Parecer sobre o sistema de distribuição do STF

Introdução

Cuida-se de parecer subscrito pela equipe de pesquisadores vinculados à Universidade de Brasília que, em atendimento ao edital de "chamamento público de instituições para avaliação e aperfeiçoamento do sistema de distribuição de processos do Supremo Tribunal Federal (STF)", submeteu proposta de trabalho para responder aos quesitos constantes do chamamento.

O Edital foi convocado no contexto de crescente interesse da sociedade em conhecer mais sobre o sistema de distribuição do STF. Seu preâmbulo, que, em boa medida, esclareceu a forma pela qual é realizada a distribuição, já significou um avanço em termos de transparência do procedimento auditado.

Após a seleção e o credenciamento da equipe de pesquisadores, foram realizados encontros para apresentação dos aspectos legais, procedimentais e tecnológicos da distribuição. A equipe do STF colaborou com o trabalho da equipe e respondeu às questões colocadas de forma satisfatória.

Assim, no entendimento da equipe, os encontros atingiram sua finalidade. Não obstante, ao fim dessa fase, considerou-se pertinente deixar de apresentar relatório exauriente sobre a "indicação e descrição dos requisitos avaliados, bem como planos de avaliação de cada requisito". Em seu lugar, a equipe recomendou a realização de documentação dos processos de trabalho, durante a qual essas definições devem ser feitas.

Ainda assim, foi possível, considerando o prazo e os recursos disponibilizados, indicar uma série de "sugestões de melhoria para ajuste de cada fragilidade ou lacuna identificadas", as quais são encontradas ao final deste relatório.

Foi possível também concluir que não há objeção à divulgação do "código-fonte do sistema eletrônico de distribuição de processos". Apesar disso, tendo em conta que o sistema de distribuição não se resume ao "código-fonte", tudo leva a crer que permanecerá o anseio coletivo por maior transparência quanto ao sistema de distribuição como um todo.

À medida que se avance na incorporação das recomendações jurídicas, de governança e tecnológicas, passa a ser recomendado o aprofundamento da transparência de todo o sistema de distribuição, e não meramente quanto à circulação do "código-fonte", que é apenas um dos componentes desse sistema. Não obstante, dentro da perspectiva de um trabalho em construção, tudo leva a crer que a divulgação do "código-fonte" seja desejável como um dos marcos evolutivos do processo de distribuição.

Em razão das limitações de tempo e recursos dos pesquisadores que subscrevem este parecer, **não foi possível esgotar o trabalho a ponto de atestar "a confiabilidade da solução de distribuição automática de processos do STF"**. Isso não significa que o sistema não seja confiável. Significa apenas que uma auditoria externa, em um sistema com esse grau de complexidade, depende de análise mais detida.

No nosso modo de ver, foi dado um passo importante com o convite à academia para opinar e esperamos que nossa contribuição seja construtiva para o aprimoramento de um sistema que, como qualquer sistema, está em evolução e tem margem para melhoria. Esperamos poder continuar colaborando, pois este é um trabalho em andamento e que demanda evolução contínua.

Considerações

O modelo atual adotado pelo STF

Até 2010, a distribuição era feita mediante o acúmulo dos processos por classe, para que fossem distribuídos ao mesmo tempo, em horário predeterminado. Esse era um mecanismo que repetia a estratégia da distribuição de processos anteriormente à informatização, em que o agrupamento de vários processos para serem distribuídos ao mesmo tempo.

Desde 2010, adotou-se um sistema de distribuição que é aplicado individualmente a cada um dos processos que ingressam, com o abandono da distribuição por "lotes". Esse é o primeiro ponto que precisa ser analisado, tendo em vista que a distribuição individual de processos é mais suscetível de tentativas de manipulação. **Cada modelo tem suas vantagens e desvantagens, assim como potenciais fragilidades**.

Outro ponto a ser avaliado é que o sistema de distribuição promove o equilíbrio de dois valores diversos: *distribuição aleatória* e *divisão igualitária de trabalho*. O problema é que, para propiciar uma divisão isonômica da carga de trabalho, são inseridos no sistema uma série de *variáveis*. Embora tais variáveis não limitem o caráter aleatório do componente da distribuição, demandam mais informação e transparência sobre seu impacto no sistema.

As normas legais e regimentais acerca da distribuição de processos no STF não regulam de forma exaustiva esse processo. As regras vigentes definem algumas diretrizes básicas bastante genéricas, cuja concretização em um sistema informatizado deixa margem a uma série de escolhas discricionárias dos desenvolvedores do sistema.

Essa é uma fragilidade normativa porque, na prática, uma série de decisões muito relevantes acerca da dinâmica da distribuição não foi tomada de forma explícita. O ponto mais delicado do processo, que são os complexos mecanismos de *compensação*, é o que tem a regulação mais vaga e que, por isso mesmo, envolve uma série de escolhas discricionárias que foram realizadas no nível do *desenvolvimento do sistema* pelas equipes de informática e não no nível da *regulação da distribuição*.

A falta de uma regulamentação normativa explícita do processo dificulta uma avaliação adequada da medida em que o sistema de distribuição é efetivamente fiel às regras que disciplinam essa matéria. Como as regras são vagas, o efetivo sistema de distribuição incorpora uma série de decisões técnicas que têm impacto severo sobre o modo como os processos são distribuídos.

O exemplo mais claro desse impacto é que, para certas classes processuais que tinham um número reduzido de ações, as regras de compensação na prática foram suspensas pela introdução de um *fator de ajuste* que não está previsto em nenhuma norma. Essa foi uma decisão tecnicamente acertada, tendo em vista que a aplicação das regras de compensação a classes processuais com baixo número de ajuizamentos poderia comprometer demasiadamente o caráter aleatório da distribuição.

Entretanto, é preciso reconhecer que tal *suspensão da compensação* não tem uma autorização normativa. Esse é um exemplo de que, por mais que certas opções dos desenvolvedores do sistema tenham buscado enfrentar algumas vulnerabilidades técnicas do sistema de distribuição, a ausência de uma base normativa suficiente poderia fazer com que essas decisões viessem a comprometer a *validade jurídica* de certas distribuições.

Uma visão histórica sobre o tema

Nas ordenações filipinas, havia a figura do *distribuidor*, que era a autoridade responsável por distribuir autos entre os juízes e escrivães, de modo a que "todos sejam igualados nas escrituras" (Título XXVII). Cabe ressaltar que a obrigação atribuída aos diversos distribuidores era o de garantir a igualdade na distribuição dos trabalhos, e não a realização de alguma forma de sorteio aleatório, que foi uma inovação bastante posterior.

A figura de um *distribuidor* permanece no nosso ordenamento até os dias de hoje, na figura dos juízes responsáveis pela distribuição, que estão previstos, por exemplo, na Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal promulgada em 2008. Nos tribunais, até bem pouco tempo, as distribuições deveriam ser feitas em audiências públicas presididas por um magistrado, normalmente o Presidente da Corte.

Assim, a *distribuição* não era descrita como um ato administrativo corriqueiro a ser praticado pelos servidores, mas como um ato solene que deveria ser praticado por uma pessoa investida de autoridade específica para realizar esse ritual. Somente com os sistemas informatizados de distribuição é que o sentido ritualístico da distribuição foi substituído pelo desenvolvimento de algoritmos que realizariam uma função burocrática.

Essa modificação estrutural do sentido da distribuição foi realizada na prática, mas não envolveu o desenvolvimento de regras específicas que regulassem tais processos. Essa transição fez com que os novos sistemas informatizados tivessem a necessidade de implementar uma legislação antiquada, desconectada do sentido atual da distribuição e que retomam terminologias repetidas de forma acrítica ao longo de décadas, ou mesmo de séculos.

No Código de Processo Civil de 1939, a distribuição era disciplinada com o uso da mesma terminologia que é utilizada no Código atual:

> *Art. 50. Os feitos serão obrigatoriamente distribuidos e registados.* § *1º A distribuição entre juizes e escrivães* ***será alternada****, nos termos da lei de organização judiciária,* ***obedecendo a rigorosa igualdade****.* § *2º Distribuir-se-ão por dependência os feitos de qualquer natureza, que se relacionarem com outros já distribuidos.* § *3º Salvo nas ações em causa própria, não se distribuirá a petição, quando não instruida com o respectivo instrumento de mandato judicial.* § *4º* ***A falta ou erro de distribuição será compensada****, ex-officio , ou a requerimento do prejudicado.*

Nesse modelo, a *aleatoriedade* era garantida por uma forma de *alternatividade*, regulada pelo art. 872 do CPC de 1939, que foi basicamente repetido pelo CPC de 1973:

> *Art. 872. A distribuição far-se-á de acôrdo com o regimento interno do Tribunal, observados os seguintes princípios: I – distribuição obrigatoria e alternada; II – quando fôrem dois ou mais os processos, a distribuição será feita, em público e antes de iniciada a sessão de julgamento, pelo presidente da Camara a que couber conhecer do recurso.* ***III – verificados os números de ordem dos processos, o Presidente os escreverá em papéis destacados, colocando-os na urna; em seguida, irá, por sorteio, distribuíndo os que fôr retirando da urna, na ordem de antiguidade dos juízes que compuzerem a Câmara, ou turma.*** *Parágrafo único. No caso de impedimento do juiz sorteado, o*

> *Presidente de novo distribuirá o feito, mediante compensação.*

A aleatoriedade do sistema ocorria na medida em que, havendo vários processos, a cada juiz era distribuído um dos processos existentes. Diversamente do que faz o sistema atual do STF, não se tratava de isolar um processo e sortear para ele um relator, mas o de isolar um relator (ordenado de forma fixa e seguindo um padrão de alternatividade) e sortear para ele um dos processos a serem distribuídos.

Esse é um ponto, inclusive, que explica a própria origem etimológica do sistema: os processos eram *distribuídos entre os relatores*, enquanto no modelo atual do STF, o que o sistema promove é um sorteio dos relatores com referência a cada processo isolado.

Em outros tribunais, como o STJ, o modelo atual de distribuição segue o velho modelo do CPC de 1939: os relatores são ordenados em uma sequência fixa e o sistema informatizado gera uma *sequência aleatória de processos*, ordenando o lote de processos a serem distribuídos.

Nessa situação, o caso excepcional da distribuição isolada de um processo exigia um sorteio dele entre os relatores disponíveis, situação na qual opera a lógica do sorteio de um relator para o processo, mas no qual deixam de incidir as regras de compensação, que limitariam a aleatoriedade dessa distribuição isolada.

Percebe-se que, na tradição de nossas cortes, a devida distribuição dos processos envolvia tipicamente o agrupamento dos processos em um *lote*, que poderia ser ordenado de maneira randômica e, com isso, garantir a aleatoriedade do sistema. E, até hoje, sistemas de distribuição com o do STJ, buscam emular esse mesmo comportamento.

Esse modelo não foi alterado pelo CPC de 1973, que inobstante foi mais genérico em suas estipulações, determinando apenas

> *Art. 548. Far-se-á a distribuição de acordo com o regimento interno do tribunal, observando-se os princípios da* ***publicidade, da alternatividade e do sorteio****.*

Mesmo o CPC atual, de 2015, limitou-se a reproduzir o texto anterior, incorporando apenas a autorização no sentido de que a distribuição pode ser eletrônica (art. 285). A mesma repetição deu-se nas regras de distribuição para tribunais:

> *Art. 930. Far-se-á a distribuição de acordo com o regimento interno do tribunal, observando-se a alternatividade, o sorteio eletrônico e a publicidade.*

Assim, as normas legais contemporâneas introduziram a possibilidade do *sorteio eletrônico*, mas mantiveram a estrutura normativa tradicional que mescla o *sorteio* com a *alternatividade*, o que aponta para um modelo que não é o de sortear um relator diretamente para cada caso.

E uma complexidade especial foi introduzida na Reforma do Judiciário de 2004, quando a EC n. 45 determinou que "a distribuição de processos será imediata, em todos os graus de jurisdição" (art. 93, XV). O significado dessa regra é dúbio, pois a noção de "imediata" pode ter muitos sentidos. Ela foi incorporada na legislação posterior (como o atual CPC), mas trata-se de uma regra que pode ter impactos relevantes sobre as estratégias atuais de lidar com a carga de trabalho nos Tribunais.

Tal regra torna potencialmente inconstitucionais os sistemas que *deixam de distribuir* certos processos aos juízes, como é o caso da atribuição à Presidência (ou Vice-Presidência) de processos que não tenham todos os requisitos de admissibilidade. Como esses processos são extintos *antes* de qualquer possibilidade de distribuição, é difícil considerar que o art. 93, XV é observado nesses casos.

Por mais que a conveniência prática dessa regra seja muito questionável, o fato é que a presença do art. 93, XV é uma fonte de *fragilidades normativas* para os sistema de distribuição que buscam gerar celeridade a partir da apreciação das causas por órgãos específicos e pela segmentação dos processos judiciais em duas categorias que recebem tratamentos muito diversos: os que cumprem os requisitos de admissibilidade e os que não cumprem.

Além disso, a exigência de que *cada processo* seja imediatamente distribuído pode ser lida como uma vedação à tradicional distribuição *por lote*, que acumula um certo número de processos para somente então criar uma lista randômica para distribuição a cada relator que precisa receber os processos.

Recomendações

Recomendações Jurídicas

- Considerar modificar a tradicional regra segundo a qual a Presidência do Tribunal é preventa para medidas urgentes durante o recesso forense, tendo em vista que a aleatoriedade é suprimida durante um período conhecido.
    - A título de exemplo, recomenda-se que, durante esse período, a distribuição para fim de liminar seja feita aleatoriamente entre a Presidência e a Vice-Presidência ou outro modelo que se entenda adequado.

- Considerar submeter à Presidência questão de ordem com o propósito de esclarecer o grau hierárquico do Regimento Interno naquilo em que eventualmente conflitar com Lei Federal mais recente.
    - Recomenda-se distinguir o fluxo procedimental para classes de direito penal e cível no que tange à prevenção decorrente de extinção sem julgamento de mérito.

- Considerar remover do cômputo de produtividade os processos cuja competência seja eventualmente declinada, tendo em vista que, do contrário, existiria estímulo à declinação.
- Considerar revogar o Art. 4º, § 2º, da Resolução 393/09, tendo em vista o pedido liminar não é critério unívoco para identificação de todas as formas de tutela provisória atualmente acolhidas pelo direito processual.
- Considerar incluir na Resolução 393/09 um fator de métrica justificada, cuja composição seja pública e que garanta a manutenção da aleatoriedade na distribuição de processos de menor volume.

Recomendações de Governança

- Documentar procedimentos (processos de trabalho) para melhorar o grau de governança das seguintes rotinas:
    - classificação, autuação e distribuição de processos;
    - desenvolvimento de software atinente à distribuição, especialmente quanto ao deploy de novas versões; e
    - registro das ausências temporárias dos Ministros.

- Promover nova chamada pública periódica para verificar o eventual avanço em vista das recomendações colhidas na chamada anterior.
- Rever os termos da chamada pública anterior, restringindo a apenas uma a instituição selecionada, que - preferencialmente - seja distinta das selecionadas na edição anterior do edital.

Recomendações Tecnológicas

- Criar mecanismos de audibilidade da distribuição, com o registro detalhado das certidões de distribuição, que deverão estar disponíveis para download em formato de dados estruturados.
    - Recomenda-se que a publicação dessas informações não seja feita em tempo real, garantindo-se ao menos 48 horas entre a emissão das certidões e sua publicação.
    - Recomenda-se que, além dos campos essenciais à certificação da distribuição, o sistema informe também

quando o processo tiver prevenção suscitada e seu respectivo encaminhamento, de modo a facilitar a montagem, na linha do tempo, da comparação entre dois processos de interesse.

- Independentemente das melhorias propostas para o sistema de emissão certidões de distribuição, também a consulta aos dados do processo deve servir, dentro da aba de "informações gerais" de cada processo, conteúdo semelhante. Esse conteúdo deve estar próximo às informações sobre a "classificação" e a "procedência" e deve ser de acesso público.

É o parecer.

Brasília, 10 de agosto de 2018.

Alexandre Araújo Costa

Alexandre Rodrigues Gomes

Gladston Luiz da Silva

Henrique Araújo Costa

Ricardo Fernandes Paixão

Thiago de Paulo Faleiros