

5.1. CALCULANDO AS CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS PARA UMA MELHOR ATUAÇÃO JURÍDICA PARA A PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

Marcelo Monteiro Bonelli Borges

1. CONTEXTO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DAS ATIVIDADES DE CÁLCULOS NA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL E AS RECENTES MUDANÇAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DO SERVIÇO

A luz do texto constitucional, especialmente o artigo 131 da Constituição Federal, é de se imaginar que o desenho institucional atribuído à Advocacia Pública direcione os seus membros a atuações jurídicas de assessoramento, consultoria jurídica e confecção de petições



e pareceres jurídicos. Essa perspectiva tradicional, que permanece a principal e deve continuar presente, não afasta, todavia, novas atuações e ações institucionais complementares, voltados à evolução e adaptação da Advocacia Pública a novos desafios.

Além das iniciativas tecnológicas voltadas à automação de rotinas, atuação judicial em escala e gestão de dados, identifica-se nas atividades de cálculos relevante alicerce da Advocacia-Geral da União (AGU). Trata-se de atividade de extrema importância institucional, que já consegue entregar significativos resultados e que possui o potencial de auxiliar ainda mais os advogados públicos federais em suas atuações.

Nesse sentido, observa-se que os indicadores de atividades desempenhadas densificam em números a sensação compartilhada pelos membros da AGU de elevada e crescente litigiosidade envolvendo autarquias e fundações públicas federais ao redor do país¹. Em razão da notória dedicação e diligência dos membros da AGU, que auxiliam no diuturno desenvolvimento e aperfeiçoamento de teses de defesa, muitos desses processos tem seus pedidos julgados improcedentes. Para os processos que se estabilizam com condenação de pagar, no entanto, surge a discussão do valor devido.

Para ter condições de calcular os valores a serem pagos em execuções, a Procuradoria-Geral Federal (PGF), em materialização ao preconizado no artigo 10, parágrafo 9º, da Lei nº 10.480/2002, constituiu Equipes Regionais de Cál-

1 À título de ilustração, observa-se o apontamento de mais de 37 milhões de atividades lançadas no Sistema SAPIENS no ano de 2024 pela Procuradoria-Geral Federal.

culos, agrupando setores locais, otimizando e uniformizando fluxos nas solicitações de cálculos. Com essas medidas, foi possível melhorar a distribuição de servidores especialistas nas atividades de cálculos e ter condições de cumprir a crescente demanda existente.

Com o objetivo de se buscar uniforme atuação e concretizar os princípios da eficiência, segurança jurídica e interesse público, a regionalização das Equipes de Cálculos foi acompanhada da centralização, no Departamento de Gestão e Cálculos (DEPGEST), das competências de planejamento e coordenação das atividades em matéria de cálculos no âmbito da PGF, nos termos do artigo 67, X do Decreto nº 12.540/2025. Em apoio à Direção do Departamento, identifica-se a Coordenação-Geral de Cálculos e as Coordenações de Cálculos Previdenciários e Temáticos.

A desterritorialização e a consolidação das Equipes de Cálculos são o resultado de um longo e contínuo trabalho desempenhado pelas Procuradorias Regionais e pela Direção Central da PGF. Por oportuno, relevante destacar e elogiar o trabalho desenvolvido nos últimos anos pelos Coordenadores de Equipes a seguir listados:

- Jacqueline Siqueira de Matos, Coordenação de Cálculos Previdenciários da 1ª Região;
- Mirne Oliveira Correia, Coordenação de Cálculos Temáticos da 1ª Região;
- Robson Pimenta da Costa, Coordenação de Cálculos Previdenciários da 2ª Região;
- Edgar Martins de Oliveira, Coordenação de Cálculos Temáticos da 2ª Região;
- Naiara Taici Ferreira de Oliveira Ziviani, Coordenação de Cálculos Previdenciários da 3ª Região;



- Nielson Budib Victório, Coordenação de Cálculos Temáticos da 3ª Região;
- Antonio Alfredo Linhares Alves, Coordenação de Cálculos Previdenciários da 4ª Região;
- Mariana Camargo Pastoris, Coordenação de Cálculos Temáticos da 4ª Região;
- Rafael Oliveira do Nascimento, Coordenação de Cálculos Previdenciários da 5ª Região;
- Daniel Matos de Sá Freire, Coordenação de Cálculos Temáticos da 5ª Região;
- Ederilson Prado dos Santos, Coordenação de Cálculos Previdenciários da 6ª Região;
- Willian da Silva Pereira, Coordenação de Cálculos Temáticos da 6ª Região;
- Patrícia Cavalcante Afonso, Coordenação da Equipe Nacional de Cálculos Agrários;
- Claudio Luis Mendonça dos Santos, Coordenação de Cálculos Temáticos do DEPGEST.

O acerto pela formação das equipes desterritorializada e a centralização do planejamento não encerrou o ciclo de inovações da PGF nas atividades de cálculos. O passo seguinte dado foi o de acolhimento da perspectiva gerencial aos cálculos. O gerenciamento em cálculos, instituído no artigo 12 da Portaria Normativa nº 64/2024 da PGF, trouxe às atividades de cálculos todo um movimento bem-sucedido de gerenciamento das atividades judiciais e administrativas, voltado à padronização, otimização e automatização de fluxos de trabalho. Essa abordagem, baseada nos princípios da racionalidade e economicidade, autoriza, a critério

do procurador e sem a necessidade de envio dos autos ao setor de cálculos:

- I. A dispensa de análise, em qualquer fase do processo, de cálculos cujo valor não exceda 20 salários-mínimos;
- II. A análise concentrada, por amostragem ou automatizada, de cálculos da Justiça Federal cujo valor não exceda 60 salários-mínimos;
- III. A análise simplificada, pela conferência dos parâmetros da sentença, de cálculos da Justiça Federal cujo valor não exceda o limite para pagamento de precatórios alimentares; e
- IV. A dispensa de análise de Requisições de Pequeno Valor (RPVs), em hipóteses específicas, como em processos com análise prévia ou decorrentes de execução invertida.

Como se observa, foram normatizadas três modalidades de gerenciamento (dispensa da análise, análise concentrada e análise simplificada), cada uma aplicável em função do valor e origem do cálculo. O gerenciamento de cálculos busca absorver demandas de baixo e controlado valor econômico, de difícil ou improvável mudança, e que tenham uma certificação institucional qualificada, como é o caso dos cálculos realizados pelas Contadorias Judiciais. O efeito prático que se busca com o gerenciamento em cálculos é o de direcionar os esforços dos servidores das equipes de cálculos ao enfrentamento prioritário a demandas de maior impacto econômico e a atuações que se revelem mais decisivas para a mudança do resultado da discussão havida na fase executiva do processo.



Dois pontos complementares podem ser destacados da Portaria que institucionalizou a atuação gerencial em cálculos na PGF. O primeiro deles é a conceituação do procedimento da “execução invertida”, prática adotada há anos pela PGF e que ainda carecia de uma conceituação normativa. Essa necessidade foi sanada com o §3º do artigo 12 da Portaria Normativa nº 64/2024, abaixo transcrito:

§3º A execução invertida, compreendida como a apresentação de cálculos por órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, quando vencida a entidade pública representada e inexistente cálculo da Contadoria Judicial ou do exequente, é recomendada e passível de formulação com base em parâmetros gerais estabelecidos pelo coordenador da equipe contenciosa por meio de Parecer Parametrizado de Cálculos.

O procedimento da Execução Invertida altera a tradicional sequência de fatos e ações processuais nas execuções movidas contra a Fazenda Pública. Basicamente, a PGF antecipa os cálculos que entende adequados antes mesmo do pedido de execução ser formulado pela parte exequente.

Três são os ganhos imediatos que podem ser apontados à adoção da Execução Invertida: abrevia-se o tempo da execução; o credor fica livre de custos inerentes a feitura de cálculos; e a PGF eleva os níveis de acolhimento de suas compreensões normativas acerca dos valores devidos.

Com a execução invertida, afastam-se discussões relativas a pequenas diferenças em atualizações – muitas vezes divergências de valores ínfimos, especialmente ao se com-

parar com o todo que será pago ao titular do crédito e com o custo do processo em si. Enfim, a execução invertida é pensada para afastar um cenário de acirramento de teses, criar um ambiente de otimização da consensualidade na fase executiva e reduzir o tempo total do processo.

O segundo ponto a se destacar é a explicitação, no artigo 12, §1º, inciso III, da necessidade de abertura institucional da PGF a ferramentas de automação para feitura e análise de cálculos. Ao se falar em automação nas rotinas que envolvem os cálculos, há que se destacar o imenso esforço que a Secretaria de Governança e Gestão Estratégica (SGE) da AGU está adotando para a construção de um sistema de cálculos próprio para a Instituição, dentro do Super Sapiens, o novo Sistema de Inteligência Jurídica da AGU. Trata-se de medida fundamental para qualidade, segurança, uniformização e escala nas atividades de cálculos da AGU como um todo e que se alinha com as necessidades institucionais existentes no tema.

Desterritorialização, execução invertida, gerenciamento e desenvolvimento de um sistema capaz de automatizar rotinas e fluxos nos cálculos resumem, de uma forma geral, as mais recentes escolhas institucionais realizadas para elevar a qualidade dos serviços de cálculos na PGF, em sintonia com os mandamentos constitucionais e legais que guiam a AGU.

Assentado o contexto normativo e vivido pela PGF no serviço de cálculos, abre-se a oportunidade para um olhar para o futuro dessa atividade, com o potencial existente nas atividades de cálculos.



2. A INSTRUMENTALIZAÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS PARA INOVAÇÕES JURÍDICAS, CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS E ACCOUNTABILITY: UM CAMINHO PARA A ADVOCACIA PÚBLICA

Como visto, a lei que instituiu a PGF estabeleceu a necessidade de criação de setores de cálculos capazes de atendê-la em todo o volume de execuções movidas contra entidades autárquicas federais. Além dos ganhos já mencionados de eficiência, simplificação das atividades e aproximação entre procuradores e servidores, a escolha por setores de cálculos próprios, assim como o desenvolvimento de um sistema de cálculos, permitirá a plena gestão dos dados sobre os serviços realizados. Com a apreensão desses dados e indicadores, especialmente os de impacto econômico e fiscal, a PGF avançará em condições de realizar estudos de gestão, obter impressões acerca do acolhimento ou rechaço judicial a teses institucionais, bem como melhorar a eficiência na prestação de constas à população e às entidades atendidas pelo serviço prestado.

À título de exemplo do que atualmente já é possível se entregar em razão da assunção dos serviços de cálculos e da especialização temática, destacam-se alguns dados sobre a Equipe Nacional de Cálculos Agrários (ENCA). Composta por apenas cinco servidores, a ENCA atua desde o ano de 2020 atendendo todas as Regiões do país na fase de execução dos processos de desapropriação envolvendo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). O comparativo entre as diferenças apuradas nesses 05 anos de funcionamento da Equipes apresenta números impres-

sionantes: entre os valores requeridos pelos exequentes (R\$ 12.585.695.889,09) e os identificados pela ENCA (R\$ 7.507.712.387,71). Percebe-se um potencial de economia de mais de 5 bilhões de reais². Acredita-se que a nacionalização dos cálculos das execuções em processos de desapropriação das demais autarquias e fundações públicas federais tem condições de elevar significativamente os números apresentados.

Os números acima são impressionantes e revelam a realidade de apenas um tipo de cálculo na PGF (e um dos que apresentam menor volume dada a especialidade). Quando se imagina a realidade do Previdenciário, por exemplo, caracterizada essencialmente pelo elevado impacto socioeconômico e volume, evidencia-se a relevância do desenvolvimento de um sistema de cálculos próprio. Com a centralização operacional em um único sistema, a PGF e a AGU terão condições de realizar estudos e relatórios ainda mais refinados, de modo a garantir a gestão plena dos dados relativos às atividades de cálculos, bem como a produção de perspectivas econômicas para o apoio na definição de questões jurídicas que envolvam a Advocacia Pública Federal.

Defende-se aqui que a plena compreensão das consequências econômicas verificadas em questões judicializadas, dados esses ligados diretamente às atividades desempenhadas pelos setores de cálculos da AGU, pode auxiliar em tomadas de decisão em políticas públicas, correção em rumos de planejamento social e fiscal e na atualização do Direito Público na seara federal. Exemplo recente da consideração de consequências econômicas em discussões jurídicas e que

2 Dados fornecidos pela coordenação da Equipe Nacional de Cálculos Agrários e constantes no documento “Balanço de Atividades 2024”.



envolve a atuação da PGF é identificado no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.110 e nº 2.111, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que resultou no rechaço à tese conhecida como “Revisão da Vida Toda”. O STF, diante de duas teses jurídicas defensáveis, julgou constitucional a regra de transição prevista no artigo 3º da Lei nº 9.876/1999, que exclui os salários anteriores a julho de 1994 do cálculo da aposentadoria.

Ao se resgatar as discussões havidas no julgamento acerca da tese de constitucionalidade da exclusão dos salários anteriores a julho de 1994, observa-se que o impacto econômico geral que decorreria da revisão de milhares de benefícios foi apresentado e considerado nos debates como elemento a ser ponderado, ainda que complementarmente ao direito posto³. A consideração das consequências econômicas é identificada, inclusive, nas manifestações dos Ministros durante o julgamento⁴ e na declaração do Advogado-Geral da União, ao destacar que o desfecho conferido representa, entre outras coisas, “a integridade das contas públicas e o equilíbrio financeiro da Previdência Social”⁵.

3 MAIA, Flavia. *STF derruba Revisão da Vida Toda ao validar lei sobre regra de transição previdenciária*. Jota, São Paulo, 21 de março de 2024. Disponível em: < <https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-derruba-revisao-da-vida-toda-por-adi-que-trata-da-mesma-lei> > Acesso em 08 de março de 2025.

4 *Veja como foi o julgamento no STF que derrubou a validade da Revisão da Vida Toda*. Jota, São Paulo, 21 de março de 2024. Disponível em: < <https://www.jota.info/stf/do-supremo/ao-vivo-stf-retoma-nesta-quinta-feira-21-3-julgamento-da-revisao-da-vida-toda> > Acesso em 08 de março de 2025.

5 MESSIAS, Jorge. *Nota: Decisão do STF nas ADIs nº 2110 e nº 2111 (Revisão da Vida Toda)*. AGU, Brasília, 21 de março de 2024. Disponível em: < <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/notas-a-imprensa/nota-decisao-do-stf-nas-adis-no-2110-e-no-2111-revisao-da-vida-toda> > Acesso em 08 de março de 2025.

Como se observa, a definição jurídica de uma questão atinente ao Direito Previdenciário reclamou considerações próprias do normativo discutido, mas também uma visão das repercussões sociais e econômicas verificadas no caso. Nesse ambiente de discussões judiciais de políticas públicas, a Advocacia Geral da União e todas as demais instituições envolvidas na questão serão chamadas a apresentar argumentos jurídicos e, em complemento, as razões e fundamentos econômicos, sociais, institucionais e estruturais que impulsionaram inovações e situações jurídicas discutidas judicialmente. Para os aspectos econômicos envolvidos na discussão é que se imagina um potencial de contribuição dos setores de cálculos e do sistema de cálculos da AGU.

Além do apoio nas inovações jurídicas de questões já levadas ao Poder Judiciário, o sistema de cálculos da AGU poderá auxiliar na recriação administrativa do Direito e em ajustes de planejamento. Nesse sentido, a AGU poderá disponibilizar à União e às entidades autárquicas federais as consequências econômicas verificadas na judicialização de uma dada questão, indicadores de incremento ou declínio de gastos ao passar dos anos, a serem cotejados com demais dados fiscais pertinentes, e relatórios de gestão com possíveis tendências judiciais acerca dos temas judicializados. À luz desses dados e da necessidade de as políticas públicas guardarem compromisso com a sustentabilidade fiscal, as entidades assessoradas poderão avaliar a necessidade de revisão de planejamentos ou tomadas de decisão realizadas em suas funções.

A escassez de recursos e os diversos compromissos sociais existentes para o Estado brasileiro demandam um debate maduro na solução de problemas administrativos e



de questões judicializadas. Respeitada a legislação existente, o dever de proporcionalidade poderá estabelecer níveis mínimos de eficiência na alocação de recursos e efetivação de direitos, avaliar as ações alternativas menos restritivas e permitir uma análise dos custos e benefícios envolvidos, especialmente para situações que podem gerar efeitos sistêmicos e escaláveis.

Deve-se resgatar, em complemento, que a AGU, como todas as instituições republicanas, possui deveres de prestação de contas às entidades assessoradas e à sociedade em geral. Com a consolidação de seus setores de cálculos e a construção de um sistema de cálculos próprio, a AGU terá condições de demonstrar de forma ainda mais precisa os valores economizados aos cofres públicos e a importância de sua atuação em todos os processos de execução movidos contra a União, autarquias e fundações públicas federais.

Finalmente, a estruturação de setores de cálculos e de um robusto sistema que os atenda permitirá a ampliação do alcance das execuções invertidas. A institucionalização das execuções invertidas promove ganhos a todos os envolvidos: a AGU incrementa os níveis de aceitação de seus cálculos e pareceres; os credores, especialmente os hipossuficientes, como segurados do INSS e os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC), deixam de custear a elaboração de cálculos complexos e específicos, distantes de suas realidades diárias; e o Judiciário percebe a diminuição dos conflitos na fase de execução, reduzindo a necessidade de acionamento dos seus setores de cálculos. Havendo condições de incremento das execuções invertidas, acredita-se em um cenário favorável a todos os envolvidos.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De atividade não exercida diretamente à eixo estrutural para atuação estratégica da PGF, as atividades de cálculos evoluíram significativamente nos últimos anos. A par da estruturação já realizada, acredita-se que o potencial dos setores de cálculos da AGU é imenso e poderá trazer benefícios para o robustecimento nas discussões das questões judicializadas e na recriação do Direito Público brasileiro. Como visto, o consequencialismo, dentro dos parâmetros legais permitidos, pode trazer grandes contribuições em cenários difíceis, que comportem múltiplos desfechos e que precisem de um olhar atento à realidade e à promoção efetiva de políticas públicas.

A adoção de esforços voltados a estruturação institucional para a consideração de consequências, especialmente as econômicas, não é algo exclusivo na AGU. O STF recentemente indicou um economista para o cargo de assessor especial⁶, demonstrando a preocupação do Tribunal com as consequências e impactos econômico e fiscal nas causas julgadas.

Em sintonia com o Poder Judiciário, a AGU caminha para o acolhimento de perspectivas econômicas em tomadas de decisão e recriação do Direito. A estruturação dos setores de cálculos e o desenvolvimento de um sistema de cálculos dentro do seu Sistema de Inteligência Jurídica serão, certamente, passos decisivos para a plena apreensão

6 GUEDES FILHO, Ernesto Moreira; PEREZ, Adriana Hernandez. *STF contrata 'economista-chefe', uma novidade bem-vinda*. Jota, São Paulo, 15 de dezembro de 2023. Disponível em: < <https://www.jota.info/artigos/stf-contrata-economista-chefe-uma-novidade-bem-vinda> > Acesso em 08 de abril de 2025.



dessa visão e para a otimização de rotinas e fluxos próprios das atividades de cálculos de toda a AGU.

REFERÊNCIAS

GUEDES FILHO, Ernesto Moreira; PEREZ, Adriana Hernandez. **STF contrata ‘economista-chefe’, uma novidade bem-vinda.** Jota, São Paulo, 15 de dezembro de 2023. Disponível em: < <https://www.jota.info/artigos/stf-contrata-economista-chefe-uma-novidade-bem-vinda> > Acesso em 08 de março de 2025.

MAIA, Flavia. **STF derruba Revisão da Vida Toda ao validar lei sobre regra de transição previdenciária.** Jota, São Paulo, 21 de março de 2024. Disponível em: < <https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-derruba-revisao-da-vida-toda-por-adi-que-trata-da-mesma-lei> > Acesso em 08 de março de 2025.

MESSIAS, Jorge. **Nota: Decisão do STF nas ADIs nº 2110 e nº 2111 (Revisão da Vida Toda).** AGU, Brasília, 21 de março de 2024. Disponível em: < <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/notas-a-imprensa/nota-decisao-do-stf-nas-adis-no-2110-e-no-2111-revisao-da-vida-toda> > Acesso em 08 de março de 2025.

Veja como foi o julgamento no STF que derrubou a validade da Revisão da Vida Toda. Jota, São Paulo, 21 de março de 2024. Disponível em: < <https://www.jota.info/stf/do-supremo/ao-vivo-stf-retoma-nesta-quinta-feira-21-3-julgamento-da-revisao-da-vida-toda> > Acesso em 08 de março de 2025.