

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E PRESTAÇÃO JURISDICIONAL:
APLICABILIDADE DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE À
MOROSIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E A GARANTIA DA RAZOÁVEL
DURAÇÃO DO PROCESSO COMO DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO**

Guilherme Maciel Salomão

Bacharelado em Direito pela Universidade Estadual do Maranhão – UEMA, Maranhão (Brasil). E-mail: samuelrocha14@msn.com.

Submissão: 14/07/14

Aprovação: 17/10/15

RESUMO

Com a evolução do parâmetro conceitual do instituto da Responsabilidade Civil do Estado, desde a total isenção até a sua aplicação de maneira objetiva, e após a implementação da Emenda Constitucional nº 45 e consequente inserção do princípio da “razoável duração do processo” em nosso ordenamento jurídico, doutrina e jurisprudência têm travado um debate muito atual sobre a aplicabilidade do instituto da Responsabilidade Civil do Estado frente à morosidade que permeia o andamento dos processos no sistema judiciário brasileiro. A discussão gira em torno da temática concernente à atividade jurisdicional e da garantia da prestação de uma tutela efetiva, que impõe ao Estado a obrigação da celeridade processual e enseja a responsabilidade civil pela morosidade excessiva do Judiciário.

PALAVRAS-CHAVE: Responsabilidade Civil do Estado; Função Jurisdicional; Duração Razoável do Processo; Morosidade Judiciária.

ABSTRACT

With the evolution of the conceptual framework of the Office of the State Liability, from total exemption until its application in an objective manner, and after the implementation of Constitutional Amendment 45 and subsequent insertion of the principle of "reasonable length

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: APLICABILIDADE DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE À MOROSIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E A GARANTIA DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO COMO DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO

of proceedings" in our legal system, doctrine and jurisprudence have caught a very current deliberation about the applicability of the Institute of Civil Responsibility of the state in front of slowdown that permeating the status of processes in the Brazilian judiciary. The discussion revolves around the theme concerning the judicial activity and ensure the provision of effective protection, requiring the State's obligation celerity and gives rise to civil liability for the excessive slowness of the Judiciary.

.KEYWORDS: *Civil Liability of the State; Judicial Function; Reasonable Length of Proceedings; Slowness of the Judiciary.*

INTRODUÇÃO

Tendo o Estado a prerrogativa de exercer o monopólio da função jurisdicional, ideia esta decorrente do próprio conceito de Estado Soberano, cabe a ele a aplicação da lei aos casos concretos no qual existe um direito controvertido, substituindo a vontade das partes pela vontade da Lei.

Arelada ao conceito de função jurisdicional, está a ideia de “prestação jurisdicional adequada” uma vez que se apresenta como um direito subjetivo constitucionalmente garantido. Dito isso, e com base no art. 5º, inciso LXXVIII da nossa Carta Magna, depreende-se que a todos é assegurada a razoável duração do processo e os meios que garantam a sua celeridade.

A noção de prestação jurisdicional dentro de um prazo adequado e fixado por lei constitui dever do Estado detentor de poder para executar tal prerrogativa. Logo, não pode o mesmo eximir-se da utilização dos meios necessários que visem garantir aos cidadãos o “acesso à justiça” que é concebido hoje como um direito fundamental.

O presente artigo tem como objeto de discussão a responsabilidade civil do Estado frente à morosidade da prestação jurisdicional e a garantia da razoável duração do processo como um direito fundamental do cidadão. Logo, o tema terá uma abordagem voltada para a responsabilização do Estado pelos danos causados ao cidadão que implica prejuízo e violação ao direito jurisdicional em função de um processo lento e burocrático.

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: APLICABILIDADE DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE À MOROSIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E A GARANTIA DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO COMO DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO

É pertinente proceder a essa análise com a exemplificação de casos que demonstrem bem as controvérsias concernentes à hipótese sugerida, bem como as divergências doutrinárias que lhe dizem respeito. Deve-se ainda desenvolver um raciocínio a respeito da possibilidade de responsabilização objetiva para os casos de mora e a aplicação concreta da responsabilidade dentro da função jurisdicional, com a exposição dos casos previstos em leis nos quais ocorre. Far-se-á também questionamento sobre a coerência de atribuir responsabilidade ao Estado como forma de pressioná-lo a agir devidamente no resguardo do interesse público (prestação jurisdicional), que é função primeira do Estado.

1. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

1.1. Conceito Legal e Análise do instituto da Responsabilidade

O conceito de responsabilidade civil coaduna-se com as ideias de dano e reparação. Portanto, para que tal instituto possa ensejar eventual direito, é necessária a ocorrência do fato danoso. O Código Civil prevê a responsabilidade como consequência de qualquer ação ou omissão voluntária causadora de dano a outrem em seu artigo 186.

A responsabilidade civil do Estado diz respeito aos casos nos quais o sujeito responsável pela reparação é o próprio Estado. Afere-se tal circunstância em situações nas quais a ação comissiva ou omissiva de um de seus agentes causa prejuízo à esfera individual de um sujeito, mediante a caracterização de dano ou violação de direito ao qual aquele tenha dado causa. É um conceito oriundo do art. 37, §6º da Constituição Federal:

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 (CF, 1988)

Ratifica a ideia José dos Santos Carvalho Filho ao afirmar:

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: APLICABILIDADE DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE À MOROSIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E A GARANTIA DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO COMO DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO

De início, importa lembrar que o Estado, como pessoa jurídica, é um ser intangível. Somente se faz presente no mundo jurídico através de seus agentes, pessoas físicas cuja conduta é a ele imputada. O Estado por si só não pode causar danos a ninguém.¹

1.2. Teorias formadoras da responsabilidade subjetiva e objetiva

Para proceder ao trato da matéria, faz-se necessário uma breve explanação, mesmo que de maneira não aprofundada, a respeito das teorias que integram o conceito do instituto em questão. O art. 37, §6º da Lei Maior prevê a responsabilidade objetiva do Estado em relação aos danos causados a terceiros. Trata-se de assunto assim entendido pela doutrina de maneira quase que unânime. No entanto, esse foi um raciocínio desenvolvido ao longo dos séculos e que por vezes sofreu mutações, para então ser positivada e apresentada da forma em que se encontra disposta em nosso Código Civil e na Constituição.

Há ainda aqueles que acreditam que a reparação estaria a cargo da coletividade, conceito que tem evoluído e ganhando contornos na teoria do risco social, tema abordado mais à frente.

Com o surgimento do Estado Moderno, alguns elementos como a “infalibilidade estatal” aliados à sua abstenção de intervir nas relações entre particulares permearam a típica concepção de Estado Liberal. Em algumas situações, porém, passou-se a ter uma noção um pouco mais sensível no que diz respeito a determinados tipos de atos praticados pelo Estado que o colocava em pé de igualdade para com o cidadão comum, os chamados atos de gestão.

Tal possibilidade só passou a ser admitida em função do surgimento de uma nova concepção agora caracterizada como Estado de Direito. Aqui o Estado já não era o ente todo-poderoso cujo suporte era o “poder divino” que fundamentava o absolutismo, mas houve uma gradativa diminuição das imunidades. Nasce, portanto, a ideia de responsabilidade e reparação por parte do Estado.

Essa nova modalidade de responsabilidade com Culpa refletia uma nova configuração e dava-se nos casos em que o ente estatal praticava atos pelos quais geria seus negócios (atos de gestão) cuja aproximação aos atos de direito privado era maior. Nos chamados “atos de

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 550.

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: APLICABILIDADE DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE À MOROSIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E A GARANTIA DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO COMO DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO

império” permanecia a prerrogativa de soberania da qual este se valia para atuar com coerção (imposição da lei por meio da força) e, portanto, não lhe poderia ser atribuída responsabilidade sobre eventuais danos que deles adviessem por ser detentor única e exclusivamente do “*jus imperii*”.

Por se tratarem de situações de difícil discernimento na prática e por ser geradora de confusão na esfera jurídica surgem as teorias subjetivistas como tentativa de solucionar tal impasse. A Teoria da Culpa Administrativa que acaba por englobar elementos que derivam de outras teorias subjetivas como a “culpa anônima” e a “falta administrativa” se coloca como um marco de transição para a Culpa Objetiva.

Tratando acerca da mudança de concepção na qual o Estado deixa de ser responsabilizado de maneira indireta através da culpa *in vigilando* e *in eligendo* afirmam Pamplona Filho e Pablo Stolze:

Em vez de partir da visão do agente público como um preposto ou representante do Estado, passa-se a encará-lo como parte da própria estrutura estatal, pelo que, se gerar dano, o faz em nome da própria Administração, uma vez que é dela um instrumento.²

Portanto, admitindo-se a Culpa Administrativa, bastava agora que o cidadão provasse que sofreu o mau funcionamento do serviço prestado ou o dano, provocado pelo agente visto como meio instrumental para realização do serviço público do Estado, bem como seu nexo causal. Não haveria mais a necessidade de identificação pessoal do funcionário (culpa anônima) e posteriormente nem o dever de provar sua culpa, invertendo-se aqui o ônus da prova (culpa presumida).

Tal como preconizado por Paul Duez o Estado agia com culpa quando a prestação de seus serviços se dava de maneira indevida, ao que ele chamava “*faute du service*”. O clássico autor separava a referida “falta do serviço” em três grupos: “1) *le service a mal fonctionné*

² GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil: responsabilidade civil*. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 3, p. 242.

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: APLICABILIDADE DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE À MOROSIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E A GARANTIA DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO COMO DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO

(culpa *in committendo*); 2) *le service n'a pas fonctionné* (culpa *in ommittendo*); 3) *le service a fonctionné tardivement*".³

Portanto, segundo Di Pietro, a culpa pela falta do serviço ocorre quando: o serviço público não funcionou (omissão), funcionou atrasado ou funcionou mal. Em qualquer dessas três hipóteses ocorre a culpa (*faute*) do serviço ou acidente administrativo, incidindo a responsabilidade do Estado independentemente de qualquer apreciação da culpa do funcionário.⁴

Por fim, consagrou-se a teoria da responsabilidade objetiva na qual a reparação pelo prejuízo é devido independentemente da culpa do agente. Facilitou-se a indenização integral pelo simples fato de existência do dano, independente de culpa ou outros fatores que viessem a trazer o encargo de comprovação por parte da vítima. Assim, ampliou-se a esfera de proteção e garantia ao administrado, sendo-lhe necessária apenas a comprovação do nexo causal.

A Teoria do Risco Administrativo foi o fator catalisador de tais garantias. Por ser um ente dotado de força e possuir prerrogativas intrínsecas, devido às características que lhe são atribuídas naturalmente, o Estado assume um risco ao exercer as suas funções em diversas áreas de atuação. Portanto, não é a culpa do agente, tão pouco a falta do serviço que passa a caracterizar a responsabilidade estatal, mas a simples ocorrência do fato. Ocorrido o fato, fica resguardado o direito regressivo do Estado para os casos em que seus servidores tenham agido com dolo ou culpa.

Aqui a responsabilidade civil não é genérica e incondicionada tal como entendida no "risco integral". Pode haver mitigação da responsabilidade caso a vítima também tenha concorrido para a consumação do dano, caso em que a Administração responderá proporcionalmente ao prejuízo causado.

Admitindo-se a hipótese do risco integral, teoria por vezes confundida com a do risco administrativo, o Estado fica totalmente responsável pelos riscos de suas atividades não acatando as hipóteses em que possa haver as excludentes de responsabilidade. Como por

³ *La Responsabilité de la Puissance Publique*, Paris, 1927, p. 15

⁴ DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 701.

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: APLICABILIDADE DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE À MOROSIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E A GARANTIA DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO COMO DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO

exemplo, em caso de culpa da própria vítima, a Administração estaria obrigada a reparar o dano, indenizando-o.

Como já ressaltado anteriormente, entre alguns autores existe uma tendência atual para a “socialização” dos riscos. A reparação segundo a teoria do risco social estaria a cargo da sociedade como um todo. Em sua fundamentação sobre a responsabilização do Estado apresenta Celso Antônio Bandeira de Mello:

A nosso ver o fundamento se biparte:

- a) No caso de comportamentos ilícitos comissivos ou omissivos, jurídicos ou materiais, o dever de reparar o dano é contrapartida do princípio da legalidade. Porém, no caso de comportamentos ilícitos comissivos, o dever de reparar já é, além disso, imposto também pelo princípio da igualdade.
- b) No caso de comportamentos lícitos, assim como na hipótese de danos ligados a situação criados pelo Poder Público – mesmo que não seja o Estado o próprio autor do ato danoso-, entendemos que o fundamento da responsabilidade estatal é garantir uma equânime repartição dos ônus provenientes de atos ou efeitos lesivos, evitando que alguns suportem prejuízos ocorridos por ocasião ou por causa de atividades desempenhadas no interesse de todos. De conseguinte, seu fundamento é o princípio da igualdade, noção básica do Estado de Direito.⁵

Tal posicionamento, no entanto, segundo pensamento majoritário da doutrina, enseja graves riscos e insegurança uma vez que o próprio contribuinte passaria a estar vulnerável a possíveis fraudes.

A responsabilidade objetiva é consagrada no ordenamento jurídico brasileiro tanto pelo artigo 43 do Código Civil como pela Constituição em seu artigo 37, §6º e adota a teoria do risco administrativo como fundamento. Admitindo as excludentes da responsabilidade, estas ensejariam a quebra do nexos causal. A responsabilidade, portanto, encontra limitações bem delineadas. A ideia de reparação prescinde da ideia de culpa constatando-se a objetividade do conceito. Uma vez ocorrido o prejuízo, à vítima caberá provar apenas o nexos causal entre o fato ocorrido e o dano, cabendo direito de regresso por parte do Estado para com seu agente em caso de culpa.

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 997.

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: APLICABILIDADE DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE À MOROSIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E A GARANTIA DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO COMO DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO

Após tecer breves comentários sobre o surgimento da responsabilidade do Estado, faz-se se imperioso tratar acerca da própria função jurisdicional, decorrente dos poderes estatais. Esta deve ser concebida aqui como elemento primordial e um elo importante para posterior responsabilização do Estado no âmbito do exercício da mesma.

2. ATIVIDADE JURISDICIONAL COMO FORMA DE SUBSTITUIÇÃO VOLITIVA

Superada a autotutela, que basicamente consiste na defesa dos direitos principalmente através da força bruta, tão praticada outrora e que privilegiava o mais forte em detrimento do mais fraco, surge a jurisdição.

Na clássica definição do jurista italiano Chiovenda, jurisdição é:

Função do Estado que tem por escopo a atuação da vontade concreta da lei por meio da substituição, pela atividade de órgãos públicos, da atividade de particulares ou de outros órgãos públicos, já no afirmar a existência da vontade da lei, já no torná-la, praticamente, efetiva.⁶

Na literatura pátria, a clássica obra *Teoria Geral do Processo* de autoria de Cintra, Grinover e Dinamarco conceitua jurisdição como:

uma das funções do Estado, mediante a qual este se substitui aos titulares dos interesses em conflito para, imparcialmente, buscar a pacificação do conflito que os envolve, com justiça. Essa pacificação é feita mediante a atuação da vontade do direito objetivo que rege o caso apresentado em concreto para ser solucionado; e o Estado desempenha essa função sempre mediante o processo, seja expressando imperativamente o preceito, seja realizando no mundo das coisas o que o preceito estabelece.⁷

⁶ Instituições de direito processual civil / Giuseppe Chiovenda ; tradução do original italiano - 2. ed. *Instituzioni di Diritto Processuale Civile* por Paolo Capitanio ; com anotações do Prof. Enrico Tullio Liebman, p. 58.

⁷ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 130.

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: APLICABILIDADE DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE À MOROSIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E A GARANTIA DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO COMO DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO

A jurisdição é, portanto, uma atividade substitutiva, onde o Estado substitui as partes. É de escolha das partes chegarem a um acordo, mas uma vez acionado o judiciário, a decisão deve ser concretizada.

A jurisdição é inerte, ou seja, depende da provocação dos interessados. Importante mencionar que é atividade pública, cabendo ao Estado exercer a atividade jurisdicional através de um juiz natural e competente para cada caso.

O Estado por meio do devido processo legal, do contraditório e dos demais princípios processuais exercerão a atividade jurisdicional, garantindo uma decisão justa e equitativa.

A doutrina divide a jurisdição em contenciosa e voluntária. Nesse trabalho o foco é a primeira, que por sua vez se divide em comum e especial. A comum é representada pela civil e penal, já a especial se divide em eleitoral, trabalhista e militar. Todas com suas respectivas instâncias.

2.1. A garantia da duração razoável do processo

A promulgação da Emenda Constitucional nº 45, em oito de dezembro de 2004, acrescentou o inciso LXVII ao art. 5º da Carta Magna:

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. (Art. 5º, CF).

Tal garantia fundamental já havia sido concedida pelo Pacto de San José da Costa Rica, assinado pelo Brasil, que em seu art. 8º assegura que:

1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por Juiz ou Tribunal competente, independentemente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.⁸

⁸ DECRETO Nº 678, DE 6 DE NOVEMBRO DE 1992. Art. 8º - Garantias Judiciais.

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: APLICABILIDADE
DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE À MOROSIDADE DA PRESTAÇÃO
JURISDICIONAL E A GARANTIA DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO COMO DIREITO
FUNDAMENTAL DO CIDADÃO**

Todo brasileiro deve ter então direito a um prazo razoável para a solução de um litígio. No entanto, grande questionamento ainda se faz presente em relação ao teor conceitual equivalente ao termo “prazo razoável”. Entende-se que deverão ser levados em consideração alguns fatores como a complexidade, o comportamento das partes e o exercício da atividade jurisdicional em si. No tocante ao comportamento das partes aduz Cláudio Cintra Zarif:

A atuação das partes está intimamente ligada à duração do processo, sendo um de seus princípios orientadores a lealdade e a boa-fé dos litigantes. O que se espera das partes envolvidas numa demanda judicial é exatamente que atuem em respeito a esses princípios, o que facilitará que o processo tenha sua duração reduzida, atingindo de forma mais ágil e rápida sua finalidade, que é a decisão atribuindo razão àquele que tem direito.⁹

Luiz Guilherme Marinoni leciona:

O direito de acesso à justiça exige que o Estado preste a adequada tutela jurisdicional que, para esses autores, significa, também, a tutela estatal tempestiva e efetiva. Há tutela adequada quando, para determinado caso concreto, há procedimento que pode ser dito adequado, porque hábil para atender determinada situação concreta, que é peculiar ou não a uma situação de direito material.¹⁰

Não se fala aqui em estabelecer um prazo limite para todo processo, mas de se estabelecer um princípio a servir de guia para máquina judiciária. Ressalte-se que essa garantia não é estendida tão somente ao autor da demanda, mas também ao réu.

Conclui André Luiz Nicolitt:

⁹ ZARIF, Cláudio Cintra. *Da necessidade de repensar o processo para que ele seja realmente efetivo*. In: FUX, Luiz; NERY JÚNIOR, Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Processo e Constituição. Estudos em Homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: RT, 2006, p. 142.

¹⁰ MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de Processo Civil: Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, v. 1, p. 215.

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: APLICABILIDADE DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE À MOROSIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E A GARANTIA DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO COMO DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO

Desta forma, percebe-se que o direito a um processo em tempo razoável é um direito correlato ao direito do devido processo ou ao processo justo e equitativo. Em outras palavras, o processo com duração razoável nada mais é do que uma consequência lógica do devido processo, ou mesmo um aspecto deste.¹¹

O sistema judiciário brasileiro é problemático em se tratando de celeridade processual. Processos se empilham nas varas e tribunais prejudicando aqueles que buscaram no Judiciário a solução para os seus conflitos, acarretando em prejuízos e danos às partes. A garantia da duração da razoável duração do processo por si só não é suficiente para sanar o problema, se faz necessária a implantação de mecanismos que a torne viável.

É dever do Estado em todo o seu complexo sistema de atuações assegurar a duração razoável do processo, não somente por parte do Judiciário. Ao legislativo cabe editar normas que estabeleçam prazos em cada matéria, bem como sanções no caso de descumprimento. Ao executivo, que cuida do orçamento, maior investimento no Judiciário, para incrementação da estrutura física, contratação de pessoal e equipamentos que visem mais celeridade uma vez que o Judiciário é notadamente sobrecarregado.

2.2. A prestação jurisdicional dentro da perspectiva de serviço público

Historicamente, os conflitos surgidos nos primórdios das relações humanas eram resolvidos pelas próprias partes. O Estado não intermediava os litígios, predominando a autotutela. Hoje esta mesma tornou-se exceção, e o Estado tomou para si a responsabilidade de resolver os litígios e assegurar a paz social, monopolizando a realização da justiça.

O monopólio da jurisdição tem por objetivo, portanto, a manutenção da paz e da ordem social e, especialmente, na realização da justiça. Mediante o exercício da jurisdição, cujos escopos são a atuação do direito objetivo material e a pacificação social, satisfaz-se sobretudo o interesse da sociedade que compõe o Estado.¹²

¹¹ NICOLITT, André Luiz. *A Duração razoável do processo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

¹² DERGINT, Augusto do Amaral. *Responsabilidade do Estado por atos judiciais*. São Paulo: RT, 1994, p. 93.

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: APLICABILIDADE
DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE À MOROSIDADE DA PRESTAÇÃO
JURISDICIONAL E A GARANTIA DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO COMO DIREITO
FUNDAMENTAL DO CIDADÃO**

O Estado, portanto, age em caráter substitutivo, possuindo o monopólio da jurisdição. Surge, por fim, um questionamento: a prestação jurisdicional pode ser enquadrada como serviço público?

Serviço público para Di Pietro é "toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio dos seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público".¹³

A amplitude do serviço público é definida, portanto, por lei. O Estado então monopoliza as atividades que considera de maior importância de forma direta ou indireta, onde nessa atribui as mesmas às particulares por concessões e delegações.

O conceito de serviço público não deve ater-se somente à atividade administrativa desempenhada pelo Estado, mas também englobando as outras duas funções: legislativa e jurisdicional.

Afirma Dergint que "se a prestação da tutela jurisdicional é exclusivamente incumbida ao Poder Público, em caráter obrigatório, não podendo os particulares 'fazer justiça' de mão própria, o serviço judiciário configura, inequivocamente, um serviço público".¹⁴

O Estado, justamente por ter o monopólio, deve ter enquadrado no rol de seus serviços prestados a prestação jurisdicional, e ter obrigação de realizá-la de modo satisfatório, que atenda as necessidades dos usuários.

Considerando a prestação jurisdicional como serviço público, enseja-se a obrigação do Estado de reparar os danos causados às partes e terceiros que possa vir a causar no desempenho da mesma. Abrindo caminho para a responsabilidade civil do Estado na prestação jurisdicional

¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 99.

¹⁴ DERGINT, Augusto do Amaral. Op. Cit., p. 113.

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: APLICABILIDADE DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE À MOROSIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E A GARANTIA DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO COMO DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO

3. A PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E OS POSSÍVEIS CASOS DE APLICAÇÃO DA RESPONSABILIDADE SUBJETIVA E OBJETIVA

A hipótese de se responsabilizar o Estado pela prestação de sua função jurisdicional mostra-se ainda bastante controvertida. É de conhecimento comum que a doutrina tem se mostrado um tanto omissa em relação a essa pauta e ainda não adotou posicionamento concreto em sentido que fosse suficiente para dirimir maiores controvérsias que têm sido instigadas a respeito do tema. Contudo, há uma inclinação para a admissão da responsabilidade objetiva.

Diametralmente, a jurisprudência tem se posicionado de maneira a responsabilizar o Estado apenas pelos atos praticados pelo juiz nos casos previamente estabelecidos em lei, o que também tem se mostrado insuficiente para atender às expectativas sociais e resolver o estado de aflição que atinge as demandas judiciais causado pela mora.

Assim, o entendimento jurisprudencial tem sido no sentido de que somente responderá objetivamente o Estado nos casos dispostos taxativamente no art. 5º, inc. LXXV da Constituição Federal: “o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença”.

Superada essa hipótese resta somente o juízo de admissão da responsabilização pessoal e subjetiva dos magistrados nos casos previstos pelo art. 133 do Código de Processo Civil. O Ministro Carlos Mário Veloso, citado por Delgado, faz importante adendo sobre o disposto:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que o Estado não é civilmente responsável pelos atos dos juizes, a não ser nos casos expressamente declarados em lei: em tema criminal prevalece o art. 630 do Código de Processo Penal, que prevê responsabilidade civil que surge com a revisão criminal, que reconhece o referido erro. De outro lado, o juiz responderá, pessoalmente, por perdas e danos quando, no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude, ou quando recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deva ordenar de ofício, ou a requerimento da parte (Código de Processo Civil, art 133; Lei Complementar 35/79, art. 49).¹⁵

¹⁵ DELGADO, José Augusto. *Acesso à justiça – Informatização do Poder Judiciário*. Foz do Iguaçu: XV Conferência Nacional da OAB, no Painel Informática Jurídica, 1994, p. 08.

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: APLICABILIDADE DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE À MOROSIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E A GARANTIA DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO COMO DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO

Cabe dizer que tal responsabilidade subjetiva só será aplicada a esses casos específicos e a justificativa para que não enseje a responsabilidade objetiva seria a de que o Estado não pode se responsabilizar por um ato que foge ao seu controle, como nos casos da atuação jurisdicional dos seus agentes, os quais são concebidos como atos pessoais do juiz, prevendo, pois, o referido instituto do Código de Processo Civil a responsabilização subjetiva do magistrado para os casos especificados.

Outro aspecto importante também bastante controvertido diz respeito ao conceito de “agente público” incorporado à redação do art. 37, §6º pela Constituição de 1988. Estabeleceu o referido parágrafo a responsabilidade objetiva pelos danos causados por seus agentes. Há divergências doutrinárias que pairam sobre a caracterização ou não do juiz como um agente público.

Hely Lopes Meirelles esclarece:

A Constituição usou acertadamente o vocábulo agente, no sentido genérico de servidor público, abrangendo, para fins de responsabilidade civil, todas as pessoas incumbidas para a realização de algum serviço público, em caráter permanente ou transitório. (...) Para a vítima é indiferente o título pelo qual o causador direto do dano esteja vinculado à Administração; o necessário é que se encontre a serviço do Poder Público, embora atue fora ou além da sua competência administrativa.¹⁶

Na definição de Celso Antônio Bandeira de Mello os agentes públicos são todas aquelas pessoas que (em qualquer nível de escalão) tomam decisões ou realizam atividades da alçada do Estado, prepostas que estão ao desempenho de um mister público (jurídico ou material), isto é, havido pelo Estado como pertinente a si próprio.¹⁷

Portanto, são agentes do Estado aqueles que agem como se este fossem, exercendo as funções que lhe são peculiares e instituídas pelo próprio Estado, personificando as suas atribuições em uma pessoa física. De maneira explicativa, Edmir Netto de Araújo dispõe:

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 561

¹⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996, p. 582.

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: APLICABILIDADE DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE À MOROSIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E A GARANTIA DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO COMO DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO

Assim, o magistrado, ao exercer sua função em geral, estará desempenhando atividade pertinente à competência privativa do Estado de aplicar contenciosamente a lei a casos particulares, além das atividades administrativas que exerce. É, portanto, Agente Público.¹⁸

A ideia de função jurisdicional como um serviço público prestado e oferecido à sociedade pelos agentes estatais concorre para o fortalecimento da tese sobre a aplicabilidade da responsabilidade civil objetiva aos casos em que houver dano decorrente da morosidade na prestação jurisdicional.

4. A RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL DO ESTADO COMO MEIO DE COMBATE À MOROSIDADE JUDICIAL

Sendo, pois, a prestação da tutela jurisdicional concebida como um serviço público, os jurisdicionados são considerados consumidores deste serviço. Além de tudo, o *caput* no artigo 37 prevê que a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios estabelecidos. Portanto, não resta dúvida de que o legislador não excluiu da atividade jurisdicional a aplicação do teor do que foi disposto em todos os seus incisos e parágrafos do artigo.

A responsabilização pela mora e o pagamento da indenização devida pelos danos sofridos com a dilação do processo judicial obedecendo ao teor do art. 37, §6º (dispositivo “chave” que preceitua a aplicabilidade da responsabilidade objetiva), é importante, uma vez que, sendo adotado, sirva como um meio de pressionar o Estado a assumir um compromisso de prestação efetiva tempestivamente. O Estado deve ser responsabilizado não somente de maneira excepcional, mas como regra, uma vez que possui o poder-dever da tutela jurisdicional.

Assim, segundo lição de Francisco Fernandes de Araújo:

A teoria da responsabilidade objetiva do Estado pelo dano decorrente da morosidade da prestação jurisdicional é a única que satisfaz ao sentimento de

¹⁸ ARAÚJO, Emir Netto de. *Responsabilidade do estado por ato jurisdicional*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981, p.51.

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: APLICABILIDADE DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE À MOROSIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E A GARANTIA DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO COMO DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO

justiça que se revela no seio da sociedade moderna, como contrapartida dos tributos gerais pagos por ela, dentre os quais as taxas judiciárias que igualmente lhe são impostas, e também pelo fato de o Estado deter o monopólio da jurisdição, não permitindo a realização da justiça pelas próprias mãos dos particulares. Responsabilizar objetivamente o Estado pelo dano decorrente da morosidade da justiça é necessidade que se impõe, para que os preceitos constitucionais em vigor sejam efetivamente respeitados, dentre os quais os princípios da igualdade, da legalidade, da moralidade, da eficiência e da boa qualidade do serviço público e do acesso substancial à justiça. A medida também atuará como pressão efetiva para que o Estado cuide melhor da estrutura judiciária e da eficiência de seus juízes, e, portanto, servirá de alavanca para o aprimoramento geral da justiça do País, melhorando a qualidade de vida do seu povo, ideal permanente pelo qual todos têm o dever de lutar.¹⁹

Seja por indolência do juiz, pelo mau funcionamento do serviço ou pela sua falta de dinamismo e de investimento, seja pela insuficiência de membros da magistratura e do Ministério Público para atender a enorme demanda, seja por meio de atos comissivos ou omissivos destes; em qualquer hipótese, o cidadão não pode ser o prejudicado, uma vez que é o principal usufrutuário do serviço assumido pelo Estado, sendo cabível a sua indenização por qualquer dano sofrido.

Já decidiu a Suprema Corte no julgamento de recurso extraordinário:

1.Recurso extraordinário. Responsabilidade objetiva. Ação reparatoria 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. (STF, 2ª Turma, RE 228.977/ SP, Rel.Min. Néri da Silveira, DJ 12.04.2002, p.00066)

¹⁹ ARAÚJO, Francisco Fernandes de. *Responsabilidade objetiva do estado pela morosidade da justiça*. Campinas: Copola, 1999, p. 385.

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: APLICABILIDADE DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE À MOROSIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E A GARANTIA DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO COMO DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO

No referido caso, o juiz, em decisão que proferiu em ação popular, e em manifestação pública, usou expressões que foram consideradas ofensivas à honra do Prefeito Municipal. Por sua vez, o prefeito ajuizou ação reparatória de dano por ato ilícito contra o juiz. A sentença julgou extinto o processo, sem conhecimento do mérito uma vez que ficou reconhecida a ilegitimidade da parte passiva.

No entanto, a 2ª Turma decidiu, no julgamento do citado RE 228.977/SP, que a ação deveria ter sido ajuizada contra o Estado e não contra o juiz. Não decidiu assim, que o Estado deveria indenizar com base na responsabilidade objetiva.

O mérito da ação não foi decidido, porque a ação acabou na preliminar de ilegitimidade passiva do réu. A jurisprudência do Supremo Tribunal para responsabilidade objetiva do Estado pelos atos dos Juízes é a mencionada na decisão agravada: a responsabilidade objetiva do Estado não se aplica aos atos do Poder Judiciário a não ser nos casos expressamente declarados em lei.

Tem se estabelecido reiteradamente ao longo do tempo o posicionamento da Suprema Corte no sentido de responsabilizar objetivamente o Estado pelos atos jurisdicionais apenas nos casos previstos em lei como já anteriormente elucidado. Tal posicionamento contribui para a descaracterização da prestação jurisdicional no âmbito da categoria de serviço público, revelando-se circunstancialmente como fator de empecilho à responsabilização do Estado, fortalecendo a teoria da irresponsabilidade, impondo óbices à realização efetiva da função jurisdicional e da duração razoável do processo.

Com a inserção do princípio da “duração razoável do processo” pela Emenda Constitucional nº 45 faz-se imprescindível o surgimento de uma nova perspectiva jurisprudencial a respeito da responsabilização do Estado pelos atos jurisdicionais. Apesar de anterior, já decidiu nesse sentido já decidiu o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:

Responsabilidade civil do Estado. Ato de magistrado. Ação de indenização contra o Estado em razão de dano irreversível causado à parte em virtude de omissão ilegal verificada em ato jurisdicional. Inteligência do art. 37, § 6º, da CF/88. Procedência da ação. (TJRJ, 4ª Câm.Civ., Rel. De. Antonio de Casto Assumpção, j.27/08/91)

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: APLICABILIDADE DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE À MOROSIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E A GARANTIA DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO COMO DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO

Tal posicionamento do referido Pretório é um avanço no sentido de se resguardar a efetividade da prestação jurisdicional, e, conseqüentemente, a razoabilidade da duração do processo, uma vez que os prejuízos decorrentes tiveram origem em uma anormal delonga no andamento da ação, fora do prazo normal de julgamento.

CONCLUSÃO

Os prejuízos causados pela morosidade do sistema judicial, principalmente econômicos, devem ensejar a aplicação da responsabilidade civil do Estado, já que aqui há violação de direito que culmina em dano. Tal raciocínio visto anteriormente encontra guarida na Constituição Federal.

Não pode mais ser admissível em meio à gradual evolução dos institutos protetivos constitucionais e às garantias e direitos que integram à esfera pessoal do administrado, que a prestação jurisdicional ainda se revele inadequada e insuficiente à realização das perspectivas sociais. Eventuais danos daí provenientes minam o exercício da garantia fundamental da prestação jurisdicional e da razoabilidade da duração do processo.

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos deverão responder pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, tanto na esfera administrativa, como na esfera legislativa e também na judiciária, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. Não seria coerente excluir a aplicação de tal cláusula constitucional aos casos nos quais o Estado atua como prestador de serviço de interesse público, a dita função jurisdicional.

Uma vez sendo levada a efeito tal medida (quer na esfera da culpa objetiva quer na de culpa subjetiva) seria esta manifestamente útil ao combate da morosidade, configurando-se como medida coercitiva, na medida em que sujeita o Estado à punição do não cumprimento do seu dever de afastar a morosidade do processo que prejudica a formação do direito adquirido.

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: APLICABILIDADE
DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE À MOROSIDADE DA PRESTAÇÃO
JURISDICIONAL E A GARANTIA DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO COMO DIREITO
FUNDAMENTAL DO CIDADÃO**

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Emir Netto de. *Responsabilidade do estado por ato jurisdicional*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981.

ARAÚJO, Francisco Fernandes de. *Responsabilidade objetiva do estado pela morosidade da justiça*. Campinas: Copola, 1999.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 26 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 16 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

DELGADO, José Augusto. *Acesso à justiça – Informatização do Poder Judiciário*. Foz do Iguaçu: XV Conferência Nacional da OAB, no Painel Informática Jurídica, 1994, p. 08.

DERGINT, Augusto do Amaral. *Responsabilidade do Estado por atos judiciais*. São Paulo: RT, 1994.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25 ed., São Paulo: Atlas, 2012.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil: responsabilidade civil*. 11. ed., São Paulo: Saraiva, 2013. v. 3.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de Processo Civil: Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, v.1.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1994

NICOLITT, André Luiz. *A Duração razoável do processo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

ZARIF, Cláudio Cintra. *Da necessidade de repensar o processo para que ele seja realmente efetivo*. In: FUX, Luiz; NERY JÚNIOR, Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Processo e Constituição. Estudos em Homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: RT, 2006.