




**DO FORMALISMO À EFICIÊNCIA ALGORÍTMICA: O GERENCIAMENTO ESTRATÉGICO DE CONTENCIOSO E A MODERNIZAÇÃO PÓS-BUROCRÁTICA NA GESTÃO PÚBLICA DE PROCESSOS JUDICIAIS NA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL**

**FROM FORMALISM TO ALGORITHMIC EFFICIENCY: STRATEGIC LITIGATION MANAGEMENT AND POST-BUREAUCRATIC MODERNIZATION IN PUBLIC LAWSUIT MANAGEMENT AT THE FEDERAL ATTORNEY GENERAL'S OFFICE**

**DEL FORMALISMO A LA EFICIENCIA ALGORÍTMICA: LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LITIGIOS Y LA MODERNIZACIÓN POSBUROCRÁTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE PROCESOS JUDICIALES EN LA PROCURADURÍA GENERAL FEDERAL**

 <https://doi.org/10.56238/levv17n61-043>

Data de submissão: 01/05/2026

Data de publicação: 01/06/2026

**Rafael Fernandes Paz**

Especialista em Direito Previdenciário

Instituição: Universidade Federal da Paraíba, Faculdade Galícia

E-mail: rafael.fpaz84@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-5863-053X>

## RESUMO

O presente estudo abordou a transição da Administração Pública em direção a um cenário mais dinâmico e célere, impulsionado pela globalização e pelos avanços da tecnologia da informação. O objetivo do artigo foi demonstrar como se desenvolve o modelo de Gerenciamento Estratégico de Contencioso instituído pela Portaria Normativa PGF/AGU nº 64, de 30 de julho de 2024, e de que maneira a automação de triagens e o uso de metadados mitigam a rigidez processual, contribuindo para o princípio da eficiência na atuação da Procuradoria-Geral Federal (PGF). A fundamentação teórica ancorou-se no conceito legal-racional da burocracia de Max Weber, contrapondo suas vantagens (como a uniformidade de rotinas) às suas disfunções, tais como o formalismo excessivo e a superconformidade identificada por Robert Merton. Metodologicamente, adotou-se o procedimento monográfico e a técnica de pesquisa bibliográfica e documental, com foco na análise da referida portaria. Concluiu-se que a automação das etapas puramente mecânicas atua como antídoto para a patologia burocrática, libertando a força de trabalho intelectual dos Procuradores Federais para atuações de alta complexidade e servindo como padrão replicável para outras Procuradorias estaduais e municipais.

**Palavras-chave:** Gerenciamento Estratégico de Contencioso. Gestão Pública. Eficiência da Administração.

## ABSTRACT

This study addresses the transition of Public Administration toward a more dynamic and fast-paced environment, driven by globalization and advancements in information technology. The purpose of this article is to demonstrate the development of the Strategic Litigation Management model



established by Normative Ordinance PGF/AGU No. 64 of July 30, 2024, and how screening automation and the use of metadata mitigate procedural rigidity, thereby contributing to the principle of efficiency within the Federal Attorney General's Office (PGF). The theoretical framework is anchored in Max Weber's legal-rational concept of bureaucracy, contrasting its advantages (such as the uniformity of routines) with its dysfunctions, including the excessive formalism and over-conformity identified by Robert Merton. Methodologically, a monographic procedure was adopted alongside bibliographic and documentary research techniques, focusing on the analysis of the aforementioned ordinance. It concludes that the automation of purely mechanical stages acts as an antidote to bureaucratic pathology, freeing the intellectual workforce of Federal Attorneys for high-complexity cases and serving as a replicable benchmark for other state and municipal attorney offices.

**Keywords:** Strategic Litigation Management. Public Management. Administrative Efficiency.

## **RESUMEN**

El presente estudio abordó la transición de la Administración Pública hacia un escenario más dinámico y cèlere, impulsado por la globalización y los avances de la tecnología de la información. El objetivo del artículo fue demostrar cómo se desarrolla el modelo de Gestión Estratégica de Litigios instituido por la Ordenanza Normativa PGF/AGU N° 64, del 30 de julio de 2024, y de qué manera la automatización de la clasificación y el uso de metadatos mitigan la rigidez procesal, contribuyendo al principio de eficiencia en la actuación de la Procuraduría General Federal (PGF). La fundamentación teórica se ancló en el concepto legal-racional de la burocracia de Max Weber, contraponiendo sus ventajas (como la uniformidad de rutinas) a sus disfunciones, tales como el formalismo excesivo y la superconformidad identificada por Robert Merton. Metodológicamente, se adoptó el procedimiento monográfico y la técnica de investigación bibliográfica y documental, con enfoque en el análisis de la referida ordenanza. Se concluyó que la automatización de las etapas puramente mecánicas actúa como antidoto para la patología burocrática, liberando la fuerza de trabajo intelectual de los Procuradores Federales para actuaciones de alta complejidad y sirviendo como un estándar replicable para otras Procuradurías estatales y municipales.

**Palabras clave:** Gestión Estratégica de Litigios. Gestión Pública. Eficiencia Administrativa.



## 1 INTRODUÇÃO

Com o advento da globalização e do avanço da tecnologia da informação, o Estado passa por um período de mudança e adaptação a um novo cenário. A velha percepção de um Estado baseado em processos e procedimentos extremamente morosos, bem como rotinas uniformes demorados, começa a ser revisto.

A necessidade de um Estado mais dinâmico que atenda a todos os cidadãos de forma mais rápida é uma das grandes metas dos Estados modernos.

Muitos ainda associam o emperramento da máquina pública ou morosidade de procedimentos estatais à burocracia. No entanto, essa visão é falha, pois, segundo Matias-Pereira (2006, p. 42) a burocracia é conhecida como,

[...] o tipo de administração caracterizada por uma hierarquia formal de autoridade, na qual existem regras definidas, para a classificação e solução de problemas, que deve ser estendido às comissões e organismos coletivos de decisão e formas escritas de comunicação. A burocracia é peculiar das repartições e instituições estatais, porém em certa medida também se encontra nas grandes corporações privadas.

Nesses termos, a burocracia é algo intrínseco ao funcionamento do Estado, e ela tem uma estreita relação com a racionalidade, onde devem adequar os meios e os fins, significando, assim, eficiência (Matias-Pereira, 2006).

Nesse quadro, a visão de um sistema burocrático que só emperra o sistema estatal é um equívoco. A burocracia adéqua os meios levando aos fins propostos pelas políticas e dinâmicas estatais.

A burocracia, na consecução da atuação da Procuradoria-Geral Federal (PGF) segue o processo legal-racional na elaboração das teses e peças processuais na defesa dos entes públicos, tornando o procedimento uniforme, técnico e rotineiro, para que se tenha uma atuação eficiente (art. 37 da CRFB) e consiga atingir o objetivo maior do Estado, que é a prestação do serviço a quem de direito.

Para consecução dessa tarefa burocrática a PGF instituiu a Portaria Normativa PGF/AGU N° 64, de 30 de julho de 2024 (Port. PGF/AGU 64/2024), a qual fixa diretrizes para a implantação do Gerenciamento Estratégico de Contencioso, inclusive na esfera extrajudicial, no uso da competência que lhe conferem o art. 11, § 2º, incisos I e VIII, da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, e o art. 81, incisos I e VII, do Anexo I do Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023.

O Gerenciamento Estratégico de Contencioso está diretamente ligado à melhoria dos indicadores estratégicos, à otimização dos resultados processuais e ao melhor aproveitamento da força de trabalho, sendo essa uma meta a ser perseguida em todas as áreas de atuação.

Esse gerenciamento leva em conta a automação na análise e organização de processos de relevância estratégica e na definição de teses jurídicas e divisão de equipes de atuação com foco na racionalização e eficiência de sua atuação, o que somente pode ser realizado com economicidade e eficiência por meio de um Gerenciamento Estratégico.

A burocracia racionaliza procedimentos e os serviços ofertados pela PGF, seguindo o processo legal-racional na defesa do erário e das políticas públicas, tornando o procedimento uniforme, técnico e rotineiro, para que se tenha um processo decisório público unívoco e consiga atingir o objetivo maior do Estado, que é a satisfação dos cidadãos.

Esse processo, agora, alia-se à tecnologia da informação juntamente com o sistema de Justiça e muda a abordagem da funcionalidade do sistema estatal. Essa perspectiva da burocracia como um processo legal-racional vem facilitar e acelerar a máquina estatal, dinamizando os processos e procedimentos.

Os constantes avanços da tecnologia da informação vêm dando outra direção à defesa jurídica do Estado, tornando mais célere e exato todo o processo judicial, inclusive com o uso da Inteligência Artificial (IA) beneficiando tanto os órgãos públicos quanto à sociedade, e traz alguns benefícios significativos.

A implementação do Gerenciamento Estratégico de Contencioso e de ferramentas de automação, instituídos pela Port. PGF/AGU nº 64/2024, atua como vetor de modernização da burocracia weberiana nos órgãos de execução.

Logo, a importância desse estudo justifica-se pela intersecção entre a teoria de Weber e a realidade prática da PGF na defesa estratégica dos entes representados. O modelo de Weber foi desenhado para garantir a previsibilidade e a igualdade formal. Contudo, o contencioso de massa moderno transformou a busca pelo rigor documental em um gargalo operacional (disfunção da burocracia).

A Administração Pública não pode mais operar sob o paradigma do papel e do trâmite meramente manual. Ela precisa evoluir para garantir a razoável duração do processo. Os órgãos públicos enfrentam a escassez de recursos humanos frente ao aumento exponencial de demandas judiciais.

A Procuradoria Federal lida com realidades socioeconômicas complexas e vasta demanda previdenciária e assistencial. O estudo desmonstrou como a automação (IA e triagem em bloco) liberta o corpo de Procuradores Federais das amarras burocráticas repetitivas e permite focar a força de trabalho na atuação jurídica de alta complexidade e relevância estratégica.

O presente estudo abordará como se desenvolve esse modelo de gerenciamento e de que maneira a automação de triagens e o uso de metadados mitigam a rigidez processual e contribuem para o cumprimento do princípio da eficiência da Administração Pública na atuação da PGF.

A seguir apresentam-se o arcabouço teórico e os procedimentos metodológicos utilizados como base para nossa interpretação e conclusão com algumas reflexões teóricas.



## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 TEORIA DA BUROCRACIA

A palavra burocracia vem do francês, *bureau* – oficina (escritório) + *cratie* (poder, autoridade).  
Conforme Matias-Pereira (2006, p. 43),

A burocracia pode ser compreendida como um conjunto de regulamentos, leis e normas que os funcionários, sob supervisão de seu superior, devem cumprir, sempre respeitando a estrutura hierárquica, à qual deve obedecer fiel e dignamente.

O funcionamento específico da burocracia, de acordo com Weber (2009) manifesta-se da seguinte forma:

- Rege o princípio das competências oficiais fixas, ordenadas, de forma geral, mediante regras: leis ou regulamentos administrativos;
- Rege o princípio da hierarquia de cargos e da sequência de instâncias;
- A administração moderna baseia-se em documentos (atas), cujo original ou rascunho se guarda, e em um quadro de funcionários subalternos e escrivães de todas as espécies;
- A atividade oficial, pelo menos toda atividade oficial especializada;
- A administração dos funcionários realiza-se de acordo com regras gerais, mais ou menos fixas e mais ou menos abrangentes, que podem ser aprendidas.

Weber (2009) ensina que o conhecimento destas regras constitui, por isso, uma arte especial, onde há um conjugado de conhecimentos do tipo: jurídicos, administrativos e contábeis.

Algumas vantagens do sistema burocrático podem ser elencadas (Matias-Pereira, 2006) a seguir:

- Racionalidade em relação ao alcance dos objetivos da organização;
- Precisão na definição do cargo e na operação, pelo conhecimento exato dos deveres;
- Rapidez nas decisões, pois cada um conhece o que deve ser feito e por quem e as ordens e papéis tramitam através de canais preestabelecidos;
- Univocidade de interpretação, garantida pela regulamentação específica e escrita;
- Uniformidade de rotinas e procedimentos;
- Redução de custos e de erros;
- Escolha do pessoal baseada na capacidade e na competência técnica;
- Redução dos conflitos entre pessoas;
- Constância das decisões;
- Subordinação dos mais novos;
- Confiabilidade.

A burocracia é caracterizada por uma hierarquia formal de autoridade, na qual existem regras definidas, para a classificação e solução de problemas, que deve ser estendido às comissões e organismos coletivos de decisão e formas escritas de comunicação (Matias-Pereira, 2006, p. 42).

Na verdade, a racionalidade possui uma relação com a burocracia e, como visto em seções anteriores, há uma adequação dos meios com os pretendidos fins, buscando eficiência, eficácia e efetividade do sistema público.

Matias-Pereira (2006) ensina que Weber constatou que o emperramento da máquina administrativa se caracteriza nos seguintes problemas:

- Interiorização das normas;
- Excesso de formalismo e de “papelada”;
- Resistência a mudanças;
- Despersonalização do relacionamento;
- Categorização do relacionamento;
- Conformismo;
- Exibição de sinais de autoridade;
- Dificuldades com os clientes.
- Disfuncionalidade organizativa;
- Antidemocraticidade dos aparelhos dos partidos e dos estados;
- Corporativismo;
- Incapacidade técnica da administração pública e privada.

Corroborando com esse pensamento, Labra (1988, p. 4) explica que,

Um dos enfoques mais comumente utilizados no estudo das organizações complexas é aquele baseado na versão funcionalista da teoria weberiana. Em geral, a estrutura e o *modus operandi* das grandes organizações, em particular as governamentais, são analisados em termos do "tipo ideal" de organização burocrática desenvolvido por Max Weber e os problemas detectados são explicados em termos de "disfunções" passíveis de racionalização comportamental e gerencial. Nem sempre é dada a devida relevância ao fato de que tais explicações devem ser buscadas fundamentalmente na natureza política das instituições públicas, omissão essa que leva a atribuir àquelas uma neutralidade que as colocaria acima dos conflitos e contradições particulares a cada formação econômico-social específica.

O Estado pode desvirtuar o processo burocrático, centralizando e verticalizando o processo decisório, e como consequência tornando morosos os trâmites processuais na estrutura hierárquica em sentido ascendente; bem como faltando com flexibilidade, ou seja, uma preocupação obsessiva em seguir regras (Matias-Pereira, 2006).

A burocracia weberiana especifica as variantes modernas das soluções dadas aos problemas gerais da administração e ressalta-se pelas seguintes características: legitimidade do processo

decisório; aparelho administrativo legalmente constituído; funções administrativas exercidas de modo continuado; decisões formalizadas com base em documentos escritos (Matias-Pereira, 2006, p. 43).

Weber (2009), também, acredita num tipo de administração burocrática capaz de mudar fortemente a sua natureza ou, até seja mesmo, substituída por outra forma de burocracia.

Isso quer dizer que, a burocracia não é algo imutável, muito pelo contrário, ele pode mudar seus procedimentos e regras, e até mesmo, ser substituída por processos mais dinâmicos. A intenção é exatamente termos um processo eficiente, eficaz e efetivo, atenuando as disfunções que aparecem neste.

## 2.2 O MODELO BUROCRÁTICO WEBERIANO E SUAS DISFUNÇÕES NO SETOR PÚBLICO

O estudo da modernização da Administração Pública e da automação de seus processos exige, fundamentalmente, o retorno analítico às bases do modelo burocrático de tipo ideal formulado por Max Weber, conforme acima delineado.

Na teoria weberiana, a burocracia não carrega a conotação pejorativa do senso comum, mas representa a forma mais racional, eficiente e previsível de organização humana. Esse modelo apoia-se em pilares como a legalidade estrita, a impessoalidade nas relações, a hierarquia funcional bem delimitada, a divisão do trabalho baseada na especialização e o formalismo documental. Sob essa ótica clássica, a rigidez e a aderência cega às regras escritas servem como garantias contra o arbítrio e o patrimonialismo, conferindo estabilidade e segurança jurídica à atuação do Estado.

Contudo, a transposição mecânica dessa rigidez estrutural para o contexto do Estado contemporâneo, caracterizado pela hiperinflação de litígios e pelo fenômeno do contencioso de massa, gerou aquilo que a literatura sociológica e de gestão pública convencionou chamar de disfunções da burocracia (Merton, 1940).

Gould, Marie; Howson, Alexandra (2021) nos lembra que “quando os funcionários dedicam atenção excessiva às regras sem reconhecer seu propósito, estas podem se tornar um meio para si mesmas, em vez de um meio para um fim”, bem como que “a preocupação excessiva com a eficiência pode ser disfuncional”.

Essa ideia, de fato, resulta em um formalismo exacerbado e no deslocamento de objetivos organizacionais. Na advocacia pública de massa, essa disfunção manifesta-se no aprisionamento de quadros altamente qualificados em rotinas puramente mecânicas e repetitivas. A busca obsessiva pelo rigor procedimental burocrático acaba por colidir frontalmente com o princípio constitucional da razoável duração do processo e com a eficiência administrativa.

Diante do esgotamento da capacidade operacional desse arranjo puramente formalista, surge a necessidade de adequação da gestão de processos na Administração Pública. Não se trata de abdicar

da legalidade ou da impessoalidade preconizadas por Weber, mas de superar o excessivo formalismo (Oliveira, 2006), que paralisa as instituições.

A transição para modelos pós-burocráticos exige que o formalismo documental ceda espaço a critérios de racionalidade econômica e otimização de fluxos. É nesse hiato entre a necessidade de controle normativo e a urgência por celeridade que a automação e a inteligência artificial passam a atuar, reconfigurando a burocracia tradicional para viabilizar um modelo que responda com agilidade às demandas da sociedade moderna.

Diante do exposto, o processo burocrático passa por uma nova perspectiva, sendo, pois, substituído por processos computacionais ágeis, cuja função é dar velocidade ao encaminhamento dos procedimentos e substitui os velhos e antigos ritos, morosos e enviesados.

A burocracia como mero formalismo sem análise da eficiência converte as regras (meios) em valores absolutos (fins), gerando a *superconformidade*, razão pela qual será demonstrado que o modelo de gerenciamento instituído pela PGF substitui esse formalismo exagerado em consonância com os princípios da eficiência e da legalidade (art. 37 da CF/88).

### 2.3 DA NOVA GESTÃO PÚBLICA AO GOVERNO DIGITAL

A partir do Decreto-Lei 200/1967 surge a primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira (Bresser-Pereira, 1998). A administração pública gerencial é orientada ao cidadão e à obtenção dos resultados, priorizando o rigor processual através da segurança e efetividade.

A Nova Gestão Pública (NGP), por sua vez, é um modelo de gestão que surge a partir da década de 1980 e 1990, com o objetivo de superar limitações e falhas do modelo de gestão burocrático tradicional, cuja característica era a rigidez, hierarquização, centralização e foco no controle dos processos e procedimentos. A NGP baseia-se, pois, em princípios como a eficiência, transparência, eficácia, efetividade, accountability (prestação de contas) e participação social.

De acordo com Bresser-Pereira (2009), o *New Public Management -NPM*, que se originou na Inglaterra, foi introduzido no Brasil por meio da Reforma Gerencial ou Nova Gestão Pública - NGP. O principal objetivo era transformar a gestão pública, introduzindo conceitos centrais do setor privado, tais como eficiência e produtividade, além de valores como racionalidade, criatividade e desempenho.

A gestão pública opera em um ambiente altamente complexo e em constante evolução, exigindo que as teorias da administração se adaptem continuamente aos contextos sociais, políticos e econômicos de cada época. Nesse cenário de modernização, a automação no controle de processos pela advocacia pública tornou-se um pilar estratégico. O uso de ferramentas digitais e sistemas integrados desburocratiza rotinas, permitindo que os procuradores superem os desafios do contencioso de massa com maior celeridade, eficiência e foco na tomada de decisões estratégicas.

Marcada pela complexidade e pelo dinamismo, a administração pública passou por reconfigurações paradigmáticas significativas no último século, amoldando-se às exigências políticas, sociais e econômicas.

Diante dessa fluidez, a **automação do controle processual na advocacia pública** consolida-se como ferramenta fundamental de adaptação. Longe de ser apenas uma modernização burocrática, ela transforma a gestão de dados e prazos, conferindo ao Estado maior capacidade analítica, produtividade e agilidade na proteção do interesse público.

Weber (2009) propõe que todos os processos burocráticos devem ser regidos pelo princípio das competências oficiais fixas, ordenadas, de forma geral, mediante regras: leis ou regulamentos administrativos, garantindo autenticidade e integridade da relação entre Estado e contribuinte, bem como validade jurídica dos documentos eletrônicos.

Contudo, a transição dos modelos de gestão pública ao longo das últimas décadas reflete a busca contínua pela superação da rigidez burocrática tradicional. O movimento da Nova Gestão Pública (*New Public Management* - NPM), consolidado no final do século XX, introduziu critérios de eficiência, economicidade, descentralização e foco em resultados no aparato estatal, inspirando-se em lógicas contratuais do setor privado. No entanto, conquanto a NPM tenha mitigado parte do engessamento weberiano, sua excessiva fragmentação institucional e a proliferação de agências autônomas criaram barreiras à coordenação e à troca sistêmica de informações.

Diante dessas limitações, emerge o paradigma da Governança na Era Digital (*Digital Era Governance* - DEG), conceito cunhado por Patrick Dunleavy e colaboradores (2006). A DEG postula que as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) deixaram de ser meros instrumentos de automação periférica para se tornarem o núcleo estruturante da nova arquitetura administrativa. Este modelo orienta-se por três pilares fundamentais: a reintegração de serviços anteriormente fragmentados, o holismo focado nas necessidades do cidadão (e do usuário do sistema de justiça) e a digitalização profunda e generalizada de todas as operações administrativas.

Sob o prisma da DEG, o Governo Digital atua como uma força de ruptura que substitui o trâmite sequencial e manual dos processos por fluxos integrados e automatizados de trabalho. A superação da rigidez burocrática ocorre à medida que os sistemas digitais eliminam os gargalos operacionais gerados pela insistência em ritos analógicos, unindo a legalidade regulatória à flexibilidade operacional exigida pelo dinamismo contemporâneo.

O maior exemplo a ser citado no âmbito da advocacia pública federal é o Sistema de Inteligência Jurídica da Advocacia-Geral da União – SAPIENS, que opera desde 2012, atualmente em versão denominada Super Sapiens, como responsável por apoiar toda a produção jurídica interna da PGF, enquanto órgão vinculado à AGU, bem como por controlar fluxos e processos administrativos

para consecução da defesa jurídica da União e das suas autarquias e fundações em todas as esferas da federação.

## 2.4 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E AUTOMAÇÃO NO CONTENCIOSO PÚBLICO

A administração burocrática é capaz de mudar fortemente a sua natureza ou, até mesmo, ser substituída por outra forma de burocracia, assim como ensina Weber (2009).

O processo legal-racional elabora normas, lei e procedimentos, uniformizando procedimentos, técnicas e rotinas, para que se tenha um processo de fiscalização pública unívoca entre os Entes Federados.

Portanto, mediante a racionalização e sistematização alia-se a tecnologia da informação e muda a abordagem da funcionalidade do sistema estatal, dinamizando os processos e procedimentos.

A consolidação do Governo Digital atinge o seu ápice operacional na intersecção entre o Direito Administrativo moderno e as tecnologias de automação em larga escala. No âmbito da Advocacia Pública e da gestão do contencioso de massa, a Inteligência Artificial (IA) e a Automação de Processos Robóticos (RPA) deixam de figurar como ferramentas acessórias e passam a atuar na reconfiguração estrutural do raciocínio e do procedimento jurídico.

Nesta nova dinâmica institucional, o papel dos metadados torna-se central. A extração estruturada de dados processuais converte peças jurídicas volumosas em variáveis analíticas inteligíveis por algoritmos de triagem automatizada. Esses mecanismos de triagem operam no processamento célere de grandes volumes informacionais, identificando padrões de demandas repetitivas, teses consolidadas e ausência de ineditismo nas petições iniciais antes mesmo da distribuição ao elemento humano.

Esse cenário viabiliza a ascensão da inteligência jurídica, entendida como a substituição de rotinas mecânicas por sistemas preditivos e de apoio à tomada de decisão. A automação de tarefas sem ineditismo não afasta o controle normativo; ao contrário, racionaliza o tempo institucional para que o corpo técnico da Administração se dedique exclusivamente a controvérsias de alta complexidade hermenêutica.

Agora, com a visão do Estado Gerencial, o uso da automação no tratamento de processos que demandariam análise exaustiva de Procuradores e do seu corpo de apoio (servidores) dinamiza o processo de burocracia, dando espaço para o Estado tornar-se mais eficiente, eficaz e efetivo nos atos administrativo e na sua atuação finalística.

Desse modo, o Direito Administrativo contemporâneo absorve o instrumental algorítmico como um vetor de efetivação do princípio da eficiência, redesenhando a prestação da tutela pública sob as balizas da celeridade e da precisão decisória.

## 2.5 GERENCIAMENTO DE CONTENCIOSO ESTRATÉGICO COMO FERRAMENTA DE RACIONALIZAÇÃO DA ATUAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL

Weber (2009) propõe que todos os processos burocráticos devem ser regidos pelo princípio das competências oficiais fixas, ordenadas, de forma geral, mediante regras: leis ou regulamentos administrativos, garantindo autenticidade e integridade da relação entre Estado e contribuinte, bem como validade jurídica dos documentos eletrônicos.

Nesse sentido, a Portaria Normativa AGU/PGF nº 64/2024 fixa e institui, primordialmente, as diretrizes para a implantação, no âmbito da Procuradoria-Geral Federal, do Gerenciamento Estratégico de Contencioso, estabelecendo no seu art. 2º os seguintes objetivos e princípios desse modelo,

Art. 2º O Gerenciamento Estratégico de Contencioso atenderá aos seguintes princípios e objetivos:

- I - **racionalização de métodos de trabalho**, a fim de ampliar a eficiência, agilidade e qualidade na atuação judicial;
- II - **otimização no uso dos recursos disponíveis** nos órgãos de representação judicial da Procuradoria-Geral Federal;
- III - **gestão estratégica da atuação judicial**, por meio do contínuo e permanente monitoramento das demandas e do resultado da atuação;
- IV - concentração das atividades operacionais e administrativas exercidas no âmbito dos órgãos de representação judicial da Procuradoria-Geral Federal; e
- V - **utilização de ferramentas de automação e desenvolvimento de mecanismos voltados a mitigar os riscos da atuação judicial. – sem grifos no original**

O uso de ferramentas de automação no gerenciamento de demandas de massa veio expressamente previsto na referida norma como um princípio e um objetivo.

O Gerenciamento Estratégico de Contencioso é a forma de organização interna de trabalho no âmbito dos órgãos de representação judicial da Procuradoria-Geral Federal com o objetivo de padronizar, otimizar e automatizar fluxos de trabalho, por meio do tratamento estratégico de demandas como “a triagem, instrução processual, distribuição, movimentação em bloco e retenção de tarefas de menor complexidade” e “o controle da qualidade dos fluxos e regras de negócio das ferramentas de automação”. (art. 3º da Port. AGU/PGF 64/24).

Esse modelo está associado à melhoria dos indicadores estratégicos, à otimização dos resultados processuais e ao melhor aproveitamento da força de trabalho, sendo essa uma meta a ser perseguida em todas as áreas, abrangendo matérias repetitivas, padronizáveis e estratégicas, bem como para fluxos e processos de trabalho automatizáveis.

Uma das principais mudanças trazidas por essa portaria foi a definição de atuação programada, que se traduz em “conceito organizacional de gestão de fluxos de trabalho, que se utiliza de informações de metadados, rotinas de sistemas de automação, inteligência artificial e, complementarmente, do serviço de apoio administrativo” (art. 4º da Port. AGU/PGF 64/24).

Essa modalidade de atuação deverá perseguir a racionalização de fluxos, a minimização de riscos inerentes à sua utilização e a priorização da atuação efetiva, observados os recursos disponíveis na unidade e a economicidade da demanda.

Essa Portaria prevê, ainda, a obrigatoriedade de o Gerenciamento Estratégico de Contencioso “valer-se das ferramentas de automação e inteligência artificial desenvolvidas para a consecução das suas atividades, notadamente no que se refere à triagem, instrução processual, retenção, produção de peças jurídicas, análise de documentos e propositura de acordos, bem como à conferência e elaboração simplificada de cálculos.” (art. 6º).

Esse modelo preocupou-se com o efetivo controle de qualidade no uso das ferramentas de automação, ao disciplinar expressamente a obrigatoriedade de se realizar o controle de qualidade sobre a atuação programada, inclusive sob pena de responsabilidade funcional, se comprovada a fraude, dolo ou erro grosseiro, especialmente em relação aos seguintes critérios: à calibragem dos sistemas de automação e inteligência artificial eventualmente utilizados; às regras de negócios internos e orientações da equipe de apoio; ao atendimento aos fluxos processuais; à conformidade das movimentações processuais; e aos resultados e impactos produzidos.

Aos Gerentes Estratégicos de Contencioso, em conjunto com a respectiva coordenação, compete, dentre outras, “realizar o controle de qualidade da atuação programada” e “avaliar os dados extraídos dos relatórios gerenciais e demais informações verificadas por ocasião da triagem e propor a atuação estratégica correspondente, zelando pela sua efetiva implementação” (art. 9º, incisos I e II, da Port. AGU/PGF 64/24).

Esses mecanismos trazidos pela Portaria demonstram como a importância dessa ferramenta de racionalização da atuação da Procuradoria Federal em sua atuação, em linha com o estudo de Weber (2009) ensina que o conhecimento destas regras constitui, por isso, uma arte especial, onde há um conjugado de conhecimentos do tipo: jurídicos, administrativos e contábeis.

Esse modelo estratégico, à luz da teoria sociológica das organizações e da dogmática processual, revela um esforço institucional da AGU/PGF para romper com o que Merton (1940) diagnostica como a conversão de meios em fins absolutos.

Nas estruturas tradicionais de contencioso de massa, o imperativo burocrático de responder exaustivamente a cada ato processual, independentemente da expressão econômica do litígio ou do ineditismo da tese, gera o fenômeno da superconformidade. O burocrata processual imerge em um fluxo ritualístico onde a elaboração da peça jurídica manual (meio) suplanta a eficiência e a justiça real do resultado (fim).

A Port. PGF/AGU nº 64/2024 ataca essa disfunção ao instituir o Gerenciamento Estratégico de Contencioso, operando como um mecanismo normativo de blindagem teórica e prática contra o formalismo excessivo. A superação desse formalismo exacerbado é desenhada na Portaria por meio de

uma clara separação entre tarefas repetitivas e a atuação jurídica complexa, sob três eixos: (i) a atuação dos órgãos de execução deve se dar de forma planejada, autorizando o agrupamento de processos por identidade de matéria jurídica; (ii) ao determinar que as intimações desprovidas de ineditismo recebam meramente a tomada de ciência; ao prever (iii) que o Procurador, em prol da eficiência sistêmica na atuação judicial, poderá dispensar em determinadas regras a conferência manual de cálculos em execuções judiciais, observando critérios objetivos de racionalidade e economicidade.

No primeiro caso, desidrata-se a lógica burocrática atomizada (caso a caso) e introduz a racionalidade da gestão de dados e metadados; no segundo caso, o Procurador Federal é retirado de tarefas repetitivas e confecção de peças padronizadas que não acarretem prejuízo à representação do ente público caso deixe de manifestar-se.

O presente estudo não tem como objetivo indicar o modo como são tratados os processos, mas de demonstrar que a norma em questão resgata a verdadeira finalidade da advocacia pública, ao institucionalizar esses filtros algorítmicos e gerenciais, com a finalidade precípua de tornar efetiva a atuação da advocacia pública em todo território nacional.

A automação das etapas puramente mecânicas atua como o antídoto para a patologia burocrática, libertando a força de trabalho intelectual para focar na defesa estratégica do erário e das políticas públicas.

Em suma, a Portaria Normativa PGF/AGU nº 64/2024 consolida uma virada paradigmática na gestão pública do contencioso federal, demonstrando que a automação e o gerenciamento estratégico não fragilizam o princípio da legalidade (art. 37, caput, da CF/88), mas, ao contrário, conferem-lhe a eficácia material exigida pela ordem constitucional contemporânea.

Ao substituir o apego ritualístico aos trâmites manuais por filtros algorítmicos e fluxos inteligentes, essa norma interna prova que a tecnologia é o antídoto definitivo contra o esgotamento operacional das estruturas públicas diante de demandas em massa.

Como modelo institucional, a experiência desenhada estabelece um padrão replicável para outros órgãos da Advocacia Pública nas esferas estadual e municipal. A fixação de tetos objetivos para cálculos, a triagem automatizada via metadados e a dispensa de manifestações repetitivas (substituídas por ciências automáticas) constituem uma matriz de racionalização que pode ser exportada para qualquer procuradoria que enfrente a assimetria entre o volume de processos e a escassez de recursos humanos. Trata-se, portanto, de uma referência prática de como converter estruturas tradicionalmente engessadas em organizações ágeis, orientadas a dados e focadas no verdadeiro interesse público e na eficiência sistêmica do Estado.

### 3 METODOLOGIA

Este artigo trata de um estudo qualitativo com procedimento de pesquisa documental, no qual foram observados o procedimento monográfico e a técnica de pesquisa bibliográfica documental de artigos científicos, ensaios, teses e dissertações para compreensão do tema, entre outras fontes e, em especial, obras que retratam o pensamento weberiano (2009) sobre burocracia, bem como a análise da Constituição Federal e da Portaria Normativa PGF/AGU nº 64/2024, que institui e fixa as diretrizes para a implantação, no âmbito da Procuradoria-Geral Federal, do Gerenciamento Estratégico de Contencioso .

Esse tipo de pesquisa utilizada é a qualitativa com abordagem descritiva/comparativa, a qual possibilita analisar aspectos que estão implícitos no desenvolvimento das práticas organizacionais.

### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Não há no campo doutrinário, por sua novidade, qualquer estudo sobre a Portaria Normativa PGF/AGU nº 64/2024, ou o impacto de seus conceitos e métodos na gestão pública, em especial da correlação feita entre o uso da automação e paradigmas de atuação programada no gerenciamento do contencioso de massa da advocacia pública federal em compasso com o pensamento Weberiano acerca da burocracia e sua racionalização, o que evidencia a importância desse estudo e a abertura para nova abordagem sistemática do seu impacto na Administração Pública em geral.

Os resultados da análise da Portaria Normativa PGF/AGU nº 64/2024 demonstram que o Gerenciamento Estratégico de Contencioso está diretamente atrelado à melhoria de indicadores estratégicos, à otimização de resultados e ao melhor aproveitamento da força de trabalho frente à escassez de recursos humanos e ao aumento exponencial de litígios.

Essa Portaria sistematiza a Atuação Programada, ao fixar a obrigatoriedade do uso de ferramentas de automação e inteligência artificial para atividades de triagem, instrução processual, retenção, produção de peças, análise de documentos e propositura de acordos. Conforme os artigos 3º, 4º e 6º da referida portaria, essa atuação apoia-se em metadados, rotinas de sistemas e IA para agrupar processos em bloco por identidade de matéria jurídica, superando a lógica atomizada tradicional.

Há, ainda, uma ruptura com o Formalismo Excessivo, na medida em que o artigo 10 determina que intimações desprovidas de ineditismo recebam meramente a tomada de ciência, desobrigando a confecção de peças manuais repetitivas. Essa medida reduz a superconformidade ritualística criticada por Merton (1940), retirando o procurador da linha de montagem de peças padronizadas.

O gerenciamento de contencioso instituído traz racionalidade Econômica em Cálculos Judiciais, porquanto introduz critérios objetivos de economicidade ao permitir a dispensa da conferência manual de cálculos em execuções judiciais, reduzindo o fetiche pelas formas em prol da eficiência sistêmica.

Além disso, insitui a exigência do controle de Qualidade e Responsabilização. A portaria estabelece que os Gerentes Estratégicos de Contencioso devem realizar o controle de qualidade da atuação programada e prevê expressamente a possibilidade de responsabilização funcional em caso de fraude, dolo ou erro grosseiro na calibragem dos sistemas e no atendimento aos fluxos.

Por fim, quanto ao suporte Tecnológico, identificou-se que todo esse fluxo operacional é viabilizado pelo Sistema de Inteligência Jurídica da Advocacia-Geral da União (SAPIENS, atualmente na versão Super Sapiens), que opera desde 2012 controlando a produção jurídica e os fluxos da PGF.

## 5 CONCLUSÃO

A Portaria Normativa PGF/AGU nº 64/2024 consolida uma virada paradigmática na gestão do contencioso público federal. O estudo evidencia que a burocracia de Max Weber não é um sistema imutável e que a introdução de processos computacionais ágeis não fragiliza a legalidade, mas confere a eficácia material exigida pela ordem constitucional quanto ao princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF/88).

A automação e o gerenciamento estratégico funcionam como o antídoto definitivo contra o esgotamento das estruturas públicas diante do contencioso de massa, liberando o corpo de procuradores das amarras repetitivas para focar na atuação de alta complexidade hermenêutica.

Conclui-se que esse gerenciamento estratégico de contencioso serve como uma ferramenta de gestão pública dos processos judiciais analisados pela PGF em consonância com o princípio da eficiência previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 37) e pode servir como modelo prático perfeitamente replicável e exportável para outras Procuradorias estaduais e municipais que sofram com a assimetria entre a escassez de pessoal e o volume de demandas.



## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002. Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação de cargos de Procurador Federal, de cargos de Procurador do Banco Central do Brasil, a estruturação da carreira de Procurador Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: [planalto.gov.br](http://planalto.gov.br). Acesso em: 12 jun. 2026.
- BRASIL. Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Advocacia-Geral da União e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Anexo I, art. 81, incisos I e VII. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [in.gov.br](http://in.gov.br). Acesso em: 12 jun. 2026.
- BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. Portaria Normativa PGF/AGU nº 64, de 30 de julho de 2024. Institui o Gerenciamento Estratégico de Contencioso no âmbito da Procuradoria-Geral Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: PGF, 2024. Disponível em: [in.gov.br](http://in.gov.br). Acesso em: 12 jun. 2026.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; Spink, P. K. (1998). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Ed. 7ª. Editora FGV. Rio de Janeiro.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2009). Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: FGV.
- CAVALCANTE, Carolina Miranda. NORTH, Douglass C. Instituições, mudança institucional e desempenho econômico. São Paulo: Três Estrelas, 2018. História Econômica & História de Empresas, [S. l.], v. 22, n. 1, 2019. DOI: 10.29182/hehe.v22i1.630. Disponível em: <https://www.hehe.org.br/index.php/rabphe/article/view/630>. Acesso em: 12 jun. 2026.
- DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen; BASTOW, Simon; TINKLER, Jane. (2006). New Public Management Is Dead — Long Live Digital-Era Governance. Journal of Public Administration Research and Theory. 16. 10.1093/jopart/mui057. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/228301216\\_New\\_Public\\_Management\\_Is\\_Dead\\_-\\_Long\\_Live\\_Digital-Era\\_Governance](https://www.researchgate.net/publication/228301216_New_Public_Management_Is_Dead_-_Long_Live_Digital-Era_Governance). Acesso em 05 mar. 2026
- GOULD, Marie; HOWSON, Alexandra. As disfunções das burocracias de Merton, 2021. Disponível em: <https://www.ebsco.com/research-starters/social-sciences-and-humanities/mertons-dysfunctions-bureaucracies#mertons-dysfunctions-of-bureaucracies>. Acesso em 05 fev 2026.
- LABRA, Maria Eliana. *Proposições para o estudo da relação entre política, burocracia e administração no setor saúde brasileiro*. Cad. Saúde Pública [online]. 1988, vol.4, n.1, pp. 33-48. ISSN 0102-311X.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2006.
- MERTON, Robert K. Bureaucratic Structure and Personality. Social Forces, Oxford, v. 18, n. 4, p. 560–568, maio 1940. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2570634>. Acesso em: 12 jun. 2026.
- OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. Revista de Processo, São Paulo, v. 31, n. 136, p. 7-30, jun. 2006
- WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. 5 reimpressão. São Paulo: Martin Claret, 2008.



WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora UnB, 2009.