

TIPO

ARTIGO TECNOLÓGICO

ÁREA TEMÁTICA

ADMINISTRAÇÃO

TÍTULO:

AUTOCOMPOSIÇÃO, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA ORGANIZACIONAL NA DIREÇÃO DO PROCESSO JUDICIAL PREVIDENCIÁRIO

Taís Bringhenti Amaro Silva (taisbas@gmail.com)

UNIR

RESUMO

O presente artigo objetiva verificar se a postura adotada pela Procuradoria Federal da 2ª Região, representante judicial do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no Ofício Circular nº 0006/2016/GAB/PRF2R/PGF/AGU, datado de 17 de março de 2016, que serviu para informar aos juízes federais daquela região (a despeito da vigência do Novo Código de Processo Civil, que, em atenção à política pública da autocomposição, prevê uma audiência prévia de conciliação/mediação no início do processo) que o INSS não tem interesse em comparecer nas audiências prévias do art. 334 do Novo Código de Processo Civil. Almejou-se, após o levantamento de dados do CNJ, que atestam a gravidade da sobrecarga do Poder Judiciário e também que o INSS figurava em 2011 como o maior litigante do Brasil, verificar se o entendimento da Advocacia Pública é adequado à promoção de eficiência e eficácia no gerenciamento judicial do processo previdenciário. Ao final, constatou-se que, como medida paliativa, ainda que se mostre um contrassenso, dado que a Administração cria um problema, elabora uma solução e não se submete à solução por ela mesmo criada, o não comparecimento do INSS nas audiências prévias é a medida adequada diante do atual contexto. Mesmo assim, defende que o não comparecimento não pode se tornar a regra e, neste sentido, aponta caminhos que poderão ser utilizados pelo INSS para se adequar à nova legislação processual, o que certamente trará ganhos para o gerenciamento do processo judicial previdenciário e para toda a sociedade.

Palavras-Chave: INSS. Eficácia. Eficiência. Gestão. Processo judicial. Previdenciário. Autocomposição.

1 INTRODUÇÃO

Recentemente, no Ofício Circular nº 0006/2016/GAB/PRF2R/PGF/AGU, datado de 17 de março de 2016 (um dia antes da vigência do Novo Código de Processo Civil), a Procuradora Regional Federal da 2ª Região, Drª Lucila Carvalho Medeiros da Rocha informou aos juízes federais do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, que o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), entidade representada judicialmente pela Procuradoria Federal, não possui interesse na realização das audiências prévias de conciliação ou mediação previstas no Novo Código de Processo Civil.

Salienta-se, de acordo com art. 334, § 8º, do Novo Código de Processo Civil, que “o não comparecimento injustificado do autor ou do réu à audiência de conciliação é considerado ato atentatório à dignidade da justiça e será sancionado com multa de até dois por cento da vantagem econômica pretendida ou do valor da causa, revertida em favor da União ou do Estado” (BRASIL, 2015).

Segundo a Procuradora Federal, a autonomia do advogado público federal para realização de acordos é limitada pela Lei nº 9.469/97 e por normas internas da própria AGU (Portaria AGU nº 109/2007 e Portaria PGF nº 915/2009). Destacou, enfatizando o aspecto legal, que a celebração de acordo na audiência prevista no art. 334 do Código de Processo Civil é proibida nas seguintes situações:

Em suma, a realização de acordo judicial em sede de audiência do 334 do CPC/2015 é vedada ao advogado público nos seguintes casos:

- a) A tese envolve controvérsia jurídica a respeito da qual não há orientação que autorize a celebração do acordo; ou
- b) A tese possui controvérsia fática, cuja solução depende de:
 - i. Prova pericial ainda não produzida;
 - ii. Provas que necessitam ser colhidas em audiência de instrução e julgamento; ou
 - iii. Provas, documentos ou informações de posse de entidade representada, mas que ainda não foram apresentadas ao órgão contencioso da PGF ou não possam ser obtidos ou analisados antes da audiência marcada.

De outro lado, a realização de audiências preliminares sem resultado prático prejudicaria a celeridade processual, a organização do trabalho, ante a inexistência de Procuradores em número suficiente para o comparecimento nas mencionadas audiências, e os próprios autores, em sua maioria idosos e enfermos, pela dificuldade ou mesmo inviabilidade de deslocamento (ROCHA, 2016).

O desinteresse do INSS pela realização das audiências prévias, aparentemente, demonstra ser um contrassenso, na medida em que a Administração Pública contribuiria para

o acirramento de um problema (aumento do número de demandas judiciais e menor efetividade das decisões judiciais), apresentaria uma solução (política pública da autocomposição) para trazer maior eficiência à administração da justiça, mas não se submeteria à solução por ela mesmo elaborada.

Ocorre, ainda que se demonstre como um contrassenso, que o desinteresse do INSS nas audiências prévias, como medida paliativa, demonstra ser a postura mais adequada para segurar a taxa de congestionamento judiciário e manter o mínimo de eficiência na administração da justiça, sobretudo dos conflitos previdenciários.

Necessário destacar que a Procuradoria Federal da União (PFU), integrante da Advocacia Geral da União (AGU) e representante judicial do INSS, não se encontra equipada jurídica e administrativamente de pessoal e normatização suficientes para a celebração de audiências prévias, o que implicará em ineficiência na administração dos conflitos.

É evidente que a política pública da autocomposição judicial é, de forma geral, essencial para a administração da justiça e trará grandes avanços ao modo de resolver conflitos no país. Porém, sem desmerecê-la, o objetivo deste estudo é demonstrar que, por razões jurídicas e organizacionais, o não comparecimento do INSS nas audiências prévias do Novo Código de Processo Civil traz, no contexto atual, maior eficiência à administração da justiça nos conflitos previdenciários, bem como apontar possíveis formas de inserção da política no INSS.

2 CONTEXTO E A REALIDADE INVESTIGADA

Já faz tempo que o Poder Judiciário não vem gerenciando de forma adequada a prestação da tutela jurisdicional. De acordo com o Relatório Justiça em Números 2015, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, o ano de 2014 foi iniciado com um estoque de 70,8 milhões de processos. Tal valor tenderia a aumentar, tendo em vista que o número de baixas de processo tem sido menor do que o de novos processos (Índice de Atendimento à Demanda – IAD de 98,7%). Estimava-se que, no final do ano, o estoque de processos chegaria a 71,2 milhões, o que implicaria numa taxa de congestionamento judiciário de 71,4%, maior, portanto, do que a de 70,6% do ano de 2013 (CNJ, 2015).

Tal documento sinaliza a urgência na busca de soluções para gerenciar a justiça no país. A falta de agilidade na conclusão de processos judiciais perpetua a insegurança jurídica, a descrença na justiça e, em última instância, demonstra um serviço público de péssima qualidade, dado que a efetividade da tutela jurisdicional é prejudicada pela falta de eficiência

e eficácia na entrega de decisões judiciais. A administração da justiça carece, portanto, de políticas públicas adequadas.

Ressalta-se que, em plano elaborado pelo CNJ, intitulado de “Estratégia Judiciário 2.020”, aparecem nos macrodesafios da Justiça, entre outros, a celeridade de produtividade na prestação jurisdicional, a adoção de soluções alternativas de conflitos e a gestão de demandas repetitivas e dos grandes litigantes (CNJ, 2015).

A celeridade processual e a produtividade na prestação jurisdicional objetivam tornar realidade a previsão constitucional da razoável duração do processo, a fim de garantir uma entrega de soluções judiciais efetiva e ágil. Pressupõe também garantir segurança jurídica e procedimental no trâmite processual e promover o aumento da produtividade dos servidores e magistrados (CNJ, 2015).

Por adoção de soluções alternativas de conflitos, entende-se o incentivo à utilização de meios extrajudiciais para resolução de conflitos, estimulando a participação do cidadão como sujeito ativo do processo. Objetiva fomentar a sociedade a buscar alternativas de resolverem seus conflitos sem a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário, mas sim através de conciliação, mediação e arbitragem (CNJ, 2015).

Quanto à gestão de demandas repetitivas e de grandes litigantes, esta tenciona reduzir o acúmulo de processos judiciais referentes à litigância serial, provenientes do Poder Público, dos bancos, das operadoras de telefonia, entre outros, fazendo-se uso da gestão por meio de novas tecnologias (CNJ, 2015).

Nos últimos anos, o poder judiciário brasileiro vem adotando a política pública do *alternative dispute resolution* (ADR) ou dos métodos alternativos de resolução de conflitos (MARC). A ideia central da autocomposição consiste em dar oportunidade aos envolvidos, na presença de um terceiro (conciliador ou mediador) de resolverem seus conflitos por si mesmos, evitando-se que o Estado-juiz decida o caso.

O desenvolvimento do MARCs decorre da concepção de que todo conflito pode ser resolvido através de um acordo, reconhecendo-se que a técnica jurídica de aplicação do direito é limitada e valorizando-se estratégias que promovam a criação de normas próprias para a solução de um conflito (COSTA, 2004). A opção pelos MARCs no Poder Judiciário é refletida na “Semana Nacional da Conciliação”, que é organizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) todos os anos e, em 2015, entre as esferas federal, estadual e trabalhista, foi responsável pela realização de mais de 200 mil acordos judiciais (CNJ, 2016).

Assim, considerando que a função precípua do Poder Judiciário é a pacificação de conflitos de interesses, a autocomposição, por transferir do Estado-juiz às partes envolvidas a tarefa de decidir, contribui para a maior agilidade processual, trazendo maior eficiência para a organização da justiça. Por este motivo, o Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), que entrou em vigor em 18 de março de 2016, adotou expressamente a política pública dos MARCs, assim dispondo no art. 2º, § 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”. (BRASIL, 2015)

A nova legislação processual, no artigo 334, prioriza a necessidade de audiência prévia de mediação ou conciliação antes do início da contagem do prazo para apresentação da defesa do réu. Regra geral, nenhuma demanda que admita autocomposição será instruída e julgada sem que tenha sido oportunizado às partes envolvidas resolver o litígio por meio de uma audiência prévia. Pelo novo código, nestes casos, a audiência somente não ocorrerá quando ambas as partes expressamente manifestarem o não interesse pela realização (BRASIL, 2015).

Destaca-se que, no ranking dos 100 maiores litigantes, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) aparecia em 1º lugar, com 22,33% do total de novas demandas entre 1º de janeiro e 31 de outubro de 2011 (CNJ, 2012).

É possível imaginar, por conseguinte, em um primeiro momento, que a utilização da autocomposição judicial nas ações envolvendo o INSS, na medida em que é o maior litigante do Poder Judiciário, contribuiria de forma significativa para redução da taxa de congestionamento da justiça. Seria coerente afirmar, ainda, que a solução encontrada pela Administração Pública, representada pelo Poder Judiciário, para lidar com a demora do procedimento judicial e entregar a resolução de conflitos de forma mais eficiente, de certo modo, atenderia uma demanda do próprio Poder Público.

Supostamente na contramão da eficiência, por meio do Ofício Circular nº 0006/2016/GAB/PRF2R/PGF/AGU, datado de 17 de março de 2016 (um dia da data de início da vigência do Novo Código de Processo Civil), a Procuradora Regional Federal da 2ª Região, Drª Lucila Carvalho Medeiros da Rocha informou aos juízes federais do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, que o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), entidade representada judicialmente pela Procuradoria Federal, não possui interesse na realização das audiências prévias de conciliação ou mediação previstas no Novo Código de Processo Civil.

Mas no que de fato consiste em a eficiência na Administração Pública? Seria o mesmo que eficácia?

Eficiência e eficácia não são termos sinônimos. A primeira, a rigor um conceito não absoluto, se relaciona com o modo pelo qual se obtém os resultados, de forma que um modo será mais eficiente do que outro quando atingir mais resultados com menor quantidade de recursos. Já a eficácia se preocupa com o fato de se atingir ou não um objetivo e, ainda, se este objetivo é realmente o que deve ser atingido. A eficiência, importante a nível operacional, é o “como fazer”, enquanto a eficácia, que é relevante à nível institucional estratégico, consiste no “o que fazer” (ROBALO, 1995).

No que se refere a uma organização, entende-se que a eficiência organizacional consiste na quantidade de recursos para produzir uma unidade do produto, podendo ser aferida pela razão entre entradas e saídas, enquanto a eficácia organizacional se preocuparia em avaliar se a extensão dos vários objetivos foi realmente alcançada. (DAFT, 1999).

Além dos conceitos de eficiência e eficácia, sobretudo de importância para a Administração Pública, também merece ser abordado o conceito de efetividade, a qual, de maior abrangência que a eficácia, afere a quantidade de resultados que uma determinada ação é capaz de gerar em termos de benefícios para uma população. (CASTRO, 2006).

Na Administração Pública, a “eficiência é uma relação técnica e representa a relação entre os recursos aplicados e o produto final obtido: é a razão entre o esforço e o resultado, entre a despesa e a receita, entre o custo e o benefício resultante. A eficiência se preocupa em fazer corretamente as ações e/ou atividades a que se propõe, e da melhor maneira possível. Daí a ênfase nos métodos e procedimentos internos” (MATIAS-PEREIRA, 2014, p.76).

A eficiência na Administração Pública tem como marco a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que trouxe a administração pública gerencial à Lei Maior e foi responsável pela inclusão do instituto como princípio no artigo 37 da Constituição Federal. Do ponto de vista jurídico, MEIRELLES ensina que “o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, já que não se contenta em ser desempenhada apenas com a legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros” (MEIRELLES, 2002, p. 94).

O princípio da eficiência, nos termos do artigo 37 do Texto Constitucional, deve ser observado pela Administração Pública em sentido amplo, incluindo todos os seus poderes,

entre eles o Poder Judiciário, responsável pela função jurisdicional, ou seja, da aplicação da lei ao caso concreto e administração da justiça. Além disso, a função jurisdicional abrange a direção (gestão) eficiente do processo judicial, de modo a se obter com o processo o máximo de resultados com a menor prática de atos processuais. É visível, deste modo, a necessidade de coordenar os conceitos de eficiência na teoria das organizações, na Administração Pública e no próprio gerenciamento de um processo judicial.

A crise do Poder Judiciário, escancarada pela taxa de congestionamento processual de 71,4% no último relatório “Justiça em números 2015” do CNJ, é sobretudo, uma crise de eficiência, a qual não é fato recente. Há mais de 10 anos, por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, como resposta à crise, foi criado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão que detém a função de desenvolver ações e programas voltados à garantia do controle administrativo e processual, da transparência e do bom funcionamento do Judiciário (BRASIL, 2004).

Assim, o Conselho Nacional de Justiça, na intenção de incentivar o adequado gerenciamento dos processos judiciais por parte de todos os juízes e tribunais do Brasil, instituiu, mediante a Resolução nº 125/2010, a “Política Judiciária Nacional de Tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário”. Ficou estabelecido, no artigo 4º, que o CNJ seria competente para “organizar programa com o objetivo de promover ações de incentivo à autocomposição de litígios e à pacificação social por meio da conciliação e mediação” (CNJ, 2010).

A Resolução nº 125/2010 trouxe os meios alternativos de resoluções de conflitos (MARCs) como instrumentos de pacificação social, aptos a solucionar e prevenir litígios, com o intuito de, além de entregar uma prestação jurisdicional mais adequada, também reduzir a quantidade de processos judiciais em andamento. Em outras palavras, o que objetiva a Resolução nº 125/2010 e toda a política da autocomposição judicial é imprimir maior eficiência e eficácia à prestação da tutela jurisdicional.

Seguindo a tendência da cultura de paz e da política da autocomposição introduzida pelo CNJ, o Novo Código de Processo Civil, que entrou em vigor em 18 de março de 2016, em seu artigo 334, “caput”, estabelece que “se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência” (BRASIL, 2015).

É evidente que a intenção do legislador é estimular, por meio de uma audiência prévia, que os litigantes de um processo judicial tenham a oportunidade de resolver o conflito de interesses por si mesmos. A medida, além de fortalecer a cidadania dos conflitantes, dado que absorvem do Estado-juiz o poder de decisão e passam de sujeitos passivos para ativos no processo, também contribuirá para a eficiência na gestão do conflito, haja vista que proporcionará a solução de forma célere, contribuindo para a redução do congestionamento do Poder Judiciário.

3 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E/OU OPORTUNIDADE

A presente pesquisa pode ser classificada como exploratória, a qual é utilizada, na maioria das vezes com três objetivos: satisfação da curiosidade e desejo do explorador por melhor conhecer o tema, testar a viabilidade de realização de um estudo mais dispendioso ou para descobrir ou desenvolver quais métodos serão necessários para um estudo mais cuidadoso (BABBIE, 1986).

Deste modo, uma vez que há pouco conhecimento produzido especificamente sobre a temática da gestão jurídica do processo judicial previdenciário, objetiva-se com esta pesquisa conhecer o assunto com um pouco mais de profundidade e descobrir possibilidades de pesquisas futuras.

No que se refere à metodologia, optou-se pelo método indutivo, que visa, por meio de dados particulares, levar a uma conclusão de conteúdo com maior amplitude se comparada às premissas que a basearam. Optou-se por este método, porque o estudo parte da análise de um Ofício da 2ª Região, o qual tem seu conteúdo generalizado para analisar o posicionamento do INSS em juízo nas demais regiões. (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Quanto à técnica, utilizou-se da pesquisa bibliográfica, posto que os argumentos foram construídos através da análise de artigos, legislações e documentos públicos (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Por fim, se afirma também que a presente pesquisa é de natureza qualitativa, porque se parte de um ambiental natural como fonte direta de dados e também por se preocupar com a descrição do ambiente estudado (GODOY, 1995).

De acordo com o § 4º do referido artigo do NCPD, a audiência somente não será realizada quando uma das partes, expressamente, manifestar o desinteresse na participação. Interessante mencionar que a legislação processual não faz distinção entre a parte processual

ser um particular ou a própria Administração Pública; basta ser litigante para que audiência prévia deva ocorrer (BRASIL, 2015).

É evidente que a intenção do legislador é estimular, por meio de uma audiência prévia, que os litigantes de um processo judicial tenham a oportunidade de resolver o conflito de interesses por si mesmos. A medida, além de fortalecer a cidadania dos conflitantes, dado que absorvem do Estado-juiz o poder de decisão e passam de sujeitos passivos para ativos no processo, também contribuirá para a eficiência na gestão do conflito, haja vista que proporcionará a solução de forma célere, contribuindo para a redução do congestionamento do Poder Judiciário.

Tendo em vista que o INSS figura como o maior litigante do Poder Judiciário, o qual se encontra congestionado e empenhado no desenvolvimento de ações que o torne mais eficiente, seria esperado que o INSS, se utilizasse das mencionadas audiências prévias como forma de reduzir a quantidade de ações em tramitação. Do contrário, poder-se-ia pensar que o INSS, em tese, estaria caminhando na contramão das mudanças e contribuindo para ineficiência da prestação jurisdicional.

Porém, após a análise dos conceitos de eficiência e eficácia na administração pública, bem como das motivações do CNJ e da nova legislação processual com a implementação da política de autocomposição judicial, constata-se, em um primeiro momento, que a participação do INSS nas audiências prévias não atingirá a eficiência pretendida. É, portanto, adequada a postura adotada pela Procuradoria Federal da 2ª Região no Ofício Circular nº 0006/2016/GAB/PRF2R/PGF/AGU.

Observa-se que a Procuradora Federal estabeleceu razões de ordem legal (jurídica), gerencial e social, estando todas elas umbilicalmente ligadas à noção de eficiência na Administração Pública.

As razões de natureza legal são a tese referente à controvérsia jurídica sobre a qual não haja orientação que autorize a celebração do contrato ou teses que possuem controvérsias de fato (prova pericial não produzida, provas que necessitam ser colhidas em audiência de instrução e teses que envolvam provas, documentos ou informações do INSS, mas que ainda não foram disponibilizadas ao órgão de representação processual).

Quanto à motivação de natureza social, verifica-se o deslocamento desnecessário daqueles que ingressam com ações contra o INSS, que em sua maioria são pessoas idosas e doentes, o que faz com o deslocamento até as audiências seja inviável, posto que não obterão resultado prático no comparecimento.

No que se refere à justificativa gerencial, constata-se que a Procuradoria Federal não dispõe de procuradores suficientes para o comparecimento em todas as audiências que serão designadas. Ressalta-se que, inclusive, o INSS não comparece nem mesmo nas audiências de instrução e julgamento, sobretudo quando são realizadas longe das cidades-sede das Procuradorias.

4 ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E PROPOSTAS DE INOVAÇÃO E/OU INTERVENÇÃO

A junção das motivações de ordem legal, gerencial e social, na verdade, se transpõe à própria direção (gestão) do processo pelo juiz. Se o que se busca é a eficiência, não é razoável, neste momento, esperar que o comparecimento do INSS nas audiências de conciliação/mediação traga isso de fato. Do contrário, impor a realização das audiências ao INSS, quando a autarquia se encontra impedida legalmente de celebrar acordos e não possui recursos humanos (procuradores federais) suficiente para participação é um retrocesso.

Necessário lembrar que, por mais que o Poder Judiciário esteja aumentando o número de conciliadores e mediadores judiciais, em razão da demanda trazida pela nova legislação, que a pauta de audiências é extensa e esperar meses ou anos por uma audiência que não terá resultado prático em nada contribuirá para a eficiência do processo e eficácia da solução judicial ao conflito.

Por outro lado, não se pode aceitar que a administração pública se mantenha afastada da política da autocomposição, a qual se baseia na prevenção, ou seja, a administração pública, neste caso específico o INSS, não pode se utilizar de suas limitações para não incorporar a autocomposição em suas práticas, sob pena de agravar ainda mais a taxa de congestionamento da justiça.

Para tanto, apresentam-se as seguintes propostas de inovação:

a) Criação de câmaras de prevenção e resolução de conflitos pela Advocacia Geral da União. Destaca-se que a Lei nº 13.140/2015, que entrou em vigor em dezembro de 2015, dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. No artigo 32, o legislador previu a criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, dentro da própria Advocacia Pública, com competência para solucionar conflitos entre os órgãos da própria Administração Pública, avaliar a admissibilidade (recebimento) de pedidos de

resolução de conflitos com particulares e celebrar, quando for o caso, termos de ajustamento de conduta.

Nota-se que é juridicamente viável a criação, no âmbito da AGU, de uma câmara de prevenção e resolução de conflitos, ainda na esfera administrativa, o que, além de prevenir que o conflito chegasse ao Poder Judiciário, também daria maior agilidade.

Havendo acordo na referida audiência, a transação terá, de acordo com o art. 32, §3º, natureza de título executivo extrajudicial, ou seja, será praticamente uma sentença. E uma vez que já existe um título extrajudicial, caso haja descumprimento do acordo por parte do INSS, o interessado ganhará todo o tempo de tramitação do processo de conhecimento, já avançando para a fase de cumprimento de sentença. É legal também, nos termos do art. 190 do Novo Código de Processo Civil, que, após a realização da audiência na Câmara de Prevenção ligada à AGU, as partes, caso não cheguem a um consenso, assinem um termo de desinteresse na autocomposição judicial, o que implicará numa tramitação mais eficiente do futuro processo judicial (BRASIL, 2015).

b) Transação por adesão. A Lei nº 13.140/2015 também trouxe a previsão de soluções de conflitos envolvendo a Administração Pública pela transação (acordo) por adesão. Para tal, o art. 35 exige que haja autorização do Advogado-Geral da União, com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou de tribunais superiores ou parecer do Advogado-Geral da União, devidamente aprovado pelo Presidente da República.

Neste sentido, sugere-se que a AGU defina, por meio de resolução, os limites e as condições da transação por adesão. Acredita-se que esta poderá ser utilizada tanto no âmbito extrajudicial, quanto no curso do processo judicial, uma vez que a autocomposição pode acontecer inclusive no curso do processo judicial, conforme art. 2º, § 3º do Novo Código de Processo Civil (BRASIL, 2015).

c) Realização de audiências de conciliação durante ou após a instrução do processo.

Outra alternativa, que poderá aumentar a eficiência no gerenciamento do processo judicial previdenciário, é a utilização de métodos autocompositivos durante ou após a instrução do processo.

Muitos processos são instruídos documentalmente e, nestes casos, após bem esclarecida a controvérsia legal ou fática, seria viável a realização de uma audiência de conciliação/mediação, a fim de finalizar, desde já, a tramitação do processo.

Nos casos em que é necessária a audiência de instrução e julgamento, para colheita de prova testemunhal, tal audiência, o que já vem ocorrendo na prática, também pode ser aproveitada para oportunizar aos litigantes que se utilizem da autocomposição.

Ressalta-se que a autocomposição é a política predominante no Novo Código de Processo Civil e pode ocorrer a qualquer tempo, ou seja, a nova legislação processual está menos apegada à forma, priorizando expressamente meios de solução de conflitos que sejam realmente eficientes. Tão mecanismo já vem sendo utilizado nos denominados “mutirões do INSS”, obtendo resultados positivos.

d) Regulamentação pela AGU da atuação dos procuradores do INSS nas audiências prévias do Novo Código de Processo Civil. Por fim, é certo que a Lei nº 9.469/97 traz algumas limitações à atuação do advogado público, quanto à realização de acordos, firmando compromissos por parte da Administração Pública. No entanto, não é razoável utilizar o princípio da legalidade como escudo para qualquer mudança no modo de resolver conflitos previdenciários.

A própria Lei nº 13.140/2015, que previu a criação de câmaras de prevenção e resolução de conflitos no âmbito da própria AGU, alterou dispositivos da Lei nº 9.469/97, estabelecendo que “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” (BRASIL, 2015).

Assim, basta que a AGU se organize administrativamente, regulamentando a forma de atuação do advogado público nas audiências prévias no Novo Código de Processo Civil, para que a legislação processual seja uma realidade eficiente também para as ações previdenciárias.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONTRIBUIÇÃO TECNOLÓGICA E/OU SOCIAL

Após realização da presente pesquisa, verificou-se, por mais que se considere que a Administração Pública deva cumprir a legislação e participar das audiências prévias de conciliação/mediação do Novo Código de Processo Civil, que o não comparecimento, apenas em caráter paliativo, é a postura mais adequada ao contexto atual.

Deste modo, a fim de não agravar ainda a pouca eficiência na gestão do processo judicial previdenciário, até que a Administração Pública se adapte, é melhor que as audiências não ocorram nos processos previdenciários. É que as mudanças legislativas são recentes e

realmente, sobretudo em se tratando de Administração Pública, infelizmente as transformações requerem maior burocratização para que sejam efetivadas.

No entanto, a AGU não pode utilizar o princípio da legalidade como escudo, uma vez que a própria legalidade lhe abre outras possibilidades para uma gestão processual mais eficiente dos conflitos previdenciários. Deixar de adotar uma política pública sob a justificativa de que isso trará menor eficiência não significa que a Administração Pública não precisa buscar outros meios para ampliar a eficiência, sobretudo quando esta não se encontra em percentual adequado, conforme demonstra a última taxa de congestionamento judicial apurada pelo CNJ.

Espera-se com este estudo apontar possíveis soluções para que a administração de conflitos previdenciários seja mais eficiente, contribuindo para a redução da taxa de congestionamento judiciário.

Sugere-se, para próximas pesquisas, um trabalho específico sobre o percentual de demandas previdenciárias em tramitação em determinada vara judicial, aferindo quantas ações são ajuizadas em determinado período e qual o tempo de tramitação daquelas que são resolvidas pela autocomposição (e em que momento o procedimento ocorre) e nas que necessitam de uma decisão judicial, de modo a apurar o quanto a taxa de eficiência de um órgão jurisdicional é alterada pela utilização de MARCs.

REFERÊNCIAS

BABBIE, E. **The practice of social research**. 4ª Edição. Belmont: Wadsworth, 1986.

CASTRO, R. B. de. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. **Encontro Nacional da ANPAD, 2006, Salvador**. Anais eletrônicos. Salvador: ANPAD, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>. Acesso em: 13 de junho de 2016

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **100 maiores litigantes: ano-base 2011**. Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Estratégia Judiciário 2020, 2015**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/03/7694a9118fdabdc1d16782c145bf4785.pdf>>. Acesso em: 17 de junho de 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2015: ano-base 2014**. Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579/>>. Acesso em: 13 de junho de 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resultados das edições da Semana Nacional de Conciliação: Estatísticas 2015- Global.** CNJ, 2016;

COSTA, Alexandre Araújo. Cartografia dos métodos de composição de conflitos. **Estudos em arbitragem, mediação e negociação**, 2004. Disponível em: <<http://www.unifra.br/professores/ferrony/Estudos%20Arbitragen%20UNB%20V.3.pdf#page=154/>>, Acesso em: 14 de junho de 2016.

DALF, Richard L. **Teoria e Projetos das Organizações**. 6.ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999. p.39-45.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades.** *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, SP, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/download/12867/>>. Acesso em: 15 de junho de 2016;

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica** - 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003.

MATIAS PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 4ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

PROCURADORIA DA REPÚBLICA FEDERAL DA 2ª REGIÃO. **Ofício Circular nº 0006/2016/GAB/PRF2R/PGF/AGU**, 2016.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm/>. Acesso em: 13 de junho de 2016.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código DE Processo Civil)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm/>. Acesso em 13.06.2016.

ROBALO, António. Eficácia e eficiência organizacionais. **Revista Portuguesa de Gestão**. Lisboa, 1995. Disponível em: <<https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/1383/>>. Acesso em: 18 de junho de 2016.