS DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL APLICADOS NA INICIATIVA	-
PROCESSO DE TREINAMENTO UTILIZADO	Aprendizado Supervisionado
PROBLEMA(S) MAJORITARIAMENTE ABORDADO(S) NA SOLUÇÃO	Categorização / Classificação de documentos
DESCRIÇÃO DO FUNCIONAMENTO DA INICIATIVA	A solução utiliza-se das comparações vetoriais do Athos para indicar o assunto mais provável do documento, com base na experiência armazenada.
TIPO DE REPRESENTAÇÃO TEXTUAL UTILIZADA	Word Embeddings
LINGUAGEM DE PROGRAMAÇÃO UTILIZADA	Python
ARQUITETURA / PLATAFORMA PRINCIPAL DA INICIATIVA	Microserviços
FERRAMENTAS DE TECNOLOGIA UTILIZADAS	Gensim e Sigle Store.

QUAL ALGORITMO APRESENTOU MELHOR RESULTADO E FOI IMPLANTADO?	A abordagem atual, voltada para a avaliação do resultado com o aproveitamento dos vetores do Athos, é a única adotada até agora. A depender do resultado, outras abordagens para o problema serão testadas.
INFRAESTRUTURA DE PROCESSAMENTO DE DADOS	Dispositivo local
INFRAESTRUTURA DE ARMAZENAMENTO DE DADOS	Rede local
BASE DE DADOS/ QUANTIDADE DE INSTÂNCIAS	A solução utiliza os vetores do sistema Athos para localizar documentos semanticamente semelhantes sob análise. Atualmente, o Athos conta com 10 milhões de peças processuais vetorizadas.
PROCESSO DE ANOTAÇÃO DE DADOS UTILIZADO	Base pré-anotada
A BASE UTILIZADA SE APRESENTOU SUFICIENTE PARA O TREINAMENTO DOS MODELOS DO PROJETO? FORAM IDENTIFICADOS DESAFIOS RELACIONADOS À BASE?	A alteração da regra imposta pelo CNJ, que passou a exigir detalhamento no nível folha da árvore, em vez de aceitar classificações a partir do terceiro ramo, tornou o problema especialmente desafiador.
TIPOS DE DADOS UTILIZADOS NA CONSTRUÇÃO DA SOLUÇÃO	Textos e dados tabulares
AValiação DOS MODELOS DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL	Acurácia
VALIDAÇÃO HUMANA DAS DECISÕES E DOS RESULTADOS	Sim
MONITORAMENTO DO MODELO	Não se aplica. O projeto encontra-se em fase de desenvolvimento.
REALIZAÇÃO DE ATUALIZAÇÃO OU APERFEIÇOAMENTO	Não
FORMA DE CALIBRAÇÃO	Não se aplica.
AUDITABILIDADE DO SISTEMA	Sim
ATUAL ESTÁGIO DOS RESULTADOS	Os valores iniciais extraídos estão sendo avaliados pela equipe de negócio.

FOI REALIZADO MAPEAMENTO DOS RESULTADOS DA UTILIZAÇÃO DA INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL NO TRIBUNAL? AS EXPECTATIVAS DE CURTO, MÉDIO E LONGO PRAZO FORAM ATENDIDAS? FOI FEITO ESTUDO PARA VALIDAR OS BENEFÍCIOS OU GANHOS EM PRODUTIVIDADE COM O USO DA SOLUÇÃO?	Ainda não foi realizado o mapeamento dos resultados, pois a plataforma está em processo de implantação.
ATUAIS LIMITAÇÕES DOS RESULTADOS ESPERADOS	Esse mapeamento ainda não foi realizado. A expectativa é que o modelo atenda, em primeiro momento, 80% da demanda gerada pelo problema.
RISCOS DOS MODELOS DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL APLICADOS NESTA INICIATIVA	O excesso de confiança na ferramenta pode levar a uma falha na curadoria contínua, que levaria o modelo à falência em algum tempo.
PLANO DE INVESTIMENTO DO TRIBUNAL EM TECNOLOGIA PARA OS PRÓXIMOS ANOS	Aproximadamente 100 milhões de reais por ano para toda a área de tecnologia.
O TRIBUNAL POSSUI UM CLUSTER DEDICADO AO DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS DE APRENDIZAGEM DE MÁQUINA?	Não
INTEGRAÇÕES DE BASE DE DADOS EXTERNAS E SISTEMAS EXTERNOS QUE SERIAM IMPORTANTES PARA O APRIMORAMENTO E ENRIQUECIMENTO DESTA SISTEMA DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL	Não se aplica.
DESCOBERTAS REALIZADAS APÓS O PROCESSAMENTO DOS DADOS COM USO DE TÉCNICAS DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL	Detalhes não documentados inicialmente e posteriormente levantados junto à equipe de negócio promoveram um aumento aparente da acurácia da solução.
OUTROS PROJETOS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL QUE PODERIAM SER DESENVOLVIDOS PARA MELHORIA NA PRESTAÇÃO JURISDICCIONAL	-

NOME DA INICIATIVA	Indexação de Peças Processuais em Processos Originários
ANO DE IMPLANTAÇÃO	2021
EQUIPE TÉCNICA	Interna e externa
EQUIPE DE CURADORIA E TREINAMENTO	Interna
SITUAÇÃO ATUAL	Em implantação produção
PROBLEMAS QUE BUSCA SOLUCIONAR	Otimizar a identificação e indexação das peças processuais nos autos originários.
VINCULAÇÃO A UM SISTEMA JÁ EXISTENTE NO TRIBUNAL	Sistema Justiça
TIPO DE TECNOLOGIA	Inteligência Computacional/Artificial
MODELOS E TÉCNICAS DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL APLICADOS NA INICIATIVA	Visão computacional e PLN
PROCESSO DE TREINAMENTO UTILIZADO	Aprendizado Supervisionado
PROBLEMA(S) MAJORITARIAMENTE ABORDADO(S) NA SOLUÇÃO	Categorização / Classificação de documentos
DESCRIÇÃO DO FUNCIONAMENTO DA INICIATIVA	A solução utiliza visão computacional associada ao uso das comparações semânticas do Athos para identificar o início e o fim das peças processuais, bem como sua respectiva classe.
TIPO DE REPRESENTAÇÃO TEXTUAL UTILIZADA	Word Embeddings
LINGUAGEM DE PROGRAMAÇÃO UTILIZADA	Python
ARQUITETURA / PLATAFORMA PRINCIPAL DA INICIATIVA	Microserviços
FERRAMENTAS DE TECNOLOGIA UTILIZADAS	OpenCV e Gensim
QUAL ALGORITMO APRESENTOU MELHOR RESULTADO E FOI IMPLANTADO?	A abordagem aplica comparação vetorial para indicar os documentos mais semelhantes, tanto visualmente quanto textualmente.

INFRAESTRUTURA DE PROCESSAMENTO DE DADOS	Dispositivo local
INFRAESTRUTURA DE ARMAZENAMENTO DE DADOS	Rede local
BASE DE DADOS/ QUANTIDADE DE INSTÂNCIAS	Foram utilizados os índices anotados disponíveis na base de dados do STJ, assim como os vetores do Athos e as imagens das peças processuais.
PROCESSO DE ANOTAÇÃO DE DADOS UTILIZADO	Base pré-anotada
A BASE UTILIZADA SE APRESENTOU SUFICIENTE PARA O TREINAMENTO DOS MODELOS DO PROJETO? FORAM IDENTIFICADOS DESAFIOS RELACIONADOS À BASE?	Foram identificadas inconsistências que introduziram certo ruído na base. Porém, a solução mostrou-se suficientemente resiliente para lidar com eles.
TIPOS DE DADOS UTILIZADOS NA CONSTRUÇÃO DA SOLUÇÃO	Textos e imagens
AValiação DOS MODELOS DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL	Acurácia
VALIDAÇÃO HUMANA DAS DECISÕES E DOS RESULTADOS	Sim
MONITORAMENTO DO MODELO	Não se aplica.
REALIZAÇÃO DE ATUALIZAÇÃO OU APERFEIÇOAMENTO	Sim
FORMA DE CALIBRAÇÃO	Manualmente
AUDITABILIDADE DO SISTEMA	Sim
ATUAL ESTÁGIO DOS RESULTADOS	Quanto a essa iniciativa, encontra-se em produção assistida, enquanto o restante das funcionalidades vinculadas está sendo desenvolvido.
FOI REALIZADO MAPEAMENTO DOS RESULTADOS DA UTILIZAÇÃO DA INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL NO TRIBUNAL? AS EXPECTATIVAS DE CURTO, MÉDIO E LONGO PRAZO FORAM ATENDIDAS? FOI FEITO ESTUDO PARA VALIDAR OS BENEFÍCIOS OU GANHOS EM PRODUTIVIDADE COM O USO DA SOLUÇÃO?	Não foi realizado o mapeamento dos resultados, mas as observações dos usuários são muito animadoras. Somente em estágio mais avançado poder-se-á medir adequadamente estes ganhos.

ATUAIS LIMITAÇÕES DOS RESULTADOS ESPERADOS	O modelo não analisa especificamente o conteúdo da peça processual.
RISCOS DOS MODELOS DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL APLICADOS NESTA INICIATIVA	Até o presente momento, não foi identificado risco.
PLANO DE INVESTIMENTO DO TRIBUNAL EM TECNOLOGIA PARA OS PRÓXIMOS ANOS	Aproximadamente 100 milhões de reais por ano para toda a área de tecnologia.
O TRIBUNAL POSSUI UM CLUSTER DEDICADO AO DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS DE APRENDIZAGEM DE MÁQUINA?	Não
INTEGRAÇÕES DE BASE DE DADOS EXTERNAS E SISTEMAS EXTERNOS QUE SERIAM IMPORTANTES PARA O APRIMORAMENTO E ENRIQUECIMENTO DESTESistema DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL	As integrações já estão sendo implementadas ao longo do desenvolvimento da ferramenta.
DESCOBERTAS REALIZADAS APÓS O PROCESSAMENTO DOS DADOS COM USO DE TÉCNICAS DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL	-
OUTROS PROJETOS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL QUE PODERIAM SER DESENVOLVIDOS PARA MELHORIA NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL	-

NOME DA INICIATIVA	Identificação de Fundamentos de Inadmissão do REsp
ANO DE IMPLANTAÇÃO	2021
EQUIPE TÉCNICA	Interna
EQUIPE DE CURADORIA E TREINAMENTO	Interna
SITUAÇÃO ATUAL	Em desenvolvimento
PROBLEMAS QUE BUSCA SOLUCIONAR	Otimizar a atividade de análise de admissibilidade dos Agravos em Recurso Especial.
VINCULAÇÃO A UM SISTEMA JÁ EXISTENTE NO TRIBUNAL	Sistema Justiça
TIPO DE TECNOLOGIA	Inteligência Computacional/Artificial
MODELOS E TÉCNICAS DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL APLICADOS NA INICIATIVA	Processamento de Linguagem Natural
PROCESSO DE TREINAMENTO UTILIZADO	Aprendizado Supervisionado
PROBLEMA(S) MAJORITARIAMENTE ABORDADO(S) NA SOLUÇÃO	Extração de informação, Categorização/ Classificação de documentos
DESCRIÇÃO DO FUNCIONAMENTO DA INICIATIVA	A solução lê uma peça relativa à análise de admissibilidade realizada pelo tribunal a quo, que restou negativa, identifica e lista os fundamentos aplicados para inadmitir o Recurso Especial.
TIPO DE REPRESENTAÇÃO TEXTUAL UTILIZADA	Frequência de termos
LINGUAGEM DE PROGRAMAÇÃO UTILIZADA	Python
ARQUITETURA / PLATAFORMA PRINCIPAL DA INICIATIVA	Web
FERRAMENTAS DE TECNOLOGIA UTILIZADAS	Scikit-Learn, NLTK, Gensim, Spacy.
QUAL ALGORITMO APRESENTOU MELHOR RESULTADO E FOI IMPLANTADO?	Em análise

INFRAESTRUTURA DE PROCESSAMENTO DE DADOS	Dispositivo local
INFRAESTRUTURA DE ARMAZENAMENTO DE DADOS	Rede local
BASE DE DADOS/ QUANTIDADE DE INSTÂNCIAS	Foi utilizada uma base histórica com aproximadamente 340 mil documentos relativos à análise de admissibilidade do REsp e 750 mil anotações.
PROCESSO DE ANOTAÇÃO DE DADOS UTILIZADO	Base pré-anotada
A BASE UTILIZADA SE APRESENTOU SUFICIENTE PARA O TREINAMENTO DOS MODELOS DO PROJETO? FORAM IDENTIFICADOS DESAFIOS RELACIONADOS À BASE?	Foram identificadas inconsistências nos dados anotados, mas como a base é extensa, acredita-se que esses ruídos não serão capazes de gerar grande impacto no resultado.
TIPOS DE DADOS UTILIZADOS NA CONSTRUÇÃO DA SOLUÇÃO	Textos e dados tabulares
AValiação DOS MODELOS DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL	Acurácia
VALIDAÇÃO HUMANA DAS DECISÕES E DOS RESULTADOS	Sim
MONITORAMENTO DO MODELO	Não se aplica.
REALIZAÇÃO DE ATUALIZAÇÃO OU APERFEIÇOAMENTO	Sim
FORMA DE CALIBRAÇÃO	Manualmente
AUDITABILIDADE DO SISTEMA	Sim
ATUAL ESTÁGIO DOS RESULTADOS	Não se aplica.

FOI REALIZADO MAPEAMENTO DOS RESULTADOS DA UTILIZAÇÃO DA INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL NO TRIBUNAL? AS EXPECTATIVAS DE CURTO, MÉDIO E LONGO PRAZO FORAM ATENDIDAS? FOI FEITO ESTUDO PARA VALIDAR OS BENEFÍCIOS OU GANHOS EM PRODUTIVIDADE COM O USO DA SOLUÇÃO?	Não foi realizado o mapeamento dos resultados.
ATUAIS LIMITAÇÕES DOS RESULTADOS ESPERADOS	Há necessidade de curadoria contínua por parte dos usuários da solução.
RISCOS DOS MODELOS DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL APLICADOS NESTA INICIATIVA	Não foram identificados, até o momento, riscos.
PLANO DE INVESTIMENTO DO TRIBUNAL EM TECNOLOGIA PARA OS PRÓXIMOS ANOS	-
O TRIBUNAL POSSUI UM CLUSTER DEDICADO AO DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS DE APRENDIZAGEM DE MÁQUINA?	Não
INTEGRAÇÕES DE BASE DE DADOS EXTERNAS E SISTEMAS EXTERNOS QUE SERIAM IMPORTANTES PARA O APRIMORAMENTO E ENRIQUECIMENTO DESTA SISTEMA DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL	A integração será contemplada na implementação do sistema.
DESCOBERTAS REALIZADAS APÓS O PROCESSAMENTO DOS DADOS COM USO DE TÉCNICAS DE INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL	-
OUTROS PROJETOS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL QUE PODERIAM SER DESENVOLVIDOS PARA MELHORIA NA PRESTAÇÃO JURISDICCIONAL	-

ANEXO C

Acordo firmado entre o INSS, o Ministério Público Federal e o INSS no Recurso Extraordinário n. 1171152 estabelecendo prazo máximo para análise dos requerimentos de benefícios administrados pelo INSS, considerando a complexidade de cada um dos benefícios



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.171.152/SC

RELATOR: MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES

RECORRENTE: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS

RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PETIÇÃO ARESV/PGR Nº 398771/2020

Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes,

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, tendo em vista a petição protocolada pelo Instituto de Estudos Previdenciários (IEPREV) em que requer ingresso na qualidade de *amicus curiae* (Petição 99535/2020), bem como a não homologação pelo Supremo Tribunal Federal do termo de acordo judicial apresentado pelas partes nestes autos, vem manifestar-se nos seguintes termos.

O presente recurso extraordinário é representativo do Tema 1066 da sistemática da Repercussão Geral, referente à *“possibilidade de o Poder Judiciário (i) estabelecer prazo para o Instituto Nacional do Seguro Social realizar perícia médica nos segurados da Previdência Social e (ii) determinar a implantação do benefício previdenciário postulado, caso o exame não ocorra no prazo”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O processo originou-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra o INSS com o objetivo de garantir aos beneficiários da previdência social que dependam de avaliação da incapacidade para fins de concessão de benefícios o direito à realização de perícia em prazo razoável, bem como para assegurar a concessão provisória do benefício até a realização do exame pericial, caso ultrapassado o prazo.

No último dia 17 de novembro, após tratativas do Grupo de Trabalho Interinstitucional Previdência e Assistência Social, instituído pela 1ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF e composto por representantes do Ministério Público Federal, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), da Secretaria de Previdência, da Defensoria Pública da União, do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União, as partes juntaram aos autos proposta de termo de acordo a ser submetida à Corte Suprema para homologação.

A busca pela solução consensual da questão se deu com o intuito de que as partes encontrassem uma alternativa que, de um lado, garantisse aos beneficiários da previdência social a realização das perícias necessárias para a concessão de benefícios em prazo razoável e, de outro, possibilitasse ao INSS prévia programação para a promoção de medidas que pudessem melhorar a estrutura de atendimento aos segurados, sem imposições judiciais que causassem tumulto administrativo e prejuízo à prestação dos serviços.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O ajustamento entre as partes prevê, em síntese: *(i)* prazos máximos para que o INSS conclua os processos administrativos de reconhecimento inicial de direitos previdenciários e assistenciais operacionalizados pelo órgão; *(ii)* prazo máximo para que a União promova a realização de perícias médicas necessárias à instrução e análise dos processos administrativos de reconhecimento inicial de direitos previdenciários e assistenciais operacionalizados pelo INSS; *(iii)* prazo máximo para a realização da avaliação social nos benefícios previdenciários e assistenciais em que a aferição da deficiência for requisito à concessão do benefício; e *(iv)* recomendação de prazos para o cumprimento de determinações judiciais.

Em contrapartida, estabelece que: *(i)* o acordo celebrado há de pôr fim ao presente processo com resolução de mérito, na forma do art. 487, III, do Código de Processo Civil, produzindo coisa julgada, com efeitos nacionais, conforme disposto no art. 503 do Código de Processo Civil e no art. 16 da Lei 7.347/1985 c/c o art. 103 do Código de Defesa do Consumidor; *(ii)* a homologação do acordo terá efeito vinculante sobre as ações coletivas já ajuizadas que tratem do mesmo tema deste paradigma, nos termos do art. 927, III, do Código de Processo Civil; *(iii)* em relação às ações judiciais já transitadas em julgado, que tratem da mesma matéria, a homologação caracterizará superveniente modificação no estado de fato e de direito, limitando os efeitos dos respectivos títulos judiciais à data da homologação



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

do acordo (art. 505, I, do CPC); e *(iv)* o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União emitirão orientações aos seus membros, dando-lhes ciência quanto ao conteúdo do ajuste, de modo a torná-lo instrumento de efetiva prevenção de litígios.

O Instituto de Estudos Previdenciários (IEPREV), na petição em que requer seu ingresso no processo como *amicus curiae*, posiciona-se pela não homologação do acordo, ao argumento de que o deferimento constituiria *(i)* violação aos princípios constitucionais da dignidade humana, da legalidade, da moralidade, da eficiência e da separação dos poderes; *(ii)* afronta ao art. 49 da Lei 9.784/1999; *(iii)* extrapolação dos limites da questão submetida a julgamento neste representativo da repercussão geral; e *(iv)* inobservância ao decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 350 (RE 631.240/MG).

Afirma que os valores recebidos a título de benefícios previdenciários pelos segurados e dependentes do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) têm natureza alimentar, destinando-se à manutenção da subsistência e à preservação da dignidade humana dos beneficiários e de seus familiares.

Sustenta que não é aceitável a demora do INSS em realizar a análise dos requerimentos administrativos de benefícios previdenciários e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

assistenciais, asseverando que morosidade no atendimento constitui afronta aos princípios que norteiam a atuação da Administração Pública, especialmente aos princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência, além de consubstanciar desrespeito à dignidade da pessoa humana.

Acrescenta que a minuta de acordo assinada pelos entes litigantes extrapola os limites da questão submetida a julgamento neste Tema 1066 da repercussão geral, bem como conflita com o entendimento firmado pela Suprema Corte no julgamento do Tema 350 (RE 631.240/MG), no sentido de que a ausência de resposta ao requerimento administrativo no prazo de 45 dias, na forma do art. 41-A, § 5º, da Lei 8.213/1991, acarreta o reconhecimento da demora da Administração Pública, configurando o interesse de agir.

Consigna que a matéria objeto do acordo já estaria regulamentada por lei, pois o art. 49 da Lei 9.784/1999 dispõe que a Administração Pública Federal, concluída a instrução do processo administrativo, tem o prazo de até 30 dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada, de modo que não poderia o Judiciário estabelecer qualquer prazo diferente, sob pena de ilegalidade e violação do princípio da separação dos poderes.

Improcedem, no entanto, as alegações.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Em primeiro lugar, não obstante a possibilidade de participação dos chamados *amici curiae* na resolução de demandas judiciais, sobretudo nos processos objetivos e de repercussão geral, cuja natureza tende a ser de notório impacto social e econômico, importante mencionar que os colaboradores admitidos nessa qualidade não detêm prerrogativas amplas, que possam consubstanciar interferência na solução da lide.

É certo, por exemplo, nos expressos termos da legislação processual pertinente¹, bem como da jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal, que os *amici curiae* não têm legitimidade para recorrer das decisões de mérito, ainda que tenham participado do julgamento mediante a oferta de elementos de informação.²

1 Estabelece o Código de Processo Civil quanto ao tema:

“Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

§ 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º.”

2 Nesse sentido, por exemplo, o decidido na ADPF 77, Ministro Teori Zavascki, DJe 16 abr. 2015, assim ementado:

“CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM FACE DE DECISÃO CAUTELAR DEFERIDA EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF). OPOSIÇÃO POR AMICUS CURIAE. AUSÊNCIA DE LEGITIMAÇÃO. EMBARGOS DECLARATÓRIOS NÃO CONHECIDOS. 1. Segundo jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal, colaboradores admitidos em processos objetivos e causas com repercussão geral na condição de amicus curiae não detêm legitimidade para recorrer de decisões de mérito, ainda que tenham participado do julgamento mediante a oferta de elementos de informação. 2. Embargos de declaração não conhecidos.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Cabe ao *amicus curiae* oferecer subsídios para a resolução da causa, sobretudo nas questões técnico-jurídicas de maior complexidade, contribuindo com o julgador. A tradução literal para “*amigo da corte*” bem evidencia o papel que há de desempenhar como participante da lide e sintetiza a razão de ser eminentemente colaborativa do instituto.

Assim, tendo as partes deste processo, após diálogos que culminaram com os termos do acordo, chegado a condições que podem proporcionar solução amigável para a composição do litígio, tal iniciativa não há de ser obstada com base em argumentos trazidos pelo participante colaborador, mas, ao revés, há de ser favorecida e viabilizada pelo Judiciário.

O processo civil contemporâneo tem na autocomposição um dos seus principais pilares. O encerramento do conflito pelo consentimento espontâneo dos envolvidos, com resolução do processo, é considerada, atualmente, forma prioritária de pacificação social.

O atual Código de Processo Civil reforça essa ideia, trazendo em seu art. 3º, parágrafos 2º e 3º, previsão que se traduz em verdadeira valorização da solução consensual dos conflitos por meio da inserção de diretrizes principiológicas que se irradiam por todo o regramento processual pátrio. A inovação foi assinalada pela Doutrina:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O Poder Legislativo tem reiteradamente incentivado a autocomposição, com a edição de diversas leis neste sentido. O CPC ratifica e reforça essa tendência: a) dedica um capítulo inteiro para regular a mediação e a conciliação (arts. 165-175); b) estrutura o procedimento de modo a pôr a tentativa de autocomposição como ato anterior ao oferecimento da defesa pelo réu (arts. 334 e 695); c) permite a homologação judicial de acordo extrajudicial de qualquer natureza (art. 515, III; art. 725, VIII); d) permite que, no acordo judicial, seja incluída matéria estranha ao objeto litigioso do processo (art. 515, § 2º); e) permite acordos processuais (sobre o processo, não sobre o objeto do litígio) atípicos (art. 190). A Lei n. 13.140/2015 disciplina exaustivamente a mediação, em geral, e a autocomposição envolvendo o Poder Público (arts. 32-40). A Lei 13.467/2017, que procedeu à reforma da legislação trabalhista, previu expressamente a possibilidade de as partes do conflito trabalhista levarem à homologação judicial acordo extrajudicial sobre essa matéria (arts. 855-B a 855-E, CLT).

O sistema do direito processual civil brasileiro é, enfim, estruturado no sentido de estimular a autocomposição. Não por acaso, no rol das normas fundamentais do processo civil, estão os §§ 2º e 3º do art. 3º do CPC: “§ 2º O Estado O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”.

(...)

Pode-se, inclusive, defender atualmente a existência de um princípio do estímulo estatal à solução por autocomposição – obviamente para os casos em que ela é recomendável. Trata-se de princípio que orienta toda a atividade estatal na solução dos conflitos jurídicos.³

O acordo feito nestes autos assegura que os requerimentos dirigidos ao INSS sejam apreciados em prazos razoáveis e uniformes, garantindo, por outro lado, a resolução de inúmeras demandas que aguardam definição do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, diminuindo

3 DIDIER JR, Fredie. *Curso de direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 22ª ed. - Salvador: Editora JusPodivm, 2020, pág. 210-211.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

o número de litígios, bem como de determinações judiciais de conteúdo e abrangência territorial diversos contra a autarquia.

Nos termos do ajuste firmado, foi estipulado o prazo máximo de até 90 dias para análise dos requerimentos de benefícios administrados pelo INSS, considerando a complexidade de cada um dos benefícios.

A fixação do prazo máximo de 90 dias decorre da interpretação sistemática das disposições da Lei 8.213/1991 (art. 41-A, § 5º) e da Lei 9.784/199 (art. 49). O primeiro dispositivo legal determina que o pagamento do benefício será efetuado em até quarenta e cinco dias após a data da apresentação, pelo segurado, da documentação necessária à sua concessão. Já a legislação referente ao processo administrativo permite a prorrogação por igual período expressamente motivada.

Considerando ambas as disposições legais, bem como a atual situação de acúmulo de requerimentos administrativos que aguardam análise, verifica-se que há justificativa para a prorrogação de igual prazo (previsto na legislação especial – Lei de Benefícios Previdenciários) para o exame dos pedidos de benefícios.

Esse Supremo Tribunal Federal também tem precedente em que determina a aplicação do referido prazo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No RE 631.240/MG, que discutia a necessidade de prévio requerimento administrativo nas ações de concessão de benefícios, estabeleceu a Corte que *“nas ações sobrestadas, o autor será intimado a dar entrada no pedido administrativo em 30 dias, sob pena de extinção do processo. Comprovada a postulação administrativa, o INSS será intimado a se manifestar acerca do pedido em até 90 dias, prazo dentro do qual a Autarquia deverá colher todas as provas eventualmente necessárias e proferir decisão”* (Ministro Roberto Barroso, DJe 3 set. 2014).

Desse modo, o prazo de 90 dias, além de estar amparado na legislação pertinente, encontra respaldo na jurisprudência da Suprema Corte, o que evidencia a razoabilidade e a proporcionalidade do prazo máximo fixado, principalmente considerando o acúmulo de requerimentos que aguardam exame pelo INSS.

Embora os prazos acordados possam não ser considerados ideais, representam uma redução significativa quando comparados aos atualmente praticados. Conforme pode ser verificado na tabela abaixo, o prazo médio para análise dos requerimentos é bem superior ao previsto no acordo:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ESPÉCIE	PRAZO PARA CONCLUSÃO PREVISTO NO ACORDO	PRAZO MÉDIO REFERENTE AO SEGUNDO SEMESTRE DE 2019
Benefício assistencial à pessoa com deficiência	90 dias	273
Benefício assistencial ao idoso	90 dias	212
Aposentadorias, salvo por invalidez (acidentária e comum)	90 dias	Por idade: 163 Por tempo: 187 Especial: 269
Aposentadoria por invalidez comum e acidentária (aposentadoria por incapacidade permanente)	45 dias	Comum: 81 Acidentária: 80
Salário maternidade	30 dias	78
Pensão por morte	60 dias	Comum: 106 Acidentária: 98
Auxílio-reclusão	60 dias	124
Auxílio-doença comum e por acidente do trabalho (auxílio temporário por incapacidade)	45 dias	Comum: 25 Acidentário: 18
Auxílio-acidente	60 dias	Comum: 81 Acidentário: 110



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O que se objetiva com o ajuste é garantir que a análise dos requerimentos seja realizada nos prazos máximos fixados no termo de acordo, assegurando, com isso, igualdade entre os beneficiários, proporcionando-se o atendimento a todos em tempo semelhante e razoável.

Registre-se a existência de um grande número de ações requerendo provimento judicial que obrigue a autarquia a analisar os pedidos administrativos de benefícios. As referidas decisões têm sido cumpridas em detrimento dos demais beneficiários, inclusive gerando uma demora, ainda maior, para os requerentes que deixam de judicializar suas demandas, colocando aqueles que ingressaram em juízo em posição privilegiada em relação aos demais que permanecem na fila regular de atendimento.

O enorme número de ações ajuizadas, a pretexto de assegurar o direito individual de apreciação do requerimento administrativo, mostra-se contrário aos interesses da coletividade protegida e viola o princípio da isonomia, haja vista que, para dar cumprimento às determinações judiciais, outros atendimentos são diferidos, preterindo a ordem cronológica. Portanto, foi firmado o acordo a fim de evitar injustiças entre pessoas que se encontram na mesma situação fático-jurídica, buscando-se efetivar a igualdade entre os beneficiários.

Há de ser ressaltado que o acordo firmado entre os signatários não obsta o acesso à justiça, mas proporciona igualdade entre os requerentes. O que se



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

pretende é algo diverso da extinção ou diminuição de direitos, mas sim garantir acesso igualitário a pessoas que se encontram na mesma situação, considerando-se o atual cenário de acúmulo de pedidos.

Considerando a essencialidade dos benefícios requeridos junto ao INSS, que têm o caráter de substituir os rendimentos do trabalho ou de conceder prestação de assistência social a idosos e pessoas com deficiência, há de se estimular propostas de autocomposição que, como a presente, ao contrário do que apregoa o *amicus curiae* em sua manifestação, resultem em efetiva tutela do princípio da dignidade humana e na implementação de políticas públicas previdenciárias e assistenciais.

As atividades desempenhadas pelos órgãos de previdência são de relevante e notório interesse público, de modo que o ajuste de prazos razoáveis – que garanta o atendimento aos beneficiários em tempo plausível, bem como possibilite a melhora progressiva da estrutura administrativa autárquica – há de ser respaldado pela Suprema Corte.

Portanto, o solucionamento conciliatório, célere e uniforme da questão, ao contrário de afrontar a dignidade humana e os princípios que norteiam a atuação administrativa, harmoniza-se com o interesse público, mostrando-se de fundamental importância a ratificação da transação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA seja indeferido o pedido constante da Petição 99535/2020, homologando-se o termo de acordo firmado nestes autos.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

[VCM - IF]