

Automação da análise de benefícios no INSS e seus limites probatórios no devido processo administrativo

Automation of benefit application assessment at the INSS and its evidentiary limits under administrative due process

Havila Oliveira da Luz¹

Maria Eduarda dos Santos Silva²

Júlia Feitosa Costa³

Resumo

A automação do reconhecimento de direitos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) amplia a capacidade de processamento de requerimentos, mas exige compatibilidade entre eficiência e garantias processuais. Este artigo analisa seus limites quanto à instrução probatória, à motivação das decisões e à possibilidade de contestação. Adota abordagem qualitativa, com revisão bibliográfica narrativa e análise documental de legislação, atos administrativos e auditorias oficiais. Os resultados identificam riscos relacionados à prevalência de respostas de formulários sobre documentos anexados, ao tratamento inadequado de pendências cadastrais, à insuficiência de registros que permitam compreender a decisão e à criação de exigências desnecessárias. A análise diferencia benefícios previdenciários e assistenciais, bem como inconsistência operacional, risco de erro e indeferimento indevido. Sustenta-se que a padronização decisória não é, por si, ilegal, mas se torna incompatível com o devido processo quando impede a apreciação de provas relevantes ou a compreensão dos fundamentos do ato. As evidências examinadas não permitem estabelecer relação causal entre automação e crescimento da judicialização. Conclui-se que a legitimidade da análise automatizada depende de procedimentos de saneamento, motivação suficiente, rastreabilidade, canais acessíveis de contestação e supervisão humana adequada à complexidade e ao risco, além de avaliação da qualidade das decisões.

Palavras-chave: automação; benefícios do INSS; instrução probatória; devido processo administrativo; motivação.

¹ Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Presidente Antônio Carlos Afya, Araguaína, Tocantins. E-mail: havilaoliv@gmail.com.

² Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Presidente Antônio Carlos Afya, Araguaína, Tocantins. E-mail: mariasilvass2651@gmail.com.

³ Mestra pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Advogada e docente do Centro Universitário Presidente Antônio Carlos Afya, Araguaína, Tocantins. E-mail: julia.feitosa@afya.com.br.

Abstract

Automation of the recognition of entitlements by Brazil's National Social Security Institute (INSS) expands its capacity to process benefit applications but requires compatibility between efficiency and procedural safeguards. This article examines its limits regarding evidentiary assessment, reasoned decisions and opportunities to challenge administrative outcomes. It adopts a qualitative approach combining a narrative literature review with documentary analysis of legislation, administrative rules and official audits. The findings identify risks arising from the prioritization of form responses over supporting documents, inadequate handling of incomplete administrative records, insufficient documentation of decision grounds and unnecessary requests for additional information. The analysis distinguishes social insurance from social assistance benefits, as well as operational inconsistencies, risks of error and wrongful denials. Standardized decision-making is not inherently unlawful; however, it conflicts with administrative due process when it prevents the assessment of relevant evidence or an understanding of the reasons for a decision. The evidence examined does not establish a causal relationship between automation and increasing litigation. The article concludes that legitimate automated assessment requires procedures for remedying deficiencies, adequate reasoning, traceability, accessible challenge mechanisms and human oversight proportionate to complexity and risk, together with decision-quality monitoring.

Keywords: automation; INSS benefits; evidentiary assessment; administrative due process; reasoned decisions.

1 Introdução

A transformação digital dos serviços públicos modifica os meios pelos quais o cidadão apresenta informações, comprova situações jurídicas e acompanha a atuação administrativa. No Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), essa mudança envolve tanto o recebimento eletrônico de requerimentos quanto o processamento automatizado de etapas relacionadas ao reconhecimento de direitos. A distinção é relevante: disponibilizar um procedimento em meio digital não significa automatizar sua decisão, assim como automatizar tarefas não demonstra, necessariamente, o emprego de inteligência artificial.

O Decreto nº 8.539/2015 inseriu o uso do meio eletrônico na disciplina geral do processo administrativo federal, associando-o a objetivos de eficiência, segurança, transparência e ampliação do acesso. A Lei nº 14.129/2021, por sua vez, estabeleceu princípios e instrumentos de Governo Digital. No campo previdenciário, o art. 179-A, § 1º, do Regulamento da Previdência Social prevê procedimentos automatizados de atendimento e prestação de serviços por canais remotos. Esses fundamentos autorizam a modernização dos instrumentos de atuação, sem afastar as garantias materiais e processuais aplicáveis à Administração (Brasil, 1999a, 2015, 2021).

A automação pode reduzir atividades repetitivas e viabilizar o processamento de demandas cujos requisitos estejam suficientemente demonstrados nas bases disponíveis. Contudo, a passagem de informações cadastrais para uma conclusão jurídica exige que o

procedimento reconheça situações de incompletude, contradição ou necessidade de prova complementar. Se o sistema transforma uma resposta inadequadamente preenchida em motivo definitivo de indeferimento, apesar da existência de documentos relevantes, a eficiência operacional pode coexistir com instrução insuficiente.

O problema assume especial relevância em prestações destinadas à proteção social. O recebimento do benefício pode depender da comprovação de vínculos, contribuições, dependência, atividade rural, deficiência ou vulnerabilidade econômica, conforme a espécie. Esses fatos nem sempre estão integralmente representados em campos estruturados. A dificuldade de utilização de ferramentas digitais também pode afetar a qualidade das informações prestadas, de modo que o desenho do procedimento participa das condições concretas de exercício do direito.

Parte-se, assim, da seguinte questão: em que medida a automação da análise de requerimentos no INSS pode afetar a instrução probatória, a motivação das decisões e o exercício do contraditório pelo requerente? O objetivo geral consiste em analisar a compatibilidade das rotinas automatizadas com as garantias do devido processo administrativo. Especificamente, busca-se distinguir as tecnologias envolvidas, sistematizar o regime jurídico pertinente e confrontá-lo com achados documentais sobre prova, exigência, motivação e revisão, delimitando também as inferências possíveis sobre judicialização.

A hipótese examinada é a de que os limites jurídicos da automação decorrem principalmente de sua incapacidade, em determinados fluxos, de tratar adequadamente situações que exigem saneamento, apreciação contextual da prova ou explicação individualizada. Não se pressupõe que toda decisão automática seja inválida, nem que a intervenção humana elimine qualquer possibilidade de erro. Investiga-se se a configuração do procedimento preserva condições suficientes para o reconhecimento do direito e para o controle da decisão.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, com procedimentos bibliográfico e documental. O referencial conceitual é articulado à legislação e a documentos oficiais de controle, especialmente duas auditorias da Auditoria-Geral do INSS e o Acórdão nº 634/2025 do Tribunal de Contas da União (TCU). A contribuição do estudo consiste em distinguir falhas de instrução, insuficiência de motivação e riscos de desenho dos sistemas, evitando tratar indicadores distintos como se exprimissem uma única taxa de erro da automação.

O artigo apresenta, inicialmente, as distinções tecnológicas e o regime jurídico da instrução administrativa. Em seguida, descreve o percurso metodológico e examina os

achados documentais. Por fim, discute critérios para uma automação compatível com as garantias processuais e os limites das evidências relativas à judicialização.

2 Automação e garantias do processo administrativo

2.1 Distinções tecnológicas relevantes à análise jurídica

A digitalização documental corresponde à conversão de um suporte físico em representação digital. Já a transformação digital de um serviço envolve mudanças mais amplas em seus canais, fluxos e formas de organização. Nenhuma dessas operações, isoladamente, comprova que a decisão final seja produzida por mecanismo autônomo. Para a análise jurídica, é necessário identificar qual atividade foi automatizada e qual efeito essa atividade produz sobre a situação do requerente.

A automação por regras executa operações previamente configuradas a partir de condições reconhecidas pelo sistema. Pode abranger conferência de campos, consulta a bases, emissão de comunicações ou encaminhamento de tarefas. A automação robótica de processos, usualmente identificada pela sigla RPA, de Robotic Process Automation, permite executar tarefas repetitivas por interação com aplicações e suas interfaces. Sua presença não significa que o sistema compreenda o conteúdo jurídico de todos os documentos processados. Madakam, Holmukhe e Jaiswal (2019) situam a RPA no contexto da reorganização de atividades e da execução automatizada de rotinas.

O reconhecimento óptico de caracteres, conhecido como OCR, é igualmente distinto da valoração da prova. A conversão de caracteres de uma imagem em texto processável pode facilitar o acesso à informação, mas não resolve, por si, questões como autenticidade, pertinência temporal, força probatória ou suficiência de determinado documento. A leitura técnica de um arquivo e seu exame jurídico constituem operações diferentes, ainda que possam integrar um mesmo fluxo.

A inteligência artificial também não se confunde com qualquer operação automática. A definição atualizada da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico destaca a capacidade de inferir como produzir resultados a partir de entradas, com diferentes graus de autonomia e adaptabilidade. O memorando explicativo contempla aprendizado de máquina e abordagens baseadas em conhecimento. Portanto, a ausência de aprendizado contínuo não basta para excluir um sistema do campo da IA; tampouco a denominação comercial de uma ferramenta demonstra que ela utilize essas técnicas (OECD, 2024).

O estudo de Barchilon, Escovedo e Kalinowski (2022) sobre aprendizado de máquina aplicado a resultados de pedidos de benefícios exemplifica uma investigação científica nesse domínio. É necessário, entretanto, distinguir a avaliação de modelos em pesquisa da comprovação de sua utilização institucional. A existência de um experimento acadêmico não permite atribuir sua arquitetura ou seus resultados às decisões efetivamente produzidas pela autarquia.

As tecnologias devem ser examinadas a partir de sua função no procedimento. Uma ferramenta de orientação ao cidadão, um mecanismo de extração de texto, uma rotina de integração cadastral e um sistema de conclusão de tarefas não realizam necessariamente a mesma atividade. Essa identificação funcional evita tanto atribuir à IA falhas decorrentes de regras determinísticas quanto desconsiderar riscos jurídicos apenas porque determinada decisão não foi classificada tecnicamente como inteligência artificial.

2.2 Prova cadastral e dever de saneamento

O Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) constitui fonte relevante para a comprovação de vínculos, remunerações e contribuições. Sua utilização permite que a Administração aproveite informações já disponíveis, evitando exigir do interessado a reprodução desnecessária de dados que o próprio Poder Público possui. A força probatória do cadastro, contudo, deve ser compreendida em conjunto com os instrumentos de inclusão e correção de informações.

O art. 29-A da Lei nº 8.213/1991 admite que o segurado solicite inclusão, exclusão ou retificação de informações, mediante comprovação. O Regulamento da Previdência Social também disciplina situações em que a ausência ou a dúvida sobre os registros exige documentação. A consequência jurídica é que uma lacuna cadastral não pode ser convertida, sem exame das regras aplicáveis, em prova definitiva da inexistência do fato alegado (Brasil, 1991, 1999a).

A Lei nº 9.784/1999 articula a atuação do interessado com o dever administrativo de instrução. Seus arts. 29 e 38 permitem compreender a produção e a consideração de elementos probatórios como parte da formação da decisão. O interessado pode apresentar documentos e alegações, enquanto a Administração deve examinar o material pertinente e conduzir as diligências necessárias ao esclarecimento da matéria. Isso não elimina os requisitos legais específicos de cada benefício, mas impede que a insuficiência de um registro eletrônico encerre automaticamente uma questão que ainda admite saneamento (Brasil, 1999b).

A carta de exigência integra esse conjunto de instrumentos. O art. 566 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022 vincula sua emissão à ausência de elemento necessário ao reconhecimento do direito ou serviço. A aplicação da regra depende da deficiência identificada, dos documentos já apresentados e da possibilidade jurídica de complementação. Não se extrai daí a obrigatoriedade de emitir exigência antes de qualquer indeferimento, independentemente da situação concreta (INSS, 2022).

Também não se deve confundir insuficiência de prova com ausência de direito. Quando o sistema identifica uma contradição entre o formulário e os anexos, permanece necessário determinar qual informação deve ser esclarecida e qual providência é adequada. O encaminhamento para apreciação humana, a correção de dados e a solicitação de documento pertinente podem constituir respostas distintas a situações que uma regra binária não consegue resolver de maneira suficiente.

A instrução adequada ainda exige proporcionalidade. Uma comunicação que apenas acumula solicitações genéricas pode criar obstáculos sem melhorar a análise. A exigência deve esclarecer o fato controvertido, a utilidade do documento e o modo de cumprimento. Desse modo, o dever de saneamento não se reduz à quantidade de comunicações expedidas, mas à sua aptidão para permitir uma decisão juridicamente fundamentada.

2.3 Motivação e proteção de dados nas decisões automatizadas

A Constituição assegura o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa também na esfera administrativa. Esses direitos se articulam aos princípios do art. 37 e à garantia de duração razoável do processo. A eficiência, por conseguinte, deve ser interpretada em conjunto com a legalidade e a possibilidade de participação do administrado, e não como autorização para abreviar etapas indispensáveis ao esclarecimento do direito (Brasil, 1988).

No plano legal, o art. 50 da Lei nº 9.784/1999 exige indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, particularmente nos atos que neguem, limitem ou afetem direitos. A motivação deve permitir compreender a relação entre os elementos relevantes do caso e a conclusão. Entretanto, o § 2º admite reprodução mecânica de fundamentos em assuntos da mesma natureza, desde que preservados os direitos e as garantias dos interessados. A utilização de modelos, portanto, não é incompatível, em abstrato, com a validade do ato (Brasil, 1999b).

A insuficiência surge quando a padronização elimina informações necessárias à compreensão do caso. Uma negativa baseada apenas em fórmula genérica pode impedir que o requerente identifique qual requisito deixou de ser atendido, qual período não foi reconhecido ou por que um documento foi considerado inadequado. A crítica jurídica deve recair sobre

essa insuficiência, demonstrada concretamente, e não apenas sobre a circunstância de o texto ter sido produzido por uma rotina automática.

Na disciplina interna do INSS, o art. 574 da IN nº 128/2022 estabelece exigências de fundamentação e análise das provas. A decisão não se satisfaz com a simples reprodução da justificativa disponível no sistema corporativo. Trata-se de parâmetro que deve orientar a configuração das rotinas e o conteúdo disponibilizado ao requerente, sem depender da tecnologia utilizada para elaborar o ato (INSS, 2022).

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais acrescenta proteção específica ao tratamento automatizado. O art. 20 assegura ao titular a possibilidade de solicitar revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado que afetem seus interesses. Seu § 1º prevê informações claras e adequadas sobre critérios e procedimentos, observadas as ressalvas legais. A redação vigente não estabelece expressamente que toda revisão deva ser realizada por pessoa natural (Brasil, 2018).

Esse recorte não significa que a mera homologação formal por um servidor resolva o problema da decisão automatizada. É preciso considerar se a atuação humana permite efetiva apreciação dos elementos relevantes. Também não se pode reduzir toda a disciplina da motivação ao art. 20: os deveres decorrentes da Constituição e da legislação processual administrativa continuam exigíveis, inclusive em procedimentos híbridos.

Borsio, Siqueira e Gmach (2023) relacionam o direito à explicação ao reconhecimento de direitos previdenciários e à proteção da personalidade dos beneficiários. A discussão contribui para compreender a informação sobre o processamento como condição de participação e contestação. No âmbito deste estudo, a explicabilidade é tomada em sentido funcional: o requerente deve obter informação suficiente para entender os fundamentos relevantes e formular impugnação útil, sem que isso se confunda necessariamente com acesso irrestrito a código-fonte.

A Lei nº 14.129/2021 reforça essa leitura ao reunir diretrizes de transparência, linguagem compreensível e prestação digital de serviços, preservando atendimento presencial nos termos legais. A reorganização digital deve considerar as condições de acesso do usuário e a efetividade da comunicação. Não basta disponibilizar uma decisão em ambiente eletrônico se seu conteúdo não permite reconhecer o problema e acionar o meio adequado de correção (Brasil, 2021).

2.4 Especificidades dos benefícios previdenciários e assistenciais

Os benefícios previdenciários e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) são operacionalizados pelo INSS, mas possuem fundamentos e requisitos diferentes. A natureza contributiva do Regime Geral de Previdência Social não pode ser transportada ao benefício assistencial. Da mesma forma, os resultados de uma auditoria sobre determinada espécie não demonstram automaticamente o comportamento dos fluxos de outras prestações.

O BPC é previsto no art. 203, V, da Constituição e disciplinado pela Lei nº 8.742/1993. Destina-se à pessoa idosa com 65 anos ou mais e à pessoa com deficiência que satisfaçam as condições legais. Para a deficiência, a análise considera impedimento de longo prazo em interação com barreiras; não corresponde simplesmente à verificação de incapacidade para o trabalho. A aferição econômica também deve observar as regras de composição familiar, exclusões de renda e demais elementos admitidos pela legislação (Brasil, 1988, 1993).

A revisão periódica deve ser distinguida da repetição indiscriminada de avaliações. O art. 21, § 5º, da LOAS, na redação da Lei nº 15.157/2025, prevê dispensa de avaliação médico-pericial periódica nas condições especificadas pelo dispositivo, ressalvadas as hipóteses legalmente previstas. Essa dispensa não se confunde com eliminação de toda verificação dos requisitos de manutenção do benefício (Brasil, 1993, 2025).

As diferenças materiais repercutem no desenho dos sistemas. No BPC, informações de renda, composição familiar, CadÚnico e avaliações próprias da deficiência podem ser decisivas. Isso não torna o CNIS irrelevante, pois seus dados podem integrar a análise econômica. O que se exige é identificar a função de cada base e a necessidade de atualização, sem aplicar ao benefício assistencial a mesma lógica probatória de todas as prestações previdenciárias.

3 Metodologia

Trata-se de pesquisa qualitativa, de finalidade descritivo-analítica, desenvolvida por revisão bibliográfica narrativa e análise documental. A investigação examina o significado jurídico de mecanismos de automação e confronto achados institucionais com normas de instrução, motivação e participação no processo administrativo. Não foram realizadas entrevistas, acesso a sistemas internos ou reanálise de processos individuais de beneficiários.

A revisão narrativa reúne produção científica sobre automação, aprendizado de máquina, explicação de decisões e judicialização previdenciária. O levantamento bibliográfico utilizou o Google Acadêmico e a consulta às publicações e repositórios identificados, com

combinações de descritores como “automação” e “INSS”, “inteligência artificial” e “processo administrativo previdenciário”, “decisão automatizada” e “motivação”. Foram priorizadas fontes pertinentes ao problema e com elementos suficientes para identificação bibliográfica. O procedimento não corresponde a uma revisão sistemática nem autoriza afirmar exaustividade da literatura.

A análise documental concentra-se na Constituição Federal, na legislação processual administrativa, previdenciária, assistencial e de proteção de dados, além das normas administrativas pertinentes. As fontes documentais de controle são o Relatório de Avaliação nº 1769270, de 6 de janeiro de 2026, o Relatório de Avaliação nº 1770248, de 28 de novembro de 2025, ambos do INSS, e o Acórdão nº 634/2025 do TCU. A consulta normativa e documental foi atualizada até 15 de outubro de 2026. As regras utilizadas como critério das auditorias são consideradas no contexto temporal dos respectivos exames.

Os documentos de controle foram selecionados por tratarem diretamente das rotinas de análise de benefícios e por apresentarem identificação institucional, escopo e resultados acessíveis. A literatura cumpre função conceitual e interpretativa; os relatórios fornecem evidências secundárias sobre o funcionamento examinado. Não se atribui às autoras a produção dos dados administrativos, o planejamento das amostras ou a execução das auditorias.

A leitura foi organizada em quatro eixos: identificação das funções automatizadas; efeitos sobre instrução e comunicação; motivação e possibilidade de revisão; limites de inferência sobre judicialização. Para cada resultado quantitativo utilizado, foram considerados o documento de origem, o período, a unidade de análise e o denominador. O confronto jurídico foi dirigido à obrigação pertinente, distinguindo constatação da fonte, interpretação das autoras e proposta de aperfeiçoamento.

O relatório sobre reconhecimento automático e o relatório sobre BPC foram analisados separadamente. Seus períodos, espécies e objetos não são intercambiáveis. Os indicadores não foram agregados para produzir uma taxa geral de erro do INSS. No exame das divergências entre renda simulada e renda concedida, adotou-se o achado qualitativo, sem reproduzir um percentual único, diante de inconsistências numéricas entre passagens do próprio documento.

A pesquisa também distingue ausência de comprovação, irregularidade procedimental e decisão materialmente indevida. A identificação de risco de indeferimento não demonstra, por si, que o interessado satisfazia todos os requisitos do benefício. Da mesma forma, a presença de falha em uma amostra não autoriza generalização irrestrita para o conjunto dos requerimentos. Esses limites orientam a análise dos resultados e a formulação das conclusões.

4 Resultados e discussão

4.1 Funções automatizadas e delimitação das evidências

O Relatório nº 1769270 descreve o Suporte à Tomada de Decisão (STD) e o Workflow como componentes com funções diferentes: identificação de cenários e execução de ações no fluxo. Essa distinção impede atribuir uma arquitetura única a todo processamento automático. Também permite compreender por que uma rotina pode utilizar técnicas de aprendizado em determinada etapa e aplicar regras predefinidas na conclusão de tarefas (INSS, 2026, p. 12).

Do ponto de vista jurídico, importa conhecer o percurso que transforma a informação disponível em resultado administrativo. Identificar características de um requerimento não é o mesmo que decidir sobre seu mérito. Encaminhar dados entre sistemas não equivale à apreciação de todos os documentos. O exame da legalidade exige, portanto, que a função tecnológica seja relacionada ao efeito processual concreto e à responsabilidade institucional por sua configuração.

O universo descrito na auditoria compreende 543.419 requerimentos concluídos automaticamente no primeiro semestre de 2025, relativos às seis espécies delimitadas no documento, com 280.231 indeferimentos e 263.188 concessões. Esses totais caracterizam o alcance do processamento, mas não representam indicadores de regularidade ou de erro. Entre as espécies examinadas havia também prestação indenizatória, razão pela qual não se pode qualificar indistintamente todo o universo como benefício previdenciário contributivo (INSS, 2026, p. 9-12).

A diferença entre volume processado e qualidade decisória é central ao argumento. O aumento de conclusões automáticas pode expressar capacidade operacional, mas a avaliação jurídica demanda outros elementos: suficiência da instrução, adequação das comunicações, clareza dos motivos e possibilidade de corrigir resultados. A classificação de uma tarefa como concluída não demonstra que o procedimento satisfaz essas condições.

4.2 Formulários eletrônicos e consideração das provas

No exame dos indeferimentos previdenciários, o relatório registrou inconsistências de protocolo em 120 de 261 casos, correspondentes a 45,98%, e repercussão dessas inconsistências na decisão em 110 casos, ou 42,14%. Os indicadores pertencem ao conjunto examinado, não ao universo de todos os requerimentos apresentados à autarquia (INSS, 2026, p. 18, 26).

O achado expõe um problema de comunicação que pode adquirir consequência probatória. Quando o formulário exige a tradução de uma situação jurídica complexa em resposta fechada, a qualidade do protocolo passa a depender da compreensão do campo pelo usuário. Se a rotina atribui prevalência absoluta à resposta estruturada, pode impedir que documentos anexados desempenhem a função para a qual foram apresentados.

O exemplo dos pedidos de pensão por morte examinados na auditoria permite compreender esse mecanismo (INSS, 2026, p. 18-21): uma resposta negativa sobre a existência de prova de união estável pode coexistir com documentos destinados justamente à sua demonstração. Essa contradição não comprova, isoladamente, o direito ao benefício, mas exige uma resposta instrutória adequada. A incompatibilidade está em tratar a resposta como suficiente para encerrar a questão sem considerar o conjunto probatório relevante.

A consequência jurídica decorre da conjugação entre instrução de ofício, participação do interessado e necessidade de fundamentação. O formulário constitui instrumento de organização; não pode funcionar como critério autônomo de exclusão de elementos probatórios sem respaldo normativo. Se a documentação permite esclarecer a informação, a rotina deve reconhecer a possibilidade de saneamento ou direcionar o caso à análise apropriada.

Não se sustenta, com isso, a desconsideração de toda declaração feita pelo requerente. Campos estruturados podem representar informações relevantes e permitir decisões regulares. O ponto é que a Administração deve definir como resolver contradições entre essas declarações, os documentos apresentados e os registros consultados. A automação é juridicamente mais consistente quando suas regras contemplam essas divergências, em vez de pressupor que toda entrada se encontra correta e completa.

Uma medida possível consiste em verificações de consistência anteriores à conclusão, acompanhadas de orientação compreensível sobre a informação a corrigir. O TCU incluiu, no Acórdão nº 634/2025, determinações sobre prevenção de falhas de instrução, avaliação da qualidade e aperfeiçoamento dos canais de comunicação. Isso demonstra que a própria automação pode integrar a correção do problema, desde que orientada ao tratamento de inconsistências e à qualidade do reconhecimento do direito (TCU, 2025, itens 9.2.7-9.2.11).

4.3 Pendências cadastrais e proporcionalidade das exigências

As pendências relacionadas à atividade rural ilustram a diferença entre ausência de ratificação automática e inexistência do fato a comprovar. O art. 115, § 5º, da IN nº 128/2022 contempla tratamento manual quando a ratificação automática do período autodeclarado não é

possível. O art. 566 disciplina, em outra dimensão, a exigência de elemento necessário. As providências não são equivalentes, mas podem integrar o saneamento do mesmo procedimento (INSS, 2022).

O sistema deve distinguir informação incompatível com o direito alegado de informação que ainda não pôde ser validada. A primeira situação pode exigir apreciação de elementos contrários; a segunda demanda examinar os meios de esclarecimento admitidos. Converter o estado de pendência em conclusão definitiva reduz indevidamente a diferença entre uma questão não resolvida pelo sistema e uma questão resolvida contra o requerente.

A atuação humana necessária, nesses casos, deve ter conteúdo decisório efetivo. Não basta reproduzir a indicação automática sem verificar sua relação com os documentos e com a norma aplicável. Por outro lado, a necessidade de apreciar uma pendência não impõe, necessariamente, refazer manualmente todas as operações já executadas de forma válida. A supervisão pode ser concentrada no ponto que impede uma conclusão segura.

No BPC, a exigência apresenta risco distinto: pode ser expedida mesmo quando a informação já poderia ser obtida pelo próprio fluxo. O Relatório nº 1770248 examinou 378 tarefas de requerimento e 384 de reavaliação, identificando problemas de integração e comunicação, inclusive em biometria e CadÚnico. Seu escopo excluiu a análise de mérito das decisões, limite que impede utilizar esses achados como taxa de concessões ou indeferimentos materialmente incorretos (INSS, 2025, p. 9-10).

O contraste entre os dois conjuntos de situações é relevante. Em determinados procedimentos, a garantia processual exige que o requerente receba oportunidade de complementar a prova. Em outros, a proteção do usuário requer evitar a imposição de providência redundante. Assim, a adequação da automação não pode ser medida apenas pela frequência com que o sistema emite cartas de exigência.

O critério jurídico é a necessidade da diligência para esclarecer o fato e a possibilidade concreta de seu cumprimento. A informação deve ser atualizada, a comunicação deve indicar o que falta e o prazo deve permitir atuação útil. Se a Administração dispõe do dado suficiente, transferir ao interessado a tarefa de novamente produzi-lo pode criar demora sem ganho instrutório. Se não dispõe, o encerramento prematuro pode impedir a demonstração de um direito existente.

4.4 Documentação do processo e motivação do resultado

O indicador de 92,34% registrado no Relatório nº 1769270 corresponde à insuficiência dos extratos obrigatórios dos sistemas corporativos em 241 dos 261 processos examinados.

Não representa a proporção de cartas padronizadas nem, isoladamente, uma taxa de decisões ilegais. A precisão é indispensável para que a análise da motivação não seja construída sobre variável diferente daquela efetivamente medida (INSS, 2026, p. 32).

A deficiência de documentação pode comprometer a reconstituição da análise. Se os elementos utilizados pelo sistema não ficam disponíveis no processo, o interessado e os órgãos de controle podem encontrar dificuldade para verificar quais dados foram considerados e como contribuíram para o resultado. Esse problema é relacionado à motivação, mas não se confunde com ela: uma coisa é a ausência de registros necessários à rastreabilidade; outra é a insuficiência dos fundamentos expressos na decisão.

A validade do ato exige avaliar ambas as dimensões. A documentação deve permitir conhecer as informações relevantes do procedimento, enquanto a decisão deve explicitar sua relação com os requisitos jurídicos. Um grande volume de extratos não substitui a explicação do motivo da negativa, assim como uma frase conclusiva não supre a falta de elementos indispensáveis ao controle da análise.

A padronização é admissível quando preserva essa relação. Uma decisão pode utilizar estrutura comum e, simultaneamente, informar o requisito não preenchido, o período examinado e a razão de desconsideração de determinado documento. O vício não decorre do modelo, mas da impossibilidade de compreender ou contestar o fundamento aplicado. Esse é o sentido do confronto entre a prática automatizada e o art. 50 da Lei nº 9.784/1999.

Também nas concessões é necessário comunicar adequadamente a conclusão. Divergências entre simulação e renda concedida demandam esclarecimento sobre as informações e as regras utilizadas. Entretanto, a diferença numérica não comprova, por si, erro no cálculo definitivo ou direito ao valor simulado. Sua consequência depende de verificar a correção dos dados, a regra aplicável e a possibilidade de opção legalmente assegurada.

Nesse ponto, o relatório de reconhecimento automático apresenta inconsistências entre percentuais e quantitativos em diferentes passagens sobre a renda simulada. Por essa razão, a análise não adota um percentual único de divergência. Permanece relevante o problema qualitativo: comunicar as condições da simulação, esclarecer sua relação com o cálculo definitivo e permitir o exame de elementos que possam alterar o reconhecimento do direito.

4.5 Judicialização e limites das inferências

O Acórdão nº 634/2025 registra que, segundo a metodologia do trabalho, 10,94% dos indeferimentos automáticos examinados, relativos a janeiro a maio de 2024, foram considerados indevidos. O resultado não constitui um limite máximo de erro nem pode ser

aplicado indistintamente a outros períodos ou espécies. A deliberação associa o diagnóstico a providências de controle, treinamento, comunicação e qualidade do processamento (TCU, 2025, itens 9.1-9.2).

O dado permite afirmar a ocorrência de indeferimentos indevidos no recorte avaliado. Não demonstra, entretanto, quantos casos originaram ações judiciais, quantos foram solucionados administrativamente ou qual seria o resultado de procedimento alternativo. Tampouco permite concluir que a automação, isoladamente, produziu crescimento da litigiosidade. Para isso, seriam necessários dados vinculados sobre decisão, recurso, ajuizamento e demais características relevantes.

Vasconcelos (2025) propõe a categoria de judicialização invisível para discutir a transferência de demandas e as fragilidades da governança previdenciária. Essa contribuição oferece uma interpretação institucional do problema. Sua utilização, neste artigo, não equivale a adotar uma relação causal estatisticamente demonstrada entre tecnologia e litígios. A plausibilidade de um mecanismo não substitui a mensuração de sua ocorrência e de sua intensidade.

Do ponto de vista jurídico, uma falha na instrução pode tornar necessária a busca de revisão administrativa ou tutela judicial. O acesso à Justiça, contudo, deve ser distinguido do reconhecimento do próprio direito material. A apreciação do interesse processual, a anulação de um ato ou a determinação de nova análise não significam, necessariamente, concessão do benefício solicitado.

O Tema 350 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal também exige precisão. A orientação diferencia o prévio requerimento administrativo do esgotamento da via administrativa e contempla situações específicas. Logo, não se pode presumir que todo requerente precise interpor todos os recursos antes de recorrer ao Judiciário, nem que qualquer negativa automática determine, por si, o acolhimento da pretensão material (STF, 2014).

A discussão dos efeitos da automação sobre a judicialização permanece, portanto, condicionada ao alcance das fontes. As falhas documentadas oferecem fundamento para aperfeiçoar o processo e para investigar possíveis repercussões judiciais. O presente estudo não utiliza totais agregados de ações como prova causal, nem atribui a um exemplo jurisprudencial a demonstração de orientação uniforme sobre todos os indeferimentos automatizados.

5 Parâmetros para uma automação compatível com as garantias processuais

A análise permite organizar critérios de aperfeiçoamento a partir das funções do procedimento. O primeiro é a capacidade de identificar situações que a rotina não pode resolver de forma suficiente. A definição de cenários de decisão automática deve contemplar as condições de validade dos dados e os limites da inferência, além de prever o tratamento das exceções. Uma regra operacional que ignora a necessidade jurídica de esclarecimento permanece inadequada ainda que seja executada sem erro técnico.

O segundo é o saneamento proporcional. A verificação de inconsistências deve conduzir à providência pertinente: consulta a informação disponível, correção de campo, pedido de documento específico ou exame humano. A mesma garantia que impede o indeferimento prematuro também se opõe à exigência redundante. Em ambos os casos, a finalidade é alcançar instrução suficiente com o menor ônus desnecessário ao interessado.

O terceiro é a motivação compreensível e verificável. A decisão deve informar os fundamentos aplicados ao caso, com acesso aos registros necessários ao seu controle. A linguagem deve permitir que o usuário identifique a razão da conclusão e o meio de contestá-la. Essa exigência não demanda explicar indiscriminadamente todos os detalhes técnicos do sistema, mas fornecer elementos proporcionais à compreensão do ato e à defesa do direito.

O quarto é a existência de revisão efetiva. O canal de contestação precisa permitir que documentos e alegações novos ou anteriormente desconsiderados sejam apreciados. Se a revisão apenas repete a mesma operação sem enfrentar o problema apontado, sua disponibilidade formal não assegura correção. A atuação humana assume especial importância quando o esclarecimento exige interpretação contextual ou tratamento de contradições que o fluxo não resolve adequadamente.

O quinto é a avaliação institucional da qualidade. Volume e tempo de conclusão devem ser acompanhados por indicadores de regularidade instrutória, adequação das comunicações e correção das decisões. Também importa diferenciar reversão motivada por prova nova de reversão decorrente de documento já disponível e não apreciado. Essas situações possuem causas e exigem intervenções diferentes.

O Quadro 1 sintetiza os parâmetros propostos. Trata-se de organização analítica das autoras, construída a partir do confronto entre garantias processuais e achados documentais; não corresponde à descrição de controles já implementados em todos os sistemas do INSS.

Quadro 1 Parâmetros jurídicos para o processamento automatizado

Dimensão	Parâmetro de adequação	Consequência para o procedimento
Instrução	Consideração de prova relevante e identificação de pendências sanáveis	Encaminhamento à diligência ou análise apropriada quando os dados não permitem conclusão suficiente
Exigência	Necessidade e clareza da providência solicitada	Comunicação específica e prevenção de solicitações redundantes
Motivação	Relação compreensível entre fatos, requisitos e conclusão	Informação sobre o fundamento aplicado e documentação necessária ao controle
Revisão	Possibilidade de enfrentar o problema indicado na contestação	Apreciação efetiva das alegações e das provas pertinentes
Controle	Avaliação da qualidade além de volume e velocidade	Identificação de falhas recorrentes e correção dos fluxos

Fonte: elaboração das autoras, com base em Brasil (1988, 1999b, 2018, 2021), INSS (2022, 2025, 2026) e TCU (2025).

Esses critérios não pressupõem que toda conclusão automática deva passar por reanálise humana integral. A intensidade da supervisão deve considerar a complexidade probatória, a possibilidade de correção e as consequências da decisão. Em situações suficientemente demonstradas, a automação pode realizar operações compatíveis com o regime jurídico; em outras, a preservação das garantias exige mecanismos de interrupção ou redirecionamento do fluxo.

O debate legislativo sobre inteligência artificial pode contribuir para especificar instrumentos de governança. Na consulta realizada em 15 de outubro de 2026, a ficha do PL nº 2.338/2023 na Câmara dos Deputados registrava a situação de aguardar parecer na comissão especial. O projeto é considerado apenas como perspectiva regulatória, sem ser utilizado como fundamento de obrigações vigentes. A existência da proposta não afasta a aplicação imediata dos deveres já previstos na legislação examinada (Câmara dos Deputados, 2026).

A contribuição normativa do estudo reside, assim, em relacionar a configuração dos sistemas às etapas de formação e controle da decisão. A tecnologia deve incorporar os limites do procedimento administrativo, inclusive sua abertura à prova e à correção. O aperfeiçoamento regulatório pode tornar esses deveres mais específicos, mas a tutela do requerente não fica suspensa enquanto se discute uma disciplina legislativa adicional.

6 Conclusão

A automação da análise de benefícios no INSS encontra limites jurídicos na exigência de instrução suficiente, motivação compreensível e possibilidade efetiva de contestação. Em resposta ao problema de pesquisa, conclui-se que o comprometimento dessas garantias ocorre quando a configuração do fluxo transforma dados incompletos ou contraditórios em fundamento definitivo, impede a apreciação de documentos relevantes ou não permite compreender a razão da decisão. A origem automática do ato, isoladamente, não define sua validade.

O exame documental identifica problemas distintos que não devem ser reunidos em uma taxa geral de falha. Inconsistências no protocolo, insuficiência de extratos, divergências de renda e indeferimentos indevidos possuem objetos, denominadores e consequências diferentes. A distinção entre as auditorias também é indispensável: os achados sobre benefícios previdenciários não podem ser automaticamente transferidos ao BPC, cujo fluxo envolve requisitos e avaliações próprios.

A análise confirma a necessidade de tratar pendências que admitam saneamento, mas também demonstra que emitir exigências em maior quantidade não significa, necessariamente, oferecer melhor proteção processual. A diligência juridicamente adequada é a que esclarece o elemento necessário sem impor ônus redundante. A automação deve, por isso, contemplar tanto a abertura de oportunidade probatória quanto o aproveitamento de informações válidas já disponíveis à Administração.

Quanto à motivação, a padronização pode ser utilizada desde que preserve a explicação suficiente do caso. O interessado deve conseguir identificar o requisito não atendido, a informação relevante e a razão jurídica do resultado. A documentação do procedimento e os canais de revisão complementam essa garantia, permitindo verificar e corrigir o ato. A participação humana deve ser efetiva quando exigida pela complexidade da prova e pelo problema identificado.

As fontes examinadas documentam falhas administrativas e oferecem fundamentos para investigar repercussões na judicialização, mas não demonstram causalidade entre automação e aumento das ações. A inexistência de dados vinculados sobre decisões, recursos e ajuizamentos impede dimensionar essa contribuição. Também não se pode confundir reconhecimento de interesse processual ou determinação de nova análise com concessão do benefício.

Conclui-se pela necessidade de aperfeiçoar as rotinas de consistência, o saneamento de pendências, a motivação, a rastreabilidade e a avaliação da qualidade. Pesquisas futuras podem examinar fluxos por espécie, distinguir reversões por prova nova das decorrentes de falhas anteriores e acompanhar o percurso entre a decisão administrativa e a demanda judicial. A legitimidade do processamento automatizado depende de sua capacidade de realizar eficiência sem reduzir as condições jurídicas de demonstração e defesa do direito.

Referências

BARCHILON, Ney; ESCOVEDO, Tatiana; KALINOWSKI, Marcos. Machine Learning aplicado ao resultado de pedido de concessão de benefícios do INSS: análise ampliada. **iSys — Revista Brasileira de Sistemas de Informação**, v. 15, n. 1, p. 5:1-5:28, 2022. DOI: <https://doi.org/10.5753/isys.2022.2224>.

BORSIO, Marcelo; SIQUEIRA, Dirceu Pereira; GMACH, Deomar Adriano. Direito à explicação das decisões automatizadas na LGPD e o livre desenvolvimento da personalidade dos beneficiários do RGPS. **Administração de Empresas em Revista**, v. 3, n. 33, p. 1045-1073, 2023. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/admrevista/article/download/6831/371374850>. Acesso em: 15 out. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm. Acesso em: 15 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 15 out. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 15 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 15 out. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015**. Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8539.htm. Acesso em: 15 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 15 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 15 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.157, de 1º de julho de 2025**. Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15157.htm. Acesso em: 15 out. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 2.338, de 2023**. Ficha de tramitação. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2026. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2487262>. Acesso em: 15 out. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). **Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022**. Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário. Brasília, DF: INSS, 2022. Disponível em: <https://portal.inss.gov.br/in>. Acesso em: 15 out. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). Auditoria-Geral. **Avaliação da efetividade do fluxo estabelecido para o reconhecimento inicial e das condições para manutenção do Benefício de Prestação Continuada (BPC)**. Relatório de Avaliação nº 1770248. Brasília, DF: INSS, 28 nov. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/aceso-a-informacao/auditoria/AvaliaodaEfetividadedoFluxoEstabelecido para o Reconhecimento Inicial das Condições para a Manutenção do Benefício de Prestação Continuada BPC..pdf>. Acesso em: 15 out. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). Auditoria-Geral. **Automação da análise dos requerimentos de benefícios**. Relatório de Avaliação nº 1769270. Brasília, DF: INSS, 6 jan. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/aceso-a-informacao/auditoria/Avaliaodosparametros estabelecidos para o reconhecimento automático de direitos.pdf>. Acesso em: 15 out. 2026.

MADAKAM, S.; HOLMUKHE, R. M.; JAISWAL, D. K. The future digital work force: Robotic Process Automation (RPA). **JISTEM — Journal of Information Systems and Technology Management**, v. 16, e201916001, 2019. Disponível em: <https://revistas.usp.br/jistem/en/article/view/160854>. Acesso em: 15 out. 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Explanatory memorandum on the updated OECD definition of an AI system**. OECD Artificial Intelligence Papers, n. 8. Paris: OECD Publishing, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1787/623da898-en>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Tema 350 da repercussão geral**. Recurso Extraordinário nº 631.240/MG. Prévio requerimento administrativo como condição para o acesso ao Judiciário. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF: STF, 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=3966199&numeroTema=350>. Acesso em: 15 out. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão nº 634/2025 — Plenário**. Processo TC 008.309/2024-8. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 26 de março de 2025. Brasília, DF: TCU, 2025. Disponível em: <https://btcu.apps.tcu.gov.br/api/obterDocumentoPdf/77835059>. Acesso em: 15 out. 2026.

VASCONCELOS, Iane Maria dos Santos. A primeira instância da Justiça Social: judicialização invisível e a falência da governança previdenciária no Brasil. **Revista ANPPREV de Seguridade Social**, v. 2, n. 2, p. 1-24, 2025. DOI: <https://doi.org/10.70444/2966-330X.v2.n2.005>.