



UNIVERSIDADE ESTADUAL  
DO NORTE DO PARANÁ

**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
*Campus de Jacarezinho*

**PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA**

**WILLIAN CLEBER ZOLANDECK**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA DEMORA NA PRESTAÇÃO  
JURISDICIONAL**

**JACAREZINHO  
2012**

**WILLIAN CLEBER ZOLANDECK**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA DEMORA NA PRESTAÇÃO  
JURISDICIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, da Universidade Estadual do Norte do Paraná, como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica. Linha de Pesquisa: Estado e Responsabilidade: Questões Críticas.

Orientador: Prof. Dr. Gelson Amaro de Souza.

**JACAREZINHO  
2012**

*Aos meus pais, João e Ana, pelo incentivo e apoio  
incondicional.  
Aos meus irmãos, João Carlos e Carmen, pela  
inspiração acadêmica.  
À minha esposa, Fabiana, companheira de todos  
os momentos.  
E a Alice, filha querida, presente de Deus, e alegria  
maior da minha vida.*

## **AGRADECIMENTOS**

*Ao Prof. Dr. Gelson Amaro de Souza pela orientação e apoio.*

*Ao Prof. Dr. Vladimir Brega Filho, Coordenador do Programa de Mestrado, pela oportunidade e dedicação dispensada.*

*A todo corpo docente pelas lições de vida.*

*Aos colegas de mestrado pela amizade.*

*À secretária do Mestrado Maria Natalina da Costa pelo carinho e atenção.*

*“A justiça atrasada não é justiça; senão injustiça qualificada e manifesta”  
Rui Barbosa*

ZOLANDECK, Willian Cleber. **A responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Jacarezinho – PR.

## RESUMO

O trabalho consiste na análise dos aspectos que envolvem a prestação da atividade jurisdicional pelo Estado, com enfoque na necessidade de uma tutela adequada, justa e célere. Para tanto, abordou o conceito de jurisdição como espécie de serviço público, o monopólio da atividade pelo Estado e a exceção da arbitragem, bem como a instrumentalidade do processo, o acesso à justiça e novo preceito constitucional da razoável duração do processo. Também houve abordagem sobre os fatores que influenciam no atraso da prestação da tutela e, ainda, a demora da justiça como forma de exclusão social, tanto no aspecto cível quanto no criminal. Igualmente, tratou da responsabilidade civil do Estado, passando pela evolução histórica e teorias que envolvem o tema, até a concepção objetiva de responsabilidade prevista na Constituição Federal de 1988. Analisou, especificamente, a demora na entrega da prestação jurisdicional como causa de dano, mediante o estudo no âmbito nacional e estrangeiro. Além disso, tratou da hipótese de cabimento, requisitos, legitimidades e competência do juízo, incluindo também a análise sobre a natureza do dano a ser reparado, material ou moral. Por fim, debateu os argumentos contrários à responsabilização do Estado e sua consequente refutação. Concluiu pela necessidade de uma prestação jurisdicional adequada, célere e justa, bem como que a intempestividade da justiça é forma de exclusão, e representa nada mais que a própria denegação da justiça, podendo legitimar eventual ação de reparação de danos contra o Estado, pelo descumprimento do preceito constitucional da razoável duração do processo. O estudo em questão adéqua-se, portanto, a Linha de Pesquisa: Estado e Responsabilidade: Questões Críticas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Tutela jurisdicional. Razoável duração do processo. Responsabilidade do Estado.

ZOLANDECK, Willian Cleber. **The liability of the state by delay in the judgment.** 2012. Dissertation (Master in Legal Science) - Applied Social Sciences Center of the Northern Paraná State University (UENP) Jacarezinho – PR.

### **ABSTRACT**

The present work performs the study and analysis of general aspects involving provision of judicial activity by the state, focusing on the necessity of proper fair and expeditious protection. For this purpose, some main aspects are addressed, such as: the concept of jurisdiction as a kind of public service, the monopoly of state activity and the exception of the arbitration, the instrumentality of the process, the access to justice and new provision, as well as the reasonable duration of constitutional process. The study made also the approach on the factors influencing the delay in the delivery of guardianship and mainly the delay of justice as a form of social exclusion, both in in civil and criminal aspect. The work addressed, too, the liability of the State, through the historical evolution and theories surrounding the subject, until the objective conception of responsibility under the Constitution of 1988. The delay in delivery of adjudication as a cause of damage was specifically examined through national and international analysis. Also come discussed the possibility of appropriateness, requirements, legitimacy and competence of the court, including the analysis of the nature of the damage to be repaired, material or moral. Finally, the arguments against the accountability of the state were examined, and its subsequent refutation. The study concluded for the need to provide a proper court, expeditious and fair and that the lateness of justice is a form of exclusion, it represents nothing but the very denial of justice and it may justify any action for damages against the State for disrespecting the constitutional principle of reasonable duration of the process. This study fits therefore the Research Line: State Responsibility: Critical Issues.

**KEY-WORDS:** Judicial protection. Reasonable duration of the process. Liability of the State.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	09
<b>1 JURISDIÇÃO</b> .....	11
1.1 Conceito .....	11
1.2 Espécie de serviço público .....	12
1.3 Monopólio .....	14
1.4 Arbitragem.....	14
1.5 Acesso à justiça .....	15
1.6 Instrumentalidade do processo .....	17
1.7 Efetividade do processo .....	18
<b>2 RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO</b> .....	22
2.1 Direito fundamental à tempestividade .....	22
2.2 Significado da expressão .....	27
2.3 Fatores que influenciam na demora do processo.....	30
2.3.1 Institucionais.....	30
2.3.2 De ordem técnica e subjetiva .....	31
2.3.3 Insuficiência material .....	33
2.3.4 Dolo processual.....	34
2.4 Exclusão social.....	36
2.4.1 Os esquecidos da justiça.....	37
2.4.2 Resistência.....	37
2.5 Medidas que vem sendo implementadas visando a celeridade do processo.....	39
<b>3 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO</b> .....	43
3.1 Evolução histórica no direito brasileiro .....	44
3.2 Teorias sobre a responsabilidade civil do Estado .....	46
3.3 Da alteração no parágrafo 6º do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.....	50
3.4 A responsabilidade objetiva do Estado na Constituição Federal de 1988.....	51
3.4.1 Requisitos.....	52
3.4.2.Dano causado por ação do Estado .....	54
3.4.3 Dano causado por omissão do Estado.....	54
<b>4 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELO ATRASO INJUSTIFICADO NA ENTREGA DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL</b> .....	56
4.1 Considerações iniciais.....	56
4.2 A (in)experiência nacional .....	61
4.3 O tema no direito estrangeiro .....	67
4.4 Hipótese de cabimento.....	72
4.5 A ação de indenização .....	77
4.5.1 Requisitos.....	80
4.6 Legitimidade passiva e ativa e a ação de regresso contra o responsável.....	85
4.7 A competência do Juízo .....	89
4.8 Dos argumentos contrários à responsabilização do Estado pela demora do processo e sua refutação .....	92
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	104
<b>6 REFERÊNCIAS</b> .....	107

## INTRODUÇÃO

A prestação da atividade jurisdicional pelo Estado sempre gerou reflexões e questionamentos, em especial no que se refere à adequação e justiça dos pronunciamentos judiciais.

Ocorre que, nos últimos anos, tem-se notado que a justiça da decisão judicial está ligada, muitas vezes, ao momento em que ela é proferida. Isto significa que a prestação da tutela jurisdicional não basta mais ser adequada e justa, devendo-se, também, realizar-se de forma célere.

No Brasil, especialmente, a tempestividade da justiça tem sido objeto de preocupação pelos agentes estatais, tendo em vista o verdadeiro caos neste aspecto verificado no Poder Judiciário, pelos órgãos de controle, sobretudo o Conselho Nacional de Justiça, criado pela Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004.

Neste sentido, partindo-se da premissa de que a jurisdição é prestada, em grande parte, pelo monopólio estatal, deve-se buscar a prestação de uma tutela adequada, justa e célere, com o intuito de garantir verdadeiramente o acesso à justiça, como prevê o texto constitucional.

Destaque-se, também, que o prejuízo verificado na intempestividade da justiça é ainda maior em relação aos carentes, que tem menor condição de resistência ao tempo de duração do processo.

Assim, entendendo que, em determinadas situações, a demora na entrega da prestação jurisdicional acarreta em inquestionável exclusão social, necessário o cumprimento pelo Estado do preceito constitucional da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII), sob pena da intempestividade representar a própria denegação da justiça.

Neste contexto, em se caracterizando o atraso injustificado do processo, configura-se a deficiência da prestação jurisdicional, que legitima a propositura de ação de reparação de danos contra o Estado.

Para tanto, impõe-se a caracterização de violação ao novo preceito constitucional, que garante o direito à razoável duração do processo. Além disso, imprescindível a demonstração de determinados pressupostos, como o dano

experimentado pelo jurisdicionado e o nexo causal entre este e a demora sem justo motivo na entrega da prestação jurisdicional.

Enfim, o objetivo deste estudo é demonstrar a possibilidade de responsabilização do Estado em razão da demora injustificada na entrega da prestação jurisdicional, oportunizando ao jurisdicionado, ao menos, um meio de reparar os prejuízos advindos de uma atuação judicial ineficaz sob o ponto de vista da efetividade.

## 1 JURISDIÇÃO

O Estado desenvolve suas atividades fundamentais através dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que, embora independentes, são harmônicos entre si (artigo 2º, da Constituição Federal de 1988), constituindo, na realidade, um todo indissociável.

As funções típicas de cada um são conhecidas, merecendo aprofundamento, como base para a compreensão deste trabalho, o papel do Judiciário, revelado, sobretudo, pelo conhecimento do conceito e das principais características da jurisdição.

### 1.1 Conceito

Para Vicente Greco Filho a jurisdição pode ser entendida como sendo um “poder, função e atividade de aplicar o direito a um fato concreto, pelos órgãos públicos destinados para tal, obtendo-se a justa composição da lide”<sup>1</sup>.

Neste sentido, a jurisdição é poder porque representa manifestação de império do Estado perante os particulares; é também função porque tem por objetivo dar cumprimento a ordem jurídica debatida na lide; e, ainda, é atividade, tendo em vista a presença de manifestações e atos externos consistentes na construção de obrigações através de um título.

Para possibilitar o correto exercício da jurisdição, esta apresenta alguns princípios fundamentais, como a inércia, a indeclinabilidade, a inevitabilidade, a indelegabilidade, além das características da substitutividade, consistente na substituição da vontade das partes pelo Estado, e da definitividade, que diz respeito ao caráter imutável da decisão judicial.

Com efeito, embora existam algumas estruturas especializadas, de ordem federal ou estadual, a justiça é única e nacional, representando verdadeiro poder estatal.

---

<sup>1</sup> GRECO FILHO, Vicente. **Direito processual civil**. v. 1.19. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 169.

## 1.2 Espécie de serviço público

Compreendida a noção de jurisdição, deve-se, então, analisá-la sob a perspectiva do conceito de serviço público, para entender a relação próxima existente entre os institutos, também imprescindível para o entendimento deste estudo.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro conceitua serviço público como sendo “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as atividades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”<sup>2</sup>.

A noção de serviço público é, portanto, composta por dois elementos essenciais: o substrato material que se caracteriza pela prestação de utilidade ou comodidade aos administrados e o formal indispensável, consistente em um regime específico de Direito Público<sup>3</sup>.

Considerando estas premissas, verifica-se a presença de tais elementos também na atividade jurisdicional. A utilidade é representada pela resolução de conflitos existentes na sociedade através da prestação do serviço aos cidadãos; já o regime jurídico é, logicamente, de direito público, eis que prestado através de regras eminentemente públicas.

Na doutrina pátria, resta pacificado o entendimento de que o serviço judiciário é espécie de serviço público, posto que presentes os elementos que o caracterizam.

Como diz Juary C. Silva, o serviço judiciário “outra coisa não é senão um serviço público monopolizado pelo Estado, que não o delega aos particulares”<sup>4</sup>.

No mesmo sentido é o posicionamento de José Cretella Junior ao afirmar que “O serviço judiciário é, antes de tudo, serviço público (...). O ato judicial

---

<sup>2</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997. p. 80.

<sup>3</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 425.

<sup>4</sup> SILVA, Juary C. **A responsabilidade do Estado por atos judiciários e legislativos**: teoria da responsabilidade unitária do Poder Público. São Paulo: Saraiva, 1985. p. 118.

é, antes de tudo, um ato público, ato de pessoa que exerce o serviço público judiciário”<sup>5</sup>.

José da Silva Pacheco, adotando a mesma posição, frisa que “tendo sido usada a expressão ‘serviço público’, há que concebê-la como gênero, de que serviço administrativo seria mera espécie, compreendendo a atividade ou função jurisdicional e também a legislativa, e não somente a administrativa do Poder Executivo”<sup>6</sup>.

Sobre o tema, relevante a contribuição de Rita de Cássia Zuffo Gregório, ao observar:

Evidencia-se, por conseguinte, que o exercício da função jurisdicional consiste na prestação de serviço público de fundamental importância para a sociedade e o acesso à justiça além de ser um direito fundamental do cidadão, consubstancia-se ainda em um dever do Estado, consagrado no princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional<sup>7</sup>.

Simone Rodrigues Ferreira, no mesmo sentido, destaca o caráter essencial da jurisdição para a manutenção do Estado de Direito:

De outra parte, a justiça reveste-se de um caráter essencial, porquanto de sua prestação depende, em grande parte, da manutenção da ordem e da paz social. Trata-se, outrossim, de uma atividade essencial à manutenção do Estado de Direito e é consecução dos objetivos da República Federativa do Brasil<sup>8</sup>.

Inquestionável, portanto, a caracterização do serviço judiciário como espécie do gênero serviço público, posto à disposição do cidadão para a defesa e proteção de seus direitos individuais, quando violados ou ameaçados de violação.

---

<sup>5</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **A responsabilidade do Estado por atos judiciais**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 13.

<sup>6</sup> RT 635:103.

<sup>7</sup> GREGÓRIO, Rita de Cássia Zuffo. **A responsabilidade civil do Estado-juiz**. 2009. Dissertação. (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br>>. Acesso em 25 jan. 2012. p. 13.

<sup>8</sup> FERREIRA, Simone Rodrigues. A efetividade do direito fundamental à razoável duração do processo. **Revista IOB de Direito Civil e Processual Civil**, São Paulo, v.9, n.53, p.140-152, maio 2008.

### 1.3 Monopólio

Como se pôde observar, sobretudo pelo conceito e a natureza pública, resta evidenciado que a jurisdição é exercida em grande parte através do monopólio pelo Estado, destacando-se, assim, o princípio da indeclinabilidade, que, segundo Vicente Greco Filho, consiste em dizer:

as atribuições do Judiciário somente podem ser exercidas, segundo a discriminação constitucional, pelos órgãos do respectivo poder, por meio de seus membros legalmente investidos, sendo proibida a abdicação dessas funções em favor de órgãos legislativos ou executivos. A jurisdição apresenta, também, uma indelegabilidade interna, isto é, cada órgão tem suas funções, devendo exercê-las segundo as normas de processo, na oportunidade correta, não se permitindo a atribuição de funções de um para outro órgão<sup>9</sup>.

Isto ocorreu porque o Estado, em determinado momento histórico, avocou para si o monopólio da jurisdição, proibindo os particulares de defender seu direito pelas próprias mãos. A partir de então, os conflitos existentes na sociedade somente encontrarão solução com a atuação efetiva do Estado, através da sua função jurisdicional, que é exercida pelo Poder Judiciário.

### 1.4 Arbitragem

No entanto, embora o monopólio da jurisdição ainda seja uma característica presente em nosso Estado de Direito, a promulgação da Lei n. 9.307, no ano de 1996, acarretou, de certa maneira, na relativização desta pré-compreensão.

Trata-se de lei que permite a resolução de conflitos por particulares, porém, através de livre escolha das partes, e somente nos casos que tratem de direitos patrimoniais disponíveis.

Em outras palavras, consiste em exceção ao monopólio da jurisdição, pois permite que particulares julguem as controvérsias sociais, inclusive, possuindo a decisão arbitral o mesmo efeito da sentença judicial.

Tratando do assunto, José Rogério Cruz e Tucci frisa:

---

<sup>9</sup> GRECO FILHO, Vicente. **Direito processual civil**. v. 1. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 169.

Infere-se, de logo, que o legislador atribuiu natureza publicística ao juízo arbitral, consubstanciado em equivalente jurisdicional, por opção das partes. A despeito de ser instituído por meio de um instrumento negocial de cunho privado (convenção arbitral), o desenrolar do processo de arbitragem é tão jurisdicional quanto aquele que tramita perante a justiça estatal<sup>10</sup>.

Embora exista esta possibilidade, a jurisdição estatal ainda prevalece em nosso país, sendo o Poder Judiciário responsável pela solução da grande maioria dos conflitos sociais.

Além disso, considerando a limitação da matéria, determinadas situações emergenciais que envolvem direitos indisponíveis (como a saúde, a vida e a integridade física), e demandam uma solução célere, apenas poderão encontrar resposta no Poder Judiciário.

### 1.5 Acesso à justiça

O artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988 estabelece:

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Trata-se de princípio fundamental que pressupõe a possibilidade de que todos, indistintamente, possam levar as suas demandas ao Poder Judiciário, desde que obedecidas as regras estabelecidas pela legislação processual para o exercício do direito, obrigando-se, por conseguinte, o poder estatal a uma resposta ao cidadão.

Para evitar situações de ineficácia do direito pretendido, Carlos Fernando Fecchio dos Santos ressalta:

O princípio do acesso à justiça precisou a ser repensado, e isto já ocorre há um bom tempo. Deixou-se de lado aquela visão literalista do princípio, como a mera não-exclusão da apreciação jurisdicional, e passou-se a entendê-la como a busca por um processo efetivo<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> TUCCI, José Rogério Cruz e. Garantias constitucionais do processo e eficácia da sentença arbitral. In: PEREIRA, César Augusto G.; TALAMANI, Eduardo. **Arbitragem e Poder Público**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 153-157.

<sup>11</sup> SANTOS, Carlos Fernando Fecchio dos. Princípio da celeridade processual. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 98, n. 887, p. 37-56, set. 2009.

Neste sentido, e é isso que se procura demonstrar com este estudo, esta resposta deve apresentar algumas condições de eficácia imprescindíveis, ou seja, não é uma simples resposta, mas um pronunciamento adequado, justo e tempestivo.

Esta é a concepção de Eduardo Cambi:

O art. 5º, XXXV, da CF não assegura apenas o direito de acesso à justiça. de nada adiantaria possibilitar o ingresso à justiça se o processo judicial não garantisse meios e resultados. Por isso, especialmente após o acréscimo, pela Emenda Constitucional 45/2004, do inciso LXXVIII ao art. 5º da CF, a exemplo da interpretação do art. 6º, n. 1, da Convenção Européia dos Direitos do Homem e do Cidadão, o inciso XXXV da CF deve ser interpretado como um direito fundamental à tutela jurisdicional adequada, célere e efetiva<sup>12</sup>.

Diante destas constatações, evidencia-se uma relação cada vez mais próxima do processo com o texto constitucional, caminhando aquele de acordo com a orientação deste.

Vários são os exemplos que corroboram com esta linha de pensamento, em especial as previsões do artigo 5º, da Constituição Federal de 1988 (XXXV – inafastabilidade do controle judicial, LIV – devido processo legal, XXXVII e LIII – juiz natural, entre outras).

Portanto, como esclarece Sandro Gilbert Martins “é inegável (...) que o direito processual civil, armado com todo esse arsenal de garantias, passou a ter papel fundamental para a realização e manutenção da vida democrática”<sup>13</sup>. É o processo como instrumento necessário à democracia.

Neste passo, relevante a contribuição de Carla Evelise Justino Hendges, ao observar:

O direito de acesso à justiça somente se concretiza mediante garantia de duração razoável do processo, com pronta e eficaz resposta às lides postas, na forma preconizada pela Emenda Constitucional nº 45. A demora no processo configura ofensa ao princípio do acesso à justiça, ou até denegação da justiça<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo**: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 219.

<sup>13</sup> MARTINS, Sandro Gilbert. **A defesa do executado por meio de ações autônomas**: defesa heterotópica. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 25.

<sup>14</sup> HENDGES, Carla Evelise Justino. A responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional. **Revista da Associação dos Juizes Federais do Rio Grande do Sul (AJUFERGS)**. Disponível em: <<http://www.ajufers.org.br>>. Acesso em: 10 maio 2012. p. 45.

Mesmo porque, nas palavras de José Roberto dos Santos Bedaque, “a solução dos litígios pela via jurisdicional não pode ser morosa, a ponto de tornar-se praticamente inútil para quem necessita e tem direito à tutela”<sup>15</sup>.

## 1.6 Instrumentalidade do processo

Nesta linha de raciocínio, a concepção atual do processo se vincula à instrumentalidade, ou seja, o processo como instrumento para a realização do direito material, relativizando-se o binômio direito e processo pensado por Chiovenda.

Esta relativização passa pelo filtro constitucional onde estão alocados os grandes temas do direito processual, como o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa, o juiz natural, o princípio da inafastabilidade da jurisdição, o princípio da motivação das decisões judiciais e, agora, de forma inovadora, o princípio da razoável duração do processo, prova maior de que temos uma Constituição dirigente para o processo.

A noção do processo como instrumento para a realização do direito substancial é entendida por Cândido Rangel Dinamarco como sendo um:

terceiro momento metodológico do direito processual, caracterizado pela consciência de instrumentalidade como importantíssimo pólo de irradiação de ideias e coordenador dos diversos institutos, princípios e soluções. O processualista sensível aos grandes problemas jurídicos sociais e políticos do seu tempo e interessado em obter soluções adequadas sabe que agora os conceitos inerentes à sua ciência já chegaram a níveis mais do que satisfatórios e não se justifica mais a clássica postura metafísica consistente nas investigações conceituais destituídas de endereçamento teleológico<sup>16</sup>.

Em relação ao tema, Eduardo Cambi destaca:

Incorpora-se, pois, a noção de efetividade do mecanismo processual, antes reservada à sociologia, passando a ser estudada pela dogmática jurídica. O direito processual jamais poderá impedir a realização do direito substancial,

<sup>15</sup> BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Efetividade do processo e técnica processual**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 165.

<sup>16</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 20.

sendo que todo obstáculo, presente na lei processual, deve ser analisado à luz do art. 5º, XXXV, da CF<sup>17</sup>.

Representa, portanto, algo posto à disposição dos cidadãos com o objetivo de torná-los mais felizes (ou menos infelizes), através da eliminação do conflito social, com uma justa decisão<sup>18</sup>.

Com efeito, o direito fundamental de acesso à justiça não se limita a possibilitar a provocação do Judiciário para a tutela do direito, mas envolve também e, sobretudo, uma resposta adequada ao cidadão. Resposta esta, que, em certas situações, apenas será adequada se for célere.

Sobre isso, pertinente a expressão de Kazuo Watanabe ao defender o direito à ordem jurídica justa<sup>19</sup>.

Luiz Guilherme Marinoni, em outras palavras, destaca o direito de:

acesso a um processo justo, a garantia de acesso a uma justiça imparcial, que não só possibilite a participação efetiva e adequada das partes no processo jurisdicional, mas que também permita a efetividade da tutela dos direitos, consideradas as diferentes posições sociais e as específicas situações de direito substancial<sup>20</sup>.

Assim, o direito fundamental de acesso à justiça tem ligação íntima e inafastável com a efetividade do processo, constituindo-se em elemento essencial do ideal de justiça.

## 1.7 Efetividade do processo

A efetividade do processo, enquanto instrumento de realização da justiça, é algo que preocupa a doutrina moderna, sobretudo pelo risco de ineficácia da tutela jurisdicional.

<sup>17</sup> CAMBI, Eduardo. **Neconstitucionalismo e neoprocessualismo**: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 221.

<sup>18</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 304.

<sup>19</sup> WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e a sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini e DINAMARCO, Cândido Rangel (coords.). **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 128.

<sup>20</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 28.

Como adverte José Carlos Barbosa Moreira “toma-se consciência cada vez mais clara da função instrumental do processo e da necessidade de fazê-lo desempenhar de maneira efetiva o papel que lhe toca”<sup>21</sup>.

Tratando do tema, pertinente a contribuição de Teresa Arruda Alvim Wambier, para quem a:

Efetividade dos resultados do processo significa que o direito processual civil deve construir instrumentos que sejam aptos a proporcionar precisamente aquilo que o cumprimento de uma obrigação ou obediência ao dever proporcionaria se não tivesse havido ilícito algum<sup>22</sup>.

Desse modo, o ordenamento processual deve atender de forma completa e efetiva o pleito levado ao Judiciário.

Verifica-se, então, que a noção de efetividade se liga ao resultado do pronunciamento judicial, ou seja, aos efeitos práticos necessários para a tutela dos direitos subjetivos discutidos na demanda.

Luiz Guilherme Marinoni observa a necessidade das legislações modernas “construir procedimentos que tutelem de forma efetiva, adequada e tempestiva os direitos”<sup>23</sup>.

Desta concepção, constata-se que o papel do processo, como instrumento, consiste na prestação de uma tutela jurisdicional adequada, efetiva e justa.

Nesta linha de raciocínio, Sandro Gilbert Martins observa:

Sendo a missão do processo a solução dos conflitos sociais, proporcionando paz e harmonia aos indivíduos, deve estar aparelhado com normas capazes para não somente se limitar aos âmbitos das simples declarações, mas também traduzir providências práticas que, de forma efetiva para cada caso concreto, possibilitem a satisfação do direito<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. Tendências contemporâneas do direito processual civil. In: **Temas de direito processual**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1984. p. 23.

<sup>22</sup> WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Aspectos polêmicos da antecipação da tutela**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1997. p. 206.

<sup>23</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela antecipatória, julgamento antecipado e execução imediata da sentença**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 20.

<sup>24</sup> MARTINS, Sandro Gilbert. **A defesa do executado por meio de ações autônomas: defesa heterotópica**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 26.

Esta providência prática, imprescindível para a satisfação do direito, em certas situações, encontra-se intimamente ligada a tempestividade da manifestação judicial.

Em outras palavras, a noção de efetividade do processo envolve também a necessidade da prestação de uma tutela jurisdicional célere, capaz de proporcionar ao indivíduo a satisfação daquilo que levou à jurisdição estatal.

Como entende José Rogério Cruz e Tucci, ao destacar que “ao lado da efetividade do resultado que deve conotá-la, imperioso é também que a decisão judicial seja tempestiva”<sup>25</sup>.

O mesmo entendimento de Luiz Guilherme Marinoni, que ensina “Mas, não há como esquecer, quando se pensa no direito à efetividade em sentido lato, de que a tutela jurisdicional deve ser tempestiva e, em alguns casos, ter a possibilidade de ser preventiva”<sup>26</sup>.

No mesmo sentido, Vanessa Padilha Catossi, para quem “a questão do tempo do processo, como não poderia deixar de ser, guarda estreita relação com a tão desejada efetividade na prestação da tutela jurisdicional”<sup>27</sup>.

Neste contexto, a efetividade se volta a oportunizar ao jurisdicionado os benefícios da tutela jurisdicional. Não propiciar tais benefícios é o mesmo que denegar a justiça.

Esta é a compreensão de Carlos Fernando Fecchio dos Santos:

Para nada serve uma prestação jurisdicional entregue se ela não puder ser efetivada; não afastar do controle jurisdicional lesão ou ameaça a direito não é apenas proferir decisões nos casos levados à análise pelo Poder Judiciário, mas é oportunizar que o interessado se valha de seus benefícios, o que, certamente, diante de uma decisão transitada em julgado tardiamente, não ocorreria<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> TUCCI, José Rogério Cruz e. **Tempo e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 64.

<sup>26</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **O direito à tutela jurisdicional efetiva na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais**. Disponível em: <<http://marinoni.adv.br>>. Acesso em: 07 jul. 2011. p. 09.

<sup>27</sup> CATOSSO, Vanessa Padilha. **A demora na prestação jurisdicional como hipótese de responsabilização do Estado**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br>>. Acesso em: 04 maio 2012.

<sup>28</sup> SANTOS, Carlos Fernando Fecchio dos. Princípio da celeridade processual. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 98, n. 887, p. 37-56, set. 2009.

Assim, o pronunciamento judicial somente cumprirá com sua missão precípua se promover a satisfação do direito de modo efetivo e adequado, o que envolve, inevitavelmente, uma tutela justa e célere.

## **2 RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO**

Como se pôde perceber a duração do processo envolve a própria noção de efetividade processual. Por isso, a tempestividade da jurisdição tem sido, nos últimos anos, objeto de discussão na doutrina moderna.

No Brasil, estes questionamentos têm crescido consideravelmente após a constatação pelos órgãos de controle, sobretudo o Conselho Nacional de Justiça, de que a justiça brasileira é lenta. Lentidão que tem acarretado imensuráveis prejuízos aos cidadãos, que, por vezes, são verdadeiramente esquecidos pela justiça.

### **2.1 Direito fundamental à tempestividade**

Embora a obrigatoriedade de uma tutela eficaz fosse uma exigência já prevista no texto normativo constitucional (art. 37), que exige eficiência dos serviços públicos em geral, houve recente alteração normativa, que estabeleceu de modo expresse o direito fundamental à tempestividade da tutela jurisdicional.

A Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004, inovou ao garantir a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade da tramitação:

Art. 5º (...) - LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

A recente previsão constitucional se fundamenta na morosidade da entrega da prestação jurisdicional ao indivíduo, que se mostra uma circunstância constante no Judiciário brasileiro.

A normativa constitucional busca alcançar a melhora efetiva da prestação jurisdicional, que, por vezes, mostra-se ineficaz, não somente pelos vícios inerentes à jurisdição propriamente dita, mas sim e, sobretudo, pela demora na entrega do resultado útil ao jurisdicionado.

Sobre a correta interpretação do novo preceito, Rejane Soares Hote frisa:

Transparece o referido dispositivo constitucional o que, já há tempos, os melhores estudiosos do direito defendiam, isto é, garantir apenas livre e irrestrito acesso ao Judiciário não é suficiente. É de salutar importância que a entrega da tutela jurisdicional seja feita em tempo razoável e amparada pelas garantias fundamentais do processo, de forma que seja possível ao jurisdicionado ter assegurado de forma efetiva o seu direito, dentro de um lapso de tempo razoável<sup>29</sup>.

A mesma concepção tem Cândido Rangel Dinamarco, ao defender o direito ao processo justo e efetivo, e à justiça de resultados:

O direito moderno não se satisfaz com a garantia da ação como tal e por isso é que procura extrair da formal garantia desta algo de substancial e mais profundo. O que importa não é oferecer ingresso em juízo, ou mesmo julgamento de mérito. Indispensável é que, além de reduzir resíduos de conflitos não jurisdicionáveis, possa o sistema processual oferecer aos litigantes resultados justos e efetivos, capazes de reverter situações injustas. Tal é a idéia de efetividade da tutela jurisdicional, coincidente com a plenitude do acesso à justiça e a do processo civil de resultados<sup>30</sup>.

Por outro lado, não há dúvida de que a demora da prestação da tutela jurisdicional pode acarretar em prejuízos irreparáveis, e ainda mais graves do que aqueles decorrentes do mérito da discussão judicial.

Sobre o problema da demora do processo, Gelson Amaro de Souza também demonstra preocupação ao observar que “Nada mais constrangedor e até mesmo causador de sofrimento do que a indecisão criada por situações litigiosas, enquanto a lide não é resolvida. Traumática como se sabe, é a demora no provimento jurisdicional final”<sup>31</sup>.

José Rogério Cruz e Tucci, igualmente, ressalta:

O processo é o instrumento destinado à atuação da vontade da lei, devendo, na medida do possível, desenvolver-se, sob a vertente extrínseca, mediante um procedimento célere, a fim de que a tutela jurisdicional emerja realmente oportuna e efetiva<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> HOTE, Rejane Soares. A garantia da razoável duração do processo como direito fundamental do indivíduo. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, n. 10, 2007.

<sup>30</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do Processo Civil Moderno**. 4. ed., São Paulo: Malheiros, 2000, I, t,2, p. 798.

<sup>31</sup> SOUZA, Gelson Amaro de. Direitos humanos e processo civil. **Argumenta – Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica**, Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, n. 5, p. 22, 2005.

<sup>32</sup> TUCCI, José Rogério Cruz e. **Tempo e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 27.

Portanto, a razoável duração do processo passou a ser um direito fundamental do cidadão que provoca a tutela jurisdicional. Tutela esta, ressalte-se novamente, que é exercida, em grande, de forma monopolizada pelo Estado, com exceção do juízo arbitral em algumas situações específicas.

Ademais, oportuno salientar que a referida norma tem eficácia imediata, não tendo caráter meramente programático, como se poderia imaginar.

Em relação à eficácia do novo preceito constitucional, o ensinamento de Humberto Theodoro Júnior é relevante:

A garantia constitucional de duração razoável para a conclusão dos processos não corresponde a uma norma programática, mas a um preceito implantado com definitividade e eficácia plena e imediata, como, aliás, se passa com todas as garantias e direitos fundamentais (CF, art. 5º, §1º)<sup>33</sup>.

A mesma concepção é adotada por Vicente de Paula Ataíde Junior:

Não existe a necessidade de complementação legislativa ordinária para conferir ampla eficácia aos novos direitos fundamentais, até porque o próprio inciso não faz a previsão de tal necessidade, ao contrário do que ocorre com a Constituição italiana<sup>34</sup>.

Não se mostram, portanto, legítimas quaisquer justificativas baseadas neste aspecto, sobretudo porque a inserção do direito à razoável duração do processo à condição de direito fundamental trouxe como consequência natural a definitividade e a plena eficácia.

Também sobre o tema, importante a lição de Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery:

A norma garante aos brasileiros e residentes no Brasil o direito a razoável duração do processo, judicial ou administrativo. Razoável duração do processo é conceito legal indeterminado que deve ser preenchido pelo juiz, no caso concreto, quando a garantia for invocada. Norma de eficácia plena e imediata (CF 5º, §1º), não necessita de regulamentação para ser aplicada. Cabe ao Poder Executivo dar os meios materiais e logísticos suficientes à

<sup>33</sup> THEODORO JUNIOR, Humberto. Direito fundamental à razoável duração do processo. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da OPET**, Faculdades OPET, Curitiba, 2011. ISSN 2175-7119. Disponível em: <<http://www.anima-opet.com.br>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

<sup>34</sup> ATAÍDE JUNIOR, Vicente de Paula. Embargos à execução contra Fazenda Pública: ausência de efeito suspensivo e imediata expedição do precatório. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XIII, n. 47, p. 27-31, out./dez. 2009. p. 28.

administração pública e aos Poderes Legislativo e Judiciário, para que se consiga terminar o processo judicial e/ou administrativo em prazo razoável<sup>35</sup>.

Fica, assim, evidenciado, que a norma constitucional que garante a razoável duração do processo tem aplicabilidade imediata, não dependendo de norma regulamentadora ou qualquer outra medida de natureza legislativa.

Mesmo porque, embora a Constituição Federal tenha consagrado expressamente o direito à razoável duração do processo apenas com a Emenda Constitucional n. 45/2004, esta garantia já era exigível do Estado, como observa Rita de Cássia Zuffo Gregório:

De seu turno, o direito a celeridade processual foi expressamente consagrado com a inserção do inciso LXXVIII ao artigo 5º da Constituição Federal, embora este direito fundamental já estivesse previsto na Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto San Jose da Costa Rica, de 1969, ratificado pelo Brasil em 25 de setembro de 1992), e também, mas em outros termos, na Lei Orgânica da Magistratura Nacional – LOMAN, no seu artigo 35, incisos II, III e VI<sup>36</sup>.

Vera Lúcia Jucovsky tem o mesmo posicionamento, ao defender expressamente a aplicabilidade da norma prevista no Pacto de San Jose da Costa Rica sobre o processo dentro de um prazo razoável:

Desse modo, apesar de a garantia do devido processo legal pressupor, como já ressaltado, o rápido desfecho do litígio, já estava contemplado, em nosso sistema jurídico, mesmo antes da EC 45/2004, dada a evidente compatibilidade de regramentos, em particular, pela regra do art. 8º, 1, do referido Pacto de San José: ‘Toda pessoa terá direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável (...)’<sup>37</sup>.

Além disso, o dever de respeito ao princípio da legalidade democrática, que envolve também o cumprimento dos prazos no processo judicial, é presente nas Constituições brasileiras antes mesmo de 1988.

Como ressalva Fernando Horta Tavares:

<sup>35</sup> NERY JR, Nelson. NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal comentada e legislação extravagante**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 140.

<sup>36</sup> GREGÓRIO, Rita de Cássia Zuffo. **A responsabilidade civil do Estado-juiz**. 2009. Dissertação. (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br>>. Acesso em 25 jan. 2012. p. 14.

<sup>37</sup> JUCOVSKY, Vera Lúcia. **Responsabilidade civil do Estado pela demora da prestação jurisdicional**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999. p. 71.

A seu turno, Efetividade do Direito e do Processo passa, também, por uma idéia bem mais simples e que esta à nossa mão, neste momento: a de se respeitar o Princípio da Legalidade Democrática (Brasil e Portugal), já há muito previsto em nossas Constituições e Códigos de Processo, isto é, estritos cumprimentos dos prazos codificados não só pelos sujeitos processuais litigantes, como comumente se exige, mas também e principalmente pelos órgãos judiciários e administrativos<sup>38</sup>.

Não bastasse isso, o princípio da eficiência, aplicável aos serviços públicos estatais em sentido amplo, já constava expressamente do texto constitucional (artigo 37)<sup>39</sup>.

Lembrando também que o princípio da eficiência foi introduzido no artigo 37 da Constituição Federal, através da Emenda Constitucional n. 19/1998, embora a eficiência já constasse implicitamente em alguns dispositivos originários da Constituição Federal de 1988 (artigo 74, II, artigo 144, § 7º).

Neste passo, sobre a sua abrangência, Paulo Modesto esclarece que “o princípio da eficiência, além disso, pode ser percebido também como uma exigência inerente a toda atividade pública”<sup>40</sup>.

Tal circunstância sugere a interpretação no sentido de que o novo preceito constitucional, na realidade, trata-se de extensão de norma pré-existente, como entende Filipe Casellato Scabora:

O direito à razoável duração do processo é a extensão normativa do princípio da eficiência, estipulando-lhe os limites e competências. Retomando os dizeres de Gasparini, a razoável duração do processo é a conjugação dos valores da rapidez, perfeição e rendimento que compõe a eficiência dos serviços públicos<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> TAVARES, Fernando Horta. Acesso ao direito. Duração razoável do procedimento e tutela jurisdicional efetiva nas Constituições brasileira e portuguesa. In: MACHADO, Felipe Daniel Amorim; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de (coords.). **Constituição e Processo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 272.

<sup>39</sup> BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado; 1988. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

<sup>40</sup> MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo**, Salvador, Brasil, n. 10, maio/junho/julho, 2007, ISSN 1981-1861. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista>>. Acesso em: 19 maio 2012.

<sup>41</sup> SCABORA, Filipe Casellato. Responsabilidade civil do Estado e a morosidade processual. **Revista Eletrônica de Direito**, UNESP, Franca, São Paulo, Brasil, vol 1, n. 1, 2010. eISSN 2179-4359. Disponível em: <<http://periodicos.franca.unesp.br>>. Acesso em: 1º abril. 2012. p. 14.

Ademais, na concepção de Humberto Theodoro Junior:

É de observar que a duração razoável não foi propriamente introduzida em nosso processo pela Emenda Constitucional nº 45. Já havia um consenso de que sempre esteve implícita na garantia do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). Isto porque não se pode recusar à economia processual, em si mesma, a categoria de um dos princípios fundamentais do moderno processo civil<sup>12</sup>, e, assim, a garantia de duração razoável do processo já seria uma garantia fundamental originariamente consagrada pela Constituição de 1988. Com efeito, por força do § 2º de seu art. 5º, os direitos e garantias fundamentais não são apenas os expressos nos diversos incisos daquela declaração, mas incluem, também, “outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”<sup>42</sup>.

Constata-se, pois, que o direito à solução do litígio judicial em tempo razoável, embora não previsto expressamente, já era uma garantia decorrente do conjunto normativo da Constituição Federal de 1988.

## 2.2 Significado da expressão

Compreendido o direito à tempestividade da tutela jurisdicional como um direito fundamental, mostra-se, neste momento, imprescindível entender o verdadeiro significado da expressão “razoável duração do processo”, constante da mencionada norma constitucional.

A tarefa não é fácil, como alertam Flávia Moreira Guimarães Pessoa e Dilson Cavalcanti Batista Neto:

Conceituar a Razoável Duração do Processo é tarefa árdua. Primeiramente, porque não há no direito constitucional, nem no infraconstitucional qualquer referência ao que seria razoável duração de um processo. Em virtude deste fato, grande parte da doutrina entende que se trata de conceito jurídico indeterminado<sup>43</sup>.

Assim, deve-se, inicialmente, ressaltar que a expressão “razoável duração do processo” não pode ser entendida unicamente como o direito a um

<sup>42</sup> THEODORO JUNIOR, Humberto. Direito fundamental à razoável duração do processo. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da OPET**, Faculdades OPET, Curitiba, 2011. ISSN 2175-7119. Disponível em: <<http://www.anima-opet.com.br>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

<sup>43</sup> BATISTA NETO, Dilson Cavalcanti; PESSOA, Flávia Moreira Guimarães. **Direitos fundamentais e a razoável duração do processo**. Disponível em: <<http://www.diritto.it>>. Acesso em: 11 maio 2012.

processo rápido. Falar em celeridade não é o mesmo que exigir aceleração processual.

Mesmo porque, a celeridade, como expressão do princípio do devido processo legal, significa a negação do excesso, ou seja, uma estrutura de equilíbrio entre as demais garantias<sup>44</sup>.

Nesta linha de raciocínio, importante a perspectiva de Carnelutti, citado por Cruz e Tucci, ao dizer:

A semente da verdade necessita, às vezes, de anos, ou mesmo de séculos, para torna-se espiga (*veritas filia temporis*)... O processo dura; não se pode fazer tudo de uma única vez. É imprescindível ter-se paciência. Semeia-se, como faz o camponês; e é preciso esperar para colher-se. (...). O slogan da justiça rápida e segura, que anda na boca dos políticos inexperientes, contém, lamentavelmente, uma contradição *in adiecto*: se a justiça é segura não é rápida, se é rápida não é segura<sup>45</sup>.

Isto significa que exigir apenas a rapidez do processo poderia acarretar em desrespeito a outras garantias também fundamentais, como o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório, todas previstas no texto constitucional.

Trata-se, na realidade, de compreender a expressão como o momento adequado para a satisfação do direito pretendido e invocado pelo jurisdicionado, considerando as peculiaridades do caso concreto.

Na concepção de Rita de Cássia Zuffo Gregório:

Para aferir a razoabilidade, deve ser considerada, em cada caso concreto, a proporcionalidade entre os meios processuais empregados e a entrega da tutela jurisdicional, que é a finalidade da atividade judiciária, indagando-se, nesse contexto, se há então uma equação ponderada<sup>46</sup>.

Por outras palavras, não há como fixar um prazo para cada processo, considerando as singularidades existentes.

---

<sup>44</sup> RAMOS, Carlos Henrique. **Processo civil e o princípio da duração razoável do processo**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 64.

<sup>45</sup> TUCCI, José Rogério Cruz e. **Tempo e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 27.

<sup>46</sup> GREGÓRIO, Rita de Cássia Zuffo. **A responsabilidade civil do Estado-juiz**. 2009. Dissertação. (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br>>. Acesso em 25 jan. 2012. p. 15.

Lembrando-se, ainda, que questões como a complexidade da demanda, o comportamento da partes, entre outras, do mesmo modo, devem ser consideradas para o fim de verificar a tempestividade da tutela.

Sobre o tema, relevante a contribuição de Cintra, Grinover e Dinamarco, que observam “Na prática, três critérios devem ser levados em conta na determinação da duração razoável do processo: a) a complexidade do assunto; b) o comportamento dos litigantes; c) atuação do órgão jurisdicional”<sup>47</sup>.

Mesmo porque como bem ressalva José Joaquim Gomes Canotilho “A «aceleração» da protecção jurídica que se traduza em diminuição de garantias processuais e materiais (prazos de recurso, supressão de instâncias) pode conduzir a uma justiça pronta mas materialmente injusta”<sup>48</sup>.

Tratando do novo preceito constitucional, Luiz Guilherme Marinoni observa:

Esse direito fundamental, além de incidir sobre o Executivo e Legislativo, incide sobre o Judiciário, obrigando-o organizar adequadamente a distribuição da justiça, a equipar de modo efetivo os órgãos judiciários, a compreender e a adotar técnicas processuais idealizadas para permitira tempestividade da tutela jurisdicional, além de não poder praticar atos omissivos ou comissivos que retardem o processo de maneira injustificada<sup>49</sup>.

Como se percebe da perspectiva de Marinoni, o direito à razoável duração do processo, além de incidir sobre as três esferas de poder, envolve também os meios adequados e necessários à tempestividade da tutela jurisdicional.

Diante deste quadro, considerando estes pressupostos, deve-se averiguar se houve ou não violação ao direito à razoável duração do processo, para o fim de fixar a hipótese de cabimento e legitimar o ingresso de eventual ação de reparação de danos.

---

<sup>47</sup> CINTRA, A. C. de A.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R. **Teoria Geral do Processo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 93.

<sup>48</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Ed. Coimbra: Almedina, 1993, p. 677.

<sup>49</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de processo civil: teoria geral do processo**. v. 1. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 225.

## 2.3 Fatores que influenciam na demora do processo

Constatado o direito do cidadão em ver a solução de seu processo em tempo razoável, que seja suficientemente capaz de satisfazer a proteção e a defesa de seu direito, importante destacar os fatores que acarretam no atraso da entrega da prestação jurisdicional.

### 2.3.1 Institucionais

Tradicionalmente se evidencia que uma justiça eficaz não é objetivo primordial na escala de prioridades dos Poderes Executivo e Legislativo.

Inclusive, no Brasil, como observa Dalmo de Abreu Dallari “tem havido sempre nítida prevalência do Executivo, secundado pelo Legislativo, aparecendo o Judiciário, na prática, como o Poder mais fraco”<sup>50</sup>.

Na concepção de Cruz e Tucci “o problema da intempestividade da tutela jurisdicional está ligado a vetores de ordem política, econômica e cultural”<sup>51</sup>.

Todavia, a própria Emenda Constitucional 45/2004 trouxe menção expressa à criação, pelo Congresso Nacional, de comissão especial mista, para discutir o tema que envolve a celeridade da prestação jurisdicional, através da elaboração de leis e alterações na legislação federal.

Assim estabeleceu o artigo 7º do referido diploma:

Artigo 7º. O Congresso nacional instalará, imediatamente após a promulgação desta Emenda Constitucional, comissão especial mista, destinada a elaborar, em cento e oitenta dias, os projetos de lei necessários à regulamentação da matéria nela tratada, bem como promover alterações na legislação federal objetivando tornar mais amplo o acesso à Justiça e mais célere a prestação jurisdicional.

Inclusive, deve-se consignar que houve discussão sobre a norma, em sede de Mandado de Injunção (715-DF), sendo que o Ministro Celso de Mello julgou inconsistente a alegação de inércia da União Federal na regulamentação

<sup>50</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 77

<sup>51</sup> TUCCI, José Rogério Cruz e. **Tempo e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 101.

<sup>52</sup> KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. **A razoável duração do processo**. Salvador: Editora Podivm, 2009. p. 54.

normativa do direito à celeridade no julgamento de processos. Não teria havido mora, pois não decorreu prazo excessivo para deliberação dos projetos<sup>52</sup>.

### **2.3.2 De ordem técnica e subjetiva**

A demora do processo encontra influência também em questões de ordem técnica e subjetiva.

Tecnicamente, talvez as maiores barreiras sejam de ordem legislativa, considerando, em especial, os caminhos que permitem ao demandado procrastinar o feito por longo período.

Lembre-se que não se está a defender a inobservância de normas e princípios imprescindíveis ao correto exercício da jurisdição, como a ampla defesa e o devido processo legal.

Todavia, alguns entraves processuais são injustificados. Tanto é verdade que se tem dado prioridade as reformas processuais, tanto no âmbito do direito cível, quanto no que diz respeito à matéria penal, com a finalidade de trazer mais agilidade ao trâmite do processo.

As paulatinas reformas do Código de Processo Civil, ao que parece, estão alinhadas com a incessante busca de um processo civil mais efetivo e justo.

Isso foi possível de observar com muita clareza já quando da tratativa da tutela específica, prevista no artigo 461 e seguintes do diploma processual civil, que teve como precedente histórico o artigo 84 do Código de Defesa do Consumidor.

Neste sentido, também merece destaque a mudança trazida pela Lei n. 11.232/2005, referente à execução de título judicial, que criou a nova regra consistente no cumprimento de sentença no mesmo processo de conhecimento, a fim de, em última análise, tornar a entrega da prestação jurisdicional mais ágil e célere, evitando-se a formação de um novo e autônomo processo. É o momento chamado de “sincretismo processual”, ou seja, reunião da fase de cognição e execução em um único processo.

---

Nesta mesma linha refletem as alterações trazidas pelas Leis 11.187/05, 11.276/06, 11.277/06 e 11.280/06.

Sobre os objetivos do anteprojeto que trata da elaboração do novo Código de Processo Civil, Benedito Cerezzo Pereira Filho, professor da Universidade de São Paulo e membro da Comissão do referido anteprojeto, destacou a doutrina de Luiz Guilherme Marinoni, segundo o qual “uma dogmática jurídica preocupada em construir um processo justo e capaz de outorgar tutela adequada, efetiva e tempestiva aos direitos a partir de novas regras processuais civis (Código de Processo Civil, nota prévia à 1ª edição)”<sup>53</sup>.

Destaque-se, neste aspecto, a regra do artigo 4º do Projeto de Lei 166/2010 (Reforma do Código de Processo Civil), que praticamente repete a regra constitucional, ao estabelecer que “As partes têm direito de obter em prazo razoável a solução integral da lide, incluída a atividade satisfativa”<sup>54</sup>.

Sobre o novo dispositivo, Cruz e Tucci frisa que “Note-se que, apesar de intuitivo, para não deixar margem de dúvida, essa regra legal engloba a fase de cumprimento de sentença e, por certo, inclui o processo de execução”<sup>55</sup>.

Também tratando da reforma do Código de Processo Civil, Maurício Seraphim Vaz e Samuel Meira Brasil Junior destacam:

A proposta do novo Código enviada ao Congresso Nacional prevê algumas modificações nos procedimentos recursais que podem concretizar, no processo civil, a garantia da razoável duração do processo. A primeira modificação diz respeito ao efeito suspensivo do recurso interposto contra a sentença. No projeto ele deixa de ser uma característica ordinária da apelação e passa a ser excepcional<sup>56</sup>.

O aspecto subjetivo, igualmente, tem grande repercussão na tempestividade da tutela jurisdicional.

---

<sup>53</sup> PEREIRA FILHO, Benedito Cerezzo. Um código novo ou uma nova reforma ampla?. **Jornal Gazeta do Povo**, Curitiba, p. 12, 09 abr. 2010. Caderno Vida e Cidadania: Justiça.

<sup>54</sup> BRASIL. **Projeto de Lei 166** (2010). Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: 18 jun. 2012.

<sup>55</sup> TUCCI, José Rogério Cruz e. Garantias constitucionais da duração razoável e da economia processual no projeto do código de processo civil. **Revista de Processo**, São Paulo, v.36, n.192, p. 193-208, fev. 2011.

<sup>56</sup> VAZ, Maurício Seraphim; BRASIL JÚNIOR, Samuel Meira. Eficácia imediata da tutela jurisdicional: causa de insegurança jurídica ou efetividade ao direito fundamental à razoável duração do processo?. **Revista de Processo**, São Paulo, v.37, n.205, p. 251-266, mar. 2012.

Neste contexto, destaque-se a falta ou inadequada preparação dos funcionários da justiça, que, não raras vezes, são responsáveis pela ineficiência do serviço judiciário.

Problema este ainda maior naqueles Estados em que a administração das serventias é privada. Nestes casos sequer tem o Estado condições de escolha ou alternativa de qualificação de pessoal.

A qualificação profissional e pessoal do magistrado também reflete na condução adequada do processo. Condução que efetivamente é prejudicada pelo volume imenso de processos destinados a poucos juízes, fato que, sem dúvida, da mesma forma, influencia na eficiência da justiça.

Nesse passo, também merece destaque o descumprimento (ou não observância) de prazos por parte dos magistrados e auxiliares da justiça. Não resta dúvida de que esta circunstância traz consequências nocivas à atividade jurisdicional.

Mesmo porque, sabe-se que a figura do juiz, como agente estatal, é essencial para buscar a efetividade jurisdicional.

Sobre o papel do magistrado pondera Mauro Cappelletti que “o juiz que seja insensível às exigências sociais ou estranho aos movimentos de evolução econômica e social, política ou cultural, pode constituir-se em motivo de retrocesso em vez de elemento de justo progresso”<sup>57</sup>.

Exige-se, portanto, um juiz sensível, capaz de compreender a fragilidade das partes e as dificuldades da lide, para, atuando como gestor, promover as medidas necessárias à correta e célere resolução do conflito social a ele confiado.

### **2.3.3 Insuficiência material**

A estrutura do Judiciário, igualmente, aparece como causa importante da demora do processo.

---

<sup>57</sup> CAPPELLETTI, Mauro. O problema da reforma do processo civil nas sociedades contemporâneas. In: MARINONI, Luiz Guilherme (Org.). **O processo civil contemporâneo**. Curitiba: Juruá, 1994. p. 15-16.

Instalações precárias, materiais e equipamentos defasados são alguns exemplos da dificuldade enfrentada por aqueles que dependem da prestação jurisdicional. E não apenas estes sofrem, mas também aqueles que integram a estrutura do Judiciário, como juízes, promotores e auxiliares da justiça.

Como frisa Dalmo Dallari “Na realidade, não poucos magistrados são constrangidos a exercer a judicatura em dependências improvisadas ou com instalações muito precárias, com deficiência de espaço e sem o mínimo conforto necessário para o eficiente desempenho de suas tarefas”<sup>58</sup>.

Não há dúvida, portanto, de que a falta de estrutura adequada, com boas instalações, equipamentos modernos e materiais condizentes contribui (e muito) para o atraso da entrega da prestação jurisdicional.

No entanto, tais dificuldades não são hipóteses excludentes de responsabilidade estatal, como ressalva Samuel Miranda Arruda:

Diz-se também que o estrito cumprimento deste direito fundamental dos litigantes depende, principalmente, do dispêndio de recursos que o Estado não possui. Neste último caso, o argumento utilizado procura, por vias transversas, dar um caráter meramente programático aos dispositivos que asseguram o direito. Com frequência essas assertivas são desconsideradas pelos tribunais que, embora louvando o esforço do poder público, compreendem que o cumprimento de uma obrigação básica não pode ser tão facilmente escamoteado, apenas com fundamento em genéricos protestos de dificuldade econômica e ausência de estrutura material<sup>59</sup>.

Evidencia-se, então, que, embora os fatores relacionados sejam causa de atraso da prestação jurisdicional, não eximem o Estado de responsabilidade pela eficiência e qualidade do serviço público judiciário, em especial pelo caráter de monopólio, ainda presente em grande parte da jurisdição.

#### 2.3.4 Dolo processual

Outro fator importante que pode gerar atraso do processo diz respeito ao dolo processual sob o ponto de vista da celeridade, que se caracteriza quando a parte intencionalmente pratica condutas com o intuito único e exclusivo de protelar o feito sem motivação ou justificativa racional.

<sup>58</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 156.

<sup>59</sup> ARRUDA, Samuel Miranda. **O direito fundamental à razoável duração do processo**. Brasília: Brasília Jurídica, 2006. p. 311.

Infelizmente tais condutas não são excepcionais, na medida em que não raras vezes uma das partes sabedora de sua condição desfavorável no processo, passa a adotar condutas meramente procrastinatórias, visando somente prolongar o deslinde da ação.

Inclusive tal circunstância é descrita como uma das hipóteses de litigância de má-fé, trazida pela Lei n. 6.771, de 1980, que deu redação ao artigo 17 do Código de Processo Civil:

Art. 17. Reputa-se litigante de má-fé aquele que:  
IV – opuser resistência injustificada ao andamento do processo.

Como se vê, muito embora o direito fundamental à razoável duração do processo seja decorrente da Emenda Constitucional n. 45, datada de 2004, a preocupação com a celeridade é antiga, a exemplo da referida alteração processual, oriunda da Lei 6.771, de 1980.

A jurisprudência tem sido criteriosa, e vem aplicando sanções em situações de protelação indevida, como se vê de julgado do Tribunal Superior do Trabalho:

AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA EMBARGOS DE DECLARAÇÃO PROTRELATÓRIOS. A aplicação das multas previstas nos arts. 18 e 538, parágrafo único, do CPC é prerrogativa conferida ao juiz que, verificando a má - fé do litigante e o intuito de protelação do feito, deverá dela se utilizar. Constatando-se que nada justificaria a oposição dos embargos de declaração, a imposição das multas é mera consequência. Incensurável, pois, a aplicação das multas dos arts. 18 e 538, parágrafo único, do CPC. Agravo de instrumento desprovido. (TST, Processo: AIRR 2221181302010505 2221181-30.2010.5.05.0000, Relator(a): Luiz Philippe Vieira de Mello Filho, Julgamento: 09/05/2012, Órgão Julgador: 4ª Turma, Publicação: DEJT 11/05/2012).

Neste contexto, importante também mencionar que o próprio Estado tem muitas vezes conduta meramente procrastinatória, em prejuízo ao regular prosseguimento do feito.

Não são poucos os exemplos de ações em que o Estado figura como réu, cujo desfecho do processo é longo, em especial porque o ente público não mede esforços no sentido de protelar o resultado final, que pode gerar um ônus financeiro.

Por outro lado, imprescindível, do mesmo modo, esclarecer, que não se está a defender o desrespeito ao contraditório e a ampla defesa, princípios essenciais do processo judicial democrático.

Todavia, tais direitos devem ser exercidos legitimamente, ou seja, de forma justificada e motivada, e não como mecanismo único de procrastinação, sob pena de desvirtuar sua essência.

Sobre o tema, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Marco Aurélio Mello já se manifestou no sentido de inibir a protelação processual:

Observa-se, portanto, a existência de instrumental hábil a inibir-se manobras processuais procrastinatórias. Atento à sinalização de derrocada do Judiciário, sufocado por número de processos estranho à ordem natural das coisas, o Legislador normatizou. Agora, em verdadeira resistência democrática ao que vem acontecendo, compete ao Estado-juiz atuar com desassombro, sob pena de tornar-se o responsável pela falência do Judiciário. Cumpre-lhe, sem extravasamento, sem menosprezo ao dever de preservar o direito de defesa das partes, examinar, caso a caso, os recursos enquadráveis como meramente protelatórios, restabelecendo a boa ordem processual. Assim procedendo, honrará a responsabilidade decorrente do ofício, alfim, a própria toga<sup>60</sup>.

Por fim, vale dizer que este fator de atraso consistente no dolo processual sob o viés da celeridade não pode ser imputado ao Estado para fins de responsabilização, pois decorre de conduta da parte, que poderá sofrer as sanções previstas em lei, incluindo o pagamento de multa (art. 18, CPC), tal como se verificou na decisão acima transcrita.

## 2.4 Exclusão social

Considerando as premissas tratadas, sobretudo a perspectiva do processo como instrumento de realização da justiça, o atraso imotivado pode trazer consequências nocivas de natureza grave aos litigantes.

Pode ocorrer, em determinadas situações, verdadeira exclusão social decorrente do atraso na solução do conflito levado ao Judiciário.

Sobre a importância da realidade social para o processo, Marinoni esclarece que “Se o processo pode ser visto como instrumento, é absurdo pensar

---

<sup>60</sup> MELLO, Marco Aurélio. O Judiciário e a Litigância de Má-Fé. **Revista Prática Jurídica**, Brasília, Ano I, nº 2, mar. 2002.

em neutralidade do processo em relação ao direito material e à realidade social. O processo não pode ser indiferente a tudo isso<sup>61</sup>.

A exclusão aqui referida se refere, essencialmente, aos casos cujo direito objeto do processo envolve aspectos do princípio da dignidade da pessoa humana. São alguns exemplos as questões previdenciárias e aquelas relacionadas à saúde ou integridade física, como o fornecimento de medicamentos ou a realização de cirurgias, entre outros.

#### **2.4.1 Os esquecidos da justiça**

A gravidade da situação é tamanha que a morosidade da justiça virou regra e a celeridade exceção.

A questão é que o problema da intempestividade da prestação da tutela jurisdicional tem formado um contingente de cidadãos, que podem ser chamados de 'esquecidos da justiça'.

Devido a falta de estrutura e o excesso de serviço, os auxiliares da justiça (responsáveis pela entrega da tutela) não conseguem pensar no indivíduo, mas apenas no processo, como instrumento físico. Ou seja, a dignidade e as condições psíquicas e sociais dos envolvidos no processo são deixadas de lado.

Neste panorama, temos juízes preocupados em diminuir a pilha de processos de seus gabinetes, auxiliares da justiça envolvidos com o cumprimento de tarefas (expedição de ofícios, juntada de documentos, etc), enquanto o cidadão pena pela demora do resultado prático e útil da tutela.

#### **2.4.2 Resistência**

O problema se torna mais preocupante quando as pessoas envolvidas no processo são carentes, pois o poder de resistência destes é mínimo se comparável com aqueles de maior poder aquisitivo.

Portanto, os carentes, que não tem condições de contratar e manter um advogado durante certo tempo, sofrem ainda mais, porque dependem muitas

---

<sup>61</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **O direito à tutela jurisdicional efetiva na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais**. Disponível em: <<http://marinoni.adv.br>>. Acesso em: 07 jul. 2011. p. 16.

vezes das defensorias públicas, as quais, como se sabe, em grande parte do país, possuem estrutura física e de pessoal precárias.

Desta forma, se a intempestividade da justiça pode acarretar normalmente danos ao cidadão, o atraso da entrega da prestação jurisdicional em relação aos mais carentes é verdadeira e inquestionável forma de exclusão social.

Sobre isso, pertinente a menção de Mauro Cappelletti, citado por Cruz e Tucci, segundo o qual a intolerável duração do *iter* processual constitui:

fenômeno que propicia a desigualdade... é fonte de injustiça social, porque a resistência do pobre é menor do que a do rico: este, e não aquele, pode, via de regra, aguardar, sem sofrer grave dano, uma injustiça lenta... Um processo longo beneficia, em última análise, a parte rica em detrimento da parte desafortunada<sup>62</sup>.

Não cumpre, assim, o Estado sua função institucional de realizar a justiça no meio social, através da solução efetiva dos conflitos sociais pelo Judiciário, evidenciando-se, nesta forma de atuação (ou omissão), espécie de dominação estatal dos menos favorecidos econômica e socialmente.

Neste aspecto, tratando da necessidade de disponibilização de estrutura de poder para a libertação do cidadão, importante a concepção de Gilberto Giacoia, segundo o qual:

Tem-se, assim, que o Estado Constitucional de Direito somente se concebe enquanto emanção de uma estrutura de poder a serviço da libertação do homem, nunca de sua dominação, compreendida no sentido de cerceamento aos direitos derivados de sua condição humana<sup>63</sup>.

Portanto, a eficiência do processo, como instrumento do Estado a serviço da população, é imprescindível para preservar o princípio da dignidade da pessoa humana, norte fundamental da Constituição Federal de 1988.

Mesmo porque, como pondera Vicente de Paula Ataíde Junior “É necessário, sobretudo, dar operacionalidade aos novos direitos fundamentais,

<sup>62</sup> TUCCI, José Rogério Cruz e. **Tempo e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 111.

<sup>63</sup> GIACOIA, Gilberto. Justiça e dignidade. **Argumenta – Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica**, Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, n. 2, p. 19-20, 2002.

fazendo-os funcionar efetivamente na administração diária da justiça, de modo que a tutela indenizatória se torne desnecessária”<sup>64</sup>.

Todavia, embora o cumprimento do preceito da razoável duração do processo seja o objetivo primordial do texto constitucional, deve-se ressaltar que eventual violação, que acarrete no atraso injustificado da prestação jurisdicional, gera o dever de indenizar por parte do Estado.

Esta é a concepção de Paulo Hoffman:

O Estado passa a ser responsável ‘objetivamente’ pela exagerada duração do processo, motivada por culpa ou dolo do juiz, bem como por ineficiência da estrutura do Poder Judiciário, devendo indenizar o jurisdicionado prejudicado – autor, réu, interveniente ou terceiro interessado – , independentemente de sair-se vencedor ou não da demanda, pelos prejuízos materiais e morais<sup>65</sup>.

Assim, não há dúvida de que a razoável duração do processo é direito fundamental de eficácia imediata, que impõe ao Estado o dever de prestar a atividade jurisdicional em tempo razoável, sob pena de responsabilização civil.

Realizadas estas considerações, o estudo passa a tratar da responsabilidade civil do Estado de maneira geral, e, após, na hipótese de atraso injustificável do processo que acarrete em dano ao jurisdicionado.

## **2.5 Medidas que vem sendo implementadas visando a celeridade do processo**

Várias medidas vêm sendo implementadas no âmbito legislativo, judicial e administrativo, com o intuito de melhorar a prestação jurisdicional, sob o ponto de vista da celeridade do processo.

Como já destacado, as recentes alterações na legislação processual tem grande ênfase na busca de um processo mais célere, a exemplo das leis 11.232/2005, 11.187/05, 11.276/06, 11.277/06 e 11.280/06, entre outras.

---

<sup>64</sup> ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. Embargos à execução contra Fazenda Pública: ausência de efeito suspensivo e imediata expedição do precatório. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XIII, n. 47, p. 27-31, out./dez. 2009. p. 28.

<sup>65</sup> HOFFMAN, Paulo. **Razoável duração do processo**. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 99.

Outro destaque importante, como se analisou, trata-se da regra do artigo 4º do Projeto de Lei 166/2010 (Reforma do Código de Processo Civil), que praticamente repete a regra constitucional, ao estabelecer que “As partes têm direito de obter em prazo razoável a solução integral da lide, incluída a atividade satisfativa”<sup>66</sup>.

No mesmo sentido, visando também a celeridade, destaca-se a instituição das súmulas vinculantes através da Emenda Constitucional n. 45/2004, que acrescentou o artigo 103-A a Constituição Federal:

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

Sem dúvida a edição de súmulas vinculantes teve como finalidade também reduzir o tempo de discussão em relação à determinado assunto, visando acelerar a marcha processual.

Todavia, em razão da nova previsão constitucional, as discussões doutrinárias aumentaram em relação a esta espécie de precedente vinculativo, sob o ponto de vista do engessamento dos debates jurídicos.

Sobre o tema, Gabriela Soares Balestero tece duras críticas ao novo instituto:

---

<sup>66</sup> BRASIL. **Projeto de Lei 166** (2010). Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 18 jun. 2012.

As Súmulas Vinculantes são o retrato da tentativa do Poder Judiciário em criar o direito, legislar e congelar a interpretação, adentrando, assim, no papel do legislativo, na tentativa de propiciar uma prestação jurisdicional mais célere. Contudo, tal celeridade trazida pela reforma do judiciário pode ocasionar conseqüências graves como a insegurança jurídica e a imposição vinculante de fundamentação das decisões judiciais pelos tribunais superiores, inibindo a possibilidade do magistrado e dos interessados em construir uma decisão judicial pautada na participação democrática de todos os interessados e mais adequada constitucionalmente e justa para aquele caso<sup>67</sup>.

Neste contexto, o Supremo Tribunal Federal passou a disciplinar o conteúdo das diversas sentenças dos juízos das instâncias inferiores do país, violando o princípio da inexistência da hierarquia entre os tribunais, da função legislativa, do livre convencimento do juiz e da independência funcional do magistrado enquanto agente público no exercício de suas funções<sup>68</sup>.

Por outro lado, há igualmente quem defenda a legitimidade das súmulas vinculantes, em especial sob o viés da segurança jurídica, no sentido de evitar decisões totalmente diferentes em casos análogos.

Neste sentido, Calmon de Passos:

Essa atividade, se redundante, indiretamente, em benefício do litigante, objetiva, contudo, principalmente, eliminar, quanto possível, toda e qualquer forma de insegurança e de arbítrio, decorrentes de entendimentos livres, diferenciados e conflitantes dos juizes e tribunais competentes para reexame da matéria de fato e de direito (...)<sup>69</sup>.

Neste contexto, merece nova ressalva no sentido de que a celeridade do processo não pode ser buscada a todo custo, na medida em que deve ser analisada em conjunto com outros valores do mesmo modo relevantes, como o contraditório, a ampla defesa e o dever de motivação peculiar da decisão judicial.

No âmbito administrativo do Poder Judiciário, igualmente, evidenciam-se medidas tendentes a tornar o processo judicial mais célere.

<sup>67</sup> BALESTERO, Gabriela Soares. A celeridade processual e a padronização das decisões com as súmulas vinculantes: o direito ao contraditório. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, Brasil, eISSN 2179-5177, a. 15, n. 22, 2011. Disponível em: <<http://periodicos.franca.unesp.br>>. Acesso em: 15 out 2012.

<sup>68</sup> BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. **Recursos Extraordinários no STF e no STJ**: conflito entre interesses público e privado. Curitiba: Juruá Editora, 2009, p. 204.

<sup>69</sup> PASSOS, José Joaquim Calmon de. Súmula vinculante. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, nº.10, janeiro, 2002. Disponível em: <<http://br.vlex.com/source/revista-dialogo-juridico>>. Acesso em: 17 out 2012.

O Conselho Nacional de Justiça tem adotado reiteradamente metas para a solução de processos antigos, cujo deslinde está atrasado, a exemplo da chamada Meta 2, aprovada no 2º Encontro Nacional do Judiciário, realizado no dia 16 de fevereiro de 2009, em Belo Horizonte (MG), que estabeleceu:

2. Identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para o julgamento de todos os distribuídos até 31/12/2005 (em 1º, 2º grau ou tribunais superiores).

Outro exemplo neste sentido são os intitulados atos ordinatórios, consistentes em intimações realizadas diretamente pelas serventias, sem a remessa dos processos aos magistrados, visando acabar os chamados 'prazos mortos' e a burocracia indevida na tramitação.

Os referidos atos são autorizados, invariavelmente, por meio de Portarias dos Tribunais Estaduais, que regulam situações que permitam esta natureza de procedimento sem prejuízo às partes.

Como se constata, efetivamente tem-se adotado medidas de natureza legislativa, administrativa ou mesmo judicial, com o intuito de resolver os litígios de forma mais célere.

### 3 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A responsabilidade extracontratual do Estado significa, essencialmente, o dever de reparação de danos causados a terceiros em razão de condutas comissivas ou omissivas atribuídas aos agentes públicos.

Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma:

Entende-se por responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado a obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem e que lhe sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos<sup>70</sup>.

O Estado, como sujeito de direitos e obrigações, como qualquer outro, pode vir a ser responsabilizado por atos, comissivos ou omissivos, realizados por seus agentes que acarretem em prejuízo a alguém. Essa noção é pacífica em todos os povos, todas as legislações, doutrina e jurisprudência universais, segundo Celso Antônio<sup>71</sup>.

Nesse passo, observa Hely Lopes Meirelles que “responsabilidade civil da Administração é, pois, a que impõe à Fazenda Pública a obrigação de compor o dano causado a terceiros por agentes públicos, no desempenho de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las”<sup>72</sup>.

Apesar disso, deve-se entender que a responsabilidade do Estado não pode ser ampliada àqueles casos em que há violação de direito de outrem pelo ente público a fim de garantir outro interesse maior para a sociedade, fato este legítimo e inerente a sua função, de acordo com as peculiaridades do caso em análise.

Assim, quando o Estado exercita um poder que a própria lei lhe conferiu para sacrificar e ingressar na esfera alheia em benefício da coletividade e em respeito ao interesse público, não há que se falar em eventual responsabilidade, desde que a prerrogativa seja exercida regularmente.

---

<sup>70</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 596.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 597.

<sup>72</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 530.

Por outro lado, a responsabilidade do Estado vem sofrendo nos últimos tempos um progressivo alargamento, na medida em que a ordem jurídica passa a proteger cada vez mais os direitos individuais, a fim de evitar prejuízo e garantir o exercício pleno dos direitos do cidadão, como expressa Celso Antônio ao dizer:

Daí que a história da responsabilidade do Poder Público por danos reflete uma contínua evolução e adequação a estas peculiaridades do Estado. Progride, continuamente, para uma extensão e alargamento dos casos de responsabilidade e da maneira a engaja-la. Amplia-se sempre, em linha constante e crescente, de maneira a agasalhar cada vez mais intensamente os interesses privados<sup>73</sup>.

Para Odoné Serrano Júnior a ideia de responsabilidade do Estado decorre do fato de que, num Estado de Direito, o Poder Público está sujeito ao ordenamento jurídico<sup>74</sup>. Desse modo, havendo danos injustos a direito de terceiros, que sejam a ele imputados, surge o dever de reparação, como ocorre com qualquer ente privado também sujeito as mesmas normas.

### 3.1 Evolução histórica no direito brasileiro

O direito brasileiro sofreu oscilação entre a teoria da culpa civil e teoria objetiva para a responsabilização do Estado por atos de seus agentes.

Inicialmente, adotou-se a teoria da culpa, através do artigo 15 do Código Civil de 1916, que seguiu a doutrina dominante na época e expressava:

As pessoas jurídicas de Direito Público são civilmente responsáveis por atos de seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito em lei, salvo o direito de regresso contra os causadores do dano.

Segundo Meirelles o dispositivo citado nunca admitiu a responsabilidade sem culpa, exigindo sempre e em todos os casos a demonstração desse elemento subjetivo para a responsabilização do Estado<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 600.

<sup>74</sup> SERRANO JÚNIOR, Odoné. **Responsabilidade civil do Estado por atos judiciais**. Curitiba: Juruá Editora, 1996. p. 52.

<sup>75</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 534.

A doutrina subjetiva, embora deficitária e em desacordo com a realidade social, permaneceu em vigor até o advento da Constituição Federal de 1946, que adotou a teoria do risco administrativo, baseada no elemento objetivo de responsabilidade (artigo 194).

A Constituição Federal de 1967 repetiu a regra no artigo 105, no entanto, acrescentou no parágrafo único, a possibilidade de ação regressiva em caso de culpa ou dolo, hipótese que não era incluída na redação anterior.

A redação prevista na Constituição de 1946 e mantida na de 1967 sobre o tema foi, da mesma forma, mantida na Constituição Federal de 1988, consagrando em definitivo a teoria objetiva para responsabilização do Estado por atos de seus agentes que causarem danos a terceiros, conforme previsão do artigo 37, § 6º.

Todavia, embora seja expressa a menção sobre a responsabilidade objetiva do Estado, esta não se verifica sempre e em todos os casos, posto que existem determinadas situações em que é necessária a demonstração de culpa, segundo o entendimento de parte da doutrina.

Dito isso, observa-se que o ordenamento jurídico brasileiro adotou a teoria da responsabilidade objetiva do Estado, conforme prescreve a Carta Magna, porém, sob a modalidade do risco administrativo moderado, posto que tal responsabilidade não é ilimitada e absoluta (risco integral), mas passível de exclusão, nos casos específicos da lei, como culpa exclusiva da vítima, caso fortuito, força maior e culpa de terceiro.

Como se observa da lição de Rui Stoco, a atual Constituição:

Adotou, sem dúvida, a teoria do risco Administrativo moderado ou mitigado e não a teoria do risco integral, modalidade extremada da doutrina do risco administrativo, que conduz ao abuso e à iniquidade social, posto que, segundo essa teoria, a Administração obrigar-se-ia a reparar todo e qualquer dano, não admitindo a anteposição de qualquer causa excludente da responsabilidade, como o caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva da vítima<sup>76</sup>.

Admite-se, assim, a responsabilidade do Estado, sob a perspectiva do risco administrativo, fundamentando-se neste elemento eventual ação de reparação de danos decorrente de conduta dos agentes estatais.

---

<sup>76</sup> STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 959.

### 3.2 Teorias sobre a responsabilidade civil do Estado

A fase inicial, baseada na teoria da irresponsabilidade é oriunda do regime totalitário vigente no Absolutismo, onde o Rei era visto como inalcançável, dispondo o Estado, portanto, de imunidade perante seus subordinados. Serrano Júnior aduz “o Estado que exercia a tutela do direito, jamais poderia agir contra ele. Daí os princípios do *‘The King can do not wrong’*<sup>77</sup> e do *‘le roi ne peut mal fait’*<sup>78</sup> ”<sup>79</sup>.

O entendimento era que o Estado estava acima dos seus súditos, sendo que uma eventual responsabilidade o colocaria no mesmo nível, o que seria uma afronta ao princípio da soberania. Em razão disso, os particulares eram obrigados a suportar os prejuízos causados pelos serviços prestados pelo Estado, obtendo no máximo e em casos excepcionais, a reparação direta e pessoal do agente no caso de flagrante ilegalidade.

No entanto, diante da constante e progressiva evolução da proteção dos direitos individuais, tal teoria passou a ser mitigada e combatida, especialmente nos Estados democráticos. A partir de então, nota-se que o Estado, por ter o monopólio da prestação dos serviços à sociedade, deve responder pelos prejuízos causados oriundos da ineficácia dessa prestação. Como observa Serrano Júnior, “Ora, se o Estado deve tutelar o direito, não pode deixar de responder quando, por sua atividade causar danos a terceiros”<sup>80</sup>.

Diante disso, concluiu-se que o Estado não é apenas sujeito de direito, mas também de obrigações, as quais devem ser realizadas de maneira adequada, sob pena de responsabilização.

Na verdade, a teoria da irresponsabilidade nunca foi aceita no direito brasileiro, eis que sempre se aceitou, pelo menos em princípio, a referida responsabilidade do Estado, ressalvadas as exclusões mediante análise do caso concreto.

Após o reconhecimento da responsabilidade do Estado pelos danos causados aos seus jurisdicionados, já na segunda metade do século XIX, a tendência, a partir daí, foi a expansão de sua abrangência.

---

<sup>77</sup> Tradução nossa: ‘o rei não pode errar’.

<sup>78</sup> Tradução nossa: ‘o rei não pode fazer nada mau feito’.

<sup>79</sup> SERRANO JÚNIOR, Odoné. **Responsabilidade civil do Estado por atos judiciais**. Curitiba: Juruá Editora, 1996. p. 53.

<sup>80</sup> Ibid., p. 54.

Inicialmente, adotou-se a teoria subjetiva, baseada no direito civil, para responsabilizar o Estado, segundo a qual era necessário que o lesado demonstrasse, além dos demais pressupostos, a culpa do agente estatal pelo dano causado. Somente neste caso é que o Estado teria a obrigação de ressarcir o prejuízo experimentado pela vítima.

Nesse período, fazia-se a diferenciação entre atos de império e de gestão. Os atos de império eram oriundos da soberania do Estado e se relacionavam com as suas atividades essenciais; já os atos de gestão diziam respeito aos casos em que o Estado estava no mesmo plano do particular, sendo, portanto, aplicável a responsabilidade aquiliana<sup>81</sup>.

A responsabilidade subjetiva, segundo Celso Antônio “é a obrigação de indenizar que incumbe a alguém em razão de um procedimento contrário ao Direito – culposo ou doloso – consistente em causar um dano a outrem ou em deixar de impedi-lo quando obrigado a isto”<sup>82</sup>.

Todavia, a teoria civilista baseada na culpa individual do agente, encontra-se ultrapassada, na medida em que a responsabilidade do Estado não está restrita a esse tipo de conduta, pois, caracteriza-se também pela falta ou defeito no serviço, inclusive por sua demora.

O artigo 15 do Código Civil anterior (Lei n. 3.071/1916), acolhendo o entendimento adotado pela doutrina e jurisprudência da época, estabelecia:

As pessoas jurídicas de Direito Público são civilmente responsáveis por atos de seus representantes que nessa qualidade causem dano a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito de regresso contra os causadores do dano.

O citado dispositivo, por sua imprecisão, acabou por gerar larga divergência, prevalecendo, no entanto, o entendimento de que o Estado somente responderia no caso de comprovação de culpa. Embora, desde já, alguns adotassem a teoria do risco administrativo para vislumbrar a responsabilidade sem culpa.

---

<sup>81</sup> LASPRO, Oreste Nestor de Souza. **A responsabilidade civil do juiz**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 71.

<sup>82</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 604.

A teoria civilista, em nosso país, foi suplantada através do advento da Constituição de 1946, que adotou a teoria do risco, como observa Celso Antônio:

Embora insatisfatória a orientação adotada pelo nosso legislador civil para a composição dos danos causados pela Administração Pública, permaneceu entre nós a doutrina subjetiva até o advento da Constituição de 1946, que, com o disposto no art. 194, acolheu a teoria objetiva do risco administrativo<sup>83</sup>.

A terceira fase se inicia em 1973, com o caso Blanco, julgado na França, quando se entendeu que a responsabilidade do Estado não poderia ser regida por normas de direito civil, como se vinha fazendo, mas sim por meio de regras especiais, oriundas do direito público.

A partir dessa ideia, entendeu-se que o Estado deveria ser submetido à ordem jurídica, como todas as pessoas, não havendo motivo para fazer qualquer tipo de distinção. Com isso, consagrou-se o entendimento de que ocorrendo a lesão a bem jurídico protegido, surge, por conseguinte, o dever de reparação, seja quem for o causador do dano, inclusive o próprio Estado.

Segundo Serrano Júnior, o fundamento da responsabilidade civil do Estado, na seara do direito público, é o princípio da igualdade de todos perante a lei, o que significa que os direitos e deveres devem ser distribuídos equitativamente<sup>84</sup>. Não seria justo tornar o Estado imune, em detrimento as demais pessoas, sob pena de gerar conflitos e legitimar a ilegalidade.

O reconhecimento da responsabilidade do Estado sob o foco do direito público é baseado em três teorias: falta de serviço (culpa administrativa); risco integral e risco administrativo.

A teoria da falta de serviço abrange aquele serviço público que não funciona, funciona mau ou tardiamente, cuja responsabilidade será atribuída aquele ente que tem o encargo de prestar o serviço. Como os agentes são nada mais que órgãos da Administração Pública, fazem parte em caráter indivisível dela, razão pela qual a ideia civilista de responsabilidade pessoal baseada na culpa é deixada de lado em privilégio da culpa impessoal.

Nesta linha de raciocínio, observa Serrano Júnior:

---

<sup>83</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 534.

<sup>84</sup> SERRANO JÚNIOR, Odoné. **Responsabilidade civil do Estado por atos judiciais**. Curitiba: Juruá Editora, 1996. p. 49.

Basta, para fins de responsabilidade, uma chamada 'culpa impessoal (ou anônima) do serviço público', que se traduz no descumprimento, atribuído ao Estado por imputação direta dos atos e omissões de seus agentes, ao dever de velar pelo bom funcionamento do serviço público<sup>85</sup>.

Isso significa que para a responsabilização do Estado pela falta de serviço, não se verifica a conduta pessoal do agente público (culpado ou não), mas sim, se o serviço foi prestado de forma adequada ou não. Assim, para o cidadão conseguir a reparação do dano, não é necessário demonstrar culpa do agente, bastando a comprovação de que o serviço não foi prestado da forma eficiente e o nexo causal.

Já sobre a teoria do risco integral, Meirelles frisa:

É a modalidade extremada da doutrina do risco administrativo, abandonada na prática, por conduzir ao abuso e à iniquidade social. Por essa fórmula radical, a Administração ficaria obrigada a indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiros, ainda que resultante de culpa ou dolo da vítima<sup>86</sup>.

Essa teoria, embora alguns tenham a defendido, nunca teve aplicação em nosso ordenamento, por se entender que acarretaria em flagrante prejuízo a Administração Pública, bem como por contrariar de forma brutal a teoria geral da responsabilidade civil, segundo a qual a reparação deve ser feita por aquele que cometeu o dano ou por seu responsável.

Segundo a teoria do risco administrativo o Estado responderá pelo fato lesivo causado a terceiros, independentemente da falta de serviço ou culpa do agente público. Ocorre também nas atividades de risco praticadas pela Administração, como a utilização de explosivos em obras públicas ou a transmissão de energia elétrica, entre outras. Assim, mesmo não ocorrendo ato ilícito e sendo o serviço público prestado de forma adequada pode haver um dano ao indivíduo, em razão de determinada atividade desenvolvida, o que fará surgir o dever de reparação.

Como observa Meirelles "A teoria do risco administrativo faz surgir a obrigação de indenizar o dano do só ato lesivo e injusto causado à vítima pela

---

<sup>85</sup> SERRANO JÚNIOR, Odoné. **Responsabilidade civil do Estado por atos judiciais**. Curitiba: Juruá Editora, 1996.p. 57.

<sup>86</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 533.

Administração. Não se exige qualquer falta do serviço público, nem culpa de seus agentes. Basta a lesão sem o concurso do lesado<sup>87</sup>.

Evidencia-se, neste contexto, a evolução doutrinária no que diz respeito à responsabilidade do Estado, que culminou com a fixação da teoria objetiva na maioria das situações, ressalvadas algumas divergências em relação aos atos comissivos ou omissivos.

### 3.3 Da alteração no parágrafo 6º do artigo 37 da Constituição Federal de 1988

Houve uma alteração substancial no conteúdo do parágrafo 6º do artigo 37 da Constituição Federal. A redação anterior expressava que as pessoas jurídicas de direito público e as privadas prestadoras de serviços públicos responderiam pelos danos que seus funcionários causassem a terceiros, no exercício da função. No entanto, a expressão ‘funcionários’ foi substituída por ‘agentes’.

A consequência direta dessa mudança foi a ampliação do conteúdo e alcance do referido dispositivo, elasticendo a responsabilidade do Estado pelos atos de todos os seus agentes, não mais restrita apenas aos seus funcionários.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro “agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da administração indireta<sup>88</sup>. A autora adota a classificação de Celso Antônio, que divide, em adaptação à Constituição Federal de 1988, os agentes públicos em três categorias: agentes políticos, servidores públicos e particulares em colaboração com o poder público.

Os membros da Magistratura se enquadram na categoria de servidores públicos, eis que são ocupantes de cargos públicos sob o regime estatutário estabelecido por lei própria.

Sobre os magistrados Di Pietro observa que “embora exerçam atribuições constitucionais, fazem-no mediante vínculo empregatício com o Estado,

---

<sup>87</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 532.

<sup>88</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997. p. 305.

ocupam cargos públicos criados por lei e submetem-se a regime estatutário próprio estabelecido pelas respectivas leis orgânicas”<sup>89</sup>.

Neste contexto, os juízes são agentes públicos, prestadores de serviço público judiciário, estando, portanto, sob a responsabilidade do Estado, em caso de dano a terceiros no exercício de suas funções. Mesmo porque, o citado dispositivo legal não faz qualquer distinção entre os agentes públicos, expressando tão somente que o Estado é responsável pelos atos destes.

Carlos Roberto Gonçalves afirma que a expressão ‘agente’ “deve ser entendida no sentido de quem, no momento do dano, exercia atribuição ligada à sua atividade ou função”<sup>90</sup>. O juiz ao julgar está, evidentemente, no exercício de sua função jurisdicional, portanto, o Estado responderá em caso de dano experimentado por terceiros.

Portanto, a expressão agente deve ser entendida da forma mais ampla possível, abrangendo funcionários, servidores, agentes políticos, ou seja, todo aquele que age em nome do Estado como seu representante, incluindo-se, portanto, magistrados e os auxiliares da justiça.

### **3.4 A responsabilidade objetiva do Estado na Constituição Federal de 1988**

A teoria da responsabilidade objetiva do Estado é prevista de forma expressa no § 6º, do artigo 37, da Constituição Federal de 1988, que estabelece:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

A partir de então, consagrou-se a teoria já adotada na Constituição de 1946, não restando mais dúvidas de que a responsabilidade do Estado por atos de seus agentes é objetiva, não dependendo da demonstração de culpa.

Desse modo, o administrado não necessita comprovar a culpa do agente público, bastando, para ter direito a reparação civil, a demonstração do ato

---

<sup>89</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997. p. 308.

<sup>90</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**. 7. ed. atual e ampliada de acordo com o novo Código Civil. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 206.

(comissivo ou omissivo) praticado, bem como o nexo de causalidade deste com o dano experimentado.

Ressalve-se entendimento contrário em relação às condutas omissivas, que defende, nestas hipóteses, a responsabilização subjetiva, ou seja, mediante a demonstração de culpa.

No estudo em análise é questão relevante a ser analisada, quando da análise dos efeitos da demora do processo, considerando que o atraso na entrega da prestação jurisdicional se caracterizará especialmente pela omissão do Estado.

### 3.4.1 Requisitos

Como já verificado, a responsabilidade do Estado é, de maneira geral, objetiva, ressalvada a divergência doutrinária, não sendo necessária, portanto, a demonstração de culpa pelo dano causado. Assim, para a sua responsabilização se faz necessário tão somente à presença de três pressupostos: dano, nexo causal e qualidade de agente.

A existência de um dano ou prejuízo é requisito essencial para o indivíduo pleitear a reparação. Por isso, mesmo que o agente pratique um ato ilegal e doloso, mas que não cause dano, não surge o direito de ressarcimento, que, como dito, prescinde da ocorrência de um prejuízo efetivo.

O dano ressarcível pode ser tanto presente como futuro (lucros cessantes), no entanto, deve ser passível de demonstração.

De mesmo modo, o prejuízo pode ser patrimonial, quando há efeito econômico direito ou somente moral, quando o efeito se reflete sobre os direitos de personalidade do indivíduo.

Segundo Celso Antônio, duas características devem estar presentes no dano: que a lesão corresponda a um direito da vítima e não alheio e, ainda, haja incidência sobre um direito certo<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 620.

O nexo de causalidade é outro requisito fundamental para a responsabilidade do Estado, e significa a ligação entre a conduta do agente público e o prejuízo sofrido pelo indivíduo.

Oreste Nestor de Souza Laspro afirma que “a vítima deverá demonstrar a existência do chamado nexo de causalidade, isto é, que a origem do dano está na ação do Estado”<sup>92</sup>.

Sendo assim, se a vítima não lograr êxito em demonstrar que o dano por ela experimentado decorreu da ação ou omissão do Estado não terá direito ao ressarcimento.

O terceiro e último requisito se refere à qualidade de agente. Isso significa dizer que, deve-se demonstrar que o ato praticado que lesou direito foi causado por um agente do Estado, em sentido amplo.

O Estado sendo uma pessoa jurídica não tem vontade própria do ponto de vista fático, portanto, suas ações são realizadas única e exclusivamente por seus agentes, os quais através delas exprimem a vontade daquele, com efeito no campo jurídico.

Neste sentido, em se tratando de demora da prestação jurisdicional, a qualidade de agente se refere à pessoa do magistrado ou aos auxiliares da justiça em geral que participam da demanda judicial.

A única ressalva que faz Laspro é o fato de que o agente pratique o ato lesivo quando no exercício do serviço público, o que não significa que quando o agente realiza um ato fora da sua competência o Estado não será responsabilizado, pois este agente está inserido na organização estatal, portanto, sob a responsabilidade do Estado<sup>93</sup>.

### **3.4.2 Dano causado por ação do Estado**

Quando o Estado gera o dano através da ação de seus agentes a sua responsabilidade é objetiva.

---

<sup>92</sup> LASPRO, Oreste Nestor de Souza. **A responsabilidade civil do juiz**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 77.

<sup>93</sup> Ibid., p. 81.

Como já mencionado, o Estado possui o monopólio da força, determinando as regras de conduta da coletividade, podendo intervir unilateralmente na esfera jurídica alheia. Por isso, segundo Celso Antônio “não há cogitar de culpa, dolo ou infração ao Direito quando o comportamento estatal comissivo gera, produz, causa, dano a alguém”<sup>94</sup>.

Existe a chamada conduta comissiva legítima, quando o Estado viola direito alheio protegido em benefício do interesse público, da coletividade. Neste caso, não se cogita a responsabilidade por ilicitude, culpa ou dolo, no entanto, pelo princípio da igualdade o prejudicado fará jus à reparação segundo parte da doutrina, pois, segundo Celso Antônio, “se a sociedade, encarnada juridicamente no Estado, colhe os proveitos, há de arcar com os gravames econômicos que infligiu a alguns para o benefício de todos”<sup>95</sup>. Por outro lado, há quem defenda a impossibilidade de reparação nestas situações, justamente por envolver conduta legítima.

### **3.4.3 Dano causado por omissão do Estado**

A regra geral para a responsabilidade do Estado por conduta omissiva, segundo parte da doutrina, é a aplicação da teoria subjetiva, sob a ideia de que se não agiu, não pode ser o autor do dano.

Nesta linha de raciocínio, não sendo o Estado autor direto do dano, somente cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a evitar a ocorrência do evento. Ou seja, somente haverá responsabilidade e, via de consequência, o dever de reparação, quando houve o descumprimento de dever legal que lhe impunha obstar a ocorrência do evento danoso. Desse modo, não seria suficiente, para se caracterizar a responsabilidade estatal, a mera demonstração de relação entre ausência de serviço e o dano experimentado.

Contudo, vale dizer que, estando o Estado obrigado a agir, por imposição legal, e não o fez ou fez de forma deficitária, responde pelos danos causados.

---

<sup>94</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 612.

<sup>95</sup> Ibid., p. 612.

No entanto, embora seja inequívoca a responsabilidade no caso referido, a doutrina pátria ainda diverge sobre a teoria aplicável nos casos de omissão do Estado.

Para Celso Antônio, em consonância com Oswaldo Aranha a responsabilidade do Estado é objetiva no caso de comportamento danoso comissivo e subjetiva no caso de comportamento omissivo<sup>96</sup>. No mesmo sentido, Reis Friede, que expressa: “Vale acrescentar, todavia, que é possível também a existência de responsabilidade do Estado, de forma subjetiva (fundada na culpa), por omissão (...)”<sup>97</sup>.

Já Meirelles adota a teoria objetiva para ambos os casos, tanto atos danosos praticados por ação quanto aqueles frutos da omissão do Estado, sob o argumento de que o texto constitucional não faz qualquer distinção<sup>98</sup>.

Especificamente em relação à demora do processo, que envolve, sobretudo, a deficiência da jurisdição por omissão, haverá posterior análise sobre a espécie de responsabilidade aplicável.

---

<sup>96</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Celso Antônio. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 615.

<sup>97</sup> FRIEDE, Reis. **Curso de direito constitucional e de teoria geral do Estado**. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 285.

<sup>98</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 536.

## 4 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELO ATRASO INJUSTIFICADO NA ENTREGA DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

### 4.1 Considerações iniciais

Conforme analisado, embora parte da doutrina nacional defenda a não responsabilização do Estado por dano decorrente da atividade jurisdicional, tal entendimento não se sustenta em um Estado Democrático de Direito.

Desse modo, diante da análise realizada sobre a responsabilidade do Estado, resta identificar as hipóteses em que se caracteriza o defeito na atividade jurisdicional capaz de gerar dano e, conseqüentemente, legitimar a ação de ressarcimento.

Portanto, com base na legislação brasileira, podemos considerar que são três as situações em que o 'consumidor da justiça'<sup>99</sup> terá direito a reparação dos prejuízos experimentados.

A primeira situação envolve o ato lícito.

Os defensores dessa hipótese de responsabilidade sustentam que o Estado deve ser responsabilizado ao pagamento de uma indenização por prejuízos causados à parte mesmo quando o ato judicial que gerou o dano seja praticado com a observância das normas processuais.

Essa modalidade de responsabilidade não é, em princípio, identificável na esfera judiciária cível, mas sim e tão somente na penal. O exemplo mais claro se refere à prisão cautelar com posterior absolvição.

A grande maioria da doutrina nacional sustenta que o Estado não pode ser responsabilizado neste caso, quando ficar demonstrado que no momento da decretação da prisão acautelatória estavam presentes os requisitos de lei que a autorizavam. O fundamento de seus adeptos é de que, nessa situação, faz-se necessário o sacrifício do direito individual em benefício da coletividade.

Por outro lado, o argumento utilizado pelos defensores da responsabilidade por ato lícito é realizado através da comparação com o direito de propriedade. Segundo sustentam, da mesma forma que atualmente o direito de

---

<sup>99</sup> LASPRO, Oreste Nestor de Souza. **A responsabilidade civil do juiz**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 207.

propriedade não é ilimitado, cabendo em determinados casos a desapropriação com o pagamento de justa indenização, a legislação penal permite a segregação do indivíduo, em determinadas situações, para a proteção da sociedade e garantia da eficácia da persecução penal. Assim, seria cabível uma indenização no caso de absolvição pelo tempo da prisão, bem como pelo fato de que o cidadão foi preso em benefício da própria sociedade.

Nesse sentido é o entendimento de Laspro, que observa a necessidade da reparação nesse caso diante do sacrifício individual, o que, segundo sustenta, deve ser repartido por toda sociedade através do ressarcimento<sup>100</sup>.

Em sentido contrário é a posição de Joel Dias Figueira Júnior, que não coloca a responsabilidade por ato lícito em sua classificação<sup>101</sup>.

Embora a matéria não seja objeto central desse trabalho, a orientação que parece mais correta é da maioria, no sentido de não haver responsabilidade quando o ato judicial for praticado no estrito cumprimento da lei, observadas sempre as circunstâncias do caso concreto.

A segunda situação envolve o erro judiciário.

O erro judiciário, embora de maior aceitação em nosso sistema jurídico pátrio, como já mencionado, ainda encontra certas barreiras como hipótese passível de ressarcimento por parte da doutrina e, em especial, da jurisprudência.

Do mesmo modo, a doutrina tradicional faz a distinção do erro penal e erro cível, afirmando ser cabível à reparação de eventual dano apenas em relação ao primeiro. Isso se deve ao fato de que, como antes mencionado, a legislação nacional nunca se preocupou em mencionar a possibilidade de erro cível, mas sim e tão somente fazer menção expressa ao cabimento de ação de indenização em caso de erro penal. Tal situação é verificada no conteúdo do artigo 5º, inciso LXXV, da Constituição Federal<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> LASPRO, Oreste Nestor de Souza. **A responsabilidade civil do juiz**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 213.

<sup>101</sup> FIGUEIRA JUNIOR, Joel Dias. **Responsabilidade civil do Estado-Juiz**. Curitiba: Juruá, 1995. p. 58.

<sup>102</sup> BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado; 1988. Artigo 5º, LXXV – o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença.

Na realidade essa situação é aceitável, na medida em que a prisão injusta de quem foi condenado por crime que não cometeu sempre teve maior repercussão, em especial e, sobretudo, pelo fato de envolver o direito de liberdade.

Todavia, apesar de envolver interesses diversos, a jurisdição é una, sendo, portanto, inviável considerar a responsabilidade somente na esfera penal e ausentar o Estado de responsabilidade na área cível. Mesmo porque, o motivo da reparação é o equívoco da decisão, independentemente da esfera em que se tenha verificado.

Como observa Augusto do Amaral Dergint, enquanto:

A vítima de um erro judiciário penal encontra na lei a previsão de reparação, pelo Estado, do dano por ele causado, a vítima de um erro civil depara com a irresponsabilidade estatal, que decorre da ultrapassada elaboração doutrinária e, principalmente, jurisprudencial. À situações materialmente idênticas, pois, não se oferece o mesmo remédio jurídico, com evidente contrariedade à sistemática constitucional<sup>103</sup>.

Existe, então, a possibilidade de ressarcimento por dano decorrente também da atividade jurisdicional cível danosa.

Diante disso, resta então caracterizar o que se entende por erro judiciário ou em que situações ele estará configurado, a fim de viabilizar a reparação de danos.

Inicialmente, importante ressaltar que a grande maioria dos erros se encontra presente em sentenças, no entanto, existe também a possibilidade de sua ocorrência em decisões interlocutórias, razão pela qual, nesta última hipótese, não haverá vinculação entre a ação de ressarcimento e o resultado final da demanda onde se verificou o equívoco.

Com efeito, o erro pode ser tanto *in procedendo* como *in judicando*. Neste, decorre do equívoco na aplicação das normas materiais, enquanto naquele se trata de descumprimento das regras processuais. Nas duas hipóteses estará caracterizado o erro judiciário, no entanto, somente será cabível a ação reparadora quando a decisão errônea causar efetivamente dano a parte.

---

<sup>103</sup> DERGIN, Augusto do Amaral. **Responsabilidade do Estado por atos judiciais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 165.

Nesse passo, Laspro destaca a existência de três espécies de erro: “a) errônea apreciação dos fatos; b) mal enquadramento dos fatos no direito; c) errônea utilização das normas legais”<sup>104</sup>.

A primeira espécie não se enquadra na concepção de erro judiciário, uma vez que enquanto o magistrado não analisa os fatos sob a ótica do direito não estará exercendo ainda a atividade jurisdicional propriamente dita. Do mesmo modo, não haverá, portanto, pronunciamento judicial com conteúdo suficientemente capaz de gerar eventual dano.

Por outro lado, o equívoco de enquadramento dos fatos no direito é erro judiciário, posto que representa a inadequação do conteúdo fático da demanda ao mundo jurídico, o que poderá produzir um resultado prejudicial. A atividade judicante é realizada através do silogismo, em que os fatos são a premissa maior e o direito a premissa menor, sendo que essa conjuntura levará a conclusão, que nada mais é do que a decisão em si. Ocorre que esse enquadramento pode ser feito de forma errônea, produzindo uma conclusão também equivocada, justamente quando estará caracterizado o erro judiciário, legitimando, destarte, a ação de indenização.

Do mesmo modo, a terceira hipótese, que nada mais é do que a violação de normas legais, igualmente se configura um erro judiciário, pois significa um desacerto do magistrado quando da aplicação da lei ao caso concreto, seja pelo seu desconhecimento quanto ao conteúdo e extensão da norma, seja em razão de culpa *lato sensu* ou, ainda, pela interpretação errada da norma.

Um ponto dos pontos mais controversos na doutrina se refere à possibilidade de considerar a má interpretação da norma como erro judiciário. Nesta hipótese, a configuração do erro dependerá da análise casuística da situação. Se a interpretação dada à norma era possível de ser considerada diante das normas do sistema jurídico, não haverá necessariamente a caracterização do erro judiciário. Todavia, em muitas situações, a interpretação feita mesmo que remotamente possível não era a correta para o caso, razão pela qual poderá ser considerado o erro, se deste advém um dano.

Nesta linha de pensamento, Laspro conceitua o erro judiciário como sendo “todo ato jurisdicional que, seja pelo mal enquadramento dos fatos ao mundo

---

<sup>104</sup> LASPRO, Oreste Nestor de Souza. **A responsabilidade civil do juiz**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 221.

do direito, seja pela errônea aplicação das normas, viola regras de natureza processual e material, em qualquer dos ramos do direito”<sup>105</sup>.

Já a terceira situação envolve o funcionamento anormal da atividade jurisdicional.

Se o erro judiciário propriamente dito é oriundo da atividade jurisdicional, ou seja, do ato do juiz, o funcionamento anormal da atividade está relacionado com a não prática de determinados atos necessários ao correto e bom desenvolvimento da atividade jurisdicional.

Do mesmo modo, se o erro judiciário somente pode ser causado pelo juiz, eis que apenas ele tem legitimidade para exercer a atividade judicial, o funcionamento anormal da atividade judiciária em sentido amplo pode ter como causa a atuação de outros agentes, que não o magistrado.

Por isso, o funcionamento anormal pode ser identificado em três situações: mau funcionamento, que pressupõe uma decisão e significa, portanto, o erro judiciário; falta de funcionamento, que se refere à denegação completa da atividade judicial; e o defeito, que diz respeito aos atrasos injustificados na prestação da atividade jurisdicional.

Da mesma forma que o erro judiciário, as outras modalidades de funcionamento anormal da atividade jurisdicional – denegação e demora sem justo motivo, podem também levar a ocorrência de prejuízo às partes litigantes, razão pela qual haverá a possibilidade de reparação através de ação autônoma.

Nesse sentido, sobre a denegação da atividade jurisdicional, Serrano Júnior afirma:

Enquanto o cidadão tem o direito de exigir a prestação da tutela jurisdicional, através do exercício do direito de ação, o Estado tem o dever de prestá-la. Não o fazendo configura-se a denegação da justiça, ensejando que os danos daí oriundos sejam reparados pelo Estado (...)<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> LASPRO, Oreste Nestor de Souza. **A responsabilidade civil do juiz**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 223.

<sup>106</sup> SERRANO JÚNIOR, Odoné. A obrigação do Estado de indenizar os danos decorrentes do mau funcionamento dos serviços judiciários. **Argumenta – Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica**, Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, n. 1, p. 160, 2001.

Nesta terceira e última situação que se enquadra a hipótese objeto principal deste estudo, qual seja, o atraso na entrega da prestação jurisdicional, visto, portanto, como funcionamento anormal da jurisdição.

#### 4.2 A (in)experiência nacional

A responsabilidade civil do Estado pela atuação ineficiente do Judiciário é tema que vem sendo discutido cada vez mais em nosso meio jurídico, no entanto, as discussões principais envolvem o erro judiciário propriamente dito, seja no âmbito cível, ou no penal.

Todavia, a discussão sobre a responsabilidade pelo atraso do processo é, de certo modo, incipiente, tendo se acelerado quando da criação do novo preceito constitucional que garante a razoável duração do processo.

Além disso, inobstante a inexistência de textos infraconstitucionais ou regulamentação específica sobre a matéria, anote-se que o Conselho Nacional de Justiça possui um programa intitulado 'Justiça em números', além de estabelecer no artigo 20 do seu Código de Ética da Magistratura Nacional, o dever de solucionar os processos em um tempo razoável<sup>107</sup>.

Esta inexperiência é evidenciada, em especial, na jurisprudência nacional, sobretudo no âmbito cível.

Fazendo-se uma pesquisa de jurisprudência nos Tribunais estaduais do país, foi possível localizar poucos processos que tratam especificamente da matéria.

Destacam-se alguns.

Inicialmente, o julgado do Tribunal de Justiça do Acre:

CONSTITUCIONAL, CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E PATRIMONIAIS. AÇÃO DE JUSTIFICAÇÃO DE RECONHECIMENTO DE UNIÃO ESTÁVEL. DEMORA NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. DESÍDIA. PREJUÍZO DA PARTE AUTORA. DANO CONFIGURADO. INDENIZAÇÃO DEVIDA. Em homenagem ao princípio da duração razoável do processo, insculpido no art. 5º, inciso LXXVIII, da Carta

<sup>107</sup> LIPPMANN JUNIOR, Edgard Antônio. O monopólio jurisdicional e o razoável tempo de tramitação do processo: uma proposta para sua concreção. **Revista CEJ**, Brasília, v. 12, n. 43, p.57-66, out. 2008.

Magna, havendo demora injustificada na prestação jurisdicional, causando prejuízo ao jurisdicionado, deve o Estado indenizar o dano eventualmente sofrido pela parte. (TJ/AC, Acórdão n. 7.034, APELAÇÃO CÍVEL n. 2009.003074 – 9, de BRASÍLIA – VARA CÍVEL, Relator: Desembargadora Miracele Lopes, Rio Branco, 29 de outubro de 2009).

Tratou-se de ação de reparação de danos materiais e morais contra o Estado Acre, visando receber a quantia de R\$ 90.531,00 (noventa mil e quinhentos e trinta e um reais), à título de danos patrimoniais, e R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), por danos morais, em razão da demora no processamento e julgamento da Ação Cautelar de Justificação (Processo n. 001.00.013765 – 1), que tramitou na 3ª Vara de Família da Comarca da Capital, haja vista que o feito foi distribuído em 11 de outubro de 2000 e julgado somente em 04 de julho de 2007.

A sentença de primeiro grau julgou parcialmente procedente o pedido, condenando o Estado do Acre, e arbitrando indenização por dano moral no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), utilizando como fundamento o artigo 5º, inciso X da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e artigos 186 e 948, ambos do Código Civil Brasileiro e artigo 8º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, inserida no ordenamento nacional através do Decreto 678/92.

Merece menção trecho do acórdão que assim sustentou:

De fato, a Carta Magna, em seu artigo 5º, inciso LXXVIII, dispõe que, “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)” Demais disso, o presente caso não trata de erro de julgamento proferido pelo juízo e, sim, de falta de eficiência no serviço prestado, ou seja, na atividade Judiciária, que, em face de diversos erros de serviço, retardou a prestação jurisdicional por muitos anos. Ora, se o tempo exigido para uma simples cautelar de justificação foi muito além do razoável, causando danos morais, deve o ESTADO ser condenado, como foi, a indenizar o ofendido.

Outro julgado interessante é do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, que condenou o Estado ao pagamento de indenização, em razão do atraso injustificado na concessão de aposentadoria, fazendo referência ao artigo 5º, LXXVIII, da Constituição Federal de 1988:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ORDINÁRIA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DEMORA INJUSTIFICADA EM DEFERIR PEDIDO DE APOSENTADORIA. DANO MATERIAL CARACTERIZADO. OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E

DA EFICIÊNCIA ERIGIDOS NO ART. 37, CAPUT, DA CF. DEMORA INJUSTIFICADA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO INSERTO NO ART. 5º, LXVIII, DA CF. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. - O atraso injustificado da Administração para deferir pedido de concessão de aposentadoria gera o dever de indenizar, sob pena de configuração de enriquecimento sem causa por parte de Poder Público. - Em casos desse jaez deve a conduta da Administração pautar-se com estrita observância aos princípios da legalidade e da eficiência, encartados no art. 37, caput, da CF, bem como ao princípio da razoável duração do processo erigido no art. 5º, LXVIII, da mesma Carta, o que ocorreu. - Caracterizados os requisitos da obrigação de indenizar, deverá responder o ente público pelo prejuízo causado ao servidor pelos serviços por ele prestados durante o tempo em que aguardava a análise do seu pleito. ADMINISTRATIVO. ORDINÁRIA. DEMORA INJUSTIFICADA E NÃO RAZOÁVEL PARA APRECIÇÃO DO PEDIDO DE CONCESSÃO DA APOSENTADORIA. VIOLAÇÃO AO ART. 5º, LXXVIII DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA EFICIÊNCIA E DA RAZOABILIDADE. INDENIZAÇÃO POR SERVIÇOS PRESTADOS DURANTE O TEMPO EM QUE A AUTORA AGUARDAVA ANÁLISE DO DEFERIMENTO DO REQUERIMENTO DA APOSENTADORIA. POSSIBILIDADE. CONHECIMENTO E IMPROVIMENTO DO RECURSO. PRECEDENTES DO STJ E DESTA CORTE.- A demora injustificada da Administração Pública para apreciar pedido de aposentadoria, obrigando o Servidor a continuar exercendo compulsoriamente suas funções, gera o dever de indenizar. (TJ/RN, Apelação Cível nº 2011.015734-1, 2ª Câmara Cível, Rel.Des. João Rebouças, j.03/04/2012, DJe 03/04/2012).

Todavia, algumas decisões encontradas afastaram o dever de indenizar, como se vê:

Se a parte se vale de todos os meios processuais colocados a sua disposição, utilizando-se de recursos, não pode, sem prova contundente, alegar que a morosidade na solução da lide se deu por má prestação do serviço jurisdicional. Não há prova do nexo de causalidade, espera do autor pela solução da lide e o derrame cerebral por ele sofrido. (TRF 3ª REGIÃO AC 96030498041/SP, TERCEIRA TURMA DJU 28/03/2001 PÁGINA: 75, BAPTISTA PEREIRA).

Se os elementos existentes nos autos indicam que a demora na prestação da tutela jurisdicional, ocasionando maiores despesas às partes ocorreu, principalmente, em decorrência do comportamento da parte, que deixou de se manifestar nos autos, ou o fez intempestivamente, não há como prosperar a sua pretensão de ser indenizada pelas despesas advindas da demora. (TRF 4ª REGIÃO, AC 9504430759/RS, QUARTA TURMA DJ 09/12/1998 PÁGINA: 863, JOSÉ LUIZ B. GERMANO DA SILVA).

No entanto, como se evidencia das decisões acima que não concederam a indenização, o afastamento do dever de indenizar se deu em razão da ausência do pressuposto do nexo causal, o que se mostra adequado.

Também, no âmbito criminal, como mais facilidade, foram encontrados julgados que, indiretamente, trataram do assunto, que envolve o direito à razoável duração do processo.

A Ministra do Superior Tribunal de Justiça Maria Thereza de Assis Moura, tratando de excesso de tempo em ação penal de réu preso destacou que “A razoável duração do processo inscreve-se no nosso ordenamento jurídico como uma das mais caras garantias”<sup>108</sup>.

No mesmo julgado, a Ministra ressalta os elementos que acarretam no descumprimento do preceito constitucional, ao afirmar:

In casu, a ilegalidade se revela na ausência de responsabilidade da defesa na letargia processual, que se notabiliza pela sucessão de quatro relatores, que se alternaram em razão de questões de prevenção da distribuição e aposentadoria. Ademais, avulta, na espécie, o fato de os autos terem permanecido na Procuradoria Geral de Justiça por mais de um ano e dois meses para a apresentação de parecer. (STJ, HC 205606/CE, HABEAS CORPUS 2011/0100182-3 T6 - SEXTA TURMA).

Igualmente, em sede de habeas corpus, o Ministro Jorge Mussi fez referência ao novo preceito:

A Emenda Constitucional 45/04 alterou o art. 5º da CF para acrescentar ao rol dos direitos e garantias fundamentais o direito à duração razoável do processo (inciso LXXVIII), assegurando às partes de uma lide judicial ou administrativa a definição da situação posta sob o crivo da autoridade julgadora em tempo plausível. (STJ, HC 153824 / PA, HABEAS CORPUS 2009/0224687-7 T5 - QUINTA TURMA 09/08/2011).

Também tratando do tema, o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho coloca o princípio da razoável duração do processo como baliza para concessão de habeas corpus por excesso de prazo:

A concessão de Habeas Corpus em razão da configuração de excesso de prazo é medida de todo excepcional, somente admitida nos casos em que a dilação (A) seja decorrência exclusiva de diligências suscitadas pela acusação; (B) resulte da inércia do próprio aparato judicial, em obediência ao princípio da razoável duração do processo, previsto no art. 5º., LXXVIII da Constituição Federal; ou (C) implique em ofensa ao princípio da razoabilidade. (STJ, T5 - QUINTA TURMA, HC 149585/PR HABEAS CORPUS 2009/0194180-2 12/04/2011).

---

<sup>108</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas-corpus n. 2011/0100182-3 – CE, 6ª Turma, Brasília, DF, 2011.

Expondo sobre a importância da prestação jurisdicional, o então Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro, comparando a jurisdição com o serviço público de saúde, afirmou que "A prestação jurisdicional ofertada pelo Estado possui a mesma importância dos balcões de primeiros socorros em hospitais públicos"<sup>109</sup>.

Neste sentido, interessante o julgado do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que se refere ao artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, ao motivar decisão em processo de natureza cível:

RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO DE RESSARCIMENTO DE DANOS MATERIAIS E MORAIS. ACIDENTE DE TRÂNSITO. CULPA CONCORRENTE RECONHECIDA EM DEMANDA ANTERIOR. Sentença prolatada por juiz substituto que não instruiu o feito. Possibilidade, considerando que o princípio da identidade física do juiz, previsto no art. 132 do CPC, não se reveste de caráter absoluto, especialmente porque posição em sentido contrário viria comprometer o princípio da celeridade na prestação jurisdicional, hoje erigido a patamar de direito fundamental (art. 5º, inc. LXXVIII, da CF). (Tribunal: Tribunal de Justiça do RS, Número: 70015617277, Seção: CIVEL, Tipo de Processo: Apelação Cível, Órgão Julgador: Décima Primeira Câmara Cível, Decisão: Acórdão, Relator: Voltaire de Lima Moraes, Comarca de Origem: Comarca de Cruz Alta).

Merecem, do mesmo modo, menção, duas decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo, que fazem referência ao direito à razoável duração do processo:

DESPEJO POR DENÚNCIA VAZIA. Elementos de prova suficientes para a formação da convicção. Julgamento no estado que se mostra imperativo ante o cânone constitucional da razoável duração do processo. Contrato de locação de imóvel residencial por trinta meses que admite a retomada, desde que ajuizada a ação dentro de trinta dias após o término do prazo pactuado. Dicção do § 1º do art. 46 da Lei nº 8.241/91. Dedução de pleito contra exposto texto de lei e oposição injustificada ao andamento do processo que caracterizam litigância de má-fé. Sanção pecuniária inafastável. Recurso desprovido. (TJ/SP, 0008119-64.2011.8.26.0001 Apelação, Relator(a): Dimas Rubens Fonseca, Comarca: São Paulo Órgão julgador: 27ª Câmara de Direito Privado Data do julgamento: 24/04/2012, Data de registro: 26/04/2012).

Embargos à execução. Cheque. Suspensão da execução por aproximadamente sete anos. Extinção do feito sem julgamento de mérito. Apelação. Arquivamento dos autos, com suspensão do processo, em 03.06.02. Intimação pessoa em 06.07.09. Inércia caracterizada por aproximadamente 07 anos. Ocorrência da prescrição intercorrente. Incidência dos princípios da razoabilidade, da efetividade e da duração razoável da prestação jurisdicional. Impossibilidade de processos

<sup>109</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n.º10.268 – Bahia, 6ª Turma, Brasília, DF, 23/08/99.

indefinidamente suspensos. Doutrina. Interpretação sistemática do art. 791, III, CPC. Precedentes desta c. 21ª Câmara de Direito Privado. Sentença mantida. Recurso desprovido (TJ/SP, 9000012-66.1998.8.26.0506, Apelação Relator(a): Virgílio de Oliveira Junior Comarca: Ribeirão Preto Órgão julgador: 21ª Câmara de Direito Privado Data do julgamento: 18/04/2012 Data de registro: 26/04/2012).

José Rogério Cruz e Tucci faz menção ao processo n. 89.0017372-3, que tramitou na 7ª Vara da Justiça Federal de São Paulo, no qual houve condenação da União ao pagamento de indenização de 150 salários mínimos por demora de 20 anos na solução de processo trabalhista<sup>110</sup>.

Embora a doutrina também ainda se mostre tímida na discussão da matéria, já era possível encontrar debates sobre a temática antes mesmo da Emenda Constitucional n. 45/2004, que introduziu o referido direito na Constituição Federal.

Mesmo porque, o Brasil aderiu ao Pacto de San José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969, pactuado pelo Estado brasileiro no mesmo ano, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 27/92 e integrado à ordem jurídica pátria através do Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992, que garantia a resposta judicial em tempo adequado.

Por isso, a existência do direito à prestação jurisdicional em um prazo razoável já era uma realidade, mesmo antes do advento da Emenda Constitucional n. 45, que o integrou ao texto constitucional de forma expressa, decorrendo o mencionado direito, em primeiro lugar, do princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, do princípio do devido processo legal e, no âmbito internacional, da adesão do Brasil à Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), em 26 de maio de 1992<sup>111</sup>.

Esta concepção também se assenta no princípio da eficiência, exigível dos serviços públicos em geral, ao teor da previsão do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

<sup>110</sup> TUCCI, José Rogério Cruz e. Garantias constitucionais da duração razoável e da economia processual no projeto do código de processo civil. **Revista de Processo**, São Paulo, v.36, n.192, p. 193-208, fev. 2011.

<sup>111</sup> RODRIGUES, Horácio Wanderlei. EC n. 45: acesso à justiça e prazo razoável na prestação jurisdicional. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim *et al* (Coord.). **Reforma do Judiciário primeiras reflexões sobre a Emenda Constitucional n.º 45/2004**. São Paulo: RT, 2005. p. 287.

Sobre o tema, o posicionamento de Rejane Soares Hote é esclarecedor:

Antes mesmo da expressa disposição no texto constitucional por meio da EC n. 45, já se podia vislumbrar a presença da garantia da razoável duração do processo no ordenamento jurídico por meio dos princípios e garantias fundamentais atinentes à ordem constitucional e a sistemática processual. Na realidade a inovação consiste na direta disposição desta garantia em sede constitucional, bem como, precipuamente, a elevação de seu status à direito fundamental do indivíduo, o que lhe confere ressaltada relevância no que toca as demais alterações perpetradas pela Reforma do Judiciário<sup>112</sup>.

Diante deste quadro, este trabalho serve também para trazer a discussão a temática que envolve a demora da prestação jurisdicional, em especial porque, como se viu, trata-se de vício institucionalizado no Judiciário, que acarreta em grave e, por vezes, irreparável dano aos jurisdicionados.

Lembrando que o direito à razoável duração do processo foi alocado na Constituição Federal de 1988 no rol de direitos fundamentais, pelo que, impõe-se o debate profundo sobre o assunto.

### **4.3 O tema no direito estrangeiro**

Ao contrário do Brasil, o tema que envolve a responsabilidade do Estado pela atuação do Judiciário tem sido estudado com maior profundidade no direito estrangeiro.

Inicialmente, cabe destacar algumas discussões sobre o erro judiciário propriamente dito.

No direito internacional, a exemplo do ocorrido no Brasil, a responsabilidade por danos causados na atividade jurisdicional, sofreu uma acentuada modificação ao longo dos anos, tanto no que se refere à possibilidade de reparação quanto no que diz respeito ao responsável pelo ressarcimento.

Antes do século XX, a teoria da irresponsabilidade do Estado por danos causados na atividade judiciária imperava na grande parte dos países, em especial naqueles sob o regime totalitário ou absolutista.

---

<sup>112</sup> HOTE, Rejane Soares. A garantia da razoável duração do processo como direito fundamental do indivíduo. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, n. 10, 2007. p. 476-477.

Com efeito, praticamente até o início século XX, a responsabilidade por eventual dano causado à parte no processo era do próprio juiz, pessoalmente, não se cogitando da possibilidade de responsabilização direta e exclusiva do Estado, nem mesmo solidária.

Assim, como observa Laspro:

A responsabilidade civil pela atividade jurisdicional no direito romano, visigótico e lusitano era do juiz, não existindo qualquer menção a uma eventual possibilidade da parte vir a exigir qualquer espécie de ressarcimento do Estado ou de seu soberano<sup>113</sup>.

Com o decorrer das décadas, em especial com a consolidação dos Estados democráticos, passou-se a cogitar a responsabilidade direta do Estado pelo dano causado na atividade jurisdicional. Tal entendimento surgiu em razão da crescente defesa dos direitos e garantias individuais, bem como diante da constatação de que o juiz é parte do Estado e age em nome deste, por isso, a responsabilidade deveria recair sobre o ente estatal.

A partir daí, houve uma crescente tendência mundial em admitir a obrigação do Estado em indenizar as vítimas da má atuação dos serviços judiciários.

Países como a Itália, Alemanha, Polônia e França, que adotavam somente a responsabilidade pessoal do magistrado, passaram a admitir a responsabilização do Estado, com a finalidade de, ao mesmo tempo garantir um meio eficaz de ressarcimento à vítima e ainda evitar o constrangimento do juiz, bem como manter sua independência.

Mesmo nos países do common law, como Inglaterra, Estados Unidos e Israel, tradicionais na adoção da teoria da irresponsabilidade do Estado por atos judiciais, já se aceita o dever do Estado de indenizar a vítima de erro judiciário, em especial aqueles advindos de uma condenação injusta .

Sobre a responsabilidade civil do Estado pelo atraso da jurisdição, igualmente, embora em menor escala, há maior experiência estrangeira.

Neste sentido, a experiência italiana também merece destaque, em especial pela influência no direito processual pátrio.

---

<sup>113</sup> LASPRO, Oreste Nestor de Souza. **A responsabilidade civil do juiz**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 23

A justiça italiana viveu uma crise há alguns anos em razão da falta de eficiência e da excessiva duração dos processos<sup>114</sup>.

Este panorama levou a reforma processual de 2001, acrescentando-se expressamente o direito ao processo num prazo razoável, ao teor do artigo 111, I e II, da Constituição Italiana<sup>115</sup>:

I) La giurisdizione si attua mediante Il giusto processo regolato della legge.  
 II) Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. **La legge NE assicura La ragionevole durata**<sup>116</sup>. (grifo nosso).

A nova previsão constitucional serviu para garantir aos cidadãos o direito a indenização pelo atraso do processo.

Sobre isso, Carlos Henrique Ramos observa:

A introdução de uma legislação específica teve o objetivo primordial de regular o direito do jurisdicionado de exigir do Estado uma justa indenização pelos danos, tanto morais quanto materiais, sofridos em virtude da lentidão excessiva da Justiça. Mesmo que se trate de um paliativo, acaba por servir como um alento para minimizar os prejuízos, e, por outro lado, serve como estímulo para que o Estado busque se aparelhar para cumprir a garantia<sup>117</sup>.

A justificativa para a mencionada previsão constitucional é que o Estado, em razão de receber os impostos dos cidadãos e ter o monopólio da jurisdição, não pode penalizar os jurisdicionados com a excessiva duração dos processos<sup>118</sup>.

Neste sentido, importante consignar que a legislação italiana passou a prever expressamente o direito a indenização pela demora do processo, bem como os critérios a ser adotados para avaliar a morosidade da justiça.

<sup>114</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. A Duração dos Processos: alguns dados comparativos: **Revista Emerj**, v. 7, n. 26, p. 55, 2004.

<sup>115</sup> RAMOS, Carlos Henrique. **Processo civil e o princípio da duração razoável do processo**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 120.

<sup>116</sup> Tradução nossa: 'I) A jurisdição atua mediante o justo processo regulado por lei. II) Hoje o processo se desenvolve pelo contraditório entre as partes, em condição de igualdade, diante de um juiz independente e imparcial. A lei assegura a razoável duração'.

<sup>117</sup> RAMOS, Carlos Henrique, op. cit., p. 121.

<sup>118</sup> HOFFMAN, Paulo. O direito a razoável duração do processo e a experiência italiana. In: Wambier, Teresa Arruda Alvim et al. (Orgs.) **Reforma do Judiciário: primeiras reflexões sobre a Emenda Constitucional n. 45/2004**. São Paulo: RT, 2005. p. 572.

Destaquem-se algumas previsões desta legislação específica: no pólo passivo deve figurar o Ministro da Justiça; a demanda pode ser ingressada ainda no curso do processo que a originou; após o trânsito em julgado, o prazo para propositura é de 6 meses, entre outras.

Também sobre o direito internacional, em relação à experiência portuguesa, Edgard A. Lippmann Jr frisa:

Em Portugal, há muito tem-se buscado abreviar esse tempo de tramitação processual. Nesse sentido encontramos os Decretos-leis n. 183/2000 e 184/2000, dispendo sobre procedimentos internos simplificados, bem como fixando prazo para realização das audiências de julgamento, no intuito de permitir a resolução dos litígios em tempo útil e evitar o bloqueio do sistema judicial<sup>119</sup>.

Ainda tratando do direito estrangeiro, ressalte-se a informação trazida por João Barroso:

Por outro lado, em âmbito internacional, destaca-se o artigo 6.º da Constituição Européia para Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950: 'Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, eqüitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de caráter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela'<sup>120</sup>.

Não há dúvida de que a experiência italiana, como também da Corte Européia de Direitos Humanos, deve servir de paradigma para o caso brasileiro.

Importante, neste momento, fazer nova referência ao Pacto de San José da Costa Rica, que, como esclarecido anteriormente, teve a adesão do Brasil.

Este pacto, também denominado Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, após a sua promulgação pelo Decreto nº 678/92, adquiriu natureza infraconstitucional, com posição hierárquica de lei ordinária.

Todavia, houve recente discussão pelo plenário do Supremo Tribunal Federal, que decidiu no sentido de que:

<sup>119</sup> LIPPMANN JUNIOR, Edgard Antônio. O monopólio jurisdicional e o razoável tempo de tramitação do processo: uma proposta para sua concreção. **Revista CEJ**, Brasília, v. 12, n. 43, p.57-66, out. 2008.

<sup>120</sup> BARROSO, João. **Razoável duração do processo civil**. Disponível em: <<http://www.lfg.com.br>>. Acesso em: 11 maio 2012. p. 09.

A ordem de prisão que se argúi contraria a Emenda Constitucional nº 45/2004, no que endossados tratados e convenções internacionais obre direitos humanos. [...] A Circunstância de o Brasil haver subscrito o Pacto de São José da Costa Rica, a limitar a prisão civil por dívida ao descumprimento inescusável da prestação alimentícia, a conduz à inexistência de balizas visando a eficácia do que previsto no inciso LXVII da Constituição Federal [...] com a introdução, no cenário jurídico nacional, do Pacto referido, restaram derogadas as normas estritamente legais definidoras da prisão do depositário infiel. (STF, HC 87585/TO Rel. Min. Marco Aurélio DJU 3 dez. 2008).

Assim, como afirma Filipe Casellato Scabora:

Ao firmar que as normas do Pacto tem condão de derogar disposições constitucionais, a decisão da Corte (ainda que de forma não unânime<sup>60</sup>) prevaleceu a tese da status de supralegalidade do Pacto, que, assim com os demais tratados pactuados durante a vigência da CF/88 e a superveniência da EC nº 45/04, embora não submetidos aos requisitos atinentes ao art. 5º, § 3º da Constituição, assumem caráter notadamente constitucional, equiparados, portanto, às Emendas a Constituição, tornando-se imunes a reduções futuras, por força do art. 60, § 4º, inciso IV da CF<sup>121</sup>.

Neste contexto, não há como negar que a Convenção Americana dos Direitos Humanos impôs ao Estado Brasileiro, através do Judiciário, manifestar-se nos processos judiciais dentro de um lapso temporal razoável.

Destaque-se parte das garantias referidas no Pacto:

Artículo 8. Garantías Judiciales 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y **dentro de un plazo razonable**, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter<sup>122</sup>. (grifo nosso).

A previsão demonstra que, efetivamente, o direito a razoável duração do processo era garantido antes mesmo da promulgação da Emenda Constitucional n. 45/2004. Lembrando, ainda, que tal garantia decorre,

<sup>121</sup> SCABORA, Filipe Casellato. Responsabilidade civil do Estado e a morosidade processual. **Revista Eletrônica de Direito**, UNESP, Franca, São Paulo, Brasil, vol 1, n. 1, 2010. eISSN 2179-4359. Disponível em: <<http://periodicos.franca.unesp.br>>. Acesso em: 1º abril. 2012. p. 17.

<sup>122</sup> Tradução nossa: 'Artigo 8. Garantias Judiciais. 1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido com anterioridade pela lei, na comprovação de qualquer acusação penal formulada contra ela, e para a determinação de seus direitos e obrigações, de ordem civil, do trabalho, fiscal e qualquer outro caráter'.

<sup>123</sup> KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. **A razoável duração do processo**. Salvador: Editora Podivm, 2009. p. 54.

indubitavelmente, do princípio da eficiência, previsto na ordem constitucional (art. 37).

Segundo Frederico Augusto Leopoldino Koehler em todos os processos em que o Brasil é réu na Corte, consta a preliminar seguinte: “A Corte é competente, nos termos do artigo 62.3 da Convenção, para conhecer deste caso, em virtude de que o Brasil é Estado Parte da Convenção Americana desde 25 de setembro de 1992 e reconheceu a competência contenciosa da Corte em 10 de dezembro de 1998”<sup>123</sup>.

A característica mais evidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos é a influência recebida da sua congênere européia, isto é, do Tribunal Europeu de Direitos Humanos<sup>124</sup>.

Tais constatações demonstram que, embora ausente texto normativo expresso de origem nacional, antes ainda da Emenda Constitucional n. 45/2004, a solução do processo em tempo razoável já era exigível do Estado.

#### **4.4 Hipótese de cabimento**

Feitas estas considerações, necessária a fixação das hipóteses de cabimento, lembrando que o nexo causal entre a conduta do Estado e o dano experimentado é elemento essencial da viabilidade da responsabilização.

O atraso do processo pressupõe conduta omissiva do Estado no sentido de entregar a resposta jurisdicional no momento adequado.

Neste sentido, a hipótese de cabimento da ação de reparação de danos se vincula ao descumprimento do novo preceito constitucional.

Lembrando que o tema ainda não é objeto profundo de estudo pela doutrina nacional, como alerta Carlos Henrique Ramos, ao observar que “A doutrina nacional é bastante omissa na que diz respeito à específica responsabilização do Estado em virtude da excessiva demora dos processos”<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> ARRUDA, Samuel Miranda. **O direito fundamental à razoável duração do processo**. Brasília: Brasília Jurídica, 2006. p. 162.

<sup>125</sup> RAMOS, Carlos Henrique. **Processo civil e o princípio da duração razoável do processo**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 110.

Impõe-se, assim, compreender o significado da expressão razoável duração do processo.

Como esclarecido, a significação do termo deve-se vincular ao momento adequado e suficiente para atender e satisfazer o direito pleiteado no processo judicial.

Com isso, não há como fixar prazo para cada processo, devendo-se verificar caso a caso o tempo levado para a resposta judicial e a correspondente satisfação do direito.

Nesta linha de raciocínio, talvez o melhor caminho seja inverter a ordem processual.

Como bem esclarece Filipe Casellato Scabora:

Talvez, a melhor maneira de proceder a conceituação desse vago preceito (razoável duração) seja inverter a ordem processual: se na análise dos fatos pelo magistrado restar comprovado que a parte sofreu dano em virtude da demora na tramitação processual, seguramente, este processo, *in casu*, não obedeceu ao princípio da razoável duração. O tempo-inimigo, de que tratava Carnelutti, é aquele que corre sempre em desfavor da justiça: para que a justiça seja injusta, não é necessário que atue equivocadamente. Basta que não julgue quando deva<sup>126</sup>.

A inversão proposta pelo autor parece um caminho sensato para encontrar a correta e adequada solução ao impasse.

Deste modo, verificando-se na instrução do feito que a parte sofreu dano decorrente do atraso na entrega da jurisdição, efetivamente se configurará violação ao preceito da razoável duração do processo.

Portanto, as hipóteses de cabimento dependeram sempre da análise do caso concreto, a fim de verificar as circunstâncias peculiares de cada situação fática.

Esclarecendo também que não há, e nem pode haver, limitação da matéria que enseja eventual ação de reparação de danos, pois a viabilidade da medida dependerá da prévia demonstração do dano experimentado, independentemente da natureza do processo (de execução, de conhecimento, cautelar, ou mesmo de natureza tributária, cível ou penal, entre outras).

---

<sup>126</sup> SCABORA, Filipe Casellato. Responsabilidade civil do Estado e a morosidade processual. **Revista Eletrônica de Direito**, UNESP, Franca, São Paulo, Brasil, vol 1, n. 1, 2010. eISSN 2179-4359. Disponível em: <<http://periodicos.franca.unesp.br>>. Acesso em: 1º abril. 2012. p. 12.

Por outras palavras, a responsabilidade do Estado sobre o exercício adequado da jurisdição contempla todos os processos, sendo que a resposta judicial deve ser feita no momento oportuno em todos eles.

Isso significa, portanto, que a responsabilização civil do ente público não se restringe aos processos criminais, em que o apenado, fica, por exemplo, mais tempo na prisão em razão de demora do Judiciário.

Inclusive, como esclarecido, o foco central desta pesquisa diz respeito justamente aos processos cíveis, em que se vislumbra dano decorrente do atraso no processo, cujo debate ainda se mostra incipiente.

Logicamente que a viabilidade da pretensão indenizatória vai depender da presença de determinados requisitos, a serem analisados minuciosamente ao longo da instrução processual.

Todavia, embora viável em todos os processos, a responsabilidade civil do Estado se mostra mais acentuada e, por consequência, mais justificada, nos feitos que envolvem diretamente a dignidade da pessoa, a exemplo de questões relacionadas à saúde, previdenciárias, etc.

Um exemplo prático seria um processo em que se pleiteia uma medida liminar para o fornecimento de um medicamento negado pelo Estado, que se mostra imprescindível a sobrevivência do autor, no qual o atraso na entrega da resposta judicial (no caso o pedido de urgência) leva ao não fornecimento da medicação e a consequente morte do paciente. Nesta situação, desde que demonstrados os requisitos e o nexo causal, estaríamos diante de uma clara e inequívoca hipótese de responsabilidade do Estado, em decorrência do atraso do processo.

Neste sentido, com o intuito de melhor compreender a hipótese de cabimento de eventual ação de reparação de danos, importante destacar o denso estudo de Samuel Miranda Arruda, que procurou estabelecer alguns critérios a serem considerados para saber se houve ou não violação à tempestividade da justiça, no que chama de 'teste de razoabilidade'<sup>127</sup>.

O referido autor pondera que devem ser considerados: o tempo transcorrido (inicial e final), o princípio da proporcionalidade, o comportamento da

---

<sup>127</sup> ARRUDA, Samuel Miranda. **O direito fundamental à razoável duração do processo**. Brasília: Brasília Jurídica, 2006. p. 295.

parte lesada, a inércia do titular do direito, a complexidade do caso, a conduta das autoridades, as consequências da demora para o titular do direito, e descartados os chamados ‘tempos mortos’<sup>128</sup>.

Os pressupostos destacados são pertinentes e devem orientar a análise de eventual violação ao preceito constitucional da razoável duração do processo.

Alguns merecem especial menção.

O princípio da proporcionalidade se sustenta na ponderação dos direitos envolvidos no caso concreto, que, no estudo em questão, confronta a celeridade com a ampla defesa e o contraditório.

O comportamento da parte e a inércia do titular, igualmente, devem ser observados, na medida em que podem, dependendo da situação, afastar o nexo de causalidade entre a conduta e o dano experimentado.

A complexidade da causa, do mesmo modo, é situação relevante, pois pode justificar eventual delonga na solução do processo.

Sobre a complexidade, Samuel Miranda Arruda afirma que “será preciso, portanto, de alguma forma buscar elementos mais palpáveis que permitam identificar em um caso específico se o processo deve ou não ser considerado complexo”<sup>129</sup>.

Outro ponto importante nesta seara se refere à complexidade probatória, que envolve questões relacionadas à perícia, depoimentos e oitiva de testemunhas.

A conduta das autoridades judiciárias também é elemento imprescindível para averiguar possível hipótese de cabimento de ação de reparação de danos, tendo em vista, sobretudo, o nexo de causalidade a ser demonstrado pelo jurisdicionado.

Nas palavras de Samuel Miranda Arruda:

Atualmente, há um entendimento relativamente consolidado de que a ‘conduta’ a ser verificada relaciona-se às autoridades que influenciam diretamente o caso em discussão e que nele intervieram. Não se pretende julgar a política governamental para a Justiça, mas sim verificar como se portaram o Estado-Juiz, o Estado-acusador ou o Estado-parte no curso do

---

<sup>128</sup> Ibid., p. 296-313.

<sup>129</sup> Ibid., p. 306.

procedimento judicial. A partir daí verifica-se em que medida é a eles imputável a responsabilidade pela lesão ao direito fundamental<sup>130</sup>.

Lembrando que por autoridades judiciárias, deve-se compreender, em sentido amplo, juízes e auxiliares da justiça.

Na concepção de Carlos Henrique Ramos “A importância principal deste critério se dá especificamente no sentido da determinação daquela lentidão que pode ser imputada ao Estado”<sup>131</sup>.

Além do comportamento do lesado, mostra-se, da mesma maneira, relevante, o comportamento da outra parte, que integra o outro pólo da ação, no sentido de entender de quem foi a contribuição para o prolongamento da solução da lide.

A análise da conduta da outra parte é situação que pode contribuir com o rompimento do nexo de causalidade, na medida em que o direito à indenização por prejuízos sofridos pela demora do processo decorre do mau funcionamento da prestação da atividade jurisdicional.

Neste aspecto, incluem-se questões que envolvem a lealdade processual, ética e boa-fé.

No entender de Carlos Henrique Ramos “A questão básica deste critério é a definição de quem contribuiu para o prolongamento excessivo do processo”<sup>132</sup>.

Sobre o tema, importante também a contribuição de Cintra, Grinover e Dinamarco, que observam “Na prática, três critérios devem ser levados em conta na determinação da duração razoável do processo: a) a complexidade do assunto; b) o comportamento dos litigantes; c) atuação do órgão jurisdicional”<sup>133</sup>.

Diante deste quadro, considerando estes pressupostos, deve-se averiguar se houve ou não violação ao direito à razoável duração do processo, para o fim de fixar a hipótese de cabimento e legitimar o ingresso de ação de reparação de danos.

---

<sup>130</sup> ARRUDA, Samuel Miranda. **O direito fundamental à razoável duração do processo**. Brasília: Brasília Jurídica, 2006. p. 311.

<sup>131</sup> RAMOS, Carlos Henrique. **Processo civil e o princípio da duração razoável do processo**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 99.

<sup>132</sup> Ibid., p. 93.

<sup>133</sup> CINTRA, A. C. de A.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R. **Teoria Geral do Processo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 93.

#### 4.5 A ação de indenização

A ação de indenização a ser promovida é fundamentada justamente no descumprimento do preceito constitucional da razoável duração do processo, previsto no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal de 1988.

Desse modo, a legitimidade da pretensão é justificada no funcionamento anormal da jurisdição, que não foi capaz de satisfazer o direito invocado no momento adequado, o que acarretou em dano ao jurisdicionado.

Como o fundamento se baseia no atraso, não há obrigatoriedade de aguardar a finalização do processo originário para promover a medida reparadora, pois, a exemplo da situação mencionada sobre o fornecimento de medicamento, o dano se verificou antes mesmo da resolução definitiva, já em sede de antecipação de tutela.

Ou seja, como a reparação de danos se sustenta no atraso da entrega da prestação jurisdicional, basta a verificação se houve a resposta no momento adequado e oportuno a fim de satisfazer a pretensão, independe de ser no início, durante ou após a finalização do feito original.

Em relação à natureza da ação de reparação de danos, importa esclarecer que poderá ser de qualquer uma, incluindo de ordem material ou moral, pois a omissão do Estado pode ensejar diferentes espécies de prejuízos.

O atraso na entrega da jurisdição poderá então acarretar em prejuízo material, ou mesmo moral, pelo abalo de ordem psíquica oriundo da demora do processo.

Como observa Eduardo Kraemer:

A deficiente prestação jurisdicional pode produzir duas ordens de danos aos jurisdicionados: (a) um primeiro identificado com a tradicional ideia de dano material, já referido; (b) outros caracterizados pela ausência de uma imediata apreciação econômica – dano moral<sup>134</sup>.

No caso hipotético mencionado que levou a morte do cidadão pela demora da resposta judicial, haveria a possibilidade dos familiares próximos pleitearem indenização por danos materiais, se o paciente falecido contribuía

---

<sup>134</sup> KRAEMER, Eduardo. **A responsabilidade do Estado e do magistrado em decorrência da deficiente prestação jurisdicional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. p. 104.

financeiramente com a família, e também por danos morais decorrente do sofrimento psicológico pela perda do ente querido.

Como se vê novamente, a natureza da reparação e sua viabilidade dependem da análise do caso concreto.

Sobre a demora do processo e o dano moral, Eduardo Kraemer frisa que:

A demora excessiva para o julgamento de um processo crime ou cível pode em tese gerar condições de responsabilização do Estado por danos morais. O excesso de tempo para a solução das questões pode acarretar desgastes emocionais, aflição, temor para as partes. É justamente tais circunstâncias que permitem a configuração de danos morais de responsabilidade do Estado<sup>135</sup>.

Todavia, esta caracterização tem que ser analisada com cautela, pois o simples atraso não gera o dever de indenizar, devendo-se demonstrar que o prejuízo experimentado teve origem no excesso de tempo para a solução da lide, em razão de deficiências imputáveis ao Judiciário.

Assim aduz Kraemer “Mostra-se necessária a demonstração que o excesso de tempo foi circunstância imputável a deficiências na máquina estatal. Há necessidade de mau funcionamento dos instrumentos de prestação jurisdicional”<sup>136</sup>.

No mesmo sentido, Augusto do Amaral Dergint:

Se o retardamento decorrer de falhas e deficiências do aparelho judiciário (sem culpa ou dolo do juiz), representadas por sobrecarga e acúmulo de serviço ou por má distribuição de juizes, servidores e processos, o Estado é integralmente responsável pelo ‘acidente administrativo’. Se a demora advier de desídia judicial (que é uma forma de culpa, equiparada à negligência), deve também responder o juiz, ainda que apenas regressivamente ao Estado<sup>137</sup>.

Sobre a caracterização da violação ao direito fundamental, Samuel Miranda Arruda pondera que “nos processos em que há um claro limite temporal (de

<sup>135</sup> Ibid., p. 109.

<sup>136</sup> Ibid., p. 109.

<sup>137</sup> DERGINT, Augusto do Amaral. **Responsabilidade do Estado por atos judiciais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 196.

<sup>138</sup> ARRUDA, Samuel Miranda. **O direito fundamental à razoável duração do processo**. Brasília: Brasília Jurídica, 2006. p. 313.

fato ou de direito) à atuação do Estado-juiz, ultrapassado este, deve haver uma tendência de reconhecimento da violação do direito fundamental”<sup>138</sup>.

Um exemplo diz respeito ao processo eleitoral, que, por vezes, exige uma pronta resposta judicial, para garantir a viabilidade do pleito<sup>139</sup>.

Nesta hipótese, se eventual demora na resposta pelo Judiciário acarretar, por exemplo, na impossibilidade de candidatura do cidadão, que pleiteava a concessão de uma liminar e preenchia os pressupostos para tanto, possivelmente, legitimar-se-ia o ingresso de ação de reparação de danos, cuja natureza (material ou moral) dependeria da análise das circunstâncias do caso concreto.

Como se observou, a ação de reparação de danos em razão da demora na entrega da prestação jurisdicional pode ser justificada em processos de diversas naturezas, cuja responsabilidade do Estado estará vinculada diretamente à violação da razoável duração do processo.

Portanto, por mais que tenha caráter eminentemente paliativo e não estrutural, a reparação de danos acaba sendo um instrumento útil para minimizar os efeitos da demora dos processos sobre a vida dos indivíduos<sup>140</sup>.

Por outras palavras, torna-se uma alternativa no caso de violação à tempestividade da jurisdição, para amenizar, ao menos, os danos oriundos do atraso na prestação da atividade jurisdicional.

#### 4.5.1 Requisitos

Como esclarecido, a viabilidade da pretendida ação de reparação de danos depende da prévia demonstração dos requisitos.

Deve-se, assim, demonstrar: a conduta irregular do Estado na entrega da jurisdição, o dano experimentado pelo jurisdicionado, e o nexo causal entre um e outro.

Assim a concepção de Carla Evelise Justino Hendges:

Para admitir-se a responsabilização do Estado pela demora na prestação jurisdicional, devem estar configurados os seus três pressupostos de

---

<sup>139</sup> NICOLITT, André Luiz. **A duração razoável do processo**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006. p. 45.

<sup>140</sup> Ibid., p. 51.

admissibilidade, quais sejam, a demora irrazoável atribuível ao Poder Judiciário, onexo causal e a ocorrência de dano injusto grave<sup>141</sup>.

O primeiro requisito é o apontamento da conduta desidiosa do Estado, em relação à entrega da prestação jurisdicional.

Ou seja, deve ficar evidenciado que houve efetivamente atraso injustificado do processo, em descumprimento ao preceito constitucional da razoável duração.

Mesmo porque a análise depende da verificação em concreto e caso a caso, sobretudo pela impossibilidade de fixar prazo máximo para cada procedimento.

Pois a demora tolerável é aquela resultante da necessidade de assegurar o exercício do direito de defesa e a cognição adequada do juiz<sup>142</sup>.

Esta concepção se trata da denominada “doutrina do não prazo”, que está sendo adotada no Brasil, em especial porque se deve considerar as dificuldades naturais do processo, o contraditório e a ampla defesa.

Sobre o tema, Carlos Henrique Ramos esclarece:

A nosso ver, esta é a tese mais correta, já que, ao não fixar em lei um prazo de duração máximo para o procedimento, leva em conta a complexidade da garantia e possibilita que soluções mais adequadas sejam adotadas de acordo com as peculiaridades do caso concreto<sup>143</sup>.

Por outro lado, a “doutrina do prazo fixo” defende a necessidade de fixação de um prazo pelo legislador, como condição imprescindível para atender a garantia da razoável duração<sup>144</sup>.

Outro ponto relevante em relação à conduta do Estado se refere à natureza de sua responsabilidade.

---

<sup>141</sup> HENDGES, Carla Evelise Justino. A responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional. **Revista da Associação dos Juizes Federais do Rio Grande do Sul (AJUFERGS)**. Disponível em: <<http://www.ajufergs.org.br>>. Acesso em: 10 maio 2012. p. 46.

<sup>142</sup> GRECO, Leonardo. Garantias Fundamentais do Processo: o processo justo. In: **Estudos de Direito Processual**. Campos dos Goytacazes: Faculdade de Campos, 2005. p. 260-270.

<sup>143</sup> RAMOS, Carlos Henrique. **Processo civil e o princípio da duração razoável do processo**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 95.

<sup>144</sup> LOPES JR., Aury; BADARÓ, Gustavo Henrique. **Direito ao Processo Penal no Prazo Razoável**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006. p. 54.

Embora a regra geral de responsabilidade do Estado se baseie na concepção objetiva, decorrente da previsão do § 6º, artigo 37, da Constituição Federal, há posicionamentos no sentido de atribuir a responsabilidade subjetiva no caso do atraso do processo, em razão de se caracterizar por omissão.

No item 3.4 deste trabalho houve menção a referida divergência doutrinária.

Na concepção de Eduardo Kraemer:

A responsabilidade do Estado pela deficiente prestação jurisdicional deve, obrigatoriamente, ser examinada pelo viés da responsabilidade subjetiva. Existem atividades, em decorrência de suas peculiaridades, que devem buscar, na disposição constitucional, apenas a regra geral da reparabilidade por eventuais atos danosos<sup>145</sup>.

Ao nosso ver a divergência é justificável e, por isso, merece especial atenção.

O argumento principal para aqueles que defendem a responsabilização subjetiva no caso do atraso do processo, é necessidade de analisar o caso concreto e suas cercanias, para compreender o termo razoável duração do processo.

Ademais, outras questões, como a complexidade da demanda e a conduta das partes e seus procuradores, dependeriam de análise minuciosa, o que, segundo sustentam, apenas poderia ser realizado mediante a verificação de culpa.

Neste sentido, Eduardo Kraemer, ao observar que “A demora, portanto, gera, em tese, possibilidade de responsabilidade do Estado por não-adequada prestação jurisdicional”<sup>146</sup>.

Por outro lado, a corrente que sustenta a responsabilização objetiva entende que esta é a melhor opção para resolver as dificuldades do tema, visando a proteção efetiva do jurisdicionado.

Embora os argumentos adotados por ambas as correntes sejam razoáveis, a melhor alternativa parece ser, em nosso ver, a adoção da responsabilização objetiva.

---

<sup>145</sup> KRAEMER, Eduardo. **A responsabilidade do Estado e do magistrado em decorrência da deficiente prestação jurisdicional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. p. 70.

<sup>146</sup> KRAEMER, Eduardo. **A responsabilidade do Estado e do magistrado em decorrência da deficiente prestação jurisdicional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. p. 85.

Como anteriormente observado, o texto constitucional, ao tratar da responsabilidade do Estado (artigo 37, § 6º), não faz qualquer distinção em relação às condutas comissivas ou omissivas.

Além disso, importante esclarecer que a adoção da responsabilidade objetiva não significa a inversão do ônus da prova, na medida em que caberá ainda ao cidadão demonstrar o nexo de causalidade entre a omissão do Estado, através da atuação do Poder Judiciário, e o dano experimentado.

Não bastasse isso, esta natureza de responsabilidade civil não caracteriza a responsabilização absoluta ou integral, permitindo-se ao Estado comprovar eventuais excludentes, que poderiam afastar o dever de indenizar.

Esta posição é defendida por parte da doutrina<sup>147</sup>.

No mesmo sentido, Paulo Hoffman, ao sustentar:

O Estado passa a ser responsável 'objetivamente' pela exagerada duração do processo, motivada por culpa ou dolo do juiz, bem como por ineficiência da estrutura do Poder Judiciário, devendo indenizar o jurisdicionado prejudicado – autor, réu, interveniente ou terceiro interessado –, independentemente de sair-se vencedor ou não da demanda, pelos prejuízos materiais e morais<sup>148</sup>.

O mesmo posicionamento é adotado por Rita de Cássia Zuffo Gregório:

Apesar das controvérsias existentes quanto à teoria da responsabilidade a ser aplicada quando de danos oriundos de atos omissivos do Estado, entendemos que a responsabilidade civil do Estado-juiz pela deficiente prestação jurisdicional encontra o seu fundamento na falha do serviço judiciário, nos termos da regra imposta pelo artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal, consubstanciada na teoria objetiva do risco administrativo, uma vez que o Estado, ao tomar para si o monopólio da atividade judiciária, assume os riscos inerentes ao seu exercício<sup>149</sup>.

Outro requisito a ser demonstrado é o dano experimentado em razão do atraso do processo.

Cabe ao jurisdicionado demonstrar o dano efetivamente sofrido em razão do atraso na entrega da prestação jurisdicional pelo Estado.

<sup>147</sup> RAMOS, Carlos Henrique. **Processo civil e o princípio da duração razoável do processo**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 110.

<sup>148</sup> HOFFMAN, Paulo. **Razoável duração do processo**. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 99.

<sup>149</sup> GREGÓRIO, Rita de Cássia Zuffo. **A responsabilidade civil do Estado-juiz**. 2009. Dissertação. (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br>>. Acesso em 25 jan. 2012. p. 15.

Como observa Carlos Henrique Ramos:

Nas demandas que versem sobre as dilações indevidas e a conseqüente indenização, caberá à parte demonstrar a extensão dos danos materiais sofridos, sob pena de enriquecimento sem causa. Já a indenização por danos morais deverá ser proporcional ao tempo de dilação indevida (...)<sup>150</sup>.

Neste sentido, fica evidenciado que não há limitação da natureza do dano, podendo ser material ou moral, de acordo com as circunstâncias do caso concreto.

Sobre o dano moral, importa consignar que a demora excessiva para o julgamento do processo pode acarretar em desgaste emocional, sofrimento e aflição as partes, configurando-se, assim, o abalo psíquico, capaz de viabilizar a reparação de danos desta natureza.

Lembrando, novamente, que não basta a simples demora da solução, sendo necessária também a demonstração da deficiência da prestação da atividade jurisdicional.

Ainda, impõe-se, para o fim de configurar o dever de indenizar, a demonstração do nexos causal entre o atraso na solução do processo e o dano experimentado pelo jurisdicionado.

Nas palavras de Eduardo Kraemer “Assim, na responsabilidade do Estado pela deficiente prestação jurisdicional, deve o ato ou omissão ser a causa do prejuízo, presentes os demais requisitos exigidos para a configuração da obrigação de reparar”<sup>151</sup>.

Neste sentido, cumpre novamente frisar que a aplicação da teoria objetiva não implica em inversão do ônus da prova, sendo imprescindível a comprovação do nexos de causalidade pelo cidadão lesado.

Ou seja, caberá ao jurisdicionado demonstrar que a demora do processo foi a causa do dano experimentado, em razão da deficiente prestação jurisdicional.

---

<sup>150</sup> RAMOS, Carlos Henrique. **Processo civil e o princípio da duração razoável do processo**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 113.

<sup>151</sup> KRAEMER, Eduardo. **A responsabilidade do Estado e do magistrado em decorrência da deficiente prestação jurisdicional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. p. 104.

Neste aspecto, a deficiência da jurisdição pode ser vinculada a falta de estrutura material ou de pessoal, ausência de recursos financeiros, falha do juiz ou auxiliares da justiça, entre outros.

Lembrando que caberá ao Estado desfazer o liame causal entre a demora e o dano, para o fim de afastar a responsabilidade.

As causas excludentes se vinculam a fatos e ações afastadas do controle do Estado, como a conduta prejudicial das partes e procuradores, força maior, entre outras.

Frise-se que argumentos relacionados à falta de estrutura, ausência de recursos ou precariedade de pessoal não afastam a responsabilização, na medida em que não fogem ao controle, mas decorrem diretamente da falta de organização e competência no gerenciamento da atividade jurisdicional.

Como observa Vanessa Padilha Catossi, “Dessa maneira, não constitui excludente da responsabilidade estatal a lentidão na entrega da prestação jurisdicional atribuída ao mau aparelhamento do Poder Judiciário, seja sob o aspecto material ou humano”<sup>152</sup>.

Enfim, como foi possível verificar, embora a responsabilidade seja de natureza objetiva, cabe ao jurisdicionado a demonstração dos requisitos ensejadores do dever de indenizar.

#### **4.6 Legitimidade passiva e ativa e a ação de regresso contra o responsável**

Existe uma divergência muito acentuada entre os doutrinadores sobre a legitimidade para responder eventual demanda reparadora, se do Estado, do servidor pessoalmente ou, ainda, de ambos.

Sérgio Cavalieri Filho sustenta que “poderá o lesado optar entre acionar o Estado ou diretamente o juiz, ou, ainda, os dois, porquanto haverá, aí, uma solidariedade estabelecida pelo ato ilícito”<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> CATOSSI, Vanessa Padilha. **A demora na prestação jurisdicional como hipótese de responsabilização do Estado**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br>>. Acesso em: 04 maio 2012.

<sup>153</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 188.

Por outro lado, Meirelles<sup>154</sup> e Gonçalves<sup>155</sup> defendem que nos casos de falha administrativa, risco da atividade, culpa anônima e culpa presumida, a ação é cabível apenas contra a entidade pública. Quando a demanda for baseada em ato doloso ou culposo do funcionário, cabe ação reparatória contra o Estado e funcionário, ou apenas contra este último.

Embora o atraso da jurisdição seja baseado em ato omissivo, a orientação mais correta é no sentido de ser o Estado, em caráter exclusivo, a parte legítima para responder uma ação de indenização baseada na demora da entrega da prestação jurisdicional.

O juiz ou o servidor não agem em seu próprio nome, mas em nome do Estado, exprimindo sempre, em última análise, a vontade deste. São órgãos do Estado, atuando através da legitimação em concurso público e auferindo remuneração para tanto, por isso, a responsabilidade por qualquer ato seu na função é de única e exclusiva do Estado.

Mesmo porque, o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal expressa que as pessoas jurídicas de direito público responderão por danos que seus agentes causarem, nessa qualidade, a terceiros. Como se observa, o texto constitucional dispõe que a responsabilidade é do Estado, em caráter objetivo, portanto, a ação reparadora deve ser promovida contra este unicamente. Frise-se que na parte final do mesmo dispositivo constitucional, ressalva-se o direito de regresso que possui a Administração Pública contra o responsável pelo dano, nos casos de culpa ou dolo.

Nesse sentido, Serrano Júnior, que afirma: “No pólo passivo da demanda somente figura o Estado, já que o patrimônio da agente judiciário não tem qualquer responsabilidade solidária ou subsidiária para com o lesado. O agente judiciário só responde pelo regresso ao Estado”<sup>156</sup>.

Neste sentido o entendimento de Cildo Giolo Júnior:

---

<sup>154</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 540.

<sup>155</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**. 7. ed. atual e ampliada de acordo com o novo Código Civil. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 45.

<sup>156</sup> SERRANO JÚNIOR, Odoné. A obrigação do Estado de indenizar os danos decorrentes do mau funcionamento dos serviços judiciários. **Argumenta – Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica**, Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, n. 1, p. 175, 2001.

Entende-se que o ordenamento jurídico brasileiro prefere o regime da responsabilidade estatal plena e exclusiva pelo ato jurisdicional. Assim, por esta corrente doutrinária, deve apenas o Estado responder perante o jurisdicionado, mesmo que o prejuízo tenha sido causado por ato doloso ou culposo do magistrado<sup>157</sup>.

O legislador ao possibilitar o direito de regresso em caso de dolo ou culpa, atribuiu, de forma explícita a responsabilidade exclusiva ao Estado. Ou seja, este responde, seja qual for o caso (falha no sistema judiciário, culpa anônima, culpa, dolo, etc), no entanto, caberá o direito de regresso contra o causador do dano, nos casos específicos mencionados.

A responsabilidade pessoal do juiz, em ação de regresso, ocorre somente em casos de dolo ou fraude de sua parte ou, ainda, quando sem motivo justo, recusar, omitir ou retardar medidas que deve ordenar de ofício ou a requerimento da parte, conforme estabelece o artigo 133 do Código de Processo Civil<sup>158</sup> e artigo 49 da Lei Complementar n. 35/79<sup>159</sup>.

Importante destacar que no exercício do direito de regresso, o Estado, diferentemente da ação originária, deverá demonstrar a culpa em sentido amplo de seu agente, além de comprovar que sofreu efetivo prejuízo com a reparação feita ao lesado.

Assim é que Reis Friede observa que são pressupostos para o exercício do direito de regresso: “a) prova de culpa lato sensu do agente e b) prova do efetivo pagamento da indenização por parte do Estado em favor do lesado (vítima)”<sup>160</sup>.

<sup>157</sup> GIOLO JÚNIOR, Cildo. Responsabilidade civil do Estado: as origens e a classificação da responsabilidade estatal. **Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil**. Porto Alegre: Síntese, v. 1, n. 1, 1999. p. 158.

<sup>158</sup> BRASIL. **Código de processo civil**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. Artigo 133: Responderá por perdas e danos o juiz, quando: I – no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude; II – recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deva ordenar de ofício, ou a requerimento da parte.

<sup>159</sup> BRASIL. **Lei Complementar 35/79**. Artigo 49: Responderá por perdas e danos o magistrado, quando: I - no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude; II - recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deva ordenar o ofício, ou a requerimento das partes. Parágrafo único - Reputar-se-ão verificadas as hipóteses previstas no inciso II somente depois que a parte, por intermédio do Escrivão, requerer ao magistrado que determine a providência, e este não lhe atender o pedido dentro de dez dias.

<sup>160</sup> FRIEDE, Reis. **Curso de direito constitucional e de teoria geral do Estado**. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 295.

<sup>161</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Comentários ao código de processo civil**. 7. ed. vol.4. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 46.

Outro ponto controvertido se refere à possibilidade de denunciação à lide do agente causador do dano pelo Estado. Há uma corrente minoritária, defendida por José Carlos Barbosa Moreira que entende ser possível a denunciação à lide por se tratar de um instituto de economia processual, baseado no fato de que o Estado teria certamente o direito de regresso<sup>161</sup>. Por outro lado, a corrente majoritária, como sustenta Meirelles, defende ser incabível a denunciação prevista no artigo 70, inciso III, do Código de Processo Civil, sob o argumento de que as responsabilidades da ação principal e da ação regressiva são diferentes<sup>162</sup>.

Do mesmo modo, possibilitar a denunciação à lide do agente público acarretaria, sem dúvida, prejuízo ao processo, pois, como mencionado, estar-se-ia discutindo em conjunto duas responsabilidades de naturezas diversas, o que traria, certamente, maiores transtornos a demanda.

Como ressalva Caio Mário da Silva Pereira “o Estado responde sempre perante a vítima, independentemente da culpa do servidor. Este, entretanto, responde perante o Estado, em se provando que procedeu culposa ou dolosamente”<sup>163</sup>.

No mesmo sentido Alexandre de Moraes:

Entendemos não haver a obrigatoriedade da denunciação da lide nessa hipótese, pois a Teoria do Risco Administrativo, adotada constitucionalmente, não exige demonstração de dolo ou culpa por parte do agente, sendo incabível e processualmente inadequado – em face da celeridade processual – discutir-se sua responsabilidade subjetiva que, repita-se, não excluirá a responsabilidade do Estado<sup>164</sup>.

Já à legitimação ativa é da própria parte prejudicada pelo atraso no processo, eis que esta, como regra geral, sofre diretamente os prejuízos oriundos da prestação tardia da jurisdição.

Todavia, em algumas hipóteses, terceiros podem sofrer os danos decorrentes de processo do qual não eram parte, como é o caso da liminar não

<sup>162</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 541.

<sup>163</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 133.

<sup>164</sup> MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002. p. 909.

<sup>165</sup> ARRUDA, Samuel Miranda. **O direito fundamental à razoável duração do processo**. Brasília: Brasília Jurídica, 2006. p. 244.

concedida a tempo na situação do fornecimento de medicamento (que acarretou no falecimento da pessoa), situação que legitima os familiares da vítima.

Como observa Samuel Miranda Arruda:

Obviamente o prejuízo pela violação do direito pode atingir reflexivamente terceiros, que não sejam necessariamente titulares do direito fundamental. Realmente, deve-se diferenciar o detentor do direito daquele que suporta, eventualmente, o fardo de sua violação<sup>165</sup>.

É o chamado dano moral reflexo ou de ricochete, que atinge o núcleo familiar mais próximo da vítima, o que legitima a propositura da ação, na medida em que sofrem abalo psíquico, neste caso decorrente da morte do ente querido.

Especificamente em relação a este exemplo, Caio Mario da Silva Pereira observa:

Falecendo ou ficando gravemente ferida uma pessoa, o dano pode atingir outra pessoa que o morto ou ferido socorria ou alimentava; ou em caso do dano moral, aquela que pela vítima cultivava afeição, e que sofreu os seus sofrimentos<sup>166</sup>.

Neste sentido é que se fundamentam as legitimidades neste aspecto, que decorrem dos verdadeiros laços de afetividade com a vítima da ineficácia da atividade jurisdicional, que não foi capaz de entregar a tutela pleiteada no momento oportuno e necessário a satisfação do direito.

Sobre o tema, já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça:

O sofrimento pela morte de parente é disseminado pelo núcleo familiar, como em força centrífuga, atingindo cada um dos membros, em gradações diversas, o que deve ser levado em conta pelo magistrado para fins de arbitramento do valor da reparação do dano moral. (STJ, REsp 1101213/RJ, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/04/2009, DJe 27/04/2009).

Desse modo, terá legitimidade ativa para propor ação de reparação de danos contra o Estado pelo atraso imotivado da jurisdição todo aquele que experimentar prejuízo concreto decorrente do mau funcionamento do serviço judiciário, mesmo que não seja ele o titular direto do direito fundamental da razoável

---

<sup>166</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. 9 ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 330.

duração do processo, quando se caracteriza o chamado dano reflexo ou em ricochete, que atinge terceiros com vínculos efetivos com o titular do direito subjetivo.

#### **4.7 A competência do Juízo**

Se a doutrina nacional é tímida ao tratar da responsabilidade do Estado pelo atraso injustificado do processo, em relação à competência do juízo para conhecer e julgar eventual demanda reparadora a dificuldade é ainda maior.

Efetivamente se mostra tema complexo, que envolve vários aspectos da atividade judiciária.

O artigo 100, inciso V, do Código de Processo Civil estabelece:

Art. 100. É competente o foro:  
V - do lugar do ato ou fato:  
a) para a ação de reparação do dano.

Seguindo-se esta regra o foro competente para o ajuizamento da ação de indenização seria o mesmo em que se verificou o dano, ocasionado em razão da demora do processo.

Entretanto, esta alternativa poderia acarretar em transtornos à solução do processo, sobretudo em Comarcas do interior dos Estados, em especial pelo envolvimento dos mesmos auxiliares da justiça (escrivão, juiz, secretários, etc) na solução da lide.

Uma solução a este impasse seria o reconhecimento da suspeição dos envolvidos, no entanto, tal caminho levaria em maior dificuldade a resolução do processo de indenização.

Lembrando também que haverá direcionamento do foro dependendo da origem do dano. Sendo o juízo responsável pelo atraso injustificado for de natureza federal, o foro competente para julgamento da ação será a Justiça Federal; sendo o dano decorrente de juízo estadual, este mesmo será o responsável pela solução da reparação de danos.

Nas decisões encontradas nos Tribunais estaduais, o foro competente utilizado tem sido o mesmo comum em casos que envolvem o Estado.

Diante deste panorama, face a dificuldade, talvez o melhor caminho seria atribuir a competência para demandas desta natureza aos Tribunais, através da criação de Câmaras especializadas na matéria.

Utilizando-se esta regra, um dano oriundo do Poder Judiciário do Paraná, de qualquer das Comarcas do Estado, a demanda seria dirigida diretamente ao Tribunal de Justiça, que julgaria o processo através da Câmara especializada. Do mesmo modo, sendo o dano causado por qualquer Subseção da Seção Judiciária do Paraná, no âmbito federal, o juízo competente para solução de eventual ação reparadora seria o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, através da Câmara especializada.

Há exemplos na legislação brasileira de competência direta do Tribunal, como ocorre nas hipóteses de ação rescisória, ao teor do artigo 485 do Código de Processo Civil.

Nesta linha de raciocínio, se o atraso decorrer de ato do próprio Tribunal de 2ª grau de jurisdição (Estadual ou Federal), os Tribunais Superiores (STJ ou STF) seriam os responsáveis pelo julgamento da ação, também através de Câmaras especializadas.

Mesmo porque, na concepção de Samuel Miranda Arruda, a norma se dirige, em especial, ao órgão responsável pelo julgamento:

Quando se pensa na existência de um direito à duração razoável do processo, é natural que se considere o órgão encarregado de julgá-los como o receptor principal deste comando. Evidentemente, quem deve atuar em tempo razoável é o sistema julgador, cabendo-lhe mais imediatamente, portanto, a preservação deste direito das partes que litigam perante si<sup>167</sup>.

Sendo assim, no panorama atual, a ação de reparação de danos deverá seguir as mesmas regras processuais pertinentes às ações indenizatórias em geral contra o Estado (União ou Estado Federado), levando-se em conta as competências territorial, funcional, de valor e matéria, de acordo com o Código de Processo Civil.

Todavia, buscando-se o melhor caminho na solução de ações desta natureza, sob a perspectiva de maior proteção ao direito do jurisdicionado lesado, poder-se-ia criar regra de competência especial, mediante o direcionamento das

---

<sup>167</sup> ARRUDA, Samuel Miranda. **O direito fundamental à razoável duração do processo**. Brasília: Brasília Jurídica, 2006. p. 264.

demandas aos Tribunais, que, através de Câmaras especializadas, julgariam os litígios.

Este mecanismo, que foi adotado pela legislação italiana, poderia servir de inspiração ao legislador brasileiro quando tratar da matéria.

Como observa Frederico Augusto Leopoldino Koehler:

O legislador brasileiro, quando vier a disciplinar o direito à razoável duração do processo no Brasil, poderá buscar inspiração na *Legge Pinto* italiana também no que tange à competência para o julgamento da ação reparatória relativa à lesão dessa garantia fundamental. Assim, pode a nova legislação prescrever a competência originária dos tribunais para as ações indenizatórias em pauta, como faz a citada lei italiana no seu artigo 30<sup>168</sup>.

Entretanto, consigna-se novamente que a ausência da previsão específica sobre o tema não impede a propositura da ação de reparação de danos em razão do atraso do processo, cabendo ao julgador considerar a legislação nacional existente e, neste particular, as regras de competência previstas no Código de Processo Civil.

#### **4.8 Dos argumentos contrários à responsabilização do Estado pela demora do processo e sua refutação**

Historicamente, a responsabilidade civil do Estado passou por profundas modificações, desde a defendida tese da irresponsabilidade até, nos dias atuais, com a adoção da teoria da responsabilidade objetiva.

Ocorre que, se a responsabilidade do Estado pelos atos administrativos foi aceita de forma mais rápida no meio jurídico nacional, encontrando-se atualmente pacificada, a responsabilização pelos danos decorrentes da atividade judiciária ainda encontra certa oposição por parte de alguns autores.

Todavia, os argumentos trazidos para defender a tese da irresponsabilidade ou mesmo, da responsabilidade limitada, são, salvo melhor entendimento, desprovidos de fundamentos jurídicos e científicos capazes de se sustentar por si só, como se demonstrará a seguir.

---

<sup>168</sup> KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. **A razoável duração do processo**. Salvador: Editora Podivm, 2009. p. 158.

O primeiro argumento contrário se baseia na soberania estatal e natureza da atividade.

A posição que defende a irresponsabilidade do Estado sob o argumento da soberania estatal e natureza da atividade é baseada, essencialmente, na máxima “the king can do not wrong”.

A tese levantada se refere à atividade jurisdicional como atividade essencial do Estado, portanto, um elemento de sua soberania, que não estaria submetida a eventual responsabilidade em caso de dano causado aos particulares.

Os defensores desse entendimento sustentam que a própria natureza da atividade jurisdicional é aplicar a lei ao caso concreto para solucionar um determinado litígio, sendo que, desse modo, sempre haverá uma parte prejudicada. Assim, se houver a atribuição ao Estado da responsabilidade pelo ato praticado, estar-se-ia possibilitando sempre que a parte prejudicada ingressasse com a demanda contra a entidade pública.

Como observa Hélio Tornaghi, nesse caso, os juízes ficariam “permanentemente expostos ao descontentamento da parte vencida e o foro se transformaria no repositório de ações civis contra eles”<sup>169</sup>.

A ideia central, portanto, está ligada ao fato de que, se a parte for prejudicada na esfera jurisdicional, através da prática de determinado ato, isso ocorrerá porque ela, na realidade, não tinha razão no direito que buscava, sendo, por consequência, inviável o ressarcimento.

No entanto, essa posição se mostra frágil a uma análise mais apurada, face a conjuntura normativa do Estado Democrático de Direito.

Em primeiro lugar, o Poder Judiciário não é soberano, mas sim e tão somente o Estado como um todo. Nas palavras de Cavalieri Filho “O Judiciário não é um super poder colocado sobre os outros”<sup>170</sup>. Os três poderes estão em pé de igualdade, pois o magistrado exerce uma função pública da mesma forma que um agente do Executivo ou Legislativo. Desse modo, aplicar a tese da irresponsabilidade ao Poder Judiciário levaria, conseqüentemente, a aplicação também ao Executivo, o que não prospera.

---

<sup>169</sup> TORNAGHI, Hélio. **Comentários ao código de processo civil**. 10. ed. vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 410.

<sup>170</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 182.

Ademais, soberania não é sinônimo de ausência de responsabilidade ou controle, pois, embora o Estado de Direito seja soberano, está sempre subordinado a lei, sem, contudo, abdicar dessa prerrogativa.

No que se refere à natureza da atividade, também não merece prosperar o argumento, pois, não obstante ser dever do magistrado aplicar a lei de forma correta ao caso concreto, muitas e não raras vezes, podem ocorrer desvios, que geram prejuízos a uma das partes. Assim, por certo que sempre haverá um prejudicado na demanda, mas nem todos estes terão direito a ação reparadora, mas sim e tão somente aqueles que sofrerem algum prejuízo diante de alguma conduta caracterizada como irregular (ato culposo ou doloso do julgador), ou, ainda, em razão da demora injustificada de solução do processo, pela deficiência da jurisdição.

Já o segundo argumento é fundado na coisa julgada.

Existe também na doutrina um argumento que sustenta a irresponsabilidade do Estado no caso de erro judicial ou atraso do processo sob o enfoque da coisa julgada. Seus defensores afirmam que as decisões possuem uma qualidade ou efeito especial, que é a sua imutabilidade. Diante disso, segundo seus adeptos, se a decisão é imutável não existe a possibilidade de ressarcimento de eventual prejuízo, sob o fundamento de que a coisa julgada faz lei entre as partes.

A atividade jurisdicional, portanto, nesse caso, seria soberana, sendo viável somente a sua discussão para eventual responsabilidade na hipótese de sentença passível de recurso ordinário ou extraordinário, quando o ressarcimento estaria numa situação acessória do recurso.

A coisa julgada, em especial a material, encontra sua concepção e seus fundamentos tanto na ordem jurídica quanto na ordem política. Nesta, a ideia está ligada ao fato de que, embora seja dada a parte a possibilidade de interpor inúmeros recursos, isso não pode conduzir a uma eternização dos conflitos, motivo pelo qual, em determinado momento, não se admite mais qualquer reclamação, justamente quando a situação declarada em sentença se torna definitiva.

No que se diz respeito à ordem jurídica, inúmeras teorias foram construídas em relação à coisa julgada: teoria da presunção de verdade (sentença presumidamente vista como correta); teoria da ficção de verdade (sentença imune a qualquer questionamento sobre a justiça nela contida); teoria da força legal e substancial da sentença (sentença vista como novo direito, nova situação

substancial independentemente da legislação existente); teoria da eficácia da declaração (coisa julgada se limita a parte declaratória da sentença); teoria da extinção da obrigação jurisdicional (sentença como cumprimento de dever do Estado, pelo encerramento da jurisdição); teoria da vontade do Estado (sentença como vontade do Estado e imposição de imutabilidade); e, ainda, teoria da qualificação dos efeitos da sentença (coisa julgada como qualidade dos efeitos e não como efeito propriamente dito).

Ocorre que, não obstante a possibilidade de impugnação das decisões mediante recursos, o sistema jurídico nacional criou meios alternativos e posteriores ao trânsito em julgado, como a revisão criminal, a ação rescisória, a ação anulatória de decisão homologatória, os embargos à execução e a correção de erro material.

Todavia, em respeito ao princípio da segurança jurídica e mesmo pelo objetivo do instituto da coisa julgada, esses meios se caracterizam pelo caráter da excepcionalidade, pois as situações de cabimento são taxativas e previstas em lei, além de estarem vinculadas a prazos decadenciais.

Diante disso, a coisa julgada não tem por si só a força de isentar o Estado de eventual responsabilidade por erro judicial ou atraso na jurisdição. Mesmo porque, o fato de ser o Estado condenado a pagar a indenização não leva necessariamente a mudança da decisão, a qual continuaria, na realidade, imutável.

Como observa Di Pietro:

Com efeito, o fato de ser o Estado condenado a pagar indenização decorrente de dano ocasionado por ato judicial não implica mudança na decisão judicial. A decisão continua a valer para ambas as partes; a que ganhou e a que perdeu continuam vinculadas aos efeitos da coisa julgada, que permanece inatingível. É o Estado que terá que responder pelo prejuízo que a decisão imutável ocasionou a uma das partes, em decorrência do erro judiciário<sup>171</sup>.

Neste contexto, os efeitos da decisão continuam valendo para as partes, sendo que cada sucumbente deverá cumprir o julgado conforme se impôs. Portanto, a coisa julgada representa a imutabilidade do comando da sentença, o que não impede, por certo, que a parte eventualmente lesada por uma decisão não tempestiva (ou mesmo equivocada) venha a discutir, em momento posterior e

---

<sup>171</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997. p. 419.

perante terceiros, se os danos causados tiveram origem no provimento judicial equivocado ou intempestivo.

Além disso, importante ressaltar que não fica o direito da parte a eventual ressarcimento limitado aos casos de modificação de sentença previstos no artigo 485 do Código de Processo Civil<sup>172</sup>, nem mesmo se impõe como requisito para ação de indenização a propositura de ação rescisória anterior, pois a análise de possível erro ou atraso na decisão poderá, sem dúvida, ser realizada na própria ação reparadora. A negligência do magistrado, por exemplo, é um caso típico de responsabilidade do Estado que não está presente nas situações previstas no citado dispositivo.

Ademais, existe a possibilidade de dano decorrente da demora em decisão interlocutória, a qual não está abrigada pelo manto da coisa julgada, razão pela qual esta não justifica a irresponsabilidade do Estado. Ainda, além do erro judicial, existe também a possibilidade de eventual dano causado por omissão ou denegação da prestação jurisdicional, hipótese em que o direito não advém de um provimento equivocado, mas da falta ou demora da prestação jurisdicional, não tendo relação com a coisa julgada.

Nesse passo, esse argumento é mais um favorável à responsabilidade, pois não seria razoável reparar somente o dano causado pelo erro propriamente dito, deixando a parte que foi prejudicada pela falta ou demora na prestação jurisdicional sem reparação, sob o argumento da coisa julgada.

O terceiro argumento diz respeito à falibilidade humana.

Os adeptos da irresponsabilidade ou responsabilidade diferenciada do Estado pelo erro judiciário ou atraso na entrega da jurisdição, sob o fundamento

---

<sup>172</sup> BRASIL. **Código de processo civil**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. Art. 485 - A sentença de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando:

I - se verificar que foi dada por prevaricação, concussão ou corrupção do juiz;

II - proferida por juiz impedido ou absolutamente incompetente;

III - resultar de dolo da parte vencedora em detrimento da parte vencida, ou de colusão entre as partes, a fim de fraudar a lei;

IV - ofender a coisa julgada;

V - violar literal disposição de lei;

VI - se fundar em prova, cuja falsidade tenha sido apurada em processo criminal ou seja provada na própria ação rescisória;

VII - depois da sentença, o autor obtiver documento novo, cuja existência ignorava, ou de que não pôde fazer uso, capaz, por si só, de lhe assegurar pronunciamento favorável;

VIII - houver fundamento para invalidar confissão, desistência ou transação, em que se baseou a sentença;

IX - fundada em erro de fato, resultante de atos ou de documentos da causa.

da falibilidade humana, sustentam que a própria natureza da atividade jurisdicional é falível, tendo em vista que o magistrado é pessoa humana como qualquer outra.

Diante disso, não poderia o juiz ou mesmo o Estado serem obrigados a ressarcir eventual prejuízo causado na prestação da atividade judiciária, pois o ato praticado é involuntário, diante da natureza humana.

Da mesma forma, defende-se que sendo a atividade jurisdicional uma questão interpretativa e não matemática, seria compreensível que não fosse sempre encontrada a melhor solução na aplicação da lei ao caso concreto. Com isso, as partes envolvidas, ao participarem de uma demanda judicial estariam se submetendo ao risco da falibilidade humana, não podendo reclamar eventual ressarcimento.

É como afirma Caio Mário “quem discute uma causa em juízo corre os riscos da falibilidade humana, e de que o juiz pode, na apreciação dos fatos ou na aplicação do direito, estar sujeito a erros”<sup>173</sup>.

Ocorre que o reconhecimento de que os magistrados podem se equivocar ao julgar, aplicando a lei de forma inadequada, não serve para sustentar a irresponsabilidade, pelo contrário, posto que constitui verdadeiro fundamento do direito a reparação.

Ademais, a falibilidade humana presente na atividade jurisdicional é a mesma que se faz presente nas outras atividades prestadas pelo Estado. Apesar de se reconhecer que a atribuição de decidir é das mais difíceis e complexas, não é por esse motivo que se deve cultivar a não responsabilização pelos atos praticados.

Mesmo porque, existem inúmeras outras atividades que necessitam de grande técnica e são de risco elevado, e nem por isso se cogita a possibilidade de não reparação de danos, seja pelo causador direito ou pelo próprio Estado.

Como observa Laspro “contra o argumento de que a atividade jurisdicional é falível por ser humana, argúi-se que todas as demais atividades, direta ou indiretamente, o são, não se questionando a existência da responsabilidade”<sup>174</sup>.

O quarto argumento trata da independência do magistrado.

---

<sup>173</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 152.

<sup>174</sup> LASPRO, Oreste Nestor de Souza. **A responsabilidade civil do juiz**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 118.

Outro argumento utilizado em favor da irresponsabilidade do Estado, refere-se à independência do magistrado. Para os seus defensores, a possibilidade de ressarcimento dada às partes seria uma forma de comprometer o juiz e o Poder Judiciário a um resultado da demanda, o que violaria sua independência.

Isso, segundo afirmam, traria prejuízo ao órgão, pois os julgadores ficariam temerosos em decidir de determinada forma ou tempo, posto que não poderiam ficar atrelados apenas às suas convicções sobre os fatos e o direito, mas teriam que se preocupar também com o resultado e a rapidez da demanda.

No entanto, a atribuição de eventual responsabilidade ao Estado não interfere, de modo algum, na independência do magistrado.

A autonomia da função jurisdicional, ao contrário do alegado, não resta abalada, pois o responsável é o Estado e não o juiz, justamente o que garante a autonomia do magistrado. Como observa Serrano Júnior “a independência da magistratura não é argumento viável para afirmar a irresponsabilidade do Estado, pois é precisamente porque a responsabilidade é do Estado e não do juiz que a independência do juiz estaria assegurada”<sup>175</sup>.

É como se o Estado fosse, em última análise, a barreira que protege a autonomia dos magistrados ou mesmo auxiliares da justiça, pois, como já mencionado, estes apenas serão responsabilizados em ação de regresso autônoma e posterior em caso de culpa ou dolo. Ao contrário, seria cogitar a legitimação de uma conduta dolosa que, por exemplo, cause dano, sob o argumento da independência, o que, certamente, não se sustenta num Estado Democrático.

Parte da doutrina, em destaque Laspro, defende que é facultado ao Estado decidir sobre o ajuizamento da ação de regresso contra o magistrado. No entanto, parece mais correto que seja obrigatório o ingresso da referida medida em caso de culpa *lato sensu* do juiz ou servidor, sob pena de desrespeito ao interesse público e prejuízo injustificável ao erário.

O quinto argumento contrário se justifica no princípio da separação de poderes.

Para os defensores desse fundamento, não deve haver a responsabilidade do Estado no caso de ato judicial, pois a separação de poderes,

---

<sup>175</sup> SERRANO JÚNIOR, Odoné. **Responsabilidade civil do Estado por atos judiciais**. Curitiba: Juruá Editora, 1996. p. 125.

presente em nosso sistema, levaria a conclusão de que, se o Executivo não pode interferir no Judiciário, do mesmo modo, não pode ser responsabilizado por seus atos.

Nesse sentido é o posicionamento de Silvío Rodrigues, segundo o qual:

A opinião prevalecente entre os escritores brasileiros é no sentido contrário, ou seja, no sentido de não ser o Estado responsável pelos danos derivados da atividade jurisdicional. Tal ponto de vista é o certo e decorre da idéia de independência de poderes que inspira nosso sistema constitucional. Se o Executivo não pode interferir na órbita do Judiciário, é óbvio, que não pode responder pelos atos por este praticados<sup>176</sup>.

Do mesmo modo que as demais justificativas, essa também não se sustenta. Em primeiro lugar, cumpre esclarecer que o Estado é uno, sendo que os poderes componentes de sua estrutura (Executivo, Legislativo e Judiciário), embora exerçam funções distintas o fazem em nome daquele. O poder do Estado é unificador da ordem jurídica, e, por isso, como não poderia ser diferente, é uno.

Ocorre que o exercício desse poder é realizado de forma estruturada por órgãos com funções específicas. O objetivo disso, segundo Alexandre de Moraes, “é a defesa do regime democrático, dos direitos fundamentais e da própria Separação de Poderes (...)”<sup>177</sup>.

No entanto, isso não significa que o poder do Estado se cinde, pelo contrário, ele continua uno. Desse modo, todos os órgãos continuam fazendo parte do Estado, e, justamente por isso, sob a sua responsabilidade.

Neste contexto, importante esclarecer que a expressão ‘separação de poderes’ é equivocada, pois, como expressa Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o que ocorre, na realidade, é a ‘divisão funcional do poder’, pois este é uno e exclusivo do Estado<sup>178</sup>. Diante disso, embora seja a ação ajuizada contra a Fazenda Pública, quem responde, em última análise, é o Estado, que representa o todo indissociável.

Contudo, o ressarcimento do dano pelo Estado não significa afronta ao princípio da separação de poderes, eis que, como exposto, o Poder Judiciário é parte do próprio Estado e, portanto, de responsabilidade deste.

---

<sup>176</sup> RODRIGUES, Sílvio. **Responsabilidade civil**. 19. ed. v. 4. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 88.

<sup>177</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 5. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 1999. p. 342.

<sup>178</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 131.

Especificamente em relação ao atraso na entrega da jurisdição, destacam-se, ainda, mais dois argumentos contrários à responsabilização do Estado pela demora da prestação jurisdicional.

Um argumento utilizado neste sentido consiste no fato de que ao se permitir a responsabilização nesta hipótese acarretaria numa procura muito grande ao Poder Judiciário, já deficitário na sua atuação.

Este argumento não pode prosperar, na medida em que não se pode justificar e permitir a violação de um direito fundamental (constitucionalmente garantido, art. 5º, LXXVIII) pelo simples fato de que haverá aumento significativo de demandas.

Ao contrário, deve o Judiciário se estruturar a fim de receber as demandas legitimamente promovidas, e não justificar a impossibilidade no aumento e dificuldade de resolução.

Ressalve-se o ocorrido após o advento da *Legge Pinto* na Itália, em 24/03/2001, pois somente de março de 2001 a setembro de 2002 foram ajuizadas 9.385 ações com base no novo diploma legal<sup>179</sup>.

Há consenso, no caso italiano, que o governo agiu, em decorrência da nova lei, fortemente para melhorar a estrutura e acelerar os julgamentos.

No que diz respeito ao aumento de demandas, posiciona-se Frederico Augusto Leopoldino Koehler:

Mesmo que venham em quantidade elevada e acarretem um acréscimo temporário nas estatísticas de processos pendentes de apreciação, as ações indenizatórias servirão como forte instrumento de pressão financeira sobre o Estado. A Administração Pública terminará por se convencer da melhor relação custo-benefício em investir no aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, em vez de sofrer condenações pecuniárias pela tramitação dos processos em tempo excessivo<sup>180</sup>.

No mesmo sentido, Vanessa Padilha Catossi:

<sup>179</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual** (nona série). São Paulo: Saraiva, 2007. p. 373-374.

<sup>180</sup> KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. **A razoável duração do processo**. Salvador: Editora Podivm, 2009. p 118.

<sup>181</sup> CATOSSO, Vanessa Padilha. **A demora na prestação jurisdicional como hipótese de responsabilização do Estado**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br>>. Acesso em: 04 maio 2012.

Dessa forma, não aproveita ao Estado o argumento segundo o qual o Poder Judiciário está sobrecarregado, há falta de juízes e a estrutura é precária, para que se exima do dever legal de prestar a tutela jurisdicional em um lapso temporal razoável, pois – insista-se – tomou para si o monopólio da jurisdição, com o que, elevada à categoria de serviço público, deve ser oferecida com um mínimo de qualidade, em obediência ao princípio da legalidade<sup>181</sup>.

Fica, neste contexto, evidenciado que justificativas relacionadas ao aumento de procura ao Judiciário, ou mesmo que envolvem sua estrutura deficitária, não servem para infirmar o direito fundamental à razoável duração do processo.

Outro argumento contrário se vincula a reserva do possível, no sentido de que não seria viável ao Estado atender com perfeição tudo que a sociedade almeja, em especial sob prisma econômico- financeiro.

Neste sentido a doutrina de Juvêncio Vasconcelos Viana, para quem poderão existir limites reais à realização da duração razoável do processo, em decorrência da ausência de recursos públicos. Trata-se da ideia da ‘reserva do possível’ como excludente de responsabilidade do Estado. Segundo entende o autor, algumas dificuldades financeiras e orçamentárias, desde que comprovadas, conforme a situação, podem afastar o dever de reparação pelo ente público<sup>182</sup>.

Posição contrária é adotada por Frederico Augusto Leopoldino Koehler:

Nos lindes desta obra, entende-se correta a posição contrária. A Administração Pública está obrigada a garantir a tutela jurisdicional com a rapidez que permita a duração razoável dos processos, ainda quando a dilação se deva a carências estruturais de organização judicial, pois não é possível restringir o alcance e o conteúdo deste direito, dado o lugar que a reta e eficaz prestação da tutela jurisdicional ocupa em uma sociedade democrática<sup>183</sup>.

Igualmente, este argumento não é plausível no Estado de Direito, pois, em sendo admitido, significaria a legitimação da ineficiência e da violação de direito.

---

<sup>182</sup> VIANA, Juvêncio Vasconcelos. **Efetividade do Processo em Face da Fazenda Pública**. São Paulo: Editora Dialética, 2003, p. 268.

<sup>183</sup> KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. **A razoável duração do processo**. Salvador: Editora Podivm, 2009. p. 111.

Sobre o aspecto financeiro, sabe-se que existe orçamento razoável destinado ao Judiciário, que, adequadamente aplicado, pode ser suficiente para melhorar sua estrutura e qualidade de atuação.

Lembrando que, inclusive, já se discute a possibilidade de ingerência do Judiciário na elaboração do orçamento público, se este realizado de modo ineficaz a garantir determinados direitos fundamentais.

Sobre o tema, destaca-se o posicionamento de Luciane Moessa de Souza:

Se os direitos fundamentais demandam recursos materiais para sua universalização, não se pode negar a existência de deveres para o Estado em matéria de instituição e arrecadação de tributos, bem como de uma adequada distribuição dos mesmos no momento da elaboração orçamentária. Se deveres existem, é imperativo reconhecer que a legitimidade para invocar o seu descumprimento e a respectiva aplicação de sanções<sup>184</sup>.

Ademais, a reserva do possível não pode ser óbice a garantia do mínimo existencial, no que se encaixa, em alguns casos, a discussão judicial.

Isto quer dizer que em muitas discussões judiciais o objeto principal é vinculado a dignidade da pessoa humana, princípio atrelado ao mínimo para a garantia de uma existência digna.

Mesmo porque, como observa Carlos Henrique Ramos “o acesso efetivo à justiça, enquanto paradigma instrumental, integra uma concepção mais ampla do princípio da dignidade da pessoa humana”<sup>185</sup>.

Trata-se na realidade de espécie de transposição da teoria do mínimo existencial para o processo, como conteúdo essencial do direito que fica fora da ‘reserva do possível’, sendo, assim, efetivamente exigível do Estado<sup>186</sup>.

Samuel Miranda Arruda sobre o tema sustenta:

---

<sup>184</sup> SOUZA, Luciane Moessa de. **Reserva do possível x mínimo existencial**: o controle de constitucionalidade em matéria financeira e orçamentária como instrumentos de realização dos direitos fundamentais. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br>>. Acesso em: 20 out 2012.

<sup>185</sup> RAMOS, Carlos Henrique. **Processo civil e o princípio da duração razoável do processo**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 127.

<sup>186</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 258.

<sup>187</sup> ARRUDA, Samuel Miranda. **O direito fundamental à razoável duração do processo**. Brasília: Brasília Jurídica, 2006. p. 311.

Diz-se também que o estrito cumprimento deste direito fundamental dos litigantes depende, principalmente, do dispêndio de recursos que o Estado não possui. Neste último caso, o argumento utilizado procura, por vias transversas, dar um caráter meramente programático aos dispositivos que asseguram o direito. Com frequência essas assertivas são desconsideradas pelos tribunais que, embora louvando o esforço do poder público, compreendem que o cumprimento de uma obrigação básica não pode ser tão facilmente escamoteado, apenas com fundamento em genéricos protestos de dificuldade econômica e ausência de estrutura material<sup>187</sup>.

Resta, assim, evidenciado que os argumentos contrários à responsabilização do Estado pelo atraso do processo não se justificam, sendo refutados mediante a análise cuidadosa das normas do ordenamento jurídico pátrio, em especial os preceitos elencados na Constituição Federal de 1988.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo permitiu entender que o direito fundamental previsto no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, não se refere somente ao direito de acesso à justiça, mas sim e, sobretudo, ao direito a uma justiça justa.

Por outras palavras, não basta ao Estado acolher as demandas que lhe são levadas pelo cidadão, é necessário também que ele as julgue de modo adequado, visando o resultado prático e útil.

Neste sentido, ganha relevância a concepção do processo como instrumento para que isto seja realmente possível. Ou seja, é o processo visto meio para a garantia dos direitos fundamentais previstos no texto normativo constitucional.

No entanto, para atingir tal finalidade, o processo deve ser efetivo. Efetividade que compreende uma prestação jurisdicional adequada, justa e tempestiva.

Assim, o momento da satisfação do direito passa a ser elemento essencial do ideal de justiça, pois, em certas situações, o atraso do processo pode acarretar em exclusão social, especialmente em relação aos carentes, que tem menor poder de resistência ao tempo.

O cidadão passou a ter, deste modo, um direito fundamental à razoável duração do processo, ao teor do artigo 5º, inciso LXXVIII, do texto constitucional (implementado pela Emenda Constitucional n. 45/2004), noção ligada diretamente à satisfação do direito e não ao tempo propriamente dito.

Mesmo porque não se poderia conceber em um Estado Democrático de Direito a inobservância de princípios fundamentais a sua manutenção, como o devido processo legal e a ampla defesa, em privilégio apenas da celeridade do processo.

Contudo, não se pode também esquecer do tempo de duração do processo como elemento essencial de uma jurisdição justa, em especial quando a realização da justiça se vincula diretamente ao elemento temporal.

Diante disso, é possível constatar que a justiça tardia, em certas ocasiões, representa, inequivocadamente, a própria denegação da justiça.

Portanto, quando se caracteriza a violação ao direito fundamental à razoável duração do processo, legitima-se a possibilidade de ingresso com ação de reparação de danos contra o Estado, viabilizando-se a compensação do prejuízo experimentado pelo jurisdicionado.

Lembrando que a responsabilidade do Estado pelos seus órgãos e agentes passou por profundas transformações ao longo dos séculos, desde a concepção inicial de irresponsabilidade até o reconhecimento da possibilidade da pretensão indenizatória.

O mesmo se verificou no Brasil, que, depois de algumas divergências, consagrou no artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal, a responsabilidade do Estado pela conduta dos seus agentes.

Mesmo diante da previsão expressa, ainda se divergiu sobre a abrangência do referido dispositivo, a fim de conceber se a responsabilidade era por todos os seus órgãos (Executivo, Legislativo e Judiciário) ou apenas restrita a algum deles.

Neste ínterim, no início apenas se admitia a responsabilidade do Estado no âmbito administrativo, sendo excetuados os outros órgãos. Todavia, esse entendimento foi superado, de modo a aplicar a responsabilidade também ao Poder Judiciário e Legislativo, embora encontre, nessas hipóteses, maior resistência na doutrina e, em especial, na jurisprudência nacional.

Apesar disso, como se pôde verificar, todos os argumentos levantados com a finalidade de justificar eventual irresponsabilidade do Estado pela atividade jurisdicional não se sustentam, pois, diante das regras do sistema jurídico brasileiro, não há possibilidade de isentar o Estado de responsabilidade em razão de dano causado no Poder Judiciário.

O artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal de 1988 estabelece, de forma expressa, que as pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros.

Nota-se que o dispositivo constitucional não faz qualquer distinção entre os órgãos do Estado, referindo-se apenas aos seus agentes, por isso, não há motivo para limitar essa responsabilidade ao Poder Executivo.

Ademais, no mesmo dispositivo, houve a substituição da expressão 'funcionário' por 'agente', o que acarretou numa abrangência maior, de forma a

alcançar todos os agentes. Assim, sendo o magistrado ou o servidor um agente público, eis que exercem função pública através de investidura e em nome do Estado, este, torna-se também, via de consequência, responsável pelos atos daqueles.

Além disso, ressalta-se que o serviço judiciário nada mais é do que espécie do gênero serviço público, uma vez que presentes os requisitos que o caracterizam, tais como: monopólio pelo Estado, que não o delega aos particulares, com exceção à arbitragem; exercido por pessoa colocada na função mediante concurso e recebendo remuneração; e que age em nome do Estado.

Do mesmo modo, os argumentos contrários à responsabilidade do Estado pela atuação do Judiciário não se sustentam a uma análise mais apurada das normas previstas no ordenamento jurídico nacional, bem como dos ideais presentes no Estado Democrático de Direito.

Neste contexto, embora o direito ao processo em tempo razoável já fosse uma garantia presente no ordenamento jurídico nacional (Pacto de São José da Costa Rica, integrado à ordem jurídica pátria através do Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992), o novo preceito constitucional (artigo 5º, LVXXIII) consagrou expressamente o direito fundamental do cidadão à razoável duração do processo, norma de aplicabilidade imediata.

Diante disso, conclui-se que o Estado responde diretamente pelos prejuízos oriundos do mau funcionamento da atividade judiciária, no que se inclui o atraso injustificado na entrega da prestação jurisdicional, devendo ressarcir às vítimas através de uma justa indenização, tendo somente a possibilidade de ação de regresso contra o magistrado ou auxiliar da justiça responsável, em respeito ao Estado Democrático de Direito e as normas do sistema jurídico nacional.

## 6 REFERÊNCIAS

ARRUDA, Samuel Miranda. **O direito fundamental à razoável duração do processo**. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. Embargos à execução contra Fazenda Pública: ausência de efeito suspensivo e imediata expedição do precatório. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XIII, n. 47, p. 27-31, out./dez. 2009.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. **Recursos Extraordinários no STF e no STJ: conflito entre interesses público e privado**. Curitiba: Juruá Editora, 2009, p. 204.

BALESTERO, Gabriela Soares. A celeridade processual e a padronização das decisões com as súmulas vinculantes: o direito ao contraditório. **Revista de Estudos Jurídicos**, UNESP, Franca, Brasil, eISSN 2179-5177, a. 15, n. 22, 2011. Disponível em: <<http://periodicos.franca.unesp.br>>. Acesso em: 15 out 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, João. **Razoável duração do processo civil**. Disponível em: <<http://www.lfg.com.br>>. Acesso em: 11 maio 2012.

BATISTA NETO, Dilson Cavalcanti; PESSOA, Flávia Moreira Guimarães. **Direitos fundamentais e a razoável duração do processo**. Disponível em: <<http://www.diritto.it>>. Acesso em: 11 maio 2012.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Efetividade do processo e técnica processual**. São Paulo: Malheiros, 2006.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CAPPELLETTI, Mauro. O problema da reforma do processo civil nas sociedades contemporâneas. In: MARINONI, Luiz Guilherme (Org.). **O processo civil contemporâneo**. Curitiba: Juruá, 1994.

CATOSSI, Vanessa Padilha. **A demora na prestação jurisdicional como hipótese de responsabilização do Estado**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br>>. Acesso em: 04 maio 2012.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

CINTRA, A. C. de A.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R. **Teoria Geral do Processo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CRETELLA JÚNIOR, José. **A responsabilidade do Estado por atos judiciais**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. São Paulo: Saraiva, 1996.

DERGINT, Augusto do Amaral. **Responsabilidade do Estado por atos judiciais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

\_\_\_\_\_. **Responsabilidade do Estado por atos judiciais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos do Processo Civil Moderno**. 4. ed., São Paulo: Malheiros, 2000, I, t.2.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

FERREIRA, Simone Rodrigues. A efetividade do direito fundamental à razoável duração do processo. **Revista IOB de Direito Civil e Processual Civil**, São Paulo, v.9, n.53, p.140-152, maio 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FIGUEIRA JUNIOR, Joel Dias. **Responsabilidade civil do Estado-Juiz**. Curitiba: Juruá, 1995.

FRIEDE, Reis. **Curso de direito constitucional e de teoria geral do Estado**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

GIACOIA, Gilberto. Justiça e dignidade. **Argumenta – Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica**, Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, n. 2, p. 19-20, 2002.

GIOLO JÚNIOR, Cildo. Responsabilidade civil do Estado: as origens e a classificação da responsabilidade estatal. **Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil**. Porto Alegre: Síntese, v. 1, n. 1, 1999.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**. 7. ed. atual e ampliada de acordo com o novo Código Civil. São Paulo: Saraiva, 2002.

GRECO, Leonardo. Garantias Fundamentais do Processo: o processo justo. In: **Estudos de Direito Processual**. Campos dos Goytacazes: Faculdade de Campos, 2005.

GRECO FILHO, Vicente. **Direito processual civil**. v. 1.19. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

GREGÓRIO, Rita de Cássia Zuffo. **A responsabilidade civil do Estado-juiz**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br>>. Acesso em 25 jan. 2012.

HENDGES, Carla Evelise Justino. A responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional. **Revista da Associação dos Juízes Federais do Rio Grande do Sul (AJUFERGS)**. Disponível em: <<http://www.ajufergs.org.br>>. Acesso em: 10 maio 2012.

HOFFMAN, Paulo. **Razoável duração do processo**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

\_\_\_\_\_. O direito a razoável duração do processo e a experiência italiana. In: Wambier, Teresa Arruda Alvim et al. (Orgs.) **Reforma do Judiciário: primeiras reflexões sobre a Emenda Constitucional n. 45/2004**. São Paulo: RT, 2005.

HOTE, Rejane Soares. A garantia da razoável duração do processo como direito fundamental do indivíduo. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, n. 10, 2007.

JUCOVSKY, Vera Lúcia. **Responsabilidade civil do Estado pela demora da prestação jurisdicional**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

KRAEMER, Eduardo. **A responsabilidade do Estado e do magistrado em decorrência da deficiente prestação jurisdicional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. **A razoável duração do processo**. Salvador: Editora Podivm, 2009.

LASPRO, Oreste Nestor de Souza. **A responsabilidade civil do juiz**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

LIPPMANN JUNIOR, Edgard Antônio. O monopólio jurisdicional e o razoável tempo de tramitação do processo: uma proposta para sua concreção. **Revista CEJ**, Brasília, v. 12, n. 43, p.57-66, out. 2008.

LOPES JR., Aury; BADARÓ, Gustavo Henrique. **Direito ao Processo Penal no Prazo Razoável**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela antecipatória, julgamento antecipado e execução imediata da sentença**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

\_\_\_\_\_. **Novas linhas do processo civil**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

\_\_\_\_\_. **O direito à tutela jurisdicional efetiva na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais**. Disponível em: <<http://marinoni.adv.br>>. Acesso em: 07 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. **Curso de processo civil: teoria geral do processo**. v. 1. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MARTINS, Sandro Gilbert. **A defesa do executado por meio de ações autônomas**: defesa heterotópica. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Marco Aurélio. O Judiciário e a Litigância de Má-Fé. **Revista Prática Jurídica**, Brasília, Ano I, nº 2, mar. 2002.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo**, Salvador, Brasil, n. 10, maio/junho/julho, 2007, ISSN 1981-1861. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista>>. Acesso em: 19 maio 2012.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional**. 5. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 1999.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Comentários ao código de processo civil**. 7. ed. vol.4. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

\_\_\_\_\_. A Duração dos Processos: alguns dados comparativos: **Revista Emerj**, v. 7, n. 26, p. 55, 2004.

\_\_\_\_\_. Tendências contemporâneas do direito processual civil. In: **Temas de direito processual**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

\_\_\_\_\_. **Temas de direito processual** (nona série). São Paulo: Saraiva, 2007.

NERY JR, Nelson. NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal comentada e legislação extravagante**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

NICOLITT, André Luiz. **A duração razoável do processo**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

PEREIRA FILHO, Benedito Cerezzo. Um código novo ou uma nova reforma ampla?. **Jornal Gazeta do Povo**, Curitiba, 09 abr. 2010. Caderno Vida e Cidadania: Justiça. p. 12.

RAMOS, Carlos Henrique. **Processo civil e o princípio da duração razoável do processo**. Curitiba: Juruá, 2008.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. EC n. 45: acesso à justiça e prazo razoável na prestação jurisdicional. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al(Coord.). **Reforma**

**do Judiciário primeiras reflexões sobre a Emenda Constitucional n.º 45/2004.** São Paulo: RT, 2005.

RODRIGUES, Sílvio. **Responsabilidade civil.** 19. ed. v. 4. São Paulo: Saraiva, 2002.

SANTOS, Carlos Fernando Fecchio dos. Princípio da celeridade processual. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 98, n. 887, p. 37-56, set. 2009.

SCABORA, Filipe Casellato. Responsabilidade civil do Estado e a morosidade processual. **Revista Eletrônica de Direito**, UNESP, Franca, São Paulo, Brasil, vol 1, n. 1, 2010. eISSN 2179-4359. Disponível em: <<http://periodicos.franca.unesp.br>>. Acesso em: 1º abril. 2012.

SERRANO JÚNIOR, Odoné. **Responsabilidade civil do Estado por atos judiciais.** Curitiba: Juruá Editora, 1996.

\_\_\_\_\_. A obrigação do Estado de indenizar os danos decorrentes do mau funcionamento dos serviços judiciários. **Argumenta – Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica**, Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, n. 1, p. 175, 2001.

SILVA, Juary C. **A responsabilidade do Estado por atos judiciais e legislativos:** teoria da responsabilidade unitária do Poder Público. São Paulo: Saraiva, 1985.

SOUZA, Gelson Amaro de. Direitos humanos e processo civil. **Argumenta – Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica**, Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, n. 5, p. 22, 2005.

SOUZA, Luciane Moessa de. **Reserva do possível x mínimo existencial:** o controle de constitucionalidade em matéria financeira e orçamentária como instrumentos de realização dos direitos fundamentais. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br>>. Acesso em: 20 out 2012.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

TAVARES, Fernando Horta. Acesso ao direito. Duração razoável do procedimento e tutela jurisdicional efetiva nas Constituições brasileira e portuguesa. In: MACHADO, Felipe Daniel Amorim; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de (coords.). **Constituição e Processo.** Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

THEODORO JUNIOR, Humberto. Direito fundamental à razoável duração do processo. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da OPET**, Faculdades OPET, Curitiba, 2011. ISSN 2175-7119. Disponível em: <<http://www.anima-opet.com.br>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

TORNAGHI, Hélio. **Comentários ao código de processo civil.** 10. ed. vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

TUCCI, José Rogério Cruz e. **Tempo e processo.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

\_\_\_\_\_. Garantias constitucionais do processo e eficácia da sentença arbitral. In: PEREIRA, César Augusto G.; TALAMANI, Eduardo. **Arbitragem e Poder Público**. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. Garantias constitucionais da duração razoável e da economia processual no projeto do código de processo civil. **Revista de Processo**, São Paulo, v.36, n.192, p. 193-208, fev. 2011.

VAZ, Maurício Seraphim; BRASIL JÚNIOR, Samuel Meira. Eficácia imediata da tutela jurisdicional: causa de insegurança jurídica ou efetividade ao direito fundamental à razoável duração do processo?. **Revista de Processo**, São Paulo, v.37, n.205, p. 251-266, mar. 2012.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos. **Efetividade do Processo em Face da Fazenda Pública**. São Paulo: Editora Dialética, 2003.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Aspectos polêmicos da antecipação da tutela**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1997.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e a sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini e DINAMARCO, Cândido Rangel (coords.). **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.