

**Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP**

**Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em**

**Direito Processual Civil**

**VICTOR COSTA ADJUTO**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM  
DECORRÊNCIA DA MOROSIDADE PROCESSUAL**

**BRASÍLIA**

**2012**

**VICTOR COSTA ADJUTO**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM  
DECORRÊNCIA DA MOROSIDADE PROCESSUAL**

Monografia apresentada como requisito à  
obtenção do título de Especialista em Direito  
Processual Civil, no Curso de Pós-Graduação  
*Lato Sensu* do Instituto Brasiliense de Direito  
Público – IDP

**BRASÍLIA**

**2012**

**VICTOR COSTA ADJUTO****A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM  
DECORRÊNCIA DA MOROSIDADE PROCESSUAL**

Monografia apresentada como requisito à  
obtenção do título de Especialista em Direito  
Processual Civil, no Curso de Pós-Graduação  
*Lato Sensu* do Instituto Brasiliense de Direito  
Público – IDP

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_/\_\_/\_\_, com  
menção\_\_\_\_(\_\_\_\_\_).

Banca Examinadora:

---

Presidente: Prof.

---

Integrante: Prof.

---

Integrante: Prof.

### DEDICATÓRIA

Esta obra é dedicada aos meus pais, pelo amor e afeto, ao meu avô José (in memorian), e às minhas avós Julieta (in memorian) e Mariinha, pelo carinho disponibilizado ao longo de minha vida.

Dedico também a toda minha família, especialmente à minha namorada Natália. E como não poderia deixar de ser, aos meus professores do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

#### AGRADECIMENTOS

Agradeço aos amigos, sempre presentes em minha vida, e pela força e incentivo que recebi de cada um, nos momentos em que mais necessitei.

Aos colegas deste curso, que contribuíram para minha formação.

## RESUMO

O tema da responsabilidade civil do Estado em decorrência da morosidade processual tem sido, nos últimos anos, objeto de discussão pela sociedade brasileira, por parte da doutrina, pela jurisprudência e também pelos operadores do direito. Já há vasta jurisprudência relativa a erros ou omissões da Administração Pública que causem danos ao particular. Entretanto, não há posicionamento favorável por parte dos Tribunais acerca da responsabilização do Estado em decorrência da morosidade processual. O objetivo do trabalho é identificar se o Estado pode ou não ser responsável pelos danos decorrentes da atividade jurisdicional morosa. A jurisprudência pátria, ao contrário da doutrina, não admite, em regra, a responsabilidade do Estado pelos atos jurisdicionais. A morosidade da justiça se dá por muitos fatores, entre eles o aumento das demandas, o acúmulo de processos, a falta de pessoal e de juízes e, principalmente, pela falta de estrutura do Poder Judiciário. A irresponsabilização, defendida pela jurisprudência, poderá num futuro não muito distante ceder à tese defendida pela doutrina, com a finalidade de se fazer justiça àqueles que são prejudicados pela atuação morosa por parte do Poder Judiciário. Entretanto, não significa que a sociedade deva manter-se inerte. Deve sim cobrar do Estado que cumpra sua função de provimento jurisdicional, pois, apesar da expressa determinação constitucional no sentido de que a prestação deve ser eficiente, o aparelhamento estatal é deficiente, o que não permite que o Estado cumpra integralmente a sua função.

Palavras-chave: responsabilidade civil, prestação jurisdicional, atividade jurisdicional morosa, dano.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
<b>1 A RESPONSABILIDADE CIVIL.....</b>	<b>8</b>
<b>1.1 Considerações Iniciais .....</b>	<b>8</b>
<b>1.2 A Responsabilidade Civil do Estado .....</b>	<b>10</b>
<b>1.3 Teoria da Irresponsabilidade do Estado .....</b>	<b>12</b>
<b>1.4 Teorias Civilistas.....</b>	<b>12</b>
<b>1.5 Teorias Publicistas .....</b>	<b>13</b>
<b>1.6 A Responsabilidade Civil do Estado no Brasil.....</b>	<b>16</b>
<b>2 DO PODER JUDICIÁRIO .....</b>	<b>19</b>
<b>2.1 Função Jurisdicional .....</b>	<b>24</b>
<b>2.2 Atividade Judicial Administrativa e Jurisdicional .....</b>	<b>25</b>
<b>2.3 A Atividade Judiciária como Serviço Público.....</b>	<b>26</b>
<b>2.4 O Direito à Jurisdição .....</b>	<b>28</b>
<b>3 RESPONSABILIDADE DECORRENTE DA DEMORA NA PRESTAÇÃO DA JURISDIÇÃO .....</b>	<b>30</b>
<b>3.1 Principais Causas que Contribuem para a Morosidade Judicial.....</b>	<b>24</b>
<i>3.1.1 Número de Juízes Incompatíveis com as Demandas Jurisdicionais .....</i>	<i>24</i>
<i>3.1.2 Burocracia na Tramitação e Excesso de Recursos .....</i>	<i>25</i>
<b>3.2 Possíveis Soluções para a Morosidade Judicial .....</b>	<b>26</b>
<b>4 RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO PELA DEMORA NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL .....</b>	<b>28</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>33</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>36</b>
<b>ANEXO I.....</b>	<b>38</b>
<b>ANEXO II.....</b>	<b>41</b>

## INTRODUÇÃO

Atualmente o Poder Judiciário tem sido alvo de críticas em virtude da morosidade processual.

A Justiça no Brasil encontra-se numa situação calamitosa onde o acúmulo de processos nos fóruns e tribunais, o excesso de recursos, a falta de juízes e pessoal (serventuários, peritos, analistas, etc.), as instalações precárias e obsoletas e, principalmente o aumento de ações, contribuem para essa morosidade.

A função jurisdicional é de suma importância para o perfeito funcionamento do Estado, pois, de acordo com o previsto no art. 5º da Magna Carta, é por seu intermédio que o cidadão tem acesso a um dos principais direitos fundamentais, que é o princípio do livre acesso ao judiciário e que garante ao cidadão a composição dos seus conflitos, semeando a paz entre as pessoas.

Para que isso ocorra, deve-se oferecer uma estrutura compatível com uma prestação jurisdicional eficaz. O objetivo do Estado é garantir a convivência harmônica entre os membros da sociedade. Ao não desempenhar suas atribuições com a devida efetividade, o Estado-Juiz gera prejuízos aos jurisdicionados.

Após a Constituição Federal de 1988, a população, cada vez mais consciente dos seus direitos, passou a cobrar mais do Estado, seja por meio da função legislativa, reivindicando leis no sentido de garantir mais cidadania e bem estar social, seja por meio da função administrativa, na busca da melhoria dos serviços públicos essenciais (saúde, educação, segurança), seja por meio do Poder Judiciário, detentor do monopólio da justiça, a fim de que este forneça a tutela jurisdicional, fazendo valer os seus direitos.

O objetivo desta monografia é analisar a possibilidade de punição do Estado-Juiz por responsabilização extracontratual.

O artigo 37 § 6º da Carta Magna fundamentou a responsabilidade civil do Estado. Tal dispositivo diz respeito à obrigação de o Estado indenizar o prejudicado quando este sofrer algum dano causado por seus agentes.

É lamentável que ainda persista em alguns tribunais o entendimento de que o Estado não é responsável por danos causados a terceiros em decorrência de uma atividade jurisdicional morosa e ineficaz.

Por questões culturais, a atuação dos magistrados é pouco questionada, principalmente com relação à cobrança de prazos para a solução dos litígios.

Tal afirmativa fica evidenciada pela jurisprudência ainda contida no sentido de reconhecer a responsabilidade dos magistrados em decorrência de danos resultantes de uma prestação jurisdicional intempestiva.

Pretende-se levantar junto ao meio acadêmico a cultura de que o Estado é responsável pelos atos judiciais/morosidade processual que causem danos a terceiros, devendo, por isso, ser objetivamente responsabilizado por eles.

Esse entendimento está em consonância com a Constituição Federal, lei maior do ordenamento jurídico.

O presente trabalho abrangeu o estudo da doutrina e da jurisprudência. Busca-se a confirmação de que, se amplamente reconhecida pelos tribunais, essa modalidade de reparação civil será efetiva na busca pela eficiência do Poder Judiciário.

Este trabalho é composto de quatro partes. Primeiramente, será apresentado um estudo acerca da responsabilidade civil e da responsabilidade civil do Estado, abordando a evolução através dos tempos. A segunda parte aborda questões sobre o Poder Judiciário. Na terceira parte são levantadas algumas questões que contribuem para a morosidade processual e apresentadas soluções possíveis para tornar o processo judicial menos moroso e mais eficaz. A quarta e última parte desta monografia versa sobre a responsabilização do Estado pela demora na prestação jurisdicional, com enfoque na doutrina majoritária que admite a responsabilidade, porém há divergências quanto a esta responsabilidade ser objetiva ou subjetiva.

Enfim, a responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional é de suma importância na medida em que o Estado adquire consciência de seus erros e da necessidade de encontrar soluções que levem a uma justiça verdadeira e eficaz, garantindo, assim, uma sociedade livre, justa e democraticamente organizada.

# 1 A RESPONSABILIDADE CIVIL

## 1.1 Considerações Iniciais

A palavra responsabilidade, no sentido etmológico, deriva do latim *respondere* – responder a alguma coisa. Tem idéia de obrigação, encargo.

O dicionário Aurélio da língua portuguesa define a responsabilidade como a qualidade ou condição de responsável.

No sentido jurídico, é o dever de responder pelos próprios atos e os de outrem, sempre que estes atos violem os direitos de terceiros, protegidos por lei, e de reparar os danos causados.

Antônio Queiroz Telles, ensina que “a noção de responsabilidade implica a idéia de resposta, [...] com o sentido de responder, replicar” (TELLES, apud CARVALHO FILHO, 2006, p.457).

O Direito, ao tratar da responsabilidade, leva a crer que alguém deve responder em virtude de algum fato precedente perante a ordem jurídica. O fato que gera a responsabilidade varia de acordo com a norma jurídica que o confere. Dessa forma, há tipos diferentes de responsabilidade.

Assim, se a norma jurídica tem natureza penal, a consumação do fato gerador acarreta a responsabilidade penal.

Com efeito, se a norma é de direito civil, a responsabilidade é civil e, se o fato consumidor estiver contido numa norma administrativa, a responsabilidade será administrativa.

Tal como direito à reparação, a responsabilidade civil surgiu em época relativamente recente da história do direito.

Alguns doutrinadores consideram que foi a *lex aquilia* a fonte principiológica e normativa mais relevante para a consolidação da responsabilidade civil.

Responsabilidade Aquiliana é aquela que provém da lei, chamada também de extracontratual. Aquiliana, como homenagem ao tribuno Aquilius que, em Roma, teve a iniciativa de propor uma lei sobre o tema. Este tipo de responsabilidade está em oposição a responsabilidade contratual, que é aquela derivada, logicamente, do contrato.

A *lex aquilia* foi um plebiscito aprovado no final do século III, a C, que atribuía ao titular de bens o direito de obter o pagamento em dinheiro de quem tivesse destruído ou deteriorado.

Semeou o princípio de que se pune a culpa por danos injustamente provocados, independente de relação obrigacional preexistente.

Dessa forma, a idéia de culpa é centralizadora nesse instituto de reparação, passando ela a ser punível se traduzida pela imprudência, imperícia, negligência, ou ainda pelo dolo.

Segundo Martinho Garcez Neto, “coube à Escola do Direito Natural ampliar o conceito da *lex aquilia*. Dessa maneira, quando os juristas equacionaram que o fundamento da responsabilidade civil encontrava-se na esfera da quebra do equilíbrio patrimonial provocado pelo dano”, a teoria da reparação dos danos foi perfeitamente compreendida (GARCEZ NETO, apud VENOSA, 2004, p.23).

O tema responsabilidade civil é um dos mais problemáticos do ponto de vista jurídico, pois “a cada atentado sofrido pelo homem à sua pessoa ou ao seu patrimônio, constitui um desequilíbrio de ordem moral ou patrimonial, tornando imprescindível a criação de soluções” (DINIZ, 2002, p.3).

Toda manifestação da atividade que acarreta prejuízo traz consigo o problema da responsabilidade, sendo a fonte geradora da responsabilidade civil o restabelecimento do equilíbrio violado pelo dano.

No campo da responsabilidade civil a conduta que reflete a obrigação de indenizar deve ser identificada.

A responsabilidade pode ser direta ou indireta. A primeira diz respeito ao próprio causador do dano e a segunda se refere a terceiro que, de uma forma ou outra está ligado ao ofensor.

Se o agente causador do dano não puder ser identificado, este restará irressarcido e a vítima suportará o prejuízo. O que o ordenamento jurídico busca é no sentido de que todos os danos sejam reparados.

Pode ser ainda contratual ou extracontratual. Esta é decorrente de ação ou omissão, lícita ou ilícita, atribuíveis ao Estado ou aos seus agente e aquela quando decorrente de avença contratual.

Segundo Rodrigo César Rebello (REBELLO, 2005, p. 187):

Parte da doutrina a nomina de ‘responsabilidade civil da Administração’, como sinônima de ‘responsabilidade civil do Estado’. Acertada a segunda opção: a Administração não possui personalidade jurídica; quem a detém é o Estado, ou as pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); a elas é atribuída a responsabilidade.

O Estado, atuando sob o Direito, é responsável por suas ações ou omissões sempre que, infringindo a ordem jurídica, lesarem a terceiros. Como pessoa jurídica que é somente pode ser responsabilizado civilmente, pois é inimputável criminal e disciplinarmente.

## **1.2 A Responsabilidade Civil do Estado**

No Direito Privado, o dever de indenizar decorre de um ato ilícito, contrário à lei. Dessa forma, desmembrou-se a disciplina pertinente à responsabilidade.

Percebe-se pelo que reza o artigo 186 do Código Civil ao declarar que “aquele que por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a repará-lo”.

Alguns autores se referem à matéria sob outros títulos: responsabilidade patrimonial do Estado, responsabilidade civil da Administração, responsabilidade civil extracontratual da Administração Pública, responsabilidade civil extracontratual do Estado.

A responsabilidade civil do Estado diz respeito “à obrigação a este imposta de reparar danos causados a terceiros em decorrência de suas atividades ou omissões” (MEDAUAR, 2004, p. 433).

No Direito Administrativo “a responsabilidade pode decorrer de atos ou comportamentos que, embora lícitos, causem a pessoas determinadas ônus maior do que o imposto aos demais membros da coletividade” (DI PIETRO, 2007, p.595).

Na lição de Lucas Rocha Furtado (FURTADO, 2007, p.1001),

(...) a responsabilidade civil do Estado alcança todas as situações em que o exercício de atividades lícitas ou ilícitas desenvolvidas pelas pessoas jurídicas de Direito Público ou pelas pessoas de Direito Privado prestadoras de serviços públicos viole direitos dos particulares causando-lhes prejuízo material ou moral.

Dessa forma, a responsabilidade extracontratual do Estado surge em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos, gerando para este a obrigação de reparar os danos causados a terceiros.

É importante ressaltar que a responsabilidade civil é distinta da responsabilidade administrativa do Estado. Esta, “consiste na submissão da organização estatal ao dever jurídico-político de prestar informações e contas por suas ações e omissões e de corrigir imperfeições verificadas em sua conduta” (JUSTEN FILHO, 2006, p.805).

Conforme Rodrigo César Rebello (REBELLO, 2005, p. 187):

Distingue-se, ainda, o dever de ressarcir (ressarcimento) do dever de indenizar (indenização). O ressarcimento decorre de ato ilícito; a indenização é devida mesmo em face de ato lícito que cause dano a terceiro. O Estado responde por atos lícitos e ilícitos dos quais resulte dano a interesse jurídico de outrem.

Portanto, verifica-se a diferença existente entre a responsabilidade civil e a responsabilidade administrativa, todavia, conclui-se que mesmo com essa distinção, fica o Estado obrigado a reparar os danos causados a terceiros.

### **1.3 Teoria da Irresponsabilidade do Estado**

Durante muito tempo, a regra adotada consagrava a irresponsabilidade do poder público pelos danos oriundos da atividade de seus agentes, ou seja, o Estado não tinha qualquer responsabilidade pelos prejuízos que a ação ou a omissão de seus “funcionários” causassem a terceiros.

Essa teoria, que era a base dos Estados absolutistas, fundava-se na idéia de soberania, no princípio de que o Estado tem por finalidade precípua a tutela do direito. “Qualquer responsabilidade atribuída ao Estado, significaria colocá-lo no mesmo nível que o súdito, em desrespeito a sua soberania” (DI PIETRO, 2007, p. 595).

Excluía a responsabilidade do civil do Estado sob o fundamento da “soberania”: “o rei não erra”, “o rei não pode fazer mal”, eram seus princípios.

A teoria da irresponsabilidade não prevaleceu por muito tempo. A idéia de que o Estado, ente todo poderoso, era insuscetível de causar danos e não ser responsável foi combatida por sua evidente injustiça

Todavia, em uma certa fase da evolução da teoria da irresponsabilidade estatal, passou-se a admitir a responsabilidade pessoal do funcionário, entretanto mantida a irresponsabilidade do Estado.

### **1.4 Teorias Civilistas**

No início do século XIX, o abandono da teoria da irresponsabilidade marcou o surgimento da doutrina da responsabilidade do Estado no caso de ação culposa de seus agentes.

Adotavam-se os princípios do Direito Civil, baseados na idéia de culpa e se funda em critérios do direito civil (privado), impondo-se a responsabilidade pelos atos de gestão editados pelo Estado, mas excluindo a possibilidade de obrigação decorrente de atos de império.

Para fins de responsabilidade, havia que se distinguir os atos de gestão e os atos de império.

Os atos de império eram os praticados pela Administração com todas as prerrogativas e privilégios de autoridade e impostos ao particular unilateral e coercitivamente independentemente de autorização judicial. Eram regidos por um direito especial, exorbitante do direito comum.

Os atos de gestão eram aqueles praticados pela Administração para a conservação de desenvolvimento do patrimônio público e para gestão de seus serviços.

Em síntese, nos atos de gestão a atuação do Estado é próxima dos particulares, por isso submete-se ao regime de responsabilização civil; dos atos de império, porém, resulta evidente a soberania do Estado, não se sujeitando ao mesmo tratamento.

A distinção era necessária, pois se passou a admitir a responsabilidade civil somente quando decorrentes de atos de gestão, distinguindo-se, assim, a pessoa do rei (onipotente, o que não erra - *the king can do no wrong* -, que praticaria os atos de império).

Dessa forma, se o Estado produzisse um ato de gestão, poderia ser civilmente responsabilizado, porém, se fosse produzido um ato de império, não haveria a responsabilização.

Tratava-se de uma maneira de abrandamento da irresponsabilidade do Estado, tendo havido grande oposição a essa teoria pela dificuldade ou mesmo impossibilidade de se dividir a personalidade do Estado no sentido de enquadrar como atos de gestão aqueles praticados pelo Estado na administração do patrimônio e na prestação dos seus serviços. Nem sempre era fácil distinguir se o ato era de império ou de gestão.

Alguns autores continuam apegados à doutrina civilista. Continuam aceitando a responsabilidade estatal desde que demonstrada a culpa.

É a teoria da culpa civil ou da responsabilidade subjetiva.

## **1.5 Teorias Publicistas**

As teorias de responsabilidade do Estado segundo os princípios do direito público tiveram como marco, em 1873, em Bordeaux, na França, o famoso caso Blanco:

Ágnes foi atropelada ao atravessar a rua por uma vagonete da Cia Nacional de Manufatura do Fumo, de exploração do Estado.

O pai da menina promoveu ação civil de indenização, baseado no princípio de que o Estado é civilmente responsável por prejuízos causados a terceiros em razão de ação danosa de seus agentes.

Suscitado o Conflito de Atribuições entre a jurisdição comum e a administrativa, o Tribunal de Conflitos decidiu que a demanda deveria ser resolvida pelo Tribunal Administrativo, haja vista tratar-se de apreciação de responsabilidade decorrente de funcionamento de serviço público.

O Tribunal entendeu que a responsabilidade do Estado não poderia reger-se pelo Código Civil, em virtude de se sujeitarem a regras especiais, as quais variavam conforme as necessidades do serviço e a obrigação de conciliar os direitos do Estado com os direitos privados.

A partir desse fato, começaram a surgir as teorias de cunho publicístico para explicar a responsabilidade do Estado por ato de seu agente.

Segundo Rodrigo César Rebello (2005, p.189)

As teorias publicistas (ou de direito público) afirmam a responsabilidade civil do Estado independentemente da culpa do agente ou do próprio Estado, bastando a comprovação da falha na prestação do serviço público ou o reconhecimento de que algumas atividades não são dissociadas da possibilidade de causar dano.

Pela teoria da culpa do serviço (*faute du service*) ou da Culpa Administrativa, o lesado não precisaria identificar o agente estatal causador do dano. Passou-se a falar da culpa do serviço público.

A idéia de culpa do funcionário era desvinculada da responsabilidade do Estado. Entretanto, diferenciava-se a culpa individual do funcionário da culpa anônima do serviço.

A culpa individual do funcionário era respondida por ele. A culpa anônima do serviço, isto é, no caso em que o funcionário não é identificável e se considerava que o serviço funcionou mal, incidia a responsabilidade estatal.

Havia três hipóteses de ocorrência da culpa do serviço público: quando o serviço não funcionou (omissão); quando o serviço funcionou mal; e, quando funcionou atrasado. Em qualquer dessas hipóteses, ocorrendo danos, incidia a responsabilidade do Estado, independentemente de apreciação da culpa do funcionário.

Essa teoria constituiu o ponto de partida para a adoção das teorias publicistas, passando a tratar do dever do Estado de ressarcir os danos causados a particulares.

Com vistas a dar maior proteção ao administrado, o Conselho de Estado Francês passou a admitir a responsabilidade objetiva do Estado.

Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO, 2007, p. 979-80) define a responsabilidade objetiva como:

(...) a obrigação de indenizar que incumbe a alguém em razão de um procedimento lícito ou ilícito que produziu uma lesão na esfera juridicamente protegida de outrem. Para configurá-la basta, pois, a mera relação causal entre o comportamento e o dano.

A teoria da responsabilidade objetiva do Estado passou a conferir maior benefício ao lesado. A idéia da culpa é substituída pelo nexo de causalidade entre o funcionamento do serviço público e o dano causado ao administrado. Bastaria que o interessado comprovasse a relação causal existente entre o fato e o dano em decorrência de fatos lícitos ou ilícitos. Demonstrada a culpa da vítima, ou a ausência de nexo de causalidade, exclui-se a responsabilidade civil do Estado.

Segundo Rodrigo César Rebello (REBELLO, 2005, p. 190):

o risco administrativo não autoriza o reconhecimento inexorável da responsabilidade civil do Estado, admitindo formas de exclusão (culpa da vítima, ausência de nexo de causalidade, força maior), ao contrário do risco integral.

O fundamento da responsabilidade objetiva é a teoria do risco, baseada no princípio da igualdade de ônus e encargos sociais.

A justificar a adoção da teoria do risco administrativo tem-se a “solidariedade social”, na medida em que todos devem contribuir para a reparação dos danos causados pela atividade administrativa.

Segundo Cretella Junior: “O Estado é uma verdadeira empresa em funcionamento. Ao funcionar corre riscos e estes devem ser suportados pela empresa, que é o Estado”. (CRETELLA JUNIOR, 2003, p.71).

O Estado tem que arcar com um risco natural em razão de suas atividades. Por ser mais poderoso, à maior quantidade de poder haveria o correspondente risco maior.

Constitui também fundamento da responsabilidade objetiva do Estado, além, do risco, o princípio da repartição dos encargos. Assim, o Estado ao ser condenado a reparar os prejuízos do lesado, não seria o sujeito pagador direto; os valores indenizatórios seriam resultantes da contribuição feita por cada um dos integrantes da sociedade (CARVALHO FILHO, 2006, p.462).

Dessa maneira, os cidadãos de uma determinada comunidade devem participar das vantagens e desvantagens comuns aos seus membros, pois, com o pagamento dos impostos, beneficiam-se com as partes positivas do serviço público.

Com efeito, se a atividade administrativa causa dano a qualquer administrado, um que seja, rompe-se o equilíbrio social, cabendo ao Estado compor o prejuízo sofrido, mediante recursos públicos, os quais o administrado lesado também concorreu.

## **1.6 A Responsabilidade Civil do Estado no Brasil**

A Constituição Federal de 1946 adotou, em seu artigo 194, caput e § único, o dever do Estado de ressarcir os prejuízos causados a terceiros.

Prevê o citado artigo, *in verbis*:

Art 194 - As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros.

Parágrafo único - Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes.

Dessa forma, o risco assumiu posição decisiva para obrigar o Estado a responder na seara civil pelos danos causados a terceiros no desempenho das atividades públicas.

A regra de que a demonstração de culpa para que o Estado ressarcisse os prejuízos por ele causados foi abandonada. A culpa não é mais o elemento essencial ensejador do dever de indenizar.

Conclui-se que a Constituição Federal de 1946 consagrou a teoria da responsabilidade objetiva do Estado. “Parte-se da idéia de que, se o dispositivo só exige culpa ou dolo para o direito de regresso contra o funcionário, é porque não quis fazer a mesma exigência para as pessoas jurídicas” (DI PIETRO, 2007, p.601).

A Constituição Federal de 1988 no § 6º do artigo 37 instituiu a regra geral acerca da responsabilidade civil do Estado, conforme transcrição abaixo:

Art.37 [...]

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos 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.

Assim, de acordo com o mencionado parágrafo, a regra da responsabilidade objetiva exige:

- que se trate de pessoa jurídica de direito público ou de direito privado prestadora de serviços públicos;
- que as entidades de direito privado prestem serviços públicos (excluindo as entidades da Administração Indireta que executem atividade econômica de natureza privada);
- que haja dano causado a terceiros em decorrência da prestação de serviço público (nexo causal);
- que o dano seja causado por agente das pessoas jurídicas mencionadas no item “a”, abrangendo todas as categorias, de agentes políticos,

administrativos ou particulares em colaboração com a Administração, sem se interessar o título sob o qual prestam o serviço;

- que o agente, ao causar o dano, aja nessa qualidade (agindo no exercício de suas funções).

Registre-se que a Administração é responsabilizada somente por atos ou omissões de agentes identificados. Porém, mesmo sem a possibilidade de atribuição de agente algum, nos casos de danos de agentes não identificados, ainda assim a Administração arca com o ressarcimento do dano.

Como demonstrado pela Constituição Federal de 1988 no §6º do seu artigo 37, acolheu a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas por danos causados aos particulares, ressalvando, todavia, o direito de regresso do Estado ao agente público causador do dano.

## **2 DO PODER JUDICIÁRIO**

Conforme o artigo 2º da Carta Magna, o Poder Judiciário é um dos três poderes do Estado. Este poder, juntamente com o Legislativo e o Executivo, divididos e distribuídos por vários órgãos, estabelece um sistema de freios e contrapesos.

### **2.1 Função Jurisdicional**

O artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, confiou somente ao Poder Judiciário o exercício da função jurisdicional, pois a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

“A finalidade da função jurisdicional, confiada ao Poder Judiciário em caráter monopolista e substitutivo, consiste na manutenção da paz e da ordem social, na realização da justiça, a fim de verem satisfeitos os interesses da sociedade que compõe o Estado”. (DERGINT, 1994, p. 93).

É aplicando o direito ao caso concreto, vale dizer, julgando, que o Estado-juiz estará exercendo essa jurisdição, sua função precípua.

A jurisdição é inerte, somente pode ser exercida mediante provocação. Por meio de um processo (de uma ação) movimenta-se o aparelho jurisdicional em direção a uma sentença, que é o ponto culminante da atividade jurisdicional.

“A atividade ou função jurisdicional manifesta-se, em essência, pelo julgamento ou ato jurisdicional. O ato jurisdicional, clímax do funcionamento dos serviços judiciários, pode produzir danos os mais variados” (CRETELLA JUNIOR, 1998, p.143).

O desempenho da atividade jurisdicional estatal não se reduz à prolação da sentença de mérito, abrange também toda a atividade judiciária [...] “A sentença não é um ato isolado no processo, mas sim a síntese de todos os atos que para ela convergem. todo e qualquer ato jurisdicional (isto é, coligado ao exercício da jurisdição) é potencialmente apto a deflagrar a responsabilidade estatal” (DERGINT, 1994, p. 97).

### **2.2 Atividade Judicial Administrativa e Jurisdicional**

Conforme já exposto, ao Poder Judiciário incumbe a função específica da tutela jurisdicional, ou seja, dirimir os conflitos que lhe são apresentados, dizendo o direito.

Entretanto, o Poder Judiciário também pratica atos judiciais de conteúdo administrativo.

Na lição de José Cretella Júnior (1988) a função jurisdicional (aqui no sentido contencioso) não esgota toda a função judicial.

O Poder Judiciário realiza, também, atos administrativos, ou melhor, atos da jurisdição voluntária, graciosa ou administrativa. Desse modo, a função judicial é gênero, de que a função jurisdicional e a atividade administrativa do magistrado constituem espécies.

Para Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco (2002, p.159-60), o “Judiciário não se limita ao exercício da jurisdição, que é sua função precípua, mas exerce também funções legislativas e administrativas” . Os atos judiciais materialmente administrativos são aqueles relativos ao autogoverno da Magistratura, que está previsto no artigo 96 da Constituição Federal de 1988.

No que interessa à responsabilidade civil, Hely Lopes Meirelles ( 2005, p. 639) leciona que “quanto aos atos administrativos praticados por órgãos do Poder Judiciário, equiparam-se aos demais atos da Administração e, se lesivos, empenham a responsabilidade civil objetiva da Fazenda Pública”. Já com relação aos atos judiciais, prega a irresponsabilidade, ressalvando, contudo, os atos judiciais típicos (sentença), ex vi do art. 5º, LXXV, da Constituição Federal.

A doutrina majoritária, afirma que o Poder Judiciário, quer exercendo a sua função jurisdicional contenciosa (aplicação do direito ao caso concreto), quer exercendo sua função administrativa não contenciosa ou voluntária, em qualquer uma das funções, pode causar danos ao administrado, casos que ensejam a responsabilidade do Estado e a conseqüente obrigação de indenizar, em decorrência de ato danoso ocorrido.

### **2.3 A Atividade Judiciária como Serviço Público**

Nos primórdios, os conflitos entre os homens eram dirimidos por meio da vingança privada, espécie de autotutela. Posteriormente, estes cederam uma parcela de sua liberdade, com o fito de conformar o Estado, ficando a cargo deste prover as necessidades

básicas da comunidade.

Dessa forma, a tutela jurisdicional passou a fazer parte da seara dos serviços públicos, apresentando-se o Estado como titular da atividade jurisdicional, com verdadeiro monopólio. É necessário delinear o conceito de serviço público, no qual está ínsita a atividade judiciária.

Inicialmente os autores adotavam três critérios para definir o conceito de serviço público, são eles:

- o critério subjetivo ou orgânico, que leva em consideração o órgão ou entidade provedores da utilidade, logo serviço público seria aquele prestado por aqueles entes estatais;
- o objetivo ou material, que se baseia no objeto da atividade exercida, constituindo-se serviço público aquele que atende as necessidades coletivas; e,
- o formal, que considera o regime jurídico, ou seja, o serviço público seria aquele regido pelas normas de direito publicista.

Com base nesses argumentos, inúmeras definições foram elaboradas, restando enumerar as principais e mais importantes.

Para Hely Lopes Meirelles (2005, p.323), "serviço público é toda aquela prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado".

Já, no entender de Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 656),

Serviço público é toda a atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob o regime de Direito Público - portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.

Di Pietro (2007, p. 90) define o serviço público como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus

delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”.

Resta evidente que a aceção de serviço público não se cinge à atividade administrativa do Estado. Ela abrange o serviço judiciário que, em verdade, é uma espécie do gênero serviço público, este devendo funcionar de maneira perfeita, regular, contínua e sem a menor falha, para que a coletividade possa se beneficiar do seu funcionamento..

## **2.4 O Direito à Jurisdição**

O direito à jurisdição é o direito público subjetivo assegurado ao cidadão, de exigir do Estado à prestação da atividade jurisdicional, conforme dispõe no art. 5º incisos XXXIV alínea “b” e XXXV , da Constituição Federal.

Segundo Humberto Theodoro Jr. (2001, p. 30), "estabeleceu-se a jurisdição, como o poder que toca ao Estado, entre as atividades soberanas, de formular e fazer atuar praticamente a regra jurídica concreta que, por força do direito vigente, disciplina determinada situação jurídica".

Não basta que se assegure o acesso aos órgãos provedores da jurisdição. É necessário que ela seja efetivamente prestada, como nos demais serviços públicos, com eficiência e presteza, tentando atender de forma ágil e eficaz às pretensões dos litigantes.

Por óbvio, a prestação jurisdicional não se dá, tão somente, com a prolação da sentença. Também se dá nos provimentos cautelares e antecipatórios, principalmente pela maior participação do magistrado na condução satisfatória do processo.

Portanto, é clara a idéia de que a jurisdição, do mesmo modo que os demais serviços públicos constituem um direito básico e subjetivo do cidadão e, como tal, dá ensejo a todas as conseqüentes responsabilidades do Estado.

### **3 RESPONSABILIDADE DECORRENTE DA DEMORA NA PRESTAÇÃO DA JURISDIÇÃO**

O Judiciário vem sofrendo, ao longo dos anos, severas críticas sobre a sua efetiva operacionalidade, sendo a morosidade o ponto mais combatido e repudiado.

É anseio de toda a sociedade que o Poder Judiciário solucione as lides que lhes são levadas de maneira ágil, eficaz e segura.

A demora e omissão no provimento da prestação jurisdicional têm sido firmemente criticada e reprovada.

De forma bastante coerente Marinoni (2000, p.32) indica:

Problema não menos significativo para o estudo do acesso à justiça é o da duração dos processos. A lentidão da justiça civil deve exigir cada vez mais atenção dos estudiosos do processo civil. É óbvio que a morosidade processual estrangula os direitos fundamentais do cidadão. E o pior é que, algumas vezes, a morosidade da justiça é opção dos próprios detentores do poder. O uso arbitrário do poder, sem dúvida, caminha na razão proporcional inversa da efetividade da tutela jurisdicional .

Esse é o entendimento majoritário dos doutrinadores, tais como Aliomar Baleeiro, Adalício Nogueira, que defenderam a responsabilidade objetiva do Estado pela morosidade:

Se o Estado responde, segundo antiga e iterativa jurisprudência, pelos motivos multitudinários, ou pelo “fato das coisas” do serviço público, independentemente de culpa de seus agentes, com mais razão deve responder por sua omissão ou negligência em prover eficazmente ao serviço da Justiça, segundo as necessidades e reclamos dos jurisdicionados, que lhes pagam impostos e taxas judiciárias específicas, para serem atendidos. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6205&p=3>>. Acesso em: 16 abr. 2012

Também tratando da matéria, posicionou-se a Desembargadora Federal do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, Marisa Ferreira dos Santos, quando atuava na Justiça Federal de São Paulo:

A morosidade da Justiça é a causa maior de seu descrédito pelo jurisdicionado: causa angústia, insatisfação. O poder Judiciário, constitucionalmente investido na função da composição de conflitos, ao demorar para dar seu veredicto, acaba, ele mesmo, por ser causa de mais

insatisfação e, conseqüentemente, de mais conflito. A Constituição Federal de 88 assegura o acesso à Justiça. Ao lado da garantia constitucional do direito de ação está a triste realidade da tramitação morosa dos processos, que fulmina os direitos fundamentais do cidadão, acaba com as esperanças do jurisdicionado e aumenta o descrédito na Justiça. A justiça brasileira está congestionada. Por quê? Porque lhe falta infra-estrutura mínima para funcionar e ser eficiente: instalações adequadas, funcionários qualificados, juízes em número suficiente e leis processuais menos burocráticas. Mas, acima de tudo, é necessário que o próprio Estado seja o primeiro a cumprir a Lei, e não o maior causador de seu descumprimento. O jurisdicionado não pode pagar por essa situação lamentável em que nos encontramos. Cabe à União velar e zelar para que os serviços públicos, inclusive o serviço judiciário sejam eficientes; cabe a esse ente político a criação de condições para que esse serviço seja bem prestado. De nada adianta o trabalho insano de juízes e funcionários se a estrutura em que se assentam não é adequada ao serviço que devem prestar. Mas, repito, o jurisdicionado não deve pagar por isso. Continua ele a ter direito à prestação jurisdicional eficaz, ou seja, apta à solução dos conflitos. Se a União, ente político incumbido da prestação do serviço, não o põe à disposição do jurisdicionado de modo eficiente, e se dessa deficiente atuação sobrevém dano, incumbe-lhe indenizar. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6205&p=3>>. Acesso em: 16 abr. 2009

### **3.1 Principais Causas que Contribuem para a Morosidade Judicial**

É de dez anos a média de duração entre o início e o término de uma ação, a qual é ocasionada por vários fatores, tais como: burocracia na tramitação, excesso de recursos, número de Juízes incompatíveis com a demanda jurisdicional, entre outros.

A Reforma do Poder Judiciário, através na Emenda Constitucional 45/2004, atacou apenas algumas causas legais, tendo como foco principal o controle externo do Judiciário e a aplicação da Súmula Vinculante, esquecendo-se das causas estruturais.

#### *3.1.1 Número de Juízes Incompatíveis com as Demandas Jurisdicionais*

Nesse diapasão é crescente o entendimento doutrinário e jurisprudencial, embora ainda muito combatido, no sentido de responsabilizar o Estado pela demora injustificada que cause prejuízo aos litigantes e a terceiros.

Assim, não há diferença entre um erro propriamente dito, que cause prejuízos à parte, e a omissão sem causa legítima na prestação da tutela que, de igual modo, ocasione dano. Aliás, o dano é o fator determinante para conformar o dever de reparar do Estado, sendo prescindível sua origem.

Nesse sentido, posicionou-se o Egrégio Superior Tribunal de Justiça: “Indenização - Fazenda Pública. Mesmo em caso de decisão judicial morosa, não cabe responsabilidade civil do Estado por falta de serviço, quando a demora tem causa justificada” (STJ, RDA, 90:140).

Conforme se depreende da jurisprudência supra, somente a justificativa válida da demora tem o condão de elidir o dever de reparar do Estado.

Tal justificativa tem sido encontrada pelo Estado e pelos magistrados, com fito de se eximirem da reparação, em virtude do grande número de processos que são trazidos ao Poder Judiciário.

Porém, o número de processos que impossibilite o rápido oferecimento da prestação jurisdicional só constitui defesa para elidir a responsabilidade dos magistrados, nunca a do Estado-Juiz, pois este tem o dever de aparelhar a justiça, a fim de evitar a aludida demora.

Numa tentativa de solucionar esse problema, o Governo propôs o Controle Externo do Judiciário através da Emenda Constitucional 45/2004.

Mesmo sendo de pouca ou nenhuma aplicação prática, o inciso LXXVIII do artigo 5º, da Constituição Federal inserido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, assegura a celeridade processual.

Além do mais, prevê o artigo 93, da Constituição Federal, em seus incisos XIII e XV que o número de juízes será proporcional a efetiva demanda judicial e à respectiva população, garantindo a distribuição imediata dos processos.

### *3.1.2 Burocracia na Tramitação e Excesso de Recursos*

Não se pode negar, que a morosidade judicial está intimamente ligada às saídas jurídicas que o Código de Processo Civil possibilita às partes.

A tramitação de um processo, desde a fase inicial de conhecimento até a recursal, é bastante ampla e complexa, podendo arrastar o processo por muito tempo.

A morosidade processual é um dos principais fatores que causam a morosidade judicial, atrasando a resolução dos litígios, gerando a perda de eficiência das decisões judiciais, e, principalmente, contribuindo para a falta de confiança nos Tribunais.

A grande diversidade de recursos existentes em nosso ordenamento jurídico possibilita o retardamento da efetivação da Justiça, sendo o que mais se comenta pelas pessoas leigas em direito.

Não se pretende eliminar a possibilidade de recorrer, porém, critica-se a existência de tantas formas de procrastinação para evitar a coisa julgada e a execução da sentença.

O Estado é o maior cliente do Poder Judiciário brasileiro, o que prejudica ainda mais a situação da morosidade, haja vista a previsão processual que concede a este benefício nos prazos processuais.

Segundo o Código de Processo Civil, em seu artigo 496, existem oito tipos de recursos, quais sejam: apelação, agravo de instrumento, embargos infringentes, embargos de declaração, embargos de divergência, recurso ordinário, recurso especial e recurso extraordinário.

Verifica-se, portanto, a necessidade de uma profunda alteração na legislação processual e na disciplina dos processos.

O valor das custas recursais, uniforme para todos os processos, independe do valor ou complexidade da causa, estimula consideravelmente a possibilidade de se continuar no litígio, mesmo sem amparo do direito, apenas servindo para retardar a aplicação da Justiça.

### **3.2 Possíveis Soluções para a Morosidade Judicial**

Torna-se necessário eliminar recursos protelatórios, instâncias desnecessárias, proporcionar boas condições de trabalho, informatizando o Judiciário, instalando mais Varas especializadas, valorizando a magistratura com critérios objetivos para remoção e promoção por merecimento, enfatizando o peticionamento eletrônico, a atuação da

Justiça Arbitral, entre outras, devendo sempre observar o princípio do contraditório e da ampla defesa.

A aplicação da Lei de Arbitragem, nº 9.307/96, é um instrumento bastante útil na solução de litígios de bens disponíveis, já que não existe a possibilidade de recursos, sendo a decisão do árbitro irrevogável.

O árbitro não precisa ser advogado, nem juiz, mas apenas um profissional especializado na área do litígio.

O processo previsto na Lei de Arbitragem leva em média seis meses para ser concluído. As custas do processo são únicas e a remuneração dos árbitros depende do valor da causa. Quanto maior a causa, maior o percentual.

Verifica-se que não há a necessidade de se ampliar o número de comarcas e varas cíveis e criminais. Deve o Judiciário aumentar o número de Juízes.

Dois magistrados para cada vara contribuiriam sobremaneira para a conclusão eficaz dos conflitos.

É necessário conscientizar que um acordo significa um processo a menos.

As partes podem entabular um acordo mediante uma maior insistência do juiz, o qual pode resolver o conflito de um modo mais rápido, seguro e vantajoso.

Os recursos sem argumentos novos, sem motivação, têm apenas o intuito de adiar a efetivação da Justiça e devem ser repelidos pelos magistrados.

Nesse sentido, os Desembargadores dispõem do artigo 557 do Código de Processo Civil, o qual confere poder ao Relator para decidir solitariamente a questão, quando se tratar de recurso meramente protelatório ou manifestamente improcedente.

Assim reza o novel artigo, in *verbis*:

Art. 557. O relator negará seguimento a recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior. (Redação dada pela Lei nº 9.756, de 17.12.1998)

§ 1º-A Se a decisão recorrida estiver em manifesto confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior, o relator poderá dar provimento ao recurso. (Incluído pela Lei nº 9.756, de 17.12.1998)

§ 1º Da decisão caberá agravo, no prazo de cinco dias, ao órgão competente para o julgamento do recurso, e, se não houver retratação, o relator apresentará o processo em mesa, proferindo voto; provido o agravo, o recurso terá seguimento. (Incluído pela Lei nº 9.756, de 17.12.1998)

§ 2º Quando manifestamente inadmissível ou infundado o agravo, o tribunal condenará o agravante a pagar ao agravado multa entre um e dez por cento do valor corrigido da causa, ficando a interposição de qualquer outro recurso condicionada ao depósito do respectivo valor. (Incluído pela Lei nº 9.756, de 17.12.1998)

Infelizmente, tais decisões de segundo e terceiro grau de jurisdição, ainda podem ser atacadas pelo agravo de instrumento, forçando a subida do recurso.

Ademais, torna-se indispensável realizar outra correção, condizente ao Acórdão unânime, que também não deveria gerar nenhum tipo de recurso à instância superior, muito menos processo em que o assunto já esteja com entendimento pacificado no respectivo Tribunal.

Outro fator importante para o combate à morosidade judicial é a regra processual prevista no artigo 285-A do Código de Processo Civil.

Art. 285-A. Quando a matéria controvertida for unicamente de direito e no juízo já houver sido proferida sentença de total improcedência em outros casos idênticos, poderá ser dispensada a citação e proferida sentença, reproduzindo-se o teor da anteriormente prolatada.

§ 1º Se o autor apelar, é facultado ao juiz decidir, no prazo de 5 (cinco) dias, não manter a sentença e determinar o prosseguimento da ação.

§ 2º Caso seja mantida a sentença, será ordenada a citação do réu para responder ao recurso.

Esta norma estipula que, quando a matéria controvertida for unicamente de direito e no juízo já houver sido proferida sentença de total improcedência em outros casos idênticos, poderá ser dispensada a citação e proferida sentença, reproduzindo-se o teor da anteriormente prolatada:

#### **4 RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO PELA DEMORA NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL**

A prestação jurisdicional ineficaz, tardia e morosa, tem levado o Judiciário ao descrédito, inibindo o cidadão de procurar legalmente os seus direitos, acarretando insegurança e fazendo com que a população procure fazer a Justiça com as próprias mãos, motivando o aumento dos problemas sociais.

A reparação dos prejuízos ocasionados por morosidade na resolução dos processos no desempenho da função jurisdicional avocada pelo Estado é entendimento absolutamente pacífico. Seja em relação à violação de direitos ou pela prática de atos, que embora lícitos, mas que resulte danos para o administrado, como é o caso da sentença tardia, deverá ser reparado.

Os instrumentos para que a morosidade processual seja extirpada já estão garantidos na Emenda Constitucional 45/2004 a qual determina que o processo terá uma duração razoável. Cabe aos operadores do direito aplicar a norma supracitada.

Acerca do dano moral, assegura Yussef Said Cahali (1996) que resulta da própria lei, portanto, a previsão de reparabilidade de danos morais decorrentes do sofrimento, da dor, das perturbações emocionais e psíquicas, do constrangimento, da angústia, do desconforto espiritual por bem ou serviço defeituoso ou inadequado fornecido.

Na ausência de uma prestação eficaz e que acarrete dano às partes, o Estado deve ser objetivamente responsabilizado, não só devido ao recebimento das taxas judiciais, mas também, como pressão para obrigá-lo a prestar serviço eficiente.

É indispensável haver controle da responsabilidade do Estado, permitindo-se a melhora do serviço judicial por meio da responsabilização do funcionamento deficiente ou anormal.

Em verdade, o surgimento mais forçoso de posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais acerca do tema, ocorreu após a promulgação da Constituição Federal de

1988, que instituiu a responsabilidade civil objetiva do Estado nos moldes do seu art. 37, §6º e a Emenda Constitucional 45/2004.

Entretanto, há de se salientar que a responsabilidade decorrente de atos e da morosidade judicial é incipiente em nosso ordenamento jurídico, e que não acompanha o ritmo de crescimento das demais modalidades de reparação civil.

Não se tem ao certo estimativa da quantidade de processos concernentes a esse ramo da responsabilidade, todavia, como é de conhecimento, grande parte da demanda jurisdicional é atinente a causas de reparação civil, o que demonstra a dimensão e o crescimento desse ramo do direito civil na justiça brasileira.

A doutrina, em sua maioria, admite a responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação da tutela jurisdicional. No entanto, percebe-se que existem divergências quanto a responsabilidade ser objetiva ou subjetiva.

Assim, alguns autores admitem que deve ser aplicada a teoria da culpa administrativa ou falta do serviço. Outros, porém, dizem que a responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação da tutela jurisdicional deve ser objetiva, baseada na teoria do risco administrativo, fato do serviço. Naquela, em que se verifica uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou mal ou funcionou com atraso), é necessário apreciar a culpa da administração; nessa, bastaria que a vítima demonstrasse o fato danoso ocasionado pela omissão ou ação do Estado.

Rui Stoco (1999, p. 554-55), ao se referir à demora na prestação da tutela jurisdicional, diz que esta ocorre por má atuação do Judiciário, seja por carência de juízes ou recursos, como também por falta de aparelhamento, se caracterizando por uma omissão do Estado, devendo este ser responsabilizado com base na teoria da “faute du service”, que é espécie de responsabilidade subjetiva.

Para Augusto do Amaral Dergint (1994, p. 196), a demora jurisdicional pode decorrer de falhas ou deficiências do serviço judiciário, falta de pessoal e de juízes (mau aparelhamento do serviço) ou, ainda, por desídia do magistrado.

No primeiro caso, deve o Estado ser responsável integralmente pelo “acidente administrativo”. Em caso de desídia do juiz, responde também o Estado, com

direito de regresso contra o agente culpado, nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal.

Nessa mesma linha, José Augusto Delgado (1983, p.9) afirma que “a demora na prestação jurisdicional cai no conceito de serviço público imperfeito. Quer ela seja por indolência do Juiz, quer seja por o Estado não prover adequadamente o bom funcionamento da Justiça”, devendo o Estado ser responsabilizado pela “falta anônima do serviço”. E completa dizendo:

A culpa do serviço público não se identifica através da conduta do servidor público, ou do agente, mas através do próprio serviço público... a vítima do dano deve agir, desde logo e diretamente, contra a Administração, sem acionar o agente, cuja responsabilidade não aparece. A culpa do serviço público não tem caráter identificador. Ela surge anonimamente, sem permitir a investigação sobre quem seja o autor do dano. Julga-se o serviço, a sua qualidade, nos modos seguintes: a) o serviço funcionou mau; b) o serviço não funcionou; c) o serviço funcionou, mas tardiamente.

Na hipótese de serviço judiciário defeituoso, José Guilherme de Souza (1993, p. 28-29) entende que o Estado é responsável e esta responsabilidade “é chamada sem culpa”. Completa afirmando que:

(...) ocorrendo demora na tramitação de um processo, sem culpa do juiz, mas causada, ao contrário, por falhas e deficiências do aparato judiciário, representadas por sobrecarga e acúmulo de serviço, o Estado é integralmente responsável por tal acidente administrativo.

O Supremo Tribunal Federal entende que o Estado só deve indenizar o dano provocado por ato judicial nos casos em que houver previsão legal.

Difere, assim, da responsabilidade do Estado por ato administrativo, casos em que, sempre que a Administração Pública houver dado causa ao prejuízo, o Estado torna-se responsável, independentemente de previsão legal específica prevendo esses casos, sendo suficiente a previsão constitucional genérica do § 6º do artigo 37.

Esse entendimento da jurisprudência do STF não encontra apoio da grande parte da doutrina brasileira que entende que o Estado deve responder por todos os danos causados por atos jurisdicionais, assim como acontece com os danos causados pela Administração. É um caso típico de dicotomia entre o *law in books* (direito nos livros) e o *law in action* (direito em ação).

Mas, então, é necessário citar quais são os casos de ato judicial que, declarados em lei, tornam o Estado responsável, segundo o STF. São eles: a) os casos do artigo 630 do Código de Processo Penal, combinado com o inciso LXXV do artigo 5º da Constituição Federal, que trata do erro judiciário; b) os casos do artigo 133 do Código de Processo Civil, em que, na verdade, a responsabilidade é pessoal do magistrado, assim como ocorre com o artigo 49 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional.

É bom frisar que o Recurso Extraordinário nº 228.977, o qual tramitou perante o Supremo Tribunal Federal, tem sido citado por doutrinadores, a exemplo de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, como uma possível mudança de entendimento da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, rumo ao entendimento doutrinário. Ocorre que o próprio Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 228.035 já frisou que não houve mudança de entendimento naquela decisão, que não adentrou o mérito da matéria.

## CONCLUSÃO

O tema da responsabilidade civil decorrente da morosidade judicial, por ser uma matéria pouco regulamentada pelo Direito Positivo pátrio, comporta inúmeras discussões e digressões doutrinárias.

A começar pela aceção de serviço público que abrange a atividade judiciária, que em verdade, nada mais é, que uma espécie do gênero serviço público.

Nesse íterim, considerada tal aceção, estará o provimento judiciário adstrito ao que preceitua o art. 37 §6º da Constituição Federal e o art. 43 do Código Civil, que instituiu a responsabilidade civil do Estado, admitindo futura regressão em face dos agentes públicos se a conduta lesiva decorreu de sua culpa ou dolo.

Além do dispositivo constitucional supramencionado, também mereceu destaque na Magna Carta, a responsabilidade decorrente do erro judicial na esfera penal e a prisão indevida (art. 5º, LXXV) haja vista que, por limitarem a liberdade individual do cidadão, ensejam indenização ampla e irrestrita.

Com relação à morosidade do judiciário é necessário reduzir a formalidade excessiva que existe em nosso sistema processual, apresentando-se como tentativa de barrar a lentidão do judiciário.

Especificamente no Código de Processo Civil em seu art. 557, confere-se poder ao desembargador relator para decidir solitariamente a lide, quando se tratar de recurso meramente protelatório ou manifestamente improcedente. Igualmente, o art. 285-A, determina que se a matéria controvertida for unicamente de direito e no juízo já houver sido proferida sentença de total improcedência em outros casos idênticos, poderá ser dispensada a citação e proferida sentença, reproduzindo-se o teor da anteriormente prolatada.

Vale ressaltar ainda, a importância da utilização da Justiça Arbitral, que possibilita a solução de um litígio de forma rápida e eficaz, sendo um instrumento fundamental para desafogar o Judiciário.

O Estado tem o dever de aparelhar o Judiciário, fornecendo-lhe a infraestrutura necessária.

A demora injustificada da prestação jurisdicional deve ser indenizada, uma vez que considerando a inteligência do art. 37, §6º e da Emenda Constitucional 45/2004, se a mora provocar danos, o lesado terá legitimidade para intentar a ação de reparação por danos materiais e morais, ou ainda, Mandado de Segurança, quando a causa da demora for atribuída a ato de determinado magistrado.

O mau funcionamento da Justiça favorece apenas o mau pagador e o mau governo. Falta coragem para solucionar o problema.

É bem verdade que a questão da morosidade judicial é um pouco idealista na medida em que, atualmente, não se vislumbra a possibilidade de que um juiz condene o Estado em uma eventual ação de reparação de danos. Há divergências doutrinárias.

O que se alega para não responsabilizar o Poder Judiciário é que este é soberano; que os juízes têm independência de agir; que o juiz não é servidor público e que a indenização decorrente desse tipo de dano infringiria a regra da imutabilidade da coisa julgada.

Entretanto, parte da doutrina argumenta:

- 1) Com respeito à soberania do Poder Judiciário, esta seria a mesma para todos os Poderes. A soberania é do Estado, que é uma. Os Poderes não são soberanos, devem obediência à lei e, principalmente, à Constituição. Se o argumento da soberania fosse aceitável, os atos do Poder Executivo também não seriam respondidos pelo Estado;
- 2) Quanto à independência do Poder Judiciário para excluir a responsabilidade do Estado, por se tratar de atributo inerente a cada Poder, tal independência não tem a menor razão de ser;
- 3) Com relação ao juiz não ser servidor público também é inaceitável, visto que ele ocupa cargo público criado por lei, mesmo que se entenda ser ele agente político (CF/88 art. 37 § 6º), mesmo assim presta serviço ao

Estado.

Através dos posicionamentos doutrinários colacionados acerca da matéria, buscou-se demonstrar a existência de dano efetivo ao particular jurisdicionado, causado pelo Estado, em razão de a tutela jurisdicional requerida ter sido prestada de forma morosa, frustrando a expectativa do senso comum.

A sociedade deve pressionar o Estado a aparelhar o Judiciário, visando a prestação de um serviço mais eficiente, visto que o defeito na sua atividade já ultrapassou o limite do aceitável e do razoável.

Assim, a matéria aqui tratada é de grande relevância, haja vista que a responsabilização objetiva do Estado pela demora na prestação jurisdicional minora a hipossuficiência do lesado quando da litigância contra o Estado, fazendo com que a justiça seja efetivada e que o direito atinja seu maior escopo: a justiça social.

## REFERÊNCIAS

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

CINTRA, Antônio Carlos A.; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

**Constituição da República Federativa do Brasil de 1946**. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituição/Constituição46.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/Constituição46.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2011.

CRETELLA JUNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

\_\_\_\_\_. **O Estado e a obrigação de indenizar**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

DELGADO, José Augusto. **A demora na entrega da prestação jurisdicional: Responsabilidade do Estado/Indenização**. Disponível em: <<http://www.jfrn.gov.br/docs/especial21.doc>>. Acesso em: 29 abr. 2012.

DERGINT, Augusto do Amaral. **Responsabilidade do Estado por Atos Judiciais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MODESTO, Paulo. “Responsabilidade do Estado pela demora na prestação jurisdicional”. **Revista de Direito Administrativo**, nº 227. Rio de Janeiro, jan/mar. 2002.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria Geral da constituição e direitos fundamentais**, volume 17. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2005. – (Coleção Sinopses Jurídicas)

SOUZA, José Guilherme de. “A responsabilidade civil do Estado pelo exercício da atividade judiciária”. **Revista de Doutrina e Jurisprudência**. nº 43. Brasília, set/dez. 1993.

STOCO, Rui. **Responsabilidade Civil e sua Interpretação Jurisprudencial**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. 39. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2001.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Responsabilidade Civil**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

**ANEXO I****RE 228977 / SP**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA

Julgamento: 05/03/2002

Órgão Julgador: Segunda Turma

Publicação: DJ 12-04-2002, p. 66; EMENT VOL-02064-04 PP-00829

Parte(s)

RECTE.: JOSÉ ANTONIO LAVOURAS HAICKI

ADVDS.: LOTHARIO OCTAVIANO DINIZ JUNQUEIRA E OUTROS

RECDO.: ELIAS ANTONIO JORGE NUNES

ADVDO.: ELIAS ANTONIO JORGE NUNES

Ementa

Recurso extraordinário. Responsabilidade objetiva. Ação reparatória de dano por ato ilícito. Ilegitimidade de parte passiva. 2. Responsabilidade exclusiva do Estado. A autoridade judiciária não tem responsabilidade civil pelos atos jurisdicionais praticados. Os magistrados enquadram-se na espécie agente político, investidos para o exercício de atribuições constitucionais, sendo dotados de plena liberdade funcional no desempenho de suas funções, com prerrogativas próprias e legislação específica. 3. Ação que deveria ter sido ajuizada contra a Fazenda Estadual - responsável eventual pelos alegados danos causados pela autoridade judicial, ao exercer suas atribuições -, a qual, posteriormente, terá assegurado o direito de regresso contra o magistrado responsável, nas hipóteses de dolo ou culpa. 4. Legitimidade passiva reservada ao Estado. Ausência de responsabilidade concorrente em face dos eventuais prejuízos causados a terceiros pela autoridade julgadora no exercício de suas funções, a teor do art. 37, § 6º, da CF/88. 5. Recurso extraordinário conhecido e provido.

Indexação

ILEGITIMIDADE PASSIVA, MAGISTRADO, REPARAÇÃO DE DANOS, CONSEQUÊNCIA, EXERCÍCIO, FUNÇÃO PÚBLICA JUDICIAL // INEXISTÊNCIA, AUTORIDADE JUDICIÁRIA, RESPONSABILIDADE CIVIL, ATOS JURISDICIONAIS // CARACTERIZAÇÃO, AGENTES POLÍTICOS // SUJEIÇÃO, LIMITES, CONSTITUIÇÃO, LEI, JURISDIÇÃO // EXISTÊNCIA, LIBERDADE FUNCIONAL //

AUSÊNCIA, HIERARQUIA // ATUAÇÃO, NOME DO ESTADO-JUIZ.

- LEGITIMIDADE PASSIVA, FAZENDA ESTADUAL, CONFIGURAÇÃO, RESPONSABILIDADE, DANOS, DECORRÊNCIA, ATO LESIVO, AUTORIDADE // ASSEGURAÇÃO, DIREITO DE REGRESSO, OCORRÊNCIA, DOLO, CULPA // INCIDÊNCIA, TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO.

Legislação

LEG-FED CF ANO-1988

ART-00037 PAR-00006

CF-1988 CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Observação

Votação: unânime.

Resultado: provido.

N.PP.:(10). Análise:(FLO). Revisão:(AAF).

Inclusão: 22/10/02, (SVF).

Alteração: 23/10/02, (SVF).

Doutrina

OBRA: DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

AUTOR: HELY LOPES MEIRELLES

EDIÇÃO: 18 PÁGINA: 72

OBRA: CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO

AUTOR: JOSÉ AFONSO DA SILVA

EDIÇÃO: 14 PÁGINA: 620

OBRA: MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

AUTOR: JOSÉ CRETILLA JÚNIOR

EDIÇÃO: 2 PÁGINA: 347/348

## **ANEXO II**

**RE-AgR 228035/SC**

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO

Julgamento: 10/02/2004 Órgão Julgador: Segunda Turma

Publicação

DJ 05-03-2004, p. 28; EMENT VOL-02142-06 PP-00935

Parte(s)

AGTE.(S): MELÂNIA SCHLUP

ADVDS.: RENATO MEDINA PASQUALI E OUTROS

AGDO.(A/S): ESTADO DE SANTA CATARINA

ADVDA.: PGE-SC - FRANCIS LILIAN TORRECILLAS SILVEIRA

Ementa

EMENTA: Constitucional. Administrativo. Civil. Responsabilidade Civil do Estado pelos Atos dos Juízes. C.F., art. 37, § 6º. I. - A responsabilidade objetiva do Estado não se aplica aos atos dos juízes, a não ser nos casos expressamente declarados em lei. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. II. - RE provido. Agravo improvido.

Indexação

- INAPLICAÇÃO, REGRA GERAL, RESPONSABILIZAÇÃO, ESTADO, ECORRÊNCIA,  
ERRO JUDICIAL, EXCEÇÃO, PREVISÃO LEGAL.

Legislação

LEG-FED CF ANO-1988

ART-00037 PAR-00006

CF-1988 CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Observação

Votação: unânime.

Resultado: desprovido.

Acórdãos citados: RE-111609, RE-219117, RE-228977.

N.PP.:(11). Análise:(MSA). Revisão:(RCO).

Inclusão: 02/06/04, (MLR).

Doutrina:

OBRA: RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO IN TEMAS DE DIREITO PÚBLICO

AUTOR: CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO

EDITORA: DEL REY

ANO: 1997 EDIÇÃO: 1ª, PÁGINA: 493