

ADEMIR DE OLIVEIRA COSTA JÚNIOR

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA DEMORA NA
PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO
FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA**

OSASCO – SP

2008

ADEMIR DE OLIVEIRA COSTA JÚNIOR

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA DEMORA NA
PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO
FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA**

Dissertação de Mestrado apresentada à banca examinadora do UNIFIEO – Centro Universitário Fieo, para obtenção do título de mestre em Direito, tendo como área de concentração A Positivção e Concretização Jurídica dos Direitos Humanos, dentro do projeto Afirmção Histórica, Problematização e Atualidade dos Direitos Fundamentais, inserido na linha de pesquisa Efetivação Jurisdicional dos Direitos Fundamentais, sob a orientação da Prof^a. Dra. Adriana Zawada Melo.

UNIFIEO – CENTRO UNIVERSITÁRIO FIEO

OSASCO – SP

2008

ADEMIR DE OLIVEIRA COSTA JÚNIOR

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA DEMORA NA
PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO
FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA**

Dissertação de Mestrado apresentada à banca examinadora do UNIFIEO – Centro Universitário Fieo, para obtenção do título de mestre em Direito, tendo como área de concentração A Positivção e Concretização Jurídica dos Direitos Humanos, dentro do projeto Afirmação Histórica, Problematização e Atualidade dos Direitos Fundamentais, inserido na linha de pesquisa Efetivação Jurisdicional dos Direitos Fundamentais, sob a orientação da Prof^a. Dra. Adriana Zawada Melo.

Banca Examinadora:

Osasco, ____ / _____ / _____.

AGRADECIMENTOS

À amiga e orientadora, Dra. Adriana Zawada, verdadeira parceira neste projeto que se torna realidade.

Aos meus pais, a quem devo a vida, pelo incessante apoio ao longo de toda a minha trajetória.

À minha amada esposa, por seu amor e incentivo que me fizeram superar os momentos mais difíceis desta jornada.

Aos professores do Unifio, especialmente os membros do Conselho Docente do Mestrado em Direito, por sua compreensão e auxílio sem os quais não seria possível a conclusão deste curso.

Aos funcionários da Secretaria da Pós-Graduação do Unifio, por toda a atenção e respeito que me foram dispensados.

RESUMO

A presente dissertação objetiva analisar o problema da demora na prestação jurisdicional, que muitos prejuízos tem causado àqueles que submetem suas demandas à apreciação do Poder Judiciário no Brasil, indo de encontro aos consagrados princípios do acesso à Justiça e da duração razoável do processo. Examinam-se os principais fatores que contribuem para a demora na prestação jurisdicional e, em seguida, discorre-se sobre a necessidade de aplicar princípios de larga utilização no direito privado de modo a propiciar o melhor funcionamento da máquina judiciária. Por fim, trata-se da responsabilização do Estado pelos danos que a demora processual causar aos jurisdicionados, aqui considerados como consumidores de um serviço público essencial. Para tanto, recorre-se ao direito comparado e às normas de direito internacional e interno, analisando-se precedentes judiciais de diversas Cortes.

Palavras-chave: Acesso à Justiça. Demora na prestação jurisdicional. Responsabilidade civil do Estado

ABSTRACT

The present work has the target to analyze the problem of the procedural delay, that cause many damages to those submit its demands to the appreciation of the Judiciary Power in Brazil, opposing to the consecrated principles of the access to justice and the reasonable duration of the process. It examines the main factors that contribute for the delay in the judgment and after that are discoursed about the necessity to apply principles of wide use in the private law in order to propitiate optimum functioning of the judiciary machine. Finally, one is about the responsibility of the State for the damages that the procedural delay causes to the jurisdictional ones, considered here as consuming of an essential public service. For in such a way, it appeals to the comparative law and to the norms of internal and international laws, analyzing judicial precedents of many Courts.

Key words: Access to justice. Delay in the judgment. Civil liability of the State.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. DO ACESSO À JUSTIÇA	10
1.1.DOS OBSTÁCULOS AO ACESSO À JUSTIÇA	14
1.2.A RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO: UM D. FUNDAMENTAL	26
2. A MOROSIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL	36
2.1.FATORES QUE CONTRIBUEM PARA A DEMORA NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL	14
2.2.MECANISMOS VIÁVEIS DE COMBATE AO PROBLEMA DA DEMORA NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL	14
2.2.1.O PROGRAMA 5S E O EXEMPLO DA JUSTIÇA FEDERAL DA 3ª REGIÃO	14
2.2.2.JUSTIÇA ITINERANTE E O EXEMPLO DAS VARAS CÍVEIS DE SANTARÉM	14
3. DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA DEMORA NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL	66
3.1. TEORIAS SOBRE A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	67
3.1.1. TEORIA DA IRRESPONSABILIDADE	68
3.1.2. TEORIAS CIVILISTAS	70
3.1.3. TEORIAS PUBLICISTAS	72
3.2. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE JUDICIÁRIA	14
3.3 .A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA DEMORA NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL	14
CONCLUSÃO	98
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	104

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos o Poder Judiciário tem sido alvo de severas críticas por parte de seus próprios integrantes e da sociedade como um todo. O grande reclamo da sociedade se refere à demora na apreciação de suas demandas.

Correta é a afirmação segundo a qual a justiça tarda significa a denegação da própria justiça, pois uma tutela morosa não se presta à sua função precípua, qual seja a de pacificar com justiça. Não se pode considerar justa uma decisão cuja morosidade fere de morte a sua efetividade.

A questão da morosidade na prestação jurisdicional é problema que atinge de maneira bem mais intensa àquelas pessoas mais pobres, incapazes de suportar os ônus que uma demanda judicial traz consigo, mas dela não escapam os demais setores sociais e seus reflexos são perceptíveis na inquietude e na falta de confiabilidade no Poder Judiciário, fator cada vez mais crescente e cujas conseqüências podem ser bastante perigosas.

Muitas são as causas da morosidade da prestação jurisdicional, fenômeno que, importante que se diga, não se faz presente apenas no Brasil. Não se pretende ao longo deste trabalho discorrer sobre cada uma das causas que tornam o sistema moroso, ineficiente.

O enfoque, como o próprio título sugere, está voltado para a questão da responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional. O direito a uma razoável duração dos processos, recentemente elevado à categoria dos direitos e garantias individuais elencados no artigo 5º da Constituição da República demonstra a urgente necessidade de se garantir um acesso efetivo à justiça. Este é o dever do Estado que, se violado, pode gerar o dever de indenizar a parte pelos danos causados.

O primeiro capítulo trata do tema do acesso à Justiça, elevado ao plano constitucional desde 1946 e presente em diversos tratados internacionais. O estudo toma por base a clássica obra *Acesso à Justiça*, de Mauro Cappelletti e Bryant

Garth, em sua edição lançada em 1988 com tradução de Ellen Gracie Northleet, analisando as chamadas “ondas” que levariam à efetividade do acesso à Justiça, posteriormente passando a tratar especificamente da questão da duração razoável do processo.

O segundo capítulo trata da morosidade da Justiça, analisando as origens do problema, traçando-se um panorama do quadro atual do Poder Judiciário do Brasil e de outros países, após o que são estudados os principais fatores que contribuem para a sua ocorrência, e apresentando-se, ao final, alternativas viáveis ao adequado enfrentamento da questão.

O terceiro capítulo versa sobre a responsabilidade civil do Estado, desde as primeiras teorias a respeito de sua aplicação até os dias atuais, onde se analisa a responsabilidade estatal no exercício da atividade judiciária, passando a dedicar-se de maneira mais centrada na polêmica questão da responsabilidade civil do Estado pela morosidade na prestação jurisdicional. Recorre-se ao estudo do tema no direito comparado, procedendo-se à análise de casos levados à apreciação das Cortes nacionais e internacionais.

Por fim, à guisa de conclusão, são revistos os principais pontos expostos ao longo do trabalho, apresentando-se o entendimento que tem predominado em sede de doutrina e jurisprudência nas ordens interna e externa acerca da responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional.

1. DO ACESSO À JUSTIÇA

Muitas foram as discussões sobre a utilização adequada da terminologia "direitos humanos" ou "direitos fundamentais". Em que pese sejam ambas as locuções comumente utilizadas como sinônimos, a explicação corriqueira é de que o termo "direitos fundamentais" se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão "direitos humanos" guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que reconhecem o ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional e que, portanto, aspiram a validade universal para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional)¹.

Entre os direitos humanos reconhecidos por diversas declarações nacionais e internacionais inclui-se o direito de acesso à Justiça. Para Kazuo Watanabe, ao se falar em acesso à Justiça está-se a falar em acesso à ordem jurídica justa².

A expressão acesso à ordem jurídica justa que tantos aplausos rendeu ao seu autor, na realidade apresenta-se como uma expressão repetitiva, pleonástica. Ao se falar em acesso à Justiça, inevitavelmente está-se falando em acesso a uma ordem jurídica justa, na qual o cidadão tem acesso a todos os meios que o Estado e a Constituição lhe asseguram para que obtenha a tutela jurídica pretendida. Se o acesso é restrito, não há acesso à Justiça, como também não haverá acesso à ordem jurídica justa.

Embora, como dito, soe repetitiva a famosa expressão utilizada por Watanabe, dela o autor extrai valiosas conclusões, dentre as quais a de que somente se poderia falar em pleno acesso à Justiça quando fosse possível a toda a sociedade vivenciar uma situação de Justiça³.

¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2.ed.rev.atual. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2001, p.33.

² Watanabe, Kazuo. **Participação e processo**. Coord. Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco e Kazuo Watanabe. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p.128.

³ Ibidem, p.128.

Neste sentido, o acesso à ordem jurídica justa ou, simplesmente, acesso à Justiça, consiste, como bem observa Luís Guilherme Marinoni, no acesso a um processo justo, imparcial, que não só possibilite a participação efetiva e adequada das partes no processo, mas que também permita a efetividade da tutela dos direitos, consideradas as diferentes posições sociais e as específicas situações de direito substancial⁴.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 dispôs em seu art. IX que "Toda pessoa tem direito, em plena igualdade, a uma audiência justa e pública por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir de seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ele". Trata-se de dispositivo de caráter internacional que assegura aos cidadãos dos muitos países signatários o direito humano de acesso à Justiça.

Na concepção de José Roberto dos Santos Bedaque,

Acesso à Justiça, ou mais propriamente, acesso à ordem jurídica justa, significa proporcionar a todos, sem qualquer restrição, o direito de pleitear a tutela jurisdicional do Estado e de ter à disposição o meio constitucionalmente previsto para alcançar esse resultado. Ninguém pode ser privado do devido processo legal, ou melhor, do devido processo constitucional. É o processo modelado em conformidade com garantias fundamentais, suficientes para torná-lo équo, correto, justo⁵.

O acesso à Justiça, apesar de há muito estar positivado em diversos diplomas nacionais e internacionais, não possui um conceito imutável, mas, pelo contrário, tem sofrido importantes alterações ao longo dos anos.

O primeiro registro que se tem conhecimento acerca desta garantia de forma escrita encontra-se no Código de Hamurabi, o qual, ao menos teoricamente, assegurava proteção às viúvas e os órfãos e, ainda, incentivava o homem oprimido

⁴ MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas Linhas do Processo Civil*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1996, p.28-29.

⁵ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência**. São Paulo: Malheiros, 2003, p.71.

a procurar a instância judicial, o soberano, para que este resolvesse a questão⁶.

No auge da democracia grega, todos os que detinham a qualidade de cidadão tinham acesso quase irrestrito à justiça, havendo inclusive assistência judiciária aos pobres⁷.

Nos estados liberais dos séculos XVIII e XIX, os procedimentos adotados para a solução dos litígios civis refletiam a filosofia essencialmente individualista dos direitos, então vigente. Como lembra Mauro Cappelletti,

Direito ao acesso à proteção judicial significava essencialmente o direito *formal* do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação. A teoria era de que, embora o acesso à justiça pudesse ser um direito natural os direitos naturais não necessitavam de uma ação do Estado para sua proteção⁸.

Tais direitos eram considerados anteriores ao Estado e sua preservação exigia apenas que o Estado não permitisse que eles fossem infringidos por outros. O Estado mantinha uma postura passiva diante da impossibilidade de os cidadãos utilizarem plenamente da Justiça e suas instituições.

No sistema do *laissez-faire* a Justiça era obtida apenas por aqueles que pudessem arcar com seus custos. Havia o acesso formal, mas não o acesso efetivo à justiça, o que correspondia a uma igualdade formal, mas não efetiva⁹.

Com o crescimento das sociedades em tamanho e complexidade, foi-se substituindo nas sociedades modernas a visão individualista dos direitos, de forma que os direitos humanos foram adquirindo um caráter cada vez mais coletivo, repercutindo nas chamadas declarações de direitos, que consagraram os chamados direitos sociais¹⁰.

⁶ SCHELEDER. Adriana Fasolo Pilati. O significado do direito constitucional do acesso à justiça. **Revista brasileira de direito constitucional**. v.02, jan.-jun. 2006, p.152.

⁷ Ibidem, p.152.

⁸ CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1988. Trad. Ellen Gracie Northfleet, p.09.

⁹ Ibidem, p.09.

¹⁰ Como exemplo de normas consagradoras dos direitos sociais cite-se o Preâmbulo da Constituição Francesa de 1946.

Passou-se a exigir uma atuação positiva do Estado como condição necessária a assegurar a todos o gozo dos novos direitos surgidos. Na medida em que as reformas do *welfare state* armavam os indivíduos de novos direitos, passou a ganhar atenção o direito de acesso efetivo à justiça, capaz de assegurar a efetiva reivindicação daqueles.

Atualmente, o acesso à Justiça encontra-se incorporado em grande parte das Constituições, sendo encarado por muitos autores como o mais básico dos direitos humanos de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir e não apenas proclamar os direitos de todos¹¹. As Constituições, agora, passaram a contemplar a efetivação dos direitos fundamentais, não apenas os definindo e declarando, mas efetivando-os pela garantia e acessibilidade.

Ainda no que concerne à atual conceituação do direito humano de acesso à justiça, oportuno trazer ao presente trabalho importante passagem da obra de Mauro Cappelletti, na qual afirma:

O acesso não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística. Seu estudo pressupõe o alargamento e aprofundamento de todos os objetivos e méritos da moderna ciência jurídica¹².

Todas as Constituições brasileiras enunciaram o princípio da garantia da via judiciária, mas não é difícil apontar situações nas quais o referido princípio teve sua efetividade fortemente abalada.

Houve um momento na história brasileira em que o descompromisso do Estado para com a efetividade do princípio do acesso à justiça atingiu grau extremamente elevado. No recente ano de 1968 foi instituído o Ato Institucional 5/68, outorgado pelo Presidente da República, diga-se, sem legitimidade para tanto, o qual determinava, em seu art. 11: "Exclui-se de qualquer apreciação judicial todos

¹¹ CLAUDE, Richard. **Comparative human rights**. Ed. Baltimore, London: John Hopkins University Press, 1976, p.382-395. No mesmo sentido, CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Ob.cit., p.09.

¹² Ibidem, p.13.

os atos praticados de acordo com este Ato Institucional e seus Atos Complementares, bem como os respectivos efeitos".

O Ato Institucional em comento violou expressamente a norma do art. 150, §4º da então vigente Constituição Federal de 1967¹³. Contudo, o AI5 foi constitucionalizado, na medida em que os artigos 181 e 182 da Constituição Federal de 1969¹⁴ diziam estarem aprovados e excluídos de apreciação judicial os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964.

Trata-se de dispositivos inconstitucionais, embora positivados na própria Constituição, pois foram outorgados por quem não tinha competência para tanto, conflitavam com normas constitucionais superiores (direitos e garantias individuais) incluindo o direito de ação igualmente positivado no texto constitucional.

Durante o período da ditadura militar, o Brasil viveu tempos de exceção do Estado de Direito que o assemelhava ao sistema jurídico dos estados totalitários da primeira metade do século XX. Com o fim da ditadura, adveio a Constituição Federal de 1988, não mais permitindo qualquer tipo de ofensa ao direito de ação. Em lugar da antiga redação que dizia lesão de direito "individual", o novo texto afirma: "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".

A nova Constituição ampliou o campo de atuação do Judiciário, que se tornou apto não somente a remediar o direito lesionado, mas também a garantir a sua proteção, evitando que fosse violado.

De acordo com a Constituição vigente, todos têm o direito de obter do poder judiciário a tutela jurisdicional adequada. Não se mostra mais suficiente o simples acesso aos tribunais, sendo necessário que haja uma tutela adequada para o jurisdicionado, sem o que estaria vazio de sentido o consagrado princípio de acesso à justiça.

¹³ Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 4º - A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual.

¹⁴ A Constituição Federal de 1969 decorreu de uma Emenda Constitucional (EC 1/69) à Constituição Federal de 1967, de modo que se discute na doutrina se se trata realmente de uma nova Constituição.

Para que haja a "adequada" tutela jurisdicional, ou seja, para que o acesso à justiça seja dado de forma ampla, é necessário transpor uma série de obstáculos sobre os quais se passa a fazer uma melhor abordagem.

1.1. Dos Obstáculos ao Acesso à Justiça

Por acesso à Justiça vinha-se entendendo, até recentemente, o simples acesso aos tribunais. Pode parecer ilusória a garantia do acesso ao Judiciário, quando tantos são os obstáculos que se antepõem à efetividade dos direitos vulnerados.

São tamanhas as dificuldades enfrentadas para a obtenção da prestação jurisdicional, que poucos no Brasil a conseguem. Privilegiados são aqueles que obtêm uma solução efetiva para suas demandas judiciais. Democratizar o acesso à justiça pressupõe a adoção de procedimentos que eliminem ou pelo menos minimizem os obstáculos antepostos à efetiva prestação jurisdicional¹⁵.

Para Mauro Cappelletti e Bryant Garth, as diferenças entre as partes não podem jamais ser completamente erradicadas. A questão é saber até onde avançar e a que custo. Em outras palavras, quantos dos obstáculos ao efetivo acesso à Justiça podem e devem ser atacados?¹⁶

A busca pela identificação e soluções em torno dos obstáculos ao acesso à justiça levou ao desenvolvimento de uma teoria proposta por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, segundo a qual o acesso à justiça poderia ser alcançado a partir de um movimento em prol de sua efetividade, o qual consistia em três ondas ou fases.

Antes de proceder à análise de cada uma das ondas propostas pelos autores,

¹⁵ NALINI, José Renato. **Novas perspectivas no acesso à justiça**. Disponível em: <<http://www.cjf.gov.br/revista/numero3/artigo08.htm>>. Acesso em 15/05/2007.

¹⁶ CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 1988. Trad. Ellen Gracie Northleat, p.15.

cumpra observar que à teoria das três ondas em prol do efetivo acesso à justiça que propuseram Cappelletti e Garth podem ser tecidas as mesmas críticas feitas com relação à classificação dos direitos fundamentais em três gerações, posto que trazem consigo uma idéia de renovação e sucessão, o que não ocorre com os direitos fundamentais. Assim como os direitos de primeira geração não excluem os de segunda, e assim por diante, na busca pelo efetivo acesso à justiça a transposição de alguns de seus obstáculos tais como aqueles descritos na primeira onda não representa a sua superação definitiva, de modo que as ondas subseqüentes somente poderão ser realizadas se houver a contínua luta pela preservação e ampliação das conquistas das antecedentes.

A **primeira onda** para o efetivo acesso à justiça se identifica com a necessidade de se vencer a barreira imposta aos cidadãos desprovidos de recursos financeiros para ir a juízo, carecendo de recursos para a contratação de serviços profissionais e de arcar com as despesas do processo ao longo de sua marcha.

No Brasil, a Constituição da República não assegura apenas a assistência judiciária aos hipossuficientes, mas a assistência jurídica integral e gratuita, significando não apenas o patrocínio gratuito por profissional e a dispensa do pagamento de despesas processuais, "mas também, a assistência prestada desde a fase pré-processual, iniciando-se pela informação e tomada de consciência, passando pela orientação jurídica, encaminhamento aos órgãos competentes e culminando com a assistência jurídica prestada em juízo"¹⁷.

Não por outra razão, a Constituição da República, em seu artigo 134¹⁸, criou a Defensoria Pública, organizada pela Lei Complementar nº. 80, de 12 de janeiro de 1994, que em seu art. 1º prescreve que "a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe prestar assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma da lei".

¹⁷ SOARES, Fábio Costa. **Acesso dos hipossuficientes à justiça. A defensoria pública e a tutela dos interesses coletivos lato sensu dos necessitados.** In: Acesso à justiça. Raphael Augusto Sofiati de Queiroz (organizador). Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001, p.75.

¹⁸ Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º. LXXIV.

O termo "necessitados", utilizado em ambos os dispositivos, sofreu transformações com o passar do tempo. De acordo com Ada Pellegrini Grinover,

Aos necessitados tradicionais, que eram - e ainda são - carentes de recursos econômicos, acrescentam-se os carentes de recursos jurídicos. E assim a assistência judiciária aos economicamente fracos foi estendida aos hipossuficientes jurídicos. Mais recentemente, porém, fala-se em uma nova categoria de hipossuficientes, surgida em razão da própria estruturação da sociedade de massa: são os carentes organizacionais a que se refere Mauro Cappelletti¹⁹.

Importante ainda repensar a forma de cobrança das custas judiciais, as quais requerem o pagamento de elevadas importâncias. No Brasil, a sucumbência busca ressarcir os dispêndios do vencedor, mas apenas no que tange às custas e honorários advocatícios. Entretanto, a disposição das custas e algumas vezes a segurança do Juízo (para obtenção de medidas acauteladoras e, via de regra, preparatórias à ação) requerem elevadas somas disponíveis sem a imediata contraprestação. Dispor destes valores é privilégio de poucos e isto representa importante obstáculo ao acesso à Justiça.

Nelson Nery Júnior ensina que a garantia constitucional do acesso à justiça não significa que o processo deva ser gratuito. No entanto, se a taxa judiciária for excessiva de modo a criar obstáculo ao acesso à justiça, tem-se entendido ser ela inconstitucional por ofender ao princípio do direito de ação (ou acesso à justiça)²⁰.

IO próprio Cappelletti já observava em seu estudo que muitas medidas já vinham sendo adotadas para melhorar os sistemas de assistência judiciária. Como consequência, as barreiras ao acesso à Justiça começavam a ceder. De acordo com o autor,

Os pobres estão obtendo assistência judiciária em números cada vez maiores, não apenas para causas de família, não apenas para causas

¹⁹ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Acesso à justiça e o código de defesa do consumidor**. In: O processo em sua evolução, 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998, p.116.

²⁰ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. 7.ed.rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p.105.

de família ou defesa criminal, mas também para reivindicar seus direitos novos, não tradicionais. É de se esperar que as atuais experiências sirvam para eliminar estas barreiras²¹.

De fato, percebe-se uma constante evolução no sentido de levar assistência judiciária às pessoas que delas necessitam, e o Brasil não ficou a par deste movimento. Contudo, décadas após a publicação da magistral obra de Cappelletti e Garth, o problema está longe de ser tido como solucionado.

Se, por um lado, o Brasil é um dos únicos países do mundo (talvez o único) a dar tratamento constitucional ao direito de acesso dos insuficientes de recursos à Justiça, ainda não foi capaz de garantir a sua efetividade²².

Segundo diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, elaborado pelo Ministério da Justiça e publicado em 2006, 996 comarcas são atendidas pela Defensoria Pública, o que corresponde a 39,7% do total de comarcas existentes no Brasil, ou seja, mais da metade não dispõe dos serviços da Defensoria Pública. Em apenas 6 estados da federação a Defensoria Pública presta atendimento em todas as suas comarcas (Acre, Amapá, Distrito Federal Mato Grosso do Sul, Roraima e Paraíba), enquanto que o serviço da Defensoria Pública do Maranhão, o pior do país, cobre apenas 4,1% do total de comarcas²³.

Em que pese o estudo tenha demonstrado um expressivo aumento do número de atendimentos prestados pelas Defensorias Públicas no Brasil com relação ao ano de 2003, quando houve 4.523.771, atendimentos prestados, enquanto que em 2006 o número foi de 6.565.616, os dados aqui apresentados

²¹ CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. Ob.cit.p.47.

²² É preciso romper, além da barreira da falta de recursos das partes para ir a juízo, também as barreiras geográficas que se lhes impõe. Em um país de dimensões continentais como o Brasil persiste a dificuldade do jurisdicionado de ao menos chegar à porta dos tribunais. José Olivar de Azevedo relata as imensas dificuldades que atravessam os advogados, sobretudo nos estados da região norte do país, onde comarcas de grande contingente populacional e de conflitos ficam a horas de viagem em barcos ou aviões fretados até a capital, onde são sediados os tribunais de justiça. Razão assiste ao autor em seu pleito pela instalação de câmaras regionais descentralizadas, que permitiriam maior acompanhamento das partes e advogados sobre os processos em que se encontrem envolvidos, contribuindo para afastar a morosidade dos tribunais. Nas palavras do autor, “advogado longe de julgador é como eleitor longe do político, nunca será considerado como tal”. (AZEVEDO, José Olivar de. As câmaras regionais descentralizadas e a realidade da região amazônica. **Revista Jurídica Consulex**, ano IX, nº 204, 15 de julho de 2005, p.46-48).

²³ Fonte: Ministério da Justiça. II **Diagnóstico defensoria pública no Brasil**. Disponível em: <http://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/Diag_defensoria_II.pdf>. Acesso em 03/03/2008.

demonstram que muito ainda há por fazer no Brasil para que se supere a primeira barreira ao efetivo acesso à Justiça a que há décadas se referiram Cappelletti e Garth.

A **segunda onda** do movimento de acesso à justiça de forma efetiva é a tendente a proporcionar a representação jurídica para os interesses difusos. Essa vertente surgiu em razão das relações entre as pessoas na sociedade atual e do surgimento de novos interesses ou direitos cuja proteção se reclamava no âmbito processual e material ante a flagrante inadequação dos modelos processuais criados para proteção de interesses individuais para a tutela daqueles.

A sociedade de caráter individualista e liberal cedeu lugar a uma nova realidade na qual as pessoas se relacionam de forma global, em feixes de relações que transcendem o particular e afetam a sociedade como um todo, sendo certa, também, a exigência de proteção de interesses que não cabem na esfera restrita de titularidade dos indivíduos, mas ultrapassam-nos e se apresentam de forma difusa na sociedade. Diante desta situação, os antigos esquemas não se mostram suficientes a tutelar os diversos novos interesses surgidos.

De acordo com Cappelletti e Garth,

A concepção tradicional do processo civil não deixava espaço para a proteção dos direitos difusos. O processo era visto apenas como um assunto entre duas partes, que se destinava à solução de uma controvérsia entre estas mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais. Direitos que pertencessem a um grupo, ao público em geral ou a um segmento do público não se enquadravam bem nesse esquema. As regras determinantes da legitimidade, as normas de procedimento e a atuação dos juízes não eram destinadas a facilitar as demandas por interesses difusos intentadas por particulares²⁴.

Diante do quadro apontado pelos autores, era necessário transformar o

²⁴ CAPPELLETTI, Mauro & GARTH, Bryant. Ob.cit.p.49-50.

processo civil, cuja concepção se deu para a tutela de direitos e situações jurídicas individuais, adaptando-o a uma nova realidade, na qual emergem cada vez mais conflitos metaindividuais.

Ao discorrer sobre o tema, Rodolfo de Camargo Mancuso afirma se tratar de “indicar sucedâneos, a par de conferir interpretação elástica aos princípios da defesa e do contraditório, adaptando-os às novas exigências²⁵”.

Indo ao encontro desta segunda onda do movimento de acesso à justiça capitaneado por Cappelletti e Garth, o direito brasileiro vem procedendo adaptações de mecanismos processuais já existentes e inovações legislativas capazes de fazer face à nova realidade.

Neste sentido, foram editadas diversas normas, com especial destaque para a conformação constitucional da tutela coletiva e para a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Proteção e Defesa do Consumidor, que, em conjunto, constituem um regramento comum a todo processo coletivo. Em uma espécie de histórico recente da tutela coletiva, cite-se a edição dos seguintes diplomas legislativos: Lei da Ação Popular; Lei nº 6938/81; Lei da Ação Civil Pública; Lei nº 7853/89; Lei 7913/89; Estatuto da Criança e do Adolescente; Código de Defesa do Consumidor; Lei de Improbidade Administrativa; Lei 8884/94; Leis Institucionais do Ministério Público; Lei de Responsabilidade Fiscal; Estatuto da Cidade e Estatuto do Idoso²⁶.

O Brasil tem experimentado importantes transformações nos campos, legislativo e jurisprudencial, o que o faz alcançar posição de destaque no que se refere ao tratamento dos direitos coletivos.

Antonio Gidi chega a afirmar que

A Europa não pode ser ponto de referência para o Brasil em termos de processo coletivo. Ao contrário, somos nós, brasileiros, quem devemos dar essa lição para todo o mundo da Civil Law. Ao menos

²⁵ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos : conceito e legitimação para agir**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2004, p. 272.

²⁶ GODINHO, Robson Renalt. O Ministério Público e a tutela jurisdicional coletiva dos direitos dos idosos. **Mundo Jurídico**. Disponível em: < <http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em 20/02/2008.

na área de direito processual coletivo, nós somos o ponto de referência para a doutrina e o legislador europeus²⁷.

Se, como visto, o Brasil tem despontado a nível mundial no que se refere ao tratamento teórico e normativo dos direitos metaindividuais, não se pode dar por encerrada a questão. Avanços podem e devem surgir e a tarefa dos operadores do direito é permanecer conectados às incessantes e cada vez mais rápidas mutações de uma sociedade cada vez mais massificada.

A **terceira onda** de acesso à ordem jurídica justa não abandona as idéias inerentes às anteriores, mas vai além, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras do acesso à justiça de modo mais articulado e compreensivo²⁸.

Esta onda centra-se na busca de uma justiça acessível e efetiva a todos diz respeito à necessidade de se atribuir um novo enfoque ao acesso à justiça, não mais a partir da perspectiva do Estado, administrador da justiça, mas da perspectiva dos consumidores, ou seja, dos destinatários da justiça²⁹.

Os legisladores devem estar atentos às constantes mutações no seio da sociedade, buscando aproximar o processo aos novos desafios, criando mecanismos capazes de realizar a garantia constitucional de acesso à justiça.

Deve-se abandonar a concepção de acesso à justiça como o acesso formal aos órgãos judiciários, passando a uma nova concepção de acesso à ordem jurídica justa, que significa, na lição de Cândido Rangel Dinamarco, algo posto à disposição das pessoas com vistas a fazê-las mais felizes (ou menos infelizes), mediante a eliminação dos conflitos que as envolvem, com decisões justas³⁰.

O que propugnaram Cappelletti e Garth ao desenvolver a terceira onda do movimento de acesso à Justiça foi a aproximação do processo à realidade, dando-lhe uma verdadeira feição humana. Deveriam ser mais simplificados os procedimentos e priorizada a utilização de métodos alternativos para a

²⁷ Gidi, Antônio. **A Class Action como Instrumento de Tutela Coletiva de Direitos – as ações coletivas em uma perspectiva comparada**. Tese de doutorado. PUC/SP, 2003, p. 152.

²⁸ Ibidem, p.31.

²⁹ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Acesso à justiça e o código de defesa do consumidor**. In: O processo em sua evolução, 2.ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, p.115-116.

³⁰ DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.303-304.

resolução/solução dos litígios, entre os quais a conciliação, a mediação e a arbitragem.

Já em 1911 o tema era abordado por Giuseppe Chiovenda, o qual defendia a necessidade de assegurar a utilidade das decisões, a busca incessante por um processo de resultados, com instrumentos adequados à tutela jurisdicional. O processo deveria dar a quem tem direito tudo aquilo e precisamente aquilo que ele tem o direito de obter³¹.

Importante trazer ao presente trabalho a grande contribuição doutrinária de Fredie Didier Júnior, para quem

O conteúdo desta garantia [de acesso à Justiça] era entendido, durante muito tempo, apenas como a estipulação do direito de ação e do juiz natural. Sucede que a mera afirmação destes direitos em nada garante a sua efetiva concretização. É necessário ir-se além. Surge, assim, a noção de tutela jurisdicional qualificada. Não basta a simples garantia formal do dever do Estado de prestar a Justiça; é necessário adjetivar esta prestação estatal, que há de ser rápida, efetiva e adequada³².

O Brasil tem empreendido importantes reformas no sentido proposto por Cappelletti e Garth, sobretudo no âmbito do direito processual civil. Ao discorrer sobre a reforma do Código de Processo Civil brasileiro, observa Cândido Rangel Dinamarco:

[...] com a tônica na deformalização dos atos processuais e agilização do procedimento, antecipação de tutela, aprimoramento das decisões e zelo pela efetividade dos julgados, é uma revisitação dos institutos processuais visivelmente sugerida pela terceira das

³¹ Il processo deve dare per quanto è possibile praticamente a qui a un diritto tuto quello e proprio quello ch'egli ha diritto di conseguire. CHIOVENDA, Giuseppe. **Sagli di Diritto Processuale Civile**, vol. I, Roma, 1930, p. 110.

³² DIDIER JÚNIOR, Fredie. Notas sobre a garantia constitucional do acesso à justiça. O princípio do direito de ação ou da inafastabilidade do Poder Judiciário. **Revista de Processo**. Ano 27. nº 108. São Paulo: Revista dos Tribunais, out-dez/2002, p.28.

ondas renovatórias do direito processual (aprimoramento interno do sistema) ³³.

O que se percebe nos dias atuais, e isto não apenas no Brasil, é que o grande problema não mais se concentra em levar o cidadão a juízo, garantindo-lhe o seu simples acesso aos órgãos judiciais. Tampouco se poderia afirmar que o mote contemporâneo diz respeito à representação em juízo com enfoque na tutela coletiva. Estas duas “ondas” a que se referiram Cappelletti e Garth em sua magistral obra não podem ser consideradas tarefas encerradas, mas nem de longe têm hoje a robustez com que se apresenta o problema da inefetividade do provimento jurisdicional.

Grande exemplo desta última afirmação está nos países Europeus. Em muitos daqueles chamados “países desenvolvidos”, os elevados índices de educação levam aos jurisdicionados o conhecimento de seus direitos; o próprio cidadão, em regra, tem condições de se fazer representar em juízo por advogado particular, e, não possuindo recursos para tal, o Estado lhe proporciona uma representação jurídica de qualidade; a tutela coletiva também é uma ferramenta bastante utilizada na defesa dos interesses coletivos e difusos. O que lhes falta, afinal?

Um problema comum a muitos países “desenvolvidos” e “em desenvolvimento”³⁴ se refere à morosidade da prestação jurisdicional, que vai de encontro à idéia de efetividade. O Estado deve agir de forma a evitar a ocorrência de litígios.

Contudo, uma vez ajuizada uma demanda, ao exercer o seu direito de ação, o jurisdicionado tem direito a uma prestação jurisdicional efetiva e não há como se falar em efetividade sem que a prestação jurisdicional ocorra de maneira célere ou, mais apropriadamente, tenha uma duração razoável.

Uma das saídas apontadas por Cappelletti e Garth para trazer efetividade ao processo, no seio do que denominou de novo enfoque do acesso à Justiça, consiste

³³ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Universalizar a tutela jurisdicional**. Disponível em: <www.tj.ro.gov.br/emeron/revistas/revista4/04.htm>.

³⁴ Expressão utilizada em substituição ao termo “subdesenvolvido”, que deixou de ser aplicado desde o fim da União Soviética.

justamente em evitar a ocorrência do litígio ou caso ocorram, que se possam resolver através de mecanismos não judiciais. Melhor esclarecendo, a terceira onda do movimento de acesso à justiça sugere a adoção dos chamados mecanismos alternativos de solução de conflitos, na língua inglesa representados pela sigla ADR – *Alternative Dispute Resolution*.

Constituiriam os meios alternativos em uma forma de tutela jurisdicional diferenciada, opostas aos procedimentos clássicos processo judicial. Os mecanismos alternativos de solução de conflitos podem ser analisados sob um ângulo menos técnico-processual e mais político-social: uma paulatina redução do intervencionismo estatal e a ascensão de soluções privadas para os conflitos atuais.³⁵

Não se trata de privatização do processo. Conforme esclarece José Carlos Barbosa Moreira, longe de ser o processo que assim se privatiza, ao contrário, os particulares é que vêem sua atividade revestida de caráter público. O caso é antes de publicização da função exercida pelo particular que de qualquer tipo de privatização³⁶.

No mesmo sentido a opinião de Maria Lúcia Baptista Moraes, segundo a qual

A arbitragem e a mediação enquanto institutos puros não são instrumentos que concretizem movimento de privatização do Poder Judiciário. Ao contrário. É possível que, a partir da adoção de técnicas processuais adequadas, utilize-se dos meios alternativos à garantia do acesso à Justiça de forma mais barata, mais rápida, mais adequada e conformada às reais necessidades de certas demandas e de setores específicos da sociedade³⁷.

³⁵ MEIRELLES, Delton R. S. **Meios Alternativos de resolução de conflitos: justiça coexistencial ou eficiência administrativa**. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manuel/arquivos/anais/campos/delton_ricardo_meirelles.pdf>. Acesso em 15/02/2008.

³⁶ MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Privatização do processo?** in Temas. de Direito Processual, 7ª série, Rio de Janeiro: Saraiva, 2001, p. 08-09.

³⁷ MORAIS, Maria Lúcia Batista. Morosidade da justiça. Excesso de recursos. **Revista da Faculdade de Direito Ritter dos Reis**. n.06. Canoas: Editora Ritter dos Reis, 2003, p.254.

Esta terceira onda do movimento de acesso à justiça teve grandes reflexos sobre o ordenamento de países como Estados Unidos, Austrália e Argentina. Neste último, a Ley de Mediación em vigor desde 1994, a qual estabeleceu a obrigatoriedade da mediação prévia à propositura da ação, a ser realizada em centros oficiais ou privados de mediação e conciliação³⁸.

No Brasil, encontra-se em vigor a Lei n. 9.307/96, a qual prevê a criação de tribunais e juízos arbitrais como estruturas paralelas e alternativas ao Judiciário formalmente constituído. Contudo, apesar de haver sido promulgada há mais de uma década a referida lei da arbitragem, o país pouco tem avançado no sentido da utilização deste mecanismo, o que se deve a carências estruturais, de qualificação de árbitros para dirimir os conflitos cada vez mais complexos e além do fato de a sentença arbitral poder ser questionada em juízo, onde também recairão as decisões arbitrais não cumpridas.

Já em 1857, nos idos do Império Brasileiro, a arbitragem era via possível e mesmo obrigatória para a resolução de conflitos entre comerciantes. De acordo com a autora, a falta de adesão maciça até hoje se dá, portanto, por um entrave cultural³⁹.

É perceptível a necessidade de aperfeiçoamento no instituto da arbitragem surgido no Brasil com a Lei 9.307 de 1996, mas não se pode deixar de reconhecer se tratar de um importante passo e um louvável esforço no sentido de desafogar o Poder Judiciário e propiciar maior celeridade às crescentes demandas.

Com muita propriedade assevera Maria Lúcia Baptista Morais:

Quando se fala em efetividade do processo e em alternativas à prestação jurisdicional do Estado, parece haver uma contradição. Entretanto, entende-se que há uma perfeita ligação entre os dois temas. Se, por um lado, existem conflitos que podem ser compostos

³⁸ Dispõe o art. 1º da Lei 24753: Instituyese con carácter obligatorio la mediación previa a todo juicio, la que se regirá por las disposiciones de la presente Ley. Este procedimiento promoverá la comunicación directa entre las partes para la solución extrajudicial de la controversia. Las partes quedarán exentas del cumplimiento de este trámite si acreditaren que antes del inicio de la causa, existió mediación ante mediadores registrados por el Ministerio de Justicia.

³⁹ MORAIS, Maria Lúcia Batista. Morosidade da justiça. Excesso de recursos. **Revista da Faculdade de Direito Ritter dos Reis**. n.06. Canoas: Editora Ritter dos Reis, 2003, p.234.

pela conciliação, mediação ou arbitragem, envolvendo sempre direitos disponíveis e aplicação da autonomia da vontade, por outro lado, existem outros que, indubitavelmente, devem ser levados ao Judiciário pela sua indisponibilidade. Assim, se parte dos conflitos fossem resolvidas fora do judiciário, certamente nos casos de atuação obrigatória haveria mais rapidez⁴⁰.

A prestação jurisdicional em um prazo razoável é questão que remonta a tempos longínquos, mas que permanece cada vez mais atual. Estudar de maneira mais aprofundada esta questão é a tarefa a que se propõe o tópico seguinte.

1.2. A Razoável Duração do Processo: Um Direito Fundamental

O texto em vigor da Constituição da República assegura a todos os que busquem o Poder Judiciário a razoável duração do processo e meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

O direito à razoável duração do processo, no entanto, nem sempre esteve consagrado nas Constituições vigentes em território brasileiro. À partir da análise do conteúdo e significado da expressão, é possível notar a sua evolução ao longo da história de modo a compreender melhor o motivo pelo qual encontra-se atualmente inserida no rol dos direitos e garantias fundamentais consagrados no texto da Constituição da República.

A noção de razoabilidade é uma idéia vaga, aberta e imprecisa. A abertura da norma constitucional que consagrou o direito à duração razoável do processo vai entrelaçar-se com o da forma mais adequada de densificação. O papel do legislador vai ser muito mais o de enunciar diretrizes e critérios a serem seguidos pelo julgador do que propriamente o de regular de forma exaustiva o critério de razoabilidade⁴¹.

⁴⁰ Ibidem, p.199.

⁴¹ ARRUDA, Samuel Miranda. **O direito fundamental à razoável duração do processo**. Brasília: Brasília Jurídica, 2006, p.290.

Muito embora não seja possível precisar o exato alcance e sentido da expressão, é possível indicar alguns parâmetros que deverão ser considerados na sua aferição.

A doutrina aponta algumas variáveis para a aferição da razoabilidade do processo. Parece haver um consenso em torno de três aspectos: a complexidade do assunto, atividade processual do interessado e a conduta das autoridades judiciais.

Levando-se em consideração tais elementos, seria desarrazoada a duração do processo que fosse marcado pelo descumprimento de prazos por parte de juízes e auxiliares, pela deslealdade de uma das partes ou pelo tardio julgamento de causa que prescindiu da produção de provas complexas.

Ao discorrer sobre os contornos da expressão “duração razoável”, Márcia Fernandes Bezerra assevera que

O que se pode dizer é que a duração razoável é o tempo suficiente para a completa instrução processual e adequada decisão do litígio e, ao mesmo tempo, hábil para prevenir danos derivados da morosidade da justiça e para assegurar a eficácia das decisões. Em outras palavras, o processo julgado de forma célere, mas que prescinda de forma necessária à sua adequada instrução, terá duração tão desarrazoada quanto aquele que, embora tendo solução acertada, gere danos às partes e comprometa a eficácia da decisão⁴².

Na opinião de Ivan de Oliveira Silva, “estaríamos sendo levianos se, porventura, nos lançássemos a lúgubre tentativa de estipular, aleatoriamente, em fração de dias ou meses, qual o tempo ideal para a conclusão de um dilema levado às fronteiras do Judiciário⁴³”.

⁴² BEZERRA, Márcia Fernandes. O direito à razoável duração do processo e a responsabilização do Estado pela demora na outorga da prestação jurisdicional. *In: Reforma do judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC n.45/2004*. Tereza Arruda Alvim Wambier (org.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 470.

⁴³ SILVA, Ivan de Oliveira. *A morosidade processual e a responsabilidade civil do Estado*. São Paulo: Editora Pillares, 2004, p.45.

Não se deve, portanto, elaborar tabelas temporâneas que esgotem o conceito de razoabilidade, substituindo-o por intervalos de tempo rígidos e abusivamente discricionários.

Há de se levar em conta a natureza do objeto litigioso e o número de atos praticados ao longo da marcha processual, além das peculiaridades que envolvem seus participantes. A duração razoável para uns pode não ser para outros, como, por exemplo, a uma pessoa de idade bastante avançada a quem o Código de Processo Civil assegura trâmite privilegiado de suas demandas⁴⁴.

A preocupação com a lentidão da Justiça data de tempos bastante longínquos. No início do século XIV, tamanha era a insatisfação popular com a morosidade da Justiça que o Papa Clemente V interveio para criar um procedimento sumário para determinadas causas.

Contudo, o direito a uma prestação jurisdicional célere, ou com uma duração razoável tem suas origens na Inglaterra e nos Estados Unidos.

Uma breve análise da Magna Carta de 1215 permite concluir que a celeridade da atuação jurisdicional já naquele diploma era considerada essencial à efetividade do acesso à justiça, podendo ser encontrada em pelo menos duas disposições relacionadas com a preocupação de garantia de celeridade dos feitos judiciais⁴⁵.

O que se pactuou foi pura e simplesmente o direito à obtenção da justiça sem postergações por parte do rei. Em outros termos, o rei concordou em não fazer uso de repetidos atrasos processuais como forma de negar o direito de alguns jurisdicionados.

Este documento é considerado não apenas um marco na história constitucional da Inglaterra, mas o mais importante documento medieval de positivação dos direitos humanos, ali se encontrando a enunciação de princípios que

⁴⁴ Art. 1.211-A. Os procedimentos judiciais em que figure como parte ou interveniente pessoa com idade igual ou superior a sessenta e cinco anos terão prioridade na tramitação de todos os atos e diligências em qualquer instância.

⁴⁵ Na cláusula 40 estabelece-se que “a ninguém venderemos, a ninguém negaremos ou retardaremos direito ou justiça”.

perpetuaram pelos séculos e aportaram em terras nem sequer imaginadas pelos revoltosos⁴⁶

Como bem observa Paulo Fernando Silveira, “legislaram, na época, para poucos, mas a história se incumbiria de estender os benefícios a todos, motivo pelo qual nós também devemos pagar enorme tributo à Magna Carta”.⁴⁷

Salvo pequenas alterações, as quais foram incorporando novos significados de acordo com o passar dos anos e a conseqüente mudança das instituições inglesas, a Magna Carta foi sendo confirmada pelos sucessivos soberanos ingleses, sem deixar, contudo, o seu sentido processual.

Após incidente por meio do qual o Rei Carlos I ordenou sumariamente a prisão de cinco nobres pela recusa destes a pagar empréstimo compulsório para custear guerras, houve uma série de debates parlamentares, os quais resultaram na *Petition of Rights* de 1628, dispondo que “o homem livre somente pode ser preso ou detido pela lei da terra, ou pelo devido processo legal, e não pela ordem especial do rei sem qualquer acusação.

A partir de então, a idéia de um devido processo legal, na qual está incluído o direito a um julgamento sem dilações indevidas se estabeleceu definitivamente, sendo o *due process of law* a sua tradução mais comum e familiar no mundo jurídico, e com a qual ultrapassou as fronteiras e conquistou outros países⁴⁸.

A Magna Carta inglesa permaneceu, até o século XVII, com o surgimento do *Habeas Corpus Act* em 1679⁴⁹, da *Declaration of Rights* de 1689 e do *Bill of Rights* em 1788, como sendo o mais importante documento de reconhecimento de direitos naquele país. Fruto das revoluções inglesas desse século, esses dois últimos estatutos são considerados os marcos da consolidação do chamado modelo inglês de direitos fundamentais⁵⁰.

⁴⁶ LIMA, Maria Rosynete Oliveira. **Devido processo legal**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1999, p.30.

⁴⁷ SILVEIRA, Paulo Fernando. **Devido processo legal**. 3.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p.17.

⁴⁸ LIMA, Maria Rosynete Oliveira. **Devido processo legal**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1999, p.37.

⁴⁹ Documento que ficou conhecido como "segunda Magna Carta", onde se estabeleceu um processo legislativo destinado a amparar a tutela ao direito de liberdade.

Como lembra Samuel Miranda Arruda, o Bill of Rights inglês, de enorme importância histórica, consagrou o fortalecimento do poder do Parlamento, limitando sobremaneira o poder monárquico. Embora tenha concedido aos cidadãos garantias mais amplas e indistintas, inclusive no âmbito do processo penal, não foi feita uma expressa referência à necessidade de rápida resolução dos procedimentos judiciais. Nesta norma, o direito à celeridade só aparece de forma reflexa, dentro do amplo leque de garantias de efetividade da prestação jurisdicional.

Em seguida adveio a lei de *Habeas Corpus* de 1679, a qual traçava um procedimento minucioso sobre a forma de impetração, estabelecendo a forma escrita para a "reclamação ou requerimento" (art. 1º), a obrigação do preso ser apresentado ao Tribunal em prazo curto (art. 3º), não podendo exceder de vinte dias (prazo pequeno para as condições de locomoção da época), fixava a multa de 500 libras para quem capturasse, pelo mesmo fato, a pessoa beneficiada pela providência do *habeas corpus*, além de outras regras procedimentais.

Em 1816, através de novo *Habeas Corpus Act*, o "writ recebe, no Direito inglês, sua estrutura definitiva". É o que ensina José Frederico Marques com apoio em Pontes de Miranda, salientando este que o ato de Carlos II, de 1679, não era completo pois só "se referia às pessoas acusadas de crime, de sorte que não tinham direito de pedir *habeas corpus* as detidas por outras acusações ou meros pretextos". Dessa forma, ampliou-se o âmbito de aplicação do writ, tornando-o mais abrangente de maneira a transformá-lo em remédio para resolver "a questão da ilegalidade do constrangimento" sofrido pelo paciente. Nele se identificam uma vez mais episódicas referências e preocupações com a morosidade do procedimento e a necessidade de conferir celeridade aos julgamentos.

Herdeiros do sistema do *Common Law*, os Estados Unidos apresentaram-se como um campo fértil à aplicação e ao desenvolvimento do modelo inglês de direitos fundamentais, incluindo o direito à razoável duração do processo.

O tema ganhou maior amplitude com as Declarações de Maryland e de Delaware, a qual em sua Secção 12 dispôs "que todo homem livre tenha justiça e

⁵⁰PARAMO ARGÜELLES, J.R. de & ANSUATEGUI ROIG, F.J. Los derechos fundamentales en la revolución inglesa. In: PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregório; GARCIA, Eusebio Fernandez (dir.). **Historia de los derechos fundamentales**. Editorial Dykinson: Madrid, 1998, tomo I, p.745-796.

direito de ter integralmente reparado todo dano sofrido em seus bens terras, propriedades, ou a si próprio/vida, por qualquer outra pessoa, sem qualquer negação, e sem demora, de acordo com a lei da terra⁵¹.

A partir destas declarações, não se protegia apenas o direito dos presos ou denunciados, mas foi estabelecido que também a ofensa aos demais direitos do cidadão (em geral, os de propriedade), quando levados à justiça, também deveriam ser sanadas com celeridade.

Com a edição da Convenção Européia para Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de novembro de 1950, o direito ao processo sem dilações indevidas atingiu um caráter supranacional⁵²

Influenciada pelo pacto europeu, a "Convenção Americana sobre Direitos Humanos" (Pacto de San José da Costa Rica) também cuidou do devido processo e da celeridade em seu artigo 8.º, que assim dispôs:

Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido 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.

⁵¹ *"That every freeman for every injury done him in his goods, lands or person, by any other person, ought to have justice and right for the injury done to him freely without sale, fully without any denial, and speedily without delay, according to the law of the land".*

⁵² Art. 6º. 01. Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, eqüitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de caráter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, , quanto a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a proteção da vida privada das partes do processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça.

No Brasil, a Constituição de 1934 foi a primeira a consagrar o direito a um “rápido andamento do processo”, conforme a redação do artigo 35, primeira parte⁵³. O referido dispositivo representou não apenas a constitucionalização do direito a uma duração razoável do processo, como também o reconhecimento de sua importância, pois foi inserido no título reservado à “Declaração de Direitos”, em capítulo relativo aos direitos e garantias individuais, o que significava que a norma possuía o *status* de fundamental.

No que se refere à expressão “repartições públicas”, sua leitura não deve ser feita de modo a restringir a aplicação do dispositivo apenas aos órgãos administrativos que integram o Poder Executivo, mas estendendo-se aos órgãos do Poder Judiciário, também incluídos em seu conceito.

As secretarias judiciais do foro cível e criminal são, e àquela época eram, consideradas repartições públicas. Conclui-se, assim, que a norma assegurava um direito ao rápido andamento dos processos judiciais e administrativos⁵⁴.

Norma bastante semelhante foi inserida no §36, I, do art. 141 do texto constitucional de 1946⁵⁵, não tendo a expressão sido repetida nas constituições subseqüentes.

A partir da Emenda Constitucional nº 45/2004, foi inserida na Constituição de 1988 o princípio da razoável duração do processo dentro das garantias fundamentais asseguradas a cada indivíduo, insculpido no inciso LXXVIII do art. 5º dispondo: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”⁵⁶.

⁵³ Art. 35. A lei assegurará o rápido andamento dos processos nas repartições públicas, a comunicação aos interessados dos despachos proferidos, assim como das informações a que estes se referirem, e a expedição das certidões requeridas para a defesa de direitos individuais, ou para esclarecimento dos cidadãos acerca dos negócios públicos, ressalvados, quanto às últimas, os casos em que o interesse público imponha segredo, ou reserva.

⁵⁴ ARRUDA, Samuel Miranda. Ob.cit. p.43.

⁵⁵ § 36 - A lei assegurará: I - o rápido andamento dos processos nas repartições públicas;

⁵⁶ Em que pese a menção à razoável duração do processo haver sido incluída na Constituição vigente somente com o advento da EC 45/2004, importante observar que o direito a um processo com duração razoável é consequência direta do devido processo legal, o qual já se encontrava previsto em seu art. 5º, LIV. No magistério de José Rogério Cruz e Tucci, as garantias constitucionais do devido processo legal se desdobram nas garantias: a) do acesso à justiça; b) do juiz natural ou pré-constituído; c) de tratamento paritário dos sujeitos parciais do

Ainda em decorrência da edição da mencionada Emenda Constitucional, os tratados de direitos humanos aprovados mediante *quorum* qualificado em cada Casa do Congresso Nacional ganharam *status* de normas equivalentes a emendas constitucionais⁵⁷. A doutrina majoritária tem se manifestado no sentido de que os tratados aprovados antes da vigência da referida norma também estariam incorporados à Constituição, não tendo sido este, contudo, o posicionamento do STF.

A decisão pelo constituinte derivado de alçar o tempo do processo ao nível de garantia fundamental retrata a insatisfação da sociedade brasileira com a prestação da tutela jurisdicional. Não somente o legislador, mas também os jurisdicionados, cada vez mais se dão conta de que não basta o acesso aos tribunais e foros, mas que a prestação jurisdicional deve se dar de maneira efetiva, tempestiva e adequada⁵⁸.

Sobre a redação do art. 5º, inciso LXXVIII, dada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, Cândido Rangel Dinamarco aduz que

Os reformadores estiveram conscientes de que a maior debilidade do Poder Judiciário brasileiro em sua realidade atual reside em sua a oferecer uma justiça em tempo razoável, sendo sumamente injusta e antidemocrática a outorga de decisões tardas, depois de angustiosas esperas e quando, em muitos casos, sua utilidade já se encontra reduzida ou mesmo neutralizada por inteiro⁵⁹.

processo; d) da plenitude da defesa, com todos os meios a ela inerentes; e) da publicidade dos atos processuais e da motivação das decisões jurisdicionais; e f) da tutela jurisdicional dentro de um prazo razoável. (TUCCI, José Rogério Cruz e. **Garantias constitucionais do processo civil – homenagem aos 10 anos da constituição federal de 1988**). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p.259-260.

⁵⁷ Eis o que dispõe o §3º do art.5º da Constituição da República: Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

⁵⁸ Trata-se de norma de eficácia plena e imediata, não necessitando de regulamentação para ser aplicada. Cabe ao Poder Executivo dar os meios materiais e logísticos suficientes à Administração Pública e aos Poderes Legislativo e Judiciário, para que se consiga terminar o processo administrativo e judicial em tempo razoável (NERY JR, Nelson e NERY, Rosa Maria Andrade. **Constituição federal comentada e legislação constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p.140).

⁵⁹ DINAMARCO, Cândido Rangel. **O processo civil na reforma constitucional do Poder Judiciário**. Disponível em: http://www.revistajuridicaunicoc.com.br/midia/arquivos/ArquivoID_48.pdf>. Acesso em 20/02/2008.

Contudo, como observa Alexandre de Moraes,

A Emenda Constitucional 45/2004 trouxe poucos mecanismos processuais que possibilitem maior celeridade na tramitação dos feitos e redução da morosidade da justiça brasileira. O sistema judiciário brasileiro necessita de soluções infraconstitucionais, que privilegiem a solução de conflitos, a distribuição da justiça e maior segurança jurídica, afastando tecnicismos exagerados⁶⁰.

No papel de detentor do monopólio da jurisdição é dever do Estado organizar um sistema judicial amplamente acessível à população e apto à prestação de tutela judicial efetiva. Uma tutela judicial efetiva somente é possível se a prestação jurisdicional ocorrer em tempo útil e é tarefa do Poder Público dotar o aparelho judiciário de mecanismos capazes de fazer com que a Justiça atenda às demandas sociais de maneira eficiente.

A justiça demorada é a denegação da justiça ou mesmo a própria injustiça. Não há a segurança indispensável à convivência em um Estado de Direito sem que os cidadãos confiem ao Poder Judiciário a solução para seus conflitos. Neste sentido, oportuna a lição de Samuel Miranda Arruda, para quem:

É indiscutível que o direito tem um papel importante na produção de segurança, ou pelo menos da segurança possível ante a disseminação dos riscos. A composição de litígios, com substituição da lei do mais forte por critério decisório mais racional, fundado na aplicação de regras jurídicas por um órgão imparcial, contribui para a pacificação social, reduzindo a insegurança gerada pela litigiosidade latente. Por outro lado, a tutela de bens jurídicos através do direito penal protege alguns dos mais caros valores sociais e procura evitar e desestimular a ocorrência de condutas indesejadas e nocivas à segurança da coletividade.

Assim, a segurança jurídica é propiciada, em grande parte, quando se está certo de que o dispositivo previsto na lei terminará por

⁶⁰ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p.456.

prevalecer independentemente da vontade da parte que a ele está obrigada. Nada mais causador de insegurança que a lei inconsequentemente desrespeitada. Vê-se, pois, que para a diminuição do risco jurídico prepondera a confiança no trabalho de proteção das normas levado a cabo pelo Judiciário⁶¹.

Não basta ter a certeza de que haverá a solução do conflito por parte do aparelho judicial do Estado. A eficácia do sistema por si só não dá garantia de segurança, pois esta sensação só será potencializada se houver um prenúncio de que o estabelecimento do *status quo*, a efetivação do direito ou do que é devido, se dará sem traumas, sem maiores custos e sem demora.⁶²

Para que seja observado o direito constitucional de acesso à Justiça, no sentido de acesso a uma ordem jurídica justa, é imprescindível que haja a prestação jurisdicional em tempo razoável, sem morosidade. A demora na prestação jurisdicional ou morosidade da justiça compromete o próprio Estado Democrático de Direito, indo de encontro aos princípios que lhe norteiam, merecendo uma análise mais aprofundada, tarefa a qual se destina o capítulo seguinte.

⁶¹ ARRUDA, Samuel Miranda. **O direito fundamental à razoável duração do processo**. Brasília: Brasília Jurídica, 2006, p.104-105.

⁶² SCHLETTE, V. Der Anspruch auf gerichtlich Entscheidung in angemessener Frist. Apud ARRUDA, Samuel Miranda. Ob.cit. p.106.

2. A MOROSIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

O problema da morosidade da prestação jurisdicional, ou como preferem alguns, da morosidade da justiça, remonta a longas datas e não é mazela exclusiva do Poder Judiciário brasileiro.

Um estudo dedicado à responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional não poderia deixar de analisar mais detidamente o problema. No presente capítulo é apresentada uma pesquisa histórica que torna mais fácil compreender o caminho percorrido pelo Poder Judiciário até chegar ao quadro caótico atual, que se mostra ainda mais evidente quando feita a comparação com a situação vivenciada em outros países.

Ao proceder um estudo sobre os **antecedentes históricos** da morosidade da prestação jurisdicional, constata-se que o problema, apesar de atual, tem suas origens ainda no tempo em que o Brasil era colônia de Portugal.

No estudo desenvolvido por Caio Prado Júnior encontra-se uma exposição do quadro herdado da administração colonial. Àquela época já eram muitos os reclamos dos administrados no que dizia respeito à atividade jurisdicional. O mencionado autor descreve o caos imenso de leis que constituía o direito da colônia.

Orientarmos nele é tarefa árdua. Os órgãos e funções que existem num lugar faltam noutros, ou neles aparecem sob forma e designação diferentes. As leis não só eram aplicadas uniformemente no tempo e no espaço, como freqüentemente se desprezavam inteiramente, como se fosse necessário um ou outro motivo para a desobediência⁶³.

O autor relata também forma desorganizada e ineficiente como era administrada a colônia. Segundo ele, a situação poderia ser descrita da seguinte forma:

⁶³ PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 2001, p.300.

Falta de organização, eficiência e presteza do seu funcionamento. Isto sem contar os processos brutais empregados, de que o recrutamento e a cobrança de tributos são exemplos máximos e índice destacados do sistema geral em vigor. A complexidade dos órgãos, a confusão de funções e competências, a ausência de método e clareza na confecção das leis, regulamentação esparsa, desencontrada e contraditória que a caracteriza acrescida e complicada por uma verbosidade abundante em que não faltam às vezes até dissertações literárias; o excesso de burocracia dos órgãos centrais em que se acumula um funcionalismo inútil e numeroso, de caráter mais deliberativo, enquanto os agentes efetivos, executores, rareiam.

A centralização administrativa que faz de Lisboa a cabeça pensante única em negócios passados a centenas de léguas que se percorrem em pequenos barcos a vela; tudo isto não poderia resultar noutra coisa senão naquela monstruosa, emperrada e ineficiente máquina burocrática que é a administração colonial⁶⁴.

Da simples leitura do rico relato acima transcrito, torna-se fácil perceber a forma descuidada como a metrópole administrava a colônia. Tentaram os portugueses instalar no Brasil sistema cuja eficiência já era questionável no pequeno território de Portugal, sem atentar para as peculiaridades da colônia. A repetição da fórmula de centralização do poder e autoridades nas capitais, deixando ao abandono boa parte do vasto território colonial somente contribuía para a proliferação do caos, a que não escapou a estrutura judiciária da época.

A Justiça era cara, morosa e complicada, inacessível à grande maioria da população. Os juízes escasseavam, grande parte deles não passava de juízes leigos e incompetentes e os processos subiam para os sucessivos graus de recurso: Ouvidor, Relação, Suplicação de Lisboa, às vezes até Mesa de Desembargo do Paço⁶⁵.

Conclui o autor o seu relato sobre a situação da justiça no passado colonial brasileiro afirmando que

⁶⁴Ibidem, p.300.

⁶⁵Ibidem, p.333.

Mesmo com adaptações forçadas, a insegurança sempre foi a regra, não só neste sertões despolicados que constituem a maior parte da colônia, mas nos próprios grandes e maiores centros, à sombra das principais autoridades. Se o banditismo e o crime permanente não assolaram a colônia excessivamente, isto se deveu muito mais à índole da população, e não às providências de uma administração inexistente na maior parte do território da colônia”⁶⁶.

Àquela época, o Estado era sentido como o tirano cobrador de impostos. Ninguém colaborava espontaneamente com os seus feitos, salvo os buscadores de benefícios escusos e dos cargos públicos.

Ao invés de integrar outros elementos da sociedade, o Estado comanda e governa segundo seus próprios desígnios. O predomínio dos interesses estatais condiciona o funcionamento das constituições e torna o ordenamento jurídico, de certa forma, expressão do poder particular e do privilégio em detrimento da universalidade e da igualdade formal-legal.

Como conseqüência do excesso de intervenções e atribuições do Estado, criou-se no Brasil uma sociedade essencialmente formalista. Nesse sentido, Raymundo Faoro adverte: “a colônia prepara, para os séculos seguintes, uma pesada herança, que as leis, os decretos e os alvarás não lograrão dissolver”⁶⁷.

Se para muitos a forma dá segurança ao debate processual, não resta dúvida de que quando a forma passa a encontrar a razão de ser em si mesma, deixando de ser instrumento, mas finalidade do processo, chega-se ao formalismo, manifesto inimigo da justiça, sendo causa e efeito da burocracia.

De fato, o direito processual e as práticas judiciárias são fortemente marcados pela burocracia herdada do período colonial e tal fato constitui atualmente um dos grandes entraves ao bom funcionamento da justiça no Brasil.

⁶⁶ Ibidem, p.333-334.

⁶⁷ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 10. ed., São Paulo: Globo, 1997, p.165.

No Brasil, 74% da população vêem a administração judiciária como regular ou insatisfatória.⁶⁸ Recentes estudos realizados no país indicam a necessidade do alinhamento do Judiciário com a Reforma do Estado, “buscando aprimorar a qualidade e eficiência da Justiça, fomentando um ambiente propício ao comércio, financiamentos e investimentos⁶⁹”.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil divulgou em novembro de 2003 uma pesquisa realizada em 16 capitais brasileiras com diferentes classes sociais. Os resultados revelam a imagem do Poder Judiciário, incluindo a atuação da advocacia, promotoria e magistratura. Igreja, imprensa, Presidência da República foram as instituições brasileiras de maior confiança da população. Dos entrevistados, apenas 47% acreditam na justiça brasileira e 74% crêem que só existe prisão para pobres, pretos e prostitutas.⁷⁰

Os resultados das entrevistas não chegam a ser surpreendentes no que se refere à avaliação do Poder Judiciário. O cidadão que procura os fóruns e submete as suas demandas à apreciação judicial e tem de aguardar anos, às vezes décadas, até que haja uma decisão, não poderia de modo algum se mostrar satisfeito com o funcionamento do Poder Judiciário.

O próprio governo reconhece as deficiências do Poder Judiciário ao afirmar:

O Poder Judiciário precisa se modernizar para prestar mais e melhores serviços à população brasileira. A ineficiência da máquina pública colocada à serviço da justiça traz enormes prejuízos ao país: torna a prestação jurisdicional inacessível para grande parte da população; transforma a vida daqueles que têm acesso ao judiciário numa luta sem fim pelo reconhecimento de seus direitos; dificulta o exercício profissional dos advogados, membros do Ministério Público, defensores públicos, advogados públicos e serventuários da Justiça e, ainda, inflaciona o chamado custo Brasil. O mau funcionamento do Poder Judiciário interessa aos que se valem de sua ineficiência para

⁶⁸ Fonte: BANCO MUNDIAL. **Documento Técnico 319 do Banco Mundial**. Maria Dakolias. Trad. Eduardo Sarda. Washington, 1996, p.8. Disponível em: <<http://sinjusc.org.br/admin/uploads/baixar/DOCUMENTO%20TECNICO%20NUMERO%20319.doc>>. Acesso em 26/07/2007.

⁶⁹ Prefácio de SriRam Aiyer, no documento técnico 319 do Banco Mundial. Maria Dakolias. Tradução de Eduardo Sarda. Washington, 1995, p.5.

⁷⁰ FIUZA, Tatiana. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, ano VII, n.167, 31 dez. 2003, p.31.

não pagar, para não cumprir a obrigação, para protelar, para ganhar tempo – mas não interessa ao país⁷¹.

Se o Estado foi capaz de “diagnosticar” o problema que mais compromete o bom funcionamento do Poder Judiciário, já passou da hora de remediá-lo. Não é uma tarefa simples eliminar gargalos que há séculos têm retardado a prestação jurisdicional no Brasil, mas nada justifica a postura quase inerte do Estado na busca de soluções para o problema, ao contrário do que se passa em alguns países onde a questão é tratada com maior seriedade.

Não apenas no Brasil, mas em todo o mundo, cresce o número de demandas judiciais. O excesso de processos tem exigido do Estado a implementação de medidas capazes de dar maior celeridade ao julgamento, conferindo-lhes maior efetividade.

Desta forma, importante se faz analisar a intensidade com que se apresenta a demora na prestação jurisdicional noutros países e a forma com que estes têm enfrentado o problema, é possível detectar por meio de **dados estatísticos** a seguir apresentados.

Segundo dados extraídos do Diagnóstico do Poder Judiciário⁷², o **número de juízes** no Brasil em 2003 foi de 7,7 para cada 100.000 habitantes, encontrando-se pouco acima da média internacional, que é de 7,3 juízes por 100.000 habitantes. No que diz respeito a este quesito, a posição de maior destaque é da Alemanha, com 28 juízes por 100.000 habitantes. O número surpreende pelo fato de o Brasil figurar em posição superior a países desenvolvidos como Japão, Coreia do Sul, Chile e Dinamarca.

Contudo, é de se destacar a imensa disparidade na realidade de cada ente da federação. A título de exemplo, na Justiça Federal de 1ª instância da Seção Judiciária do Mato Grosso, observa-se o número de 27.471 habitantes para cada

⁷¹ BRASIL. Ministério da Justiça. **Diagnóstico do poder judiciário**. Secretaria da Reforma do Poder Judiciário. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/reforma/index.htm.2004>>. Acesso em: 12/07/2007.

⁷² BRASIL. Ministério da Justiça. **Diagnóstico do poder judiciário**. Secretaria da Reforma do Poder Judiciário. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/reforma/index.htm.2004>>. Acesso em: 12/07/2007.

juiz. Enquanto isto, na Seção Judiciária de Minas Gerais, o número é de 1.298.624 habitantes para cada magistrado⁷³.

De outra banda, é de se verificar também a grande disparidade entre a carga de trabalho dos desembargadores ou juizes de segundo grau da Justiça Federal, ainda mais se comparado com quadro das justiças estaduais e do trabalho. Tomando-se por base o ano de 2003, a carga de trabalho dos Tribunais Regionais Federais atingiu 10.070 processos por magistrado, contra uma média de 1.307 nos Tribunais de Justiça e 1.299,83 nos Tribunais Regionais do Trabalho⁷⁴.

Torna-se claro, portanto, que ao menos no que se refere à Justiça Federal de segunda instância, o problema não está na produtividade dos magistrados, mas em seu número cada vez mais insuficiente ao atendimento de uma quantidade crescente de demandas. Para que tenha uma noção ainda mais exata do quadro, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que comporta os estados de Sergipe, Alagoas, Rio Grande do Norte, Sergipe e Ceará conta com apenas 15 desembargadores, enquanto o Tribunal de Justiça do Ceará possui 23 e o do Rio Grande do Norte 15 desembargadores.

Se, olhado em conjunto, o número de juizes no Brasil apresenta média acima da internacional, é notória a disparidade em sua distribuição, conforme demonstra o citado exemplo dos Tribunais Regionais Federais⁷⁵.

Quanto aos **salários dos juizes**, os dados revelam que os juizes federais brasileiros de 1ª instância tiveram salários superiores ao de todos os países pesquisados, exceto o Canadá. Os juizes de 2ª instância tiveram seus salários não superiores apenas que os da Colômbia e Canadá. Os ministros dos Tribunais Superiores brasileiros, por sua vez, tiveram salários menores apenas que os dos Estados Unidos, Equador, Argentina, Canadá, Colômbia e Nicarágua.

⁷³ Fonte: TRFs e IBGE. Disponível em: <<http://www.justicafederal.gov.br>>. Acesso em 12/10/2007.

⁷⁴ MAURIQUE, Jorge Antônio & SILVA JÚNIOR, Walter Nunes. **Revista Jurídica Consulex**, ano IX, nº 204, 15 de julho de 2005, p.34-38.

⁷⁵ No intuito de promover o desafogamento dos Tribunais Regionais Federais, a Emenda Constitucional nº 45/2004 deu nova redação ao art. 107, §3º da Constituição da República, possibilitando a criação das chamadas Câmaras Regionais Descentralizadas, cuja implementação ainda é esperada.

O Diagnóstico do Judiciário revelou, com dados obtidos no ano de 2000, que o Brasil ocupa a pior posição quanto à participação das **despesas do Judiciário** no total da despesa do setor público, com 3,66%. O índice compara-se a uma média internacional de apenas 0,97% e a uma posição compatível na reta de transgressão de 0,86%, em função do valor das despesas totais do setor público⁷⁶.

No ranking das despesas em milhões de PPDT⁷⁷ por 100.000 habitantes, o Brasil somente não ocupou posição pior que a da Itália. Esta despesa brasileira foi de 9,84 milhões de PPDT por 100.000 habitantes, contra uma média internacional de 2,04, ou seja, quase 5 vezes esta média.

Já no que pertine ao custo por processo, a média nacional foi de R\$1.848,00 por processo julgado, variando desde um mínimo de R\$973,00, na Paraíba, até um máximo de R\$6.839,00, no Amapá. O ranking deixa claro que não há qualquer relação entre o custo dos processos e a produtividade: nos estados onde o custo do processo judicial é mais alto, a produtividade é menor. Por exemplo, São Paulo, que tem uma das maiores taxas de produtividade do país, tem os custos mais baixos por processo julgado: R\$1.126,00.

José Carlos Barbosa Moreira lembra que na Justiça civil alemã, em dados estatísticos atinentes ao período de 1998 a 2000, terminavam dentro de 1 ano 94% dos processos instaurados perante os *Amtsgerichte* (o qual julga as causas de valor de até 5 mil euros), e entre 85% e 86% dos instaurados perante os *Landgerichte* (onde se julgam causas de valor superior)⁷⁸.

⁷⁶ Os dados se referem ao ano de 2000. A presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministra Ellen Gracie, durante mensagem do Judiciário na abertura do ano legislativo, em sessão conjunta do Congresso Nacional ocorrida a 06 de fevereiro de 2008 asseverou que estatísticas da edição do “justiça em números” (cuja publicação ocorrerá em março do ano em curso) revelaram que a participação do Judiciário Federal (que inclui as justiças Federal e Trabalhista) no Orçamento Geral da União é de 1,72%. A maior parte desse total é gasto com folha de pagamento e encargos sociais. Ainda assim, esse montante retorna aos cofres públicos, resultando em saldo positivo através da cobrança de execuções fiscais e do recolhimento automático das contribuições sociais e imposto de renda na fonte. De se destacar, portanto, os dizeres da Ministra, para quem “o Poder Judiciário não apenas se paga, como contribui para os cofres da União”. Fonte: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <http://www.cnj.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3777&Itemid=167>. Acesso em 29/02/2008.

⁷⁷ PPDT – Paridade do Poder de Compra: O fator de conversão Paridade do Poder de Compra (Purchasing Power Parity – PPP) é o número de unidades da moeda de um país necessário para adquirir a mesma quantidade de bens e serviços no mercado doméstico que US\$1,00 pode comprar nos Estados Unidos.

⁷⁸ MOREIRA, José Carlos Barbosa. A duração dos processos: alguns dados comparativos. **Revista da Emerj**, Rio de Janeiro, n. 26, p. 54.

O estudo desenvolvido pelo citado autor, fundado em estatísticas do *Annuaire Statistique de la Justice*, com relação ao período 1995-1999, apontou que na França ocorre uma duração média de 9,1 meses para as causas que se processam perante os *tribunaux de grande instance* (competentes para todos os feitos que não sejam expressamente atribuídos a outro órgão). Contudo, ressalva que a grande massa dos litígios entre os administrados e a Administração Pública compete, no ordenamento francês, aos chamados tribunais administrativos, que não integram a estrutura judiciária; e neles se afigura bem maior a duração dos processos, estimada em 20,2 meses na primeira instância⁷⁹.

Na Inglaterra, até pouco tempo atrás a justiça era considerada lenta e muito cara. Com a entrada em vigor da nova sistemática processual trazida pelo *Civil Procedure Rules* em 1999, houve significativos avanços, especialmente no que tange à morosidade processual. Estatísticas oficiais apontam que a duração média dos pleitos que se estendiam até a sessão de julgamento (*trial*), no período anterior às *CPR*, havia atingido, em 1997, 639 dias (mais de 21 meses), ao passo que no biênio 2000-2001 caiu para 498 dias (cerca de 16 meses e meio).

Com a nova sistemática, 51% dos processos que chegaram até o *trial* duraram menos de um ano. Nas palavras de José Carlos Barbosa Moreira, “parece, assim, que a Inglaterra está saindo de uma posição desconfortável para aproximar-se, conquanto ainda à distância, dos países mais bem situados na Europa”⁸⁰.

A pior situação apontada pelo autor foi a encontrada na Itália, onde o relatório sobre a administração judiciária informava que a Justiça italiana estava inegavelmente ainda em crise, sobretudo por causa de sua escassa eficiência e da excessiva duração dos processos.

Naquele país, a duração média dos processos em primeiro grau de jurisdição seria de 337 dias (quer dizer, pouco mais de 11 meses) no âmbito dos *giudici di pace*⁸¹, enquanto que nos processos de competência dos *tribunali* era de 953 dias⁸².

⁷⁹ Ibidem, p.53-54.

⁸⁰ Ibidem, p.56.

⁸¹ Órgão criado durante a reforma legislativa de 1991, voltado para a apreciação de pequenas causas.

⁸² Dados extraídos do relatório sobre a administração da justiça do ano de 2003.

É de ressaltar que o Brasil carece de estatísticas que informem a duração média dos processos em cada tribunal, impossibilitando ao cidadão que procura a Justiça saber quanto tempo levará até que sua demanda seja apreciada.

Contudo, as estatísticas da Justiça Federal demonstram que em todas as regiões o número de processos distribuídos é superior ao número de processos julgados. No ano de 2006 foram distribuídos na Justiça Federal de primeira instância 2.298.107 processos, enquanto foram julgados 1.956.278 feitos. Na segunda instância, houve naquele mesmo ano a distribuição de 390.214, enquanto foram julgados 463.310 processos. O país transformou um quadro que era de 221.124 processos acumulados em 1999, passando a um saldo positivo na relação entre processos ajuizados e processos findos, o que torna facilmente perceptível que atualmente o grande acúmulo de feitos se concentra na primeira instância, fato que não tem se repetido nas instâncias superiores⁸³.

Na observação de José Guilherme Carvalho Zagallo,

A imensa maioria dos processos é decidida em instância única, sem recurso aos tribunais de segunda instância. Percentual menor ainda de processos chega aos tribunais superiores e ao Supremo Tribunal Federal. Assim, se a sociedade tem uma percepção de que a Justiça é morosa, isto se deve mais ao modo de funcionamento da Justiça de Primeiro Grau, aí incluídos os Juizados Especiais, do que ao sistema recursal, que tradicionalmente é acusado como principal responsável pela lentidão dos processos. No entanto, este enfoque não tem sido priorizado no debate sobre o funcionamento do Poder Judiciário⁸⁴.

Percebe-se, portanto, que o problema da lentidão processual não se dá exclusivamente no Brasil. Trata-se de problema universal e multissecular⁸⁵, sendo vários os fatores que contribuem para sua ocorrência, e a cuja análise se propõe o item seguinte.

⁸³ Fonte: Justiça Federal. Disponível em: <www.jf.gov.br>. Acesso em 12/03/2007.

⁸⁴ ZAGALLO, José Guilherme Carvalho. 42 milhões de processos judiciais pendentes de julgamento. **Papini Estudos Jurídicos**. Boletim informativo n. 64. Disponível em: <http://www.papiniestudos.com.br/boletim_ver.php?id=46>. Acesso em 25/11/2007.

⁸⁵ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Ob.cit., p.52.

2.1. Fatores que Contribuem para a Morosidade da Prestação Jurisdicional

Dentre os fatores que contribuem para a morosidade da justiça, três merecem ser destacados: a inadequação da legislação, o excesso de demandas e a ineficiência na administração judiciária. Parafraseando Moisés do Socorro de Oliveira, as causas da morosidade são centenas e porque não dizer milhares. As apontadas representam apenas uma gota d'água no oceano, mas servem para uma ligeira reflexão a fim de uma tomada de posição no sentido de colaborar para a melhoria da prestação jurisdicional⁸⁶.

Em que pesem louváveis iniciativas do Estado no sentido de “reformular” o Poder Judiciário por meio de alterações no texto constitucional e infraconstitucional, **a legislação** brasileira não acompanhou o ritmo do crescimento das demandas e das transformações sociais.

Pesquisa realizada no âmbito da Justiça Federal no ano de 1994 revelou que 84,2% dos magistrados percebem a inadequação da legislação vigente como um entrave ao desempenho ótimo da Justiça.

Na opinião dos entrevistados, Códigos de Processo excessivamente formalistas, legislação dissonante com a objetividade jurídica da vida moderna e inexistência, na prática, de procedimentos sumaríssimos, são as principais inadequações da legislação em vigor. Para um dos respondentes, "a legislação é caótica e dispersa"⁸⁷.

Desde a realização da citada pesquisa, há mais de uma década, o legislador não foi capaz de dotar o sistema de normas que propiciassem uma efetiva redução no lapso temporal de tramitação dos processos judiciais.

Não se pretende neste trabalho renegar os avanços legislativos das últimas décadas, destacando-se a criação de mecanismos como a tutela antecipada

⁸⁶ OLIVEIRA, Moisés do Socorro de. Morosidade do judiciário: causas e soluções. **Revista Jurídica Consulex**, ano VII, n.167, Brasília, 31.dez.2003, p.46.

⁸⁷ A visão interna da justiça federal. Disponível em: <<http://www.cjf.gov.br/revista/seriepesq03.htm>>. Acesso em 28/11/2007.

preocupada em proporcionar ao autor o resultado prático que ele procura obter por meio da própria tutela final⁸⁸.

Igualmente inegável o avanço que representou a criação dos juizados especiais cíveis e criminais, dispensando o patrocínio de advogado nas causas de até vinte salários mínimos e o pagamento de custas processuais, apesar de deficiências ainda existentes consistem grande passo na busca de uma justiça acessível e eficiente.

Maurício Corrêa destaca, ainda no âmbito das recentes mudanças legislativas, a descomplicação das separações consensuais; de inventários, partilhas e divórcios por via administrativa; dos agravos; do cumprimento de sentenças no processo de conhecimento; da utilização da mídia eletrônica; simplificação das comunicações e intimações dos atos judiciais; do processo de execução; da repercussão geral na admissão do recurso extraordinário; da informatização do processo judicial⁸⁹.

No âmbito do processo executivo, até pouco tempo relegado a segundo plano nas discussões com vistas à efetividade do processo, as reformas introduzidas pelas Leis 11.232 de 2005 e 11.382 de 2006 trouxeram os procedimentos executórios para o bojo do processo de conhecimento, entendendo ser esse o modo de evitar que o vencedor, assim reconhecido por uma sentença, tenha de aguardar indefinidamente para ver convertida a decisão que acolheu sua pretensão e instituindo, em substituição, a “fase de cumprimento das sentenças no processo de conhecimento.

Muito se tem criticado o sistema recursal vigente. Não se pode, contudo, atribuir aos recursos o pesado fardo de serem os culpados pela morosidade da prestação jurisdicional. Presente na legislação brasileira desde a sua primeira

⁸⁸ Cumpre enfatizar que a quase totalidade das reformas recentemente empreendidas estão focadas no âmbito do processo civil. Tal fato foi reconhecido pelo próprio Presidente da República quando de seu discurso durante a abertura do ano judiciário de 2008: *Nesse ano de 2008, precisamos fazer um esforço comum entre os Três Poderes para deslanchar outra reforma importantíssima: a do Código de Processo Penal, de 1941. O processo penal deve, portanto, assegurar um tratamento rígido à questão da criminalidade e diminuir a sensação de impunidade e de insegurança. E, ao mesmo tempo, garantir aos réus e aos condenados criminalmente um tratamento condizente com os valores constitucionais. Caso as mudanças sugeridas ao Código sejam aprovadas, a expectativa é de que os processos criminais tornem-se, pelo menos, duas vezes mais rápidos. E isso não representará, de forma alguma, um avanço do Estado sobre direitos e garantias dos cidadãos.* Fonte: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Discurso.pdf>>. Acesso em 05/02/2008.

⁸⁹ CORRÊA, Maurício. Novas perspectivas para a justiça. **Revista do TRF-1**, ano 19, n 4, abr. 2007, p.72-73.

Constituição, os recursos representam a consolidação das garantias do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

Na avalizada opinião de Moniz de Aragão,

O combate à lentidão dos processos não se faz com a supressão de vias de recorrer, mas com a aceleração generalizada da máquina judiciária. Se esta em seu todo funciona devagar e ninguém se preocupa com o porquê, devagar continuará a funcionar, embora reduzido o número de recursos. Mesmo que se chegue à extinção absoluta, que deixará os tribunais entregues à ociosidade, perdurará a lentidão na primeira instância.

É preciso investigar e descobrir o que, realmente, determina a morosidade do funcionamento da máquina da justiça em seu todo. Atribuí-las aos recursos (porque os tribunais têm maior poder de ecoar suas queixas) é simplesmente inaceitável. Seria necessário, antes, demonstrar que a causa da lentidão está apenas no funcionamento dos tribunais, quando é sabido que se espalha por toda a máquina judiciária⁹⁰.

É de se concordar com as brilhantes palavras do renomado autor, até porque a eliminação de recursos provavelmente não geraria os efeitos desejados pelo legislador, pois as partes provavelmente se utilizariam de outra forma legalmente prevista para manifestarem seu inconformismo com o ato decisório.

A redução de casos de admissibilidade de recursos igualmente não teriam por si o condão de inibir o ajuizamento dos mesmos perante as Cortes. As partes continuariam a interpor recursos numa tentativa de demonstrar que a situação se enquadraria nas hipóteses previstas e o não conhecimento do recurso igualmente exigiria sua apreciação por parte dos julgadores e, por vezes, até mesmo ensejar novos recursos contra a inadmissão.

Ao discorrer sobre o tema, em meados de 2006, Maria Lúcia Baptista Morais cita a interessante sugestão do então presidente do Tribunal de Justiça do Distrito

⁹⁰ MONIZ DE ARAGÃO, E. D. Demasiados recursos? **Revista de Processo**. Ano 31. n. 136. São Paulo: Revista dos Tribunais, junho/2006, pp.21,25.

Federal, desembargador Hermenegildo Gonçalves. A proposta consiste em que a parte sucumbente possa interpor somente um recurso sem ônus. Assim, se a parte obtém uma sentença desfavorável, poderá apelar sem grandes custos, pagando a taxa judiciária. Se pretende interpor outros recursos, entretanto, deverá ser responsabilizada monetariamente por este ato. O desembargador sugere que quem vai recorrer deve depositar 10% do valor da causa. Se for negado provimento ao recurso, os 10% podem ser levantados pela parte contrária. Com este procedimento acabaria recorrendo apenas aquela parte convicta de seu direito. Seriam evitados os recursos meramente protelatórios⁹¹.

Talvez seja um pouco radical a posição do ilustre desembargador, sobretudo se feita uma análise da situação dos beneficiários da gratuidade judiciária, mas é absolutamente louvável que se lancem idéias como estas a fim de que se aperfeiçoe o modelo recursal vigente.

O que se percebe quanto ao sistema recursal em vigor é que o problema não está centrado no número excessivo de recursos, mas na sua utilização de forma abusiva pelas partes que, sem qualquer razão, recorre para ganhar tempo e inviabilizam a célere e efetiva prestação jurisdicional.

Apesar de a lei processual prever punição aos litigantes de má-fé, esta não tem se mostrado suficiente a inibir a interposição de recursos manifestamente protelatórios.

Não se sabe, por falta de dados, se a sanção é suficiente e adequada ou insuficiente e inadequada. Na primeira hipótese, não são conhecidos os efeitos que sua aplicação, visto que não é muito empregada. Na segunda, urge investigar se é o caso de aprimorá-la, para o que é necessário conhecer as suas deficiências. Se há excesso na utilização dos recursos, o correto é punir, inclusive com finalidade pedagógica, até extirpá-los. Não tem cabimento tolher o uso para coibir o abuso⁹².

O que não se compreende é a postura tímida do legislador, o qual deixou de eliminar o famigerado reexame necessário ou duplo grau de jurisdição obrigatório,

⁹¹ MORAIS, Maria Lúcia Batista. Morosidade da justiça. Excesso de recursos. **Revista da Faculdade de Direito Ritter dos Reis**. n.06. Canoas: Editora Ritter dos Reis, 2003, p.213.

⁹² MONIZ DE ARAGÃO, E. D. Ob. cit, p.27.

atualmente previsto no art. 475 do Código de Processo Civil. Além de constituir verdadeira afronta ao princípio da igualdade, abarrotam os tribunais com demandas muitas vezes desnecessárias, ao contrário do que possa sugerir a sua infeliz denominação, em nada contribuindo para a efetividade da prestação jurisdicional.

Ainda no que se refere às deficiências da legislação, não se pode deixar de mencionar a impropriedade semântica com que muitas leis são redigidas, levando a uma interpretação suscetível de discussões a ensejar longas batalhas judiciais. Muitas também são as contradições entre as diversas leis que se dedicam aos mesmos temas, o que inevitavelmente gera decisões igualmente contraditórias que irão abarrotar de recursos os tribunais.

Questões não menos relevantes como a possibilidade de realizar audiências por meio de videoconferências, a informatização dos processos judiciais ainda carecem de tratamento adequado por parte do legislador. A legislação e o direito como um todo, não podem permanecer alheios às transformações decorrentes do avanço tecnológico e da implantação de novas formas de produção.

O processo de execução ainda um dos gargalos mais significativos da morosidade. Após percorrer uma verdadeira via crucis em busca de uma decisão favorável, podem decorrer anos até que se consiga executar a sentença.

Sendo a parte executada a Fazenda Pública, o crédito ainda há de se submeter ao regime dos chamados precatórios judiciais, procedimento completamente antagônico à idéia de efetividade e celeridade da prestação jurisdicional⁹³.

Como muito bem assevera Ruy Cirne Lima,

⁹³ Celso Antônio Bandeira de Mello observa que “a condenação do credor de condenação judicial do Poder Público é extremamente dura., pois o tempo que levará para receber pode variar, se for obedecida a Constituição, de 18 a 30 meses”. Contudo, lembra o autor que freqüentemente o Poder Público nem ao menos obedece a esta exigência constitucional. Deixa ultrapassar os prazos sem lhes dar atendimento, o que seria o caso de intervenção ou impeachment cujos pedidos não são atendidos. Exemplificando a gravidade do quadro, o autor cita o caso dos precatórios trabalhistas no Ceará, os quais não são pagos há 20 anos. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 24.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.1014.

O pagamento dos precatórios, sobretudo no âmbito dos estados-membros, tem-se consistido em dificuldade crescente para credores e advogados, pois há Estados que há anos não pagam precatórios, nem os de natureza alimentícia.

A União Federal, por sua vez, tem um sistema próprio de se furtar aos pagamentos devidos, interpondo recursos de toda a ordem a fim de evitar o trânsito em julgado das sentenças que lhe são desfavoráveis. Com isso, e mais com a lentidão da justiça, em grande parte devida ao acúmulo de processos do próprio Poder Público, o sistema em vigor não alcançou os resultados esperados pelo legislador constituinte. Os credores do Poder Público são desprezados e desconsiderados, apesar das garantias constitucionais⁹⁴.

Sendo o processo a ferramenta imprescindível para dar legitimidade e legalidade à revelação da norma concreta, para permitir e justificar a atuação do Poder Judiciário, certamente deve ofertar técnicas apropriadas para alcançar a finalidade para a qual existe⁹⁵.

Neste diapasão, Sálvio de Figueiredo Teixeira assevera:

Somente procedimentos rápidos e eficazes têm o condão de realizar o verdadeiro escopo do processo. Daí a imprescindibilidade de um novo processo: ágil, seguro e moderno, sem as amarras fetichistas do passado e do presente, apto a servir de instrumento à realização da justiça, à defesa da cidadania, a viabilizar a convivência humana e a própria arte de viver⁹⁶.

O dinamismo do mundo contemporâneo exige adequada e pronta solução das controvérsias. A espera prolongada emperra negócios, exaure a paciência e abala os nervos da população. A instituição do juizado especial, a reformulação da arbitragem, a extinção dos tribunais de alçada, a criação da justiça itinerária, a introdução de novas regras processuais, representam louváveis esforços da

⁹⁴ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.200.

⁹⁵ ABELHA, Marcelo. **Manual de execução civil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p.13.

⁹⁶ TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. **As Garantias do Cidadão na Justiça**. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 92.

sociedade civil em direção à maior agilidade na solução das controvérsias, porém, são medidas paliativas. A reforma há de ser do sistema, extensa e profunda.

É inegável que a legislação em vigor se mostra inadequada face à nova realidade social, todavia, tal fato não se mostra suficiente a justificar a demora na prestação jurisdicional.

Para Luiz Guilherme Marinoni,

O que falta, porém, é atentar para que, se a técnica processual é imprescindível para a efetividade da tutela dos direitos, não se pode supor que, diante da omissão do legislador, o juiz nada possa fazer. Isso por uma razão simples: o direito fundamental à efetividade da tutela jurisdicional não se volta apenas contra o legislador, mas também se dirige contra o Estado-Juiz. Por isso, é absurdo pensar que o juiz deixa de ter dever de tutelar de forma efetiva os direitos somente porque o legislador deixou de editar uma norma processual mais explícita.

Como conseqüência disso, há que se entender que o cidadão não tem simples direito à técnica processual evidenciada na lei, mas sim direito a um determinado comportamento judicial que seja capaz de conformar a regra processual com as necessidades do direito material e dos casos concretos⁹⁷.

Como já dito, o sistema processual brasileiro em vigor mostra-se incapaz de servir de instrumento para a prestação de uma tutela jurisdicional útil, eficaz e justa, de modo a satisfazer a pretensão da parte. A legislação ultrapassada, e excessivamente formal somente contribui para o agravamento do problema da morosidade do Judiciário.

A este fator há de se somar a **quantidade excessiva de demandas**, emperrando a máquina judiciária com um número assustadoramente crescente de processos, sobre o que se passa a tecer os devidos comentários.

⁹⁷ MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p.224.

Não é correto dizer que o Brasil tenha vivido em sua plenitude sequer a primeira onda do movimento de acesso à Justiça, a qual busca a superação de obstáculos de modo a garantir o ingresso do cidadão em juízo, o seu acesso aos tribunais.

Contudo, não há como negar que este acesso teve significativo aumento nos últimos anos, sobretudo após a promulgação da Constituição da República de 1988, a qual conferiu novos e amplos direitos e garantias. Some-se a isto o significativo aumento populacional⁹⁸.

Na pertinente observação de Boaventura de Sousa Santos,

No caso do Brasil, mesmo descontando a debilidade crônica de mecanismos desnecessários de implementação, aquela exaltante constituição jurídico-institucional, tende a aumentar as expectativas dos cidadãos de verem cumpridos os direitos e as garantias consagrados na Constituição, de tal forma que, a execução deficiente ou inexistente de muitas políticas sociais pode transformar-se num motivo de recursos aos tribunais⁹⁹.

De fato, a redemocratização do país e o novo marco constitucional dão maior credibilidade ao uso da via judicial como alternativa para alcançar direitos de tal maneira que mesmo os instrumentos jurídicos que estavam presentes no período autoritário, como a ação popular e a ação civil pública somente vêm a ser largamente utilizados após 1988.

Enquanto o país crescia em número de cidadãos e de direitos, a estrutura do Poder Judiciário permanecia praticamente inalterada, alheia às profundas transformações sociais, agravando o já caótico quadro herdado do período colonial e que foi se acentuando ao longo da história.

⁹⁸ Estatísticas oficiais demonstram que em 1991 a população brasileira era de 146.825.475 habitantes, tendo aumentado para 157.070.163 em 1996 e no ano de 2007 o número atingindo a marca de 183.987.291 de pessoas. Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 10 de fevereiro de 2008.

⁹⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007, p.44.

É como se estivesse em permanente crescimento uma bolha cheia de sentenças contidas. Essa bolha é como a dívida interna, que alcança um trilhão de reais: assim como o governo é um devedor que não liquida a dívida com os credores, o Judiciário não consegue pagar a dívida de sentenças com as partes que lhe procuram. A dívida-bolha cresce e a confiança na Justiça diminui¹⁰⁰.

Uma das origens da referida bolha se reflete na taxa de recorribilidade, que mede o quanto as decisões judiciais têm sido contestadas com recursos, seja para o mesmo tribunal ou juiz (recorribilidade interna), seja para uma superior instância (externa). Na Justiça Federal, a taxa de recorribilidade externa é elevada: 47,52% na primeira instância e 25,26% na segunda instância. Ou seja, em um de cada quatro acórdãos, a parte não se contenta com o duplo grau de jurisdição, como pede o Estado Democrático de Direito. Querem mais. Querem uma “terceira instância”. Isso é excesso privado de custos públicos¹⁰¹.

Outro fator a que não se pode omitir diz respeito ao grande número de ações despropositadas por parte daqueles a quem Luiz Fernando Cabeda denominou *juriscidas*, e que jogam a rodo ações, denúncias, reclamações, aonde quer que exista um protocolo e, por sua vez, obtêm resposta necessariamente tardia na forma de julgados disparatados, oriundos de processos treslidos.

De acordo com o mencionado autor, “pedir qualquer coisa, repetir fórmulas pré impressas em computador, tenham elas ou não pertinência com o caso em exame, é a prática que se mostra suficiente para assassinar o direito”¹⁰².

Não se pode olvidar a contribuição que o próprio Estado traz para o acúmulo de demandas judiciais. Muitos processos que tramitam nos foros poderiam ser resolvidos por outras instâncias administrativas, ponto que será melhor discutido ao longo deste trabalho.

Como bem observa Altair Thury Filho, em certa medida, as ações são um indicativo ruim da freqüência com que se fere a lei no Brasil. Não é por outra razão que para

¹⁰⁰ FALCÃO, Joaquim. A bolha judicial. **Revista Jurídica Consulex**, ano X, n.224, Brasília, 15 mai. 2006, p.50.

¹⁰¹ *Ibidem*, p.51-52.

¹⁰² CABEDA, Luiz Fernando. **A justiça agoniza**. São Paulo: Esfera, 1998, p.13-14.

cada ação trabalhista registrada nos Estados Unidos, um país que tem o dobro da população brasileira, há vinte e nove por aqui¹⁰³.

Importante também é o papel dos advogados. O simples fato de notificar a parte adversa antes de ajuizar uma demanda judicial, possibilitando a realização de acordos contribuiria para o descongestionamento dos tribunais e a esta medida poderia ser somada uma análise mais criteriosa do direito de seu constituinte de modo a evitar a propositura de demandas vãs e a interposição de recursos infundados, meramente procrastinatórios.

É preciso que os advogados dêem sua parcela de contribuição para uma justiça mais célere, pois eles próprios seriam grandes beneficiários, na medida em que um Judiciário mais ágil amplia o mercado de trabalho¹⁰⁴.

Mas o cerne do problema da demora na prestação jurisdicional não se resume ao excesso de demandas que sobrecarrega de maneira bastante intensa o trabalho dos juízes. É preciso que se analise o problema com uma visão sobre todo o sistema, urgindo uma mudança não só na estrutura do Judiciário, como no modo comportamental dos membros desse Poder¹⁰⁵.

Como adverte Leonardo Greco,

Qualquer projeto de reforma que se limite resolver o problema da quantidade de processos que sufoca os tribunais superiores está atacando apenas as conseqüências da crise do Judiciário e não as suas causas, que continuarão a existir e, não encontrando espaços na Justiça estatal para o seu equacionamento, irão buscar outras

¹⁰³ THURY FILHO, Altair. O preço da ação. **Revista Veja**. São Paulo, ano 31, n.08, 25 de fevereiro de 1998, p.23.

¹⁰⁴ O advogado também é responsável, cabendo-lhe indagar quais os objetivos de seus clientes e os fins que eles pretendem alcançar com o processo, para avaliar se, do ponto de vista ético, deve ou não aceitar a defesa. Não se concebe que o advogado possa, a pedido de um cliente, utilizar o processo para alcançar objetivos que contrariem a lei, como: criar mecanismos para fraudar o fisco ; retardar injustificadamente o andamento do processo; apresentar provas – documental, testemunhal ou qualquer outra – que saiba serem falsas e assim por diante. (MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual**. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p.03-04.)

¹⁰⁵ GURGEL, Ibsen. Histórico da administração judiciária brasileira. **Revista CEJ**, Brasília, n.30, jul./set. 2005, p.61.

vias de solução, nas quais provavelmente prevalecerá sempre a vontade do mais forte¹⁰⁶.

Não há como se conceber um Judiciário ágil, eficiente, sem que esta eficiência se verifique também na forma como é administrado. A **ineficiência na administração judiciária** apresenta-se, pois, como um dos maiores (se não o maior) causadores da morosidade na prestação jurisdicional.

É comum ver autores tratarem do tema da “Administração da Justiça”, contudo, neste trabalho, foi adotada a expressão “administração judiciária”, seguindo o raciocínio de Ibsen Gurgel, para quem o termo “Justiça”, etimologicamente, tem significado amplo, não comportando na prática uma administração humana, enquanto o vocábulo “judiciária”, com significado mais restrito, dizendo respeito ao processo judicial e à organização do Poder Judiciário, possibilita essa compreensão de algo que possa ser efetivamente administrado¹⁰⁷

Pesquisa do IDESP - Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo revela que, na opinião de 82,3% dos entrevistados, o excesso de formalidades nos procedimentos judiciais constitui significativo obstáculo ao bom funcionamento da justiça e, na opinião de 90,2% deles, a redução de tais formalidades é imperativa para a agilização dos processos¹⁰⁸.

Como bem observa Rogério A. Correia Dias,

A crença, porém, de que caberia aos defeitos da legislação processual a maior responsabilidade pela duração excessiva dos pleitos é equívoca, no entanto, na medida em que assentada a concepção de que a culpa seja da norma e que, com sua alteração, corrigir-se-iam os graves problemas que afetam a prestação jurisdicional. A norma, todavia, conquanto não seja impotente, também não é onipotente¹⁰⁹.

¹⁰⁶ GRECO, Leonardo. A reforma do poder judiciário e o acesso à justiça. **Revista dialética de direito processual**. n. 27, p.70.

¹⁰⁷ Ibidem, p.51.

¹⁰⁸ SADEK, Maria Teresa A. (org.). **O Judiciário em debate**. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1995, p.7.

¹⁰⁹ DIAS, Rogério A. Correia. **Administração da justiça: a gestão pela qualidade total**. Campinas: Millennium Editora, 2004, p.25.

Diante desta assertiva, depreende-se que o problema da demora na prestação jurisdicional, ordinariamente examinado sob o ângulo da ciência processual, é substancialmente superior aos seus limites, porquanto avança sob o terreno da administração pública e, em particular, da organização judiciária.

Nesse contexto, lembra o autor não ser possível desprezar a importante contribuição que outra ciência – não ligada diretamente ao Direito – pode oferecer para o diagnóstico das causas e proposta de remédios aptos ao tratamento do problema da intempestividade da prestação jurisdicional no país, mormente quando ineludivelmente relacionada à defeituosa organização do serviço judiciário: a ciência da administração¹¹⁰.

Embora proferidas há mais de duas décadas, permanecem atuais as palavras de Kazuo Watanabe, para quem

O Direito à melhor organização da Justiça é dado elementar do direito à ordem jurídica justa. E uma melhor organização somente poderá ser alcançada com uma pesquisa interdisciplinar permanente sobre os conflitos, suas causas, seus modos de solução, a organização judiciária, sua estrutura, seu funcionamento, seu aparelhamento e sua modernização e adequação dos instrumentos processuais¹¹¹

A questão não está ligada tão somente aos recursos financeiros despendidos, mas sobretudo à forma com que estes são geridos. Experiências realizadas em diversos países, incluindo o Brasil, demonstram que a eficiência com que se realiza a administração do aparelho judiciário é capaz de propiciar resultados bastante satisfatórios no combate à morosidade da prestação jurisdicional.

A aplicabilidade dos princípios e idéias da eficiência no setor público, em especial no Poder Judiciário, tal como ocorre no setor privado apresenta-se como um importante mecanismo para a persecução da razoável duração do processo.

¹¹⁰ Ibidem, p.31.

¹¹¹ WATANABE, Kazuo. **Participação e Processo**. Coord. Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco e Kazuo Watanabe, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1988, p.133.

Ao discorrer sobre a inoperância e desorganização administrativa dos serviços judiciários, Agostinho Toffoli Tavoraro observa que todo o progresso da ciência da administração passou despercebido do Poder Judiciário, que se mantém ainda preso a conceitos milenares. “Se Cícero voltasse hoje ao nosso mundo e fosse advogar, o único progresso que veria seria o uso do papel impresso, pois no dia-a-dia do fórum a mudança seria apenas o aumento da burocracia”¹¹².

Diante do quadro descrito no item anterior, percebe-se que o problema da má prestação jurisdicional no Brasil não se resume à falta de recursos, tampouco ao número insuficiente de magistrados ou serventuários para acompanhamento dos feitos. Trata-se de problema que pode e deve ser analisado sob o prisma da melhor administração judiciária.

A demora processual, uma das características do sistema judiciário brasileiro somente poderá ser revertida mediante a colaboração daqueles que exercem a administração judiciária.

A estrutura do Poder Judiciário brasileiro tornou-se disfuncional e inadequada às necessidades atuais da sociedade. Embora o mundo esteja em vertiginosa evolução tecnológica, das técnicas de administração e de gerenciamento, nada disso ou quase nada foi introduzido nas estruturas desse Poder¹¹³.

Não é raro constatar Juízes e servidores trabalhando em condições que em nada contribuem para a eficiência da prestação jurisdicional. Inadequadas instalações e estruturas dos edifícios forenses aliados à carência de tecnologia acentuam ainda mais o quadro. Falta espaço físico para arquivar processos findos e organizar os em andamento, de forma que freqüentemente os processos são dispostos nos corredores das Cortes. Falta, sobretudo, a administração de processos, fator que pode apresentar um grande impacto na eficiência das Cortes.

É preciso dotar o sistema judicial de eficiência administrativa, princípio constitucional insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, a partir da Emenda Constitucional nº. 19, de 1998, e que consiste no dever de agir de modo

¹¹² TAVOLARO, Agostinho Toffoli. Justiça morosa ou injustiça. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, ano VII, n.167, 31 dez. 2003, p. 17.

¹¹³ GURGEL, Ibsen. Ob.cit. p.64.

rápido e preciso para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população.

Para Antônio Ernani Pedroso Calhao, “a prestação jurisdicional é serviço público imprescindível ao regime democrático, garantindo ao indivíduo o exercício pleno de sua cidadania” ¹¹⁴. Desta forma, para que o serviço público seja efetivo, não é suficiente apenas possibilitar ao cidadão levar sua demanda a juízo, mas que esta se traduza em uma resposta concreta do Estado, tornando o acesso ao judiciário real e não ilusório, como tem ocorrido na grande maioria dos casos.

Para resolver as causas que emergem cada vez em maior número, uma reforma é necessária no meio do Poder Judiciário, não só quanto aos mecanismos processuais que estão ainda excessivamente burocratizados, causando demora na entrega da jurisdição, mas também, concernentemente ao modelo de administração que teima em continuar com práticas burocráticas e ultrapassadas, com descrédito da Justiça ¹¹⁵.

É preciso transformar o Poder Judiciário brasileiro, afastando-o do modelo burocrático herdado do período colonial, passando para um modelo gerencial. Esta modernização da gestão do Judiciário traduz-se na incorporação de novas tecnologias de informação, padronização de procedimentos racionais, simplificação de sistemas operacionais, capacitação pessoal e desburocratização da máquina administrativa. Não se pretende inventar a roda. Pretende-se captar as melhores experiências de gestão, valorizá-las, torná-las públicas e provocar a sua implementação em outras localidades ¹¹⁶.

Luis Otávio de Oliveira Amaral assevera que

A gestão da máquina judicial ainda é pouco profissional e pontuada por clientelismo e nepotismo (até concursado para porteiro é requisitado para gabinetes) é preciso uma nova e moderna cultura gerencial. Hospitais e escolas já dispõem de administradores

¹¹⁴ CALHAO, Antonio Ernani Pedroso. **O princípio da eficiência na administração da justiça**. São Paulo: RS Editora, 2007, p.101.

¹¹⁵ TORRES, Jasson Ayres. **O acesso à justiça e soluções alternativas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p.36.

¹¹⁶ BRASIL. Ministério da Justiça. **Diagnóstico do poder judiciário**. Secretaria da Reforma do Poder Judiciário. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/reforma/index.htm.2004>>. Acesso em: 12/07/2007.

profissionais de nível superior. Ora, magistrados não devem perder tempo com a gestão de meios. É patente a deficiência de gerenciamento profissional da justiça, notadamente em recursos humanos, materiais e financeiros. Conceitos tais como qualidade total, avaliação externa e interna, preocupação com o alvo do serviço público (o usuário-consumidor), pesquisa, modernização tecnológica e adequações de rotinas permanentes..., parecem distantes ficções científicas em nossas organizações judiciárias. O problema não se resume a reforma de leis e não há de melhorar o suficiente somente com o aumento de verbas. Não. Trata-se, isto sim, de reforma sistêmica, superação de certas concepções.¹¹⁷

2.2. Mecanismos viáveis de combate ao problema da demora na prestação jurisdicional

O combate à demora da prestação jurisdicional deve ser centrado em políticas que ataquem os fatores que mais contribuem para a sua ocorrência.

Como já exposto anteriormente, a efetivação do direito por meio dos instrumentos jurídicos que são disponibilizados depende, não só da abstração normativa, mas também, em boa medida, da infra-estrutura adequada.

A solução para o problema da morosidade da prestação jurisdicional, porém, não pode ficar à espera do aumento de verbas para melhor aparelhamento físico e pessoal da estrutura judiciária brasileira.

A modernização da gestão do Judiciário por meio de medidas que melhor aproveitem os recursos disponíveis torna-se imprescindível ao melhor funcionamento da máquina judiciária, combatendo as suas mazelas como é o caso da lentidão da prestação jurisdicional.

¹¹⁷ AMARAL, Luiz Otavio de O. Como agilizar a justiça? . **Revista Jurídica Consulex**, ano VII, n.167, 31 de dezembro de 2003, p.34-35.

Torna-se, portanto, imprescindível aos objetivos deste trabalho apresentar a viabilidade de alguns mecanismos no combate à demora na prestação jurisdicional demonstrada através de exitosas experiências ao redor do Brasil.

Muitas são as experiências cujos resultados têm demonstrado que uma gestão eficiente e criativa dos instrumentos colocados à disposição dos que fazem a administração da justiça pode dar significativa contribuição a uma prestação jurisdicional mais célere e efetiva.

2.2.1. O programa 5S e o exemplo da Justiça Federal da 3ª Região

O presente item parte da valiosa contribuição de Rogério A. Correia Dias, o qual desenvolveu estudos sobre a aplicação de programa de qualidade total utilizado no setor privado no âmbito da atividade judiciária.

Trata-se da forma de gerenciamento chamada Programa 5S, oriunda de movimento nascido no Japão do período do pós-guerra e concebido por Kaoru Ishikawa, em 1950. O programa foi inspirado pela necessidade de retomar as atividades cotidianas da população e de colocar ordem na grande confusão em que ficou mergulhado o país após perder a guerra.

Considerado uma ferramenta essencial para a consolidação da gestão da qualidade total, o programa 5S é uma filosofia de trabalho que busca promover a disciplina na empresa através de consciência e responsabilidade de todos, de forma a tornar o ambiente de trabalho agradável, seguro e produtivo. Seu nome se deve às iniciais das cinco palavras japonesas que sintetizam as cinco etapas do programa. São elas: *seiri*, *seiton*, *seiso*, *seiketsu*, *shitsuke*, cuja tradução para o português seria utilização, ordenação, limpeza, saúde e autodisciplina.¹¹⁸

¹¹⁸ O primeiro passo, *seiri*, senso de utilização, consiste em separar as coisas necessárias das desnecessárias, dando aos objetos inservíveis para aquele ambiente uma nova destinação. O desenvolvimento deste passo implica em evitar todo tipo de desperdício. O segundo passo, *seiton*, ou senso de organização, implica na disposição sistemática dos objetos e dados e uma boa comunicação visual para facilitar o acesso e o fluxo de pessoas. Valoriza-se a comunicação visual de forma simples e objetiva. Suas vantagens são evidenciadas pela economia de tempo e diminuição do esforço físico por movimentação. O terceiro passo, *seiso*,

Rogério A. Correia Dias afirma que

São fatores diferenciais do programa 5S e por isso viável no serviço público: a) sua simplicidade teórica e, por isso mesmo, de fácil adesão das pessoas envolvidas; b) a característica de o programa ser eminentemente participativo e c) o fato de o programa não requerer praticamente nenhum investimento de ordem pecuniária, eis que centrado fundamentalmente na questão comportamental humana¹¹⁹.

Consiste, portanto, o programa 5S, numa ferramenta indispensável para a busca da qualidade não apenas no setor privado, mas com aplicabilidade também no serviço público, provocando verdadeiras mudanças no ambiente físico, nas questões organizacionais e ajudando a melhorar as relações interpessoais e o relacionamento entre os setores.

Como exemplo de experiências bem sucedidas do programa 5S na esfera pública, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, na Universidade Federal de São Carlos e na Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, as quais podem servir como referência para muitas outras instituições públicas deste país.

No que se refere ao serviço público que é a prestação jurisdicional, a aplicação dos princípios da Gestão pela Qualidade Total apresenta-se como instrumento capaz de minimizar as deficiências do Poder Judiciário, independentemente de hipotéticas modificações legais ou do maior aporte de recursos financeiros.

ou senso de limpeza, consiste em tornar cada funcionário responsável pela limpeza de seu ambiente de trabalho. Todos são conscientizados das vantagens trazidas por esta prática. O quarto passo, *seiketsu*, senso de higiene, seria a continuação do passo anterior, sugerindo a criação de um hábito, quando cada funcionário se conscientiza da importância da padronização de hábitos, normas e procedimentos, os quais devem ser de forma contínua. Conquanto seja importante limpar, o fundamento passa a ser não sujar. O quinto e último passo, *shisuke*, ou senso de disciplina, significa cumprir os padrões técnicos, éticos e morais da organização onde trabalha, sendo desnecessário o controle externo. Este passo visa à manutenção da nova ordem estabelecida, consistindo na luta permanente para manter e aprimorar os passos anteriores.

¹¹⁹ DIAS, Rogério A. Correia. Ob.cit. p.73.

Diversas experiências comprovaram a possibilidade de melhorar a prestação jurisdicional através de mudanças meramente administrativas, inclusive fazendo uso do programa 5S, como é o caso, por exemplo, do Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

Na referida unidade judiciária, foi realizado, no ano de 1997, o 1º Curso de Gerenciamento pela Qualidade Total. Em seguida, teve início uma padronização na rotina de trabalho, precedida de planejamento estratégico, da descrição do negócio e da estruturação do processo produtivo. Em meados do ano 2000, foi implantado o programa 5S, cujos resultados não tardaram.

No início das mudanças, o mencionado tribunal contava com um acervo de 80 mil processos à espera de distribuição; o tribunal se via sufocado por inúmeros requerimentos de atribuição de prioridade aos respectivos processos, situação que se mostrava propícia à corrupção de funcionários, fosse para apressar ou para retardar o andamento dos feitos.

Após a implementação das alterações, o número de processos aguardando distribuição foi reduzido para entre cinco e seis mil, o que era equivalente ao movimento tão só de uma quinzena. Não houve mais requerimentos com vista à prioridade de tratamento dos feitos e os recursos das decisões daquele tribunal, que antes levavam dois anos para ser remetidos passaram a chegar às instâncias superiores em período não superior a quatro meses. O acompanhamento do processo, por sua vez, foi disponibilizado pela *internet*, evitando sucessivas idas e vindas ao tribunal em busca de informações sobre os feitos.

Tais conquistas renderam ao Tribunal Regional da 3ª Região, de forma até então inédita no Poder Judiciário, a certificação ISO 9002, o que vem a confirmar a possibilidade de melhoria na qualidade da prestação jurisdicional mediante a adoção de novos métodos administrativos, sobretudo do programa 5S.

2.2.2. Justiça Itinerante e o exemplo das Varas Cíveis de Santarém

Como forma de efetivar o pleno acesso à Justiça, alguns tribunais espalhados por vários Estados da federação têm desenvolvido projetos no sentido de levar o

serviço jurisdicional às populações mais afastadas dos fóruns das Comarcas que integram o Poder Judiciário.

Este tipo de iniciativa constitui o que apropriadamente se costumou chamar justiça itinerante. Para Marco Antonio Azkoul, a justiça itinerante consiste na prestação de serviço da tutela jurisdicional do Estado, que se efetiva juridicamente com a sentença ou acórdão, decidindo ou não o mérito da causa em outros espaços que não os fóruns, ou seja, unidades móveis, colégios, estádios de futebol, locais comunitários e em repartições públicas em geral, devidamente equipadas, preferivelmente, com sistema informatizado e de telecomunicações¹²⁰.

Trata-se de um sistema moderno, social e democrático, originário do Brasil, cuja previsão legal encontrava-se implícita nas regras do art. 94 da Lei 9.099/95, para os juizados especiais¹²¹.

Com base no mencionado dispositivo, bem como nas regras constantes dos seus regimentos internos, diversos tribunais do país criaram mecanismos de prestação jurisdicional fora de suas respectivas instalações.

O êxito de muitas destas experiências levou o constituinte derivado a incluir na Emenda Constitucional 45/2004 expressa previsão, até então inexistente no ordenamento pátrio, do termo Justiça Itinerante. Com o advento a aludida Emenda Constitucional, a Justiça Itinerante não se restringe mais aos Juizados Especiais previstos, estendendo-se, a critério dos Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais do Trabalho e dos Tribunais de Justiça dos Estados a toda organização judiciária¹²².

¹²⁰ AZKOUL, Marco Antonio. **Justiça itinerante**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006, p.90.

¹²¹ Ibidem, p.96.

¹²² É o que se pode inferir das normas constantes dos seguintes dispositivos constitucionais:
Art. 107(...) § 2º Os Tribunais Regionais Federais instalarão a justiça itinerante, com a realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários.

Art. 115 (...) § 1º Os Tribunais Regionais do Trabalho instalarão a justiça itinerante, com a realização de audiências e demais funções de atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários.

Art. 125 (...) § 7º O Tribunal de Justiça instalará a justiça itinerante, com a realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários.

Embasados nos mencionados dispositivos constitucionais, têm surgido diversos exemplos de mecanismos de justiça itinerante espalhados por diversas regiões. Alguns destes tiveram grande repercussão na mídia, como foi o caso dos Juizados Especiais Criminais instalados nos estádios de futebol e dos juizados especiais cíveis instalados nos aeroportos para atender as demandas das vítimas do lamentável episódio do caos aéreo que assolou o país.

Na comarca de Santarém, no Pará, identifica-se uma exitosa experiência por meio da implementação do programa intitulado “Justiça e Comunidade”, o qual foi premiado por ocasião do Prêmio Innovare¹²³.

As informações acerca do Programa Justiça e Comunidade fizeram-se constar do documento intitulado “A Reforma Silenciosa da Justiça”, no qual são descritas esta e outras iniciativas exitosas¹²⁴.

De acordo com o aludido documento, tudo teve início quando as juízas Antonieta Mileo e Luana Santalices assumiram as varas cíveis da comarca de Santarém, onde se depararam com o desolador quadro de acúmulo de processos, carência de recursos materiais, poucos funcionários e um imenso distanciamento entre a população local e o Poder Judiciário.

As mencionadas magistradas trataram de mobilizar esforços e buscar apoio nos mais variados segmentos no intuito levar a Justiça aos jurisdicionados. A iniciativa consiste no mapeamento das localidades que necessitam da presença do Poder Judiciário e de ações de cidadania, objetivando, além da tutela jurisdicional, serviços essenciais aos cidadãos, como expedição de certidões de nascimento, casamento, documentos de identidade, carteiras profissionais, entre outros. A partir da triagem dos locais, têm-se início o levantamento de dados sobre a população e a divulgação maciça de quando e como os mencionados serviços serão prestados.

¹²³ Trata-se de espécie de concurso criado para identificar, premiar, sistematizar e disseminar práticas pioneiras e bem sucedidas de gestão do Poder Judiciário que estejam contribuindo para a modernização, desburocratização, melhoria da qualidade e eficiência dos serviços da Justiça. O Prêmio Innovare é uma realização conjunta da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas – FGV Direito Rio, da Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB e do Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de Reforma do Judiciário, com apoio de empresas privadas.

¹²⁴ A reforma silenciosa da Justiça. Disponível em: <<http://www.premioinnovare.com.br/innov/arquivos/ver/a%20reforma%20silenciosa%20da%20justi%7a.pdf>>. Acesso em 01/03/2008.

A prática inicia-se com a visitação dos defensores públicos ao bairro escolhido, um mês antes da instalação do programa. O objetivo é informar a população sobre os serviços que serão prestados e prepará-los para o ajuizamento de ações. Cientes dos litígios que devem ser propostos, os defensores elaboram as petições iniciais e as distribuem aos juízos cíveis.

Na data marcada para atendimento pelo programa, a equipe composta de dois juízes, dois promotores, cinco defensores, funcionários, advogados solidários e acadêmicos de direito deslocam-se até o bairro designado. A instalação do programa Justiça e Comunidade ocorre em escolas municipais e estaduais, e na falta delas, em barracões montados pela própria equipe. Quando se trata de comunidades ribeirinhas, o deslocamento se faz por meio de barcos. Nas comunidades rurais, o acesso é realizado por ônibus.

Dentre os objetivos gerais da prática podem ser citados:

- fortalecimento e desmistificação da imagem do Poder Judiciário perante a comunidade;
- promoção de uma Justiça preventiva e pacificadora, por meio de ações educativas que permitam ao cidadão comum adquirir maior conhecimento sobre os direitos individuais e coletivos previstos nas leis;

Os recursos utilizados com combustível, alimentação e hospedagem são obtidos por meio de doações realizadas pelos parceiros da sociedade civil e órgãos do Poder Executivo . Os recursos são auferidos com o estabelecimento de termos de cooperação entre tais entidades e o Poder Judiciário.

Após a montagem do local de atendimento, que deverá ser o mesmo local utilizado pelos defensores no mês anterior, há distribuição de senhas aos cidadãos, organizando dessa forma a rotina daquele dia.

As matérias da competência do Programa Justiça e Comunidade são exclusivamente as matérias das varas cíveis da comarca de Santarém, que abrange as relacionadas ao direito de família, órfãos e sucessões. A estrutura montada é

formada por computadores e impressoras que pertencem ao patrimônio do Poder Judiciário do Pará e que são deslocados juntamente com a equipe.

Desde a sua implementação em 2001 até a data da inscrição da prática no I Prêmio Innovare em 2004, o programa possibilitou a solução de 6.358 ações, todas instruídas e julgadas por juízes de Direito que integravam a experiência.

Tanto quanto os resultados, o mais chama a atenção no Programa é a participação de diversos setores comprometidos com o sucesso de sua implementação. O Programa contou com o apoio do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, sociedade civil, Prefeitura de Santarém, Defensoria Pública, Ministério Público, Senac e algumas faculdades de direito daquele município.

O sucesso do Programa comprovou ser possível descentralizar o Poder Judiciário, realizar proveitosas parcerias com outros partícipes necessários à eficiente prestação jurisdicional e com outros órgãos e entidades públicas e privadas. Integrar os Juízes às comunidades promovendo uma mudança de relacionamento entre a sociedade civil e o Poder Judiciário, o que representa a modernização da prestação jurisdicional, afastando-a das excessivas formalidades e permitindo uma agilização do processamento de determinadas ações.

Como bem observa Marco Antonio Azkoul,

A vontade constitucional e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de que o Brasil é signatário, é de dar acesso a uma justiça rápida e eficiente a todos, indistintamente. Portanto, para que esta proporção não fique apenas no ideal, a Justiça Itinerante é um mecanismo de efetivação desse direito humano de acesso à Justiça, comprovadamente vivenciada empiricamente (...)¹²⁵.

O Estado, incluídos os seus agentes, deve buscar a racionalização burocrática da administração judiciária e adotar medidas que não apenas permitam o acesso dos cidadãos aos tribunais, mas uma efetiva prestação jurisdicional, a qual prescinde do julgamento de demandas sem dilações indevidas e com uma duração razoável.

¹²⁵ AZKOUL, Marco Antonio. Ob.cit. p.109.

Deixando o Estado de adotar medidas que impeçam a morosidade na prestação jurisdicional, é de se verificar se estaria ou não sujeito à responsabilização civil. Trata-se de tema dos mais polêmicos, sendo cada vez mais crescente o seu debate em sede doutrinária e jurisprudencial, no direito interno e internacional, e que merece um estudo ainda mais aprofundado, sobretudo à luz do direito fundamental de acesso à Justiça.

3. DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA DEMORA NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

Ao tratar do tema da responsabilidade do Estado, é necessário analisar as três funções do Estado: a administrativa, a legislativa e a jurisdicional. Ocorrendo dano em decorrência de comportamento praticado em qualquer esfera do poder estatal, a responsabilidade é do Estado, e não da Administração Pública, pois esta sequer possui personalidade jurídica, não sendo titular de direitos e obrigações na ordem civil.

Diferentemente do que ocorre no direito privado, onde a responsabilidade pressupõe a prática de um ato ilícito causador de um dano, no direito administrativo ela decorre de atos ou comportamentos que, embora lícitos, podem gerar danos aos membros da coletividade.

Neste diapasão, importante a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, segundo a qual “a responsabilidade extracontratual do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos”¹²⁶.

Como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello,

A idéia de responsabilidade do Estado é uma conseqüência lógica inevitável da noção de Estado de Direito. A trabalhar-se com categorias puramente racionais, dedutivas, a responsabilidade estatal é simples corolário da submissão do Poder Público ao Direito.

(...) a partir do instante em que se reconheceu que todas as pessoas, sejam elas de Direito Privado, sejam de Direito Público, encontram-se, por igual, assujeitadas à ordenação jurídica, ter-se-ia que aceitar, a bem da coerência lógica, o dever de umas e de

¹²⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2001, p.512.

outras – sem distinção, responderem pelos comportamentos violadores do direito alheio em que incorressem¹²⁷.

Atualmente consagrada nos principais em praticamente todo o mundo globalizado, a tese da responsabilidade civil do Estado nem sempre prevaleceu, razão pela qual seu estudo prescinde de uma análise, ainda que detida, de sua evolução.

3.1. Teorias sobre a Responsabilidade Civil do Estado

A responsabilidade civil, entendida como a obrigação de reparar danos causados a terceiro foi, pouco a pouco, sendo estendida ao Estado. Antes de sua aplicação, na época do absolutismo, prevalecia a máxima “Le roi ne peut mal faire”, como se afirmava na França ou “The king cannot do wrong”, como se dizia na Inglaterra, o que significa dizer que o Estado dispunha de poder incontestável ante seus súditos, partindo do princípio de que o rei não cometia erros porque representava o próprio Direito.

Com o advento do chamado Estado de Direito, o Estado não mais se confunde com o Direito, mas se submete a este. Desta forma, o próprio Estado passou a se submeter às suas normas, nascendo, a partir daí, a idéia de sua responsabilidade quando, por atos de seus agentes, houver causado danos aos particulares.

Como bem observa Danielle Annoni,

A evolução da idéia de responsabilidade estatal firmou-se, sobretudo, como exigência de justiça social, haja vista que a idéia de responsabilidade do Estado decorre, como

¹²⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 24.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.973.

conseqüência lógica e inevitável da noção de Estado de Direito, em que o Poder Público submete-se ao Direito¹²⁸.

Diversas são as teorias a respeito da responsabilidade civil do Estado, prevalecendo, em nossa doutrina, a classificação adotada no sistema europeu-ocidental, segundo a qual estas podem ser divididas em:

1. teoria da irresponsabilidade;
2. teorias civilistas;
 - teoria dos atos do império e de gestão; e
 - teoria da culpa civil ou da responsabilidade subjetiva
3. teorias publicistas;
 - teoria da culpa administrativa ou culpa do serviço público;
 - teoria do risco integral ou administrativo ou teoria da responsabilidade objetiva.

3.1.1. Teoria da irresponsabilidade

O nascimento do Estado moderno não trouxe, de pronto, a responsabilidade estatal por atos decorrentes das suas funções. Durante muitos séculos, vigorou o princípio da irresponsabilidade do Estado.

As justificativas para a isenção do Estado pelos danos que causava não se restringiam à infalibilidade dos monarcas. Como bem lembra Odete Medauar,

Várias concepções justificavam tal isenção, dentre as quais: o monarca ou o Estado não erram; o Estado atua para atender ao interesse de todos e não pode ser responsabilizado por isso; a

¹²⁸ ANNONI, Danielle. **A responsabilidade do Estado pela demora na prestação jurisdicional**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p.26.

soberania do Estado, poder incontrastável, impede seja reconhecida sua responsabilidade perante o indivíduo¹²⁹.

Dessa forma, o administrado, vítima de dano, poderia, quando muito, se insurgir apenas contra o funcionário da Administração causador do dano. O Estado jamais era demandado. Na prática, constantemente a ação de indenização resultava frustrada ante a insuficiência econômica do agente, o que inviabilizava o ressarcimento da vítima.

Em decorrência de sua patente injustiça, esta teoria logo passou a ser combatida sob os argumentos de que se o Estado deve tutelar o direito não pode deixar de responder quando, por sua ação ou omissão, causar danos a terceiros, mesmo porque, sendo pessoa jurídica, é titular de direitos e obrigações.

Partindo desta premissa, os Estados Unidos e a Inglaterra abandonaram a teoria da irresponsabilidade, por meio do *Federal Tort Claim Act*, de 1946 e *Crown Proceeding Act*, de 1947, respectivamente.

No Brasil, somente ao longo de seu período colonial foi vivida a fase da irresponsabilidade do Estado. Desde sua concepção enquanto Estado soberano, jamais vingou a tese da irresponsabilidade do Estado no que concerne a atos decorrentes da Administração Pública.

A outorgada Constituição de 1824 proclamava em seu artigo 178, n. 29:

"Os empregados públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões praticados no exercício de suas funções, e por não fazerem efetivamente responsáveis aos seus subalternos".

A interpretação dada ao mencionado dispositivo constitucional era no sentido de uma responsabilidade solidária entre o Estado e seus agentes. Esta, todavia, baseava-se ainda na concepção de responsabilidade aquiliana, posto exigisse a prova da culpa do funcionário para a sua caracterização.

¹²⁹ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 429.

As Constituições de 1891 e 1934 trouxeram redações semelhantes e consagraram a responsabilidade do Estado por ato do administrador nos mesmos moldes.¹³⁰

3.1.2. Teorias civilistas

Dada a superação da teoria da irresponsabilidade ocorrida no século XIX, passou-se a admitir a responsabilidade do Estado com base na idéia de culpa, daí porque se falar em teoria civilista da culpa.

¹³¹Foi desenvolvida com a evolução do liberalismo, uma vez que o Estado passou a ter capacidade para adquirir direitos e contrair obrigações.

Mencionada teoria fundava-se na culpa do funcionário e nos princípios da responsabilidade por fato de terceiro (patrão, preponente, mandante, representante)". Esta fase foi profundamente marcada pelo liberalismo e pelo , o que determinava a busca por soluções para o problema da responsabilidade do Estado pela via do Direito Civil.

Trata-se, portanto, de responsabilidade subjetiva, conceituada por Celso Antônio Bandeira de Mello como “a obrigação de indenizar que incumbe a alguém em razão de um procedimento contrário ao direito – culposo ou doloso – consistente em causar dano a outrem ou em deixar de impedi-lo quando obrigado a isto”¹³².

¹³⁰ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891: Art. 82 - Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934: Art. 171 - Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos.

¹³¹ FREITAS, Sérgio Henrique Zandoná. **Curso prático de direito administrativo**. 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p.216.

¹³² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ob.cit. p.976.

Passou-se a reconhecer a separação da atividade estatal em atos de império e atos de gestão. Os primeiros seriam os praticados pela Administração com todas as prerrogativas e privilégios de autoridade e impostos unilateral e coercitivamente ao particular independentemente de autorização judicial, sendo regidos por um direito especial, exorbitante do direito comum, porque os particulares não podem praticar atos semelhantes enquanto que os segundos seriam atos praticados pela Administração em situação de igualdade com os particulares, para a conservação e desenvolvimento do patrimônio público e para a gestão de seus serviços¹³³.

Em relação aos atos de Império, não haveria responsabilização do Estado, mas no que se refere aos atos de gestão, atuando como se particular fosse, o Estado se via obrigado a reparar os danos causados no desempenho de suas funções, sendo necessário, para tanto, demonstrar a culpa do agente.

No Brasil, a doutrina civilista teve como marco a lei federal 221, de 1894, a qual admitia, implicitamente, a obrigação para o Estado de indenizar os prejuízos causados pelos atos de seus agentes. A mencionada doutrina exerceu forte influência sobre o legislador do Código Civil de 1916, que no art. 15 consagrou a teoria da responsabilidade subjetiva do Estado ao dispor que as pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano.

O Decreto 24.216, de 9.5.1934, procurou afugentar a responsabilidade do Estado, fazendo com que esta remanescesse apenas na hipótese de o funcionário causador do dano ser mantido. Todavia, a Constituição de 1934, em seu art. 171, atribuiu responsabilidade solidária ao Estado e ao funcionário, no que foi seguida pela constituição de 1937¹³⁴.

Em que pese a notória evolução da responsabilidade do Estado trazida pelas teorias civilistas, esta situação ainda se apresentava muito desvantajosa para o indivíduo, ficando este, muitas vezes, sem ser ressarcido ante a impossibilidade de

¹³³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. ob. cit., p.513-514.

¹³⁴ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p.280.

se distinguir as duas espécies de atos (de império e de gestão) em um caso concreto. Ademais, ainda que fosse possível separá-los, indispensável era a demonstração da culpa do agente administrativo, o que poderia inviabilizar a demanda.

3.1.3. Teorias Publicistas

Segundo o magistério de Thalita Macedo Montenegro, a evolução do princípio da legalidade implicou o reconhecimento de limitações na atuação do Estado que, ao executar as leis emanadas do Poder Legislativo, subsumia-se a elas, assim como os particulares. Assim, aos poucos, a doutrina passou a entender e defender a tese de que o Estado era responsável pelos atos ilegais praticados pelos agentes administrativos causadores de danos a terceiros, salvo nos casos em que se provasse inexistência de culpa. A jurisprudência construía, desta forma, a teoria da culpa presumida da Administração, que invertia o ônus da prova em benefício da vítima¹³⁵.

A partir de então, começaram a surgir teorias publicistas da responsabilidade do Estado: a teoria da culpa do serviço ou da culpa administrativa e a teoria do risco, a qual se divide em teoria do risco administrativo e teoria do risco integral.

A teoria da culpa administrativa, do risco administrativo, ou ainda do acidente administrativo, buscava desvincular a responsabilidade do Estado da idéia de culpa de seus prepostos, passando a cogitar de culpa do serviço público.

Havia, portanto, uma distinção entre a culpa individual do funcionário, pela qual ele mesmo respondia, e a culpa do serviço público, decorrente do mal funcionamento do próprio serviço. Essa culpa do serviço público ocorre quando o mesmo não funcionou, funcionou atrasado ou funcionou mal.

¹³⁵MONTENEGRO, Thalita Macedo. A evolução histórica da responsabilidade civil do Estado. **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, a. 5, nº 193. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1511>> Acesso em: 03/11/2007.

Mencionada teoria advém do direito francês, onde a jurisprudência passou a admitir hipóteses de responsabilidade estritamente objetiva, independentemente de qualquer falta ou culpa do serviço.

Em todas as hipóteses, haveria a culpa (*faute*) do serviço ou acidente administrativo, incidindo a responsabilidade do Estado independentemente da análise da culpa de seu funcionário. Como adverte Augusto do Amaral Dergint, essa falta do serviço geralmente relaciona-se com um ato ilícito de um agente público, “mas sua noção abarca também as faltas anônimas em que não se identifica um agente certo”¹³⁶.

Verifica-se, portanto, o cerne da responsabilidade objetiva, ou pelo risco, consistente na obrigação de reparar determinados danos causados a outrem, independentemente de qualquer atuação dolosa ou culposa, mas que tenha acontecido durante as atividades realizadas no interesse ou sob o controle da pessoa responsável.

Ao discorrer sobre o tema, Fernando Noronha enfatiza que

Cada pessoa tem uma esfera jurídica que, precisamente porque é jurídica, deve ser tutelada; por isso, todos nós temos o direito de não ser afetados por atuações de outras pessoas, ainda quando estas procedam com todas as cautelas exigíveis. Os riscos de cada atividade devem ficar com a pessoa que a realiza¹³⁷.

Elaborada pelo francês Léon Duguit, a teoria do risco representou passo decisivo na doutrina da responsabilidade estatal. Caio Mário da Silva Pereira¹³⁸ nos lembra que cogitou o insigne jurista da existência de um seguro social, mediante o qual a sociedade deveria suportar o prejuízo causado pelo funcionamento do serviço público, não mais sendo necessário questionar-se da falta de um seu agente ou do próprio serviço. A adoção desta teoria entende que basta que se prove que o dano sofrido decorreu da atividade pública, ainda que esta não tenha exorbitado sua esfera de ingerência. O particular tem apenas de demonstrar o nexo de causalidade

¹³⁶ DERGIN, Augusto do Amaral. **Responsabilidade do Estado por atos judiciais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 40.

¹³⁷ NORONHA, Fernando. **Direito das obrigações**. V.01. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 436.

¹³⁸ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p.132.

entre o ato da Administração e o dano, e que para este não contribuiu com atitude culposa.

A respeito da teoria do risco ou da responsabilidade objetiva do Estado, não existe consenso doutrinário acerca da classificação adotada por Hely Lopes Meirelles, segundo o qual haveria duas modalidades: a do risco administrativo e a do risco integral. Ambas fundamentam-se no fato de não se exigir culpa do agente para que o Estado seja obrigado a indenizar os danos causados a particulares. O elemento diferenciador entre estas modalidades seria a admissão das causas excludentes de responsabilidade (culpa da vítima, culpa de terceiros ou força maior), admitida pela primeira e negada pela segunda, que seria uma modalidade mais extremada desta teoria.

De acordo com a teoria do risco integral, o Estado seria responsável pela reparação do dano causado pela Administração a um terceiro, desde que reste comprovado o nexo de causalidade entre este e a conduta da Administração, mesmo que para o evento danoso tenha o indivíduo contribuído de forma dolosa ou culposa. A culpa concorrente ou mesmo exclusiva da vítima não seriam, portanto, suficientes a afastar o dever de indenizar do Estado.

Importante observar que, mesmo os autores que falam em teoria do risco integral admitem as causas excludentes da responsabilidade, de modo que não há, quanto aos seus fundamentos, senão divergência semântica.

No direito brasileiro, a responsabilidade objetiva do Estado já se encontrava consagrada nas constituições de 1946 e de 1967 com a sua emenda de 1969¹³⁹. Todavia, no período ditatorial, a Constituição tinha sua condição de Lei Maior muitas vezes mitigada, dando-se preferência à aplicação das normas infraconstitucionais, como é o caso do Código Civil.

¹³⁹ Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Art. 194 - As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1967. Art 105 - As pessoas jurídicas de direito público respondem pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros. Esta redação foi mantida pela Emenda Constitucional nº01 de 1969.

Há de se ressaltar, finalmente, que em ambas as constituições citadas o Estado tinha direito de ação regressiva contra o agente causador do dano, entendimento que foi seguido pelo Constituinte de 1988 ao consagrar a teoria do risco administrativo no artigo 37, §6º¹⁴⁰.

No mesmo sentido, o Código Civil de 2002¹⁴¹ consagrou a responsabilidade objetiva do Estado sobre os seus atos, enquanto aos seus agentes impôs a responsabilidade subjetiva após comprovação da culpa ou dolo.

Nota-se que em ambos os diplomas legais foi empregado o termo “agente”, que se refere a toda pessoa incumbida de um serviço público, temporária ou permanentemente, abrangendo todas as categorias de agentes públicos, sejam estes políticos, administrativos ou particulares em colaboração com a administração pública¹⁴².

De grande relevância é também a discussão acerca da possibilidade de responsabilização do Estado em decorrência de atos praticados no exercício da atividade judiciária, tema que será mais bem tratado a seguir.

¹⁴⁰ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 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.

¹⁴¹ Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

¹⁴² Neste sentido é a conceituação dada por Lúcia Valle Figueiredo, para quem Agentes públicos são todos aqueles investidos em funções públicas, quer permanentemente, quer temporariamente. No conceito de agentes públicos estão incluídos todos aqueles que desempenham, de qualquer modo, função pública. Mesmo os que, embora exerçam atividade privada, também podem prestar função pública, como os delegados ou concessionários de serviço público. (FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p.596-597).

3.2. A Responsabilidade do Estado no Exercício da Atividade Judiciária

Como visto no capítulo anterior, a Constituição da República consagrou a teoria do risco administrativo ao adotar a chamada responsabilidade objetiva do Estado pelos danos causados por seus agentes.

Não se exige, para a configuração do dever de indenizar, a comprovação da ilicitude da conduta do agente, tampouco tenha este agido com culpa ou dolo, bastando à vítima comprovar o dano e seu nexo de causalidade com a conduta praticada pelo Estado na(s) pessoa(s) de seu(s) agente(s).

A doutrina tem divergido quanto à responsabilidade objetiva do Estado em decorrência de atos omissivos. Para alguns estudiosos do assunto¹⁴³ se o ato é omissivo, o Estado não agiu, e, portanto, não poderia ter dado causa ao evento danoso. Neste diapasão, a responsabilidade do Estado para os casos de omissão seria do tipo subjetiva, já que não houve o descumprimento de um dever jurídico posto, uma norma positiva que o obrigasse a ser atuante, solerte, eficiente.

Para uma outra corrente doutrinária, contudo, a responsabilidade do Estado pelos atos de seus agentes seria do tipo objetiva, tanto para as condutas omissivas, quanto para as comissivas, desde que a omissão se refira a um dever específico, relacionado com uma atividade essencial do Estado.¹⁴⁴

Importante destacar a percuciente observação de Danielle Anonni, segundo a qual “a idéia de responsabilidade civil do Estado deve, portanto, ser entendida como a regra de amparo do administrado, parte fraca na relação Estado-Cidadão. Isto porque, para mitigar a responsabilidade estatal, já bastam as excludentes de responsabilidade”¹⁴⁵.

De fato, a não adoção da responsabilidade objetiva da Administração por atos omissivos vai de encontro ao seu verdadeiro papel no Estado moderno, o qual não mais admite a irresponsabilidade estatal.

¹⁴³ Posição defendida por Celso Antonio Bandeira de Mello, Rui Stoco e Maria Helena Diniz, dentre outros.

¹⁴⁴ Posição esposada por Sergio Cavalieri Filho, Yussef Said Cahali, dentre outros.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p.48.

Com relação à atividade judiciária, que é essencial ao Estado, há de se aplicar a responsabilidade do tipo objetiva, tanto para as condutas omissivas quanto para as comissivas. Trata-se, pois, de atividade perfeitamente enquadrada no conceito de serviço público a que alude o citado §6º, do art. 37, da Constituição Federal.

Para José Cretella Júnior, a expressão serviço público abrange “toda a atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades públicas mediante procedimento típico de direito público”¹⁴⁶. Comungando com este entendimento, Hely Lopes Meirelles assevera que “serviço público é todo aquele 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”¹⁴⁷.

Qualquer que seja a definição adotada, aparecem dois elementos essenciais. Primeiro, uma atividade que visa a dar satisfação a necessidades de interesse geral, que se destina a promover o bem comum e o desenvolvimento da interdependência social. Segundo, pelo seu caráter de essencial, ou de existencial, essa atividade é assumida pelo Estado, que é o responsável pela manutenção de condições indispensáveis à realização do bem comum, do bem estar da coletividade e das condições indispensáveis à preservação da solidariedade social. Uma atividade social e um agente, no caso, o Estado, que se revela a única entidade com poder e titularidade para cuidar e preservar o bem comum da coletividade¹⁴⁸.

Considerando que a atividade judiciária é serviço essencial de extrema relevância para a sociedade, é de se aplicar, por analogia, a norma do parágrafo único do artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor¹⁴⁹ no sentido de reconhecer a responsabilidade pela deficiência de suas atividades, dentre as quais a atividade jurisdicional.

¹⁴⁶ CRETELLA JÚNIOR, José. **Administração indireta brasileira**. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p.55-60.

¹⁴⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Curso de direito administrativo**. 21.ed., Rio de Janeiro: Forense, 2001, p.452.

¹⁴⁸ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.210.

¹⁴⁹ Código de Defesa do Consumidor. Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou por suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

De acordo com Ivan de Oliveira Silva, “a atividade pública – que olvidar o princípio da eficiência, e por tal motivo, causar dano patrimonial a terceiro, em momento algum poderá ser beneficiada da monstruosa marca da impunidade¹⁵⁰”. E segue o autor, de forma não menos brilhante, asseverando que:

Voltando ao texto constitucional, verifica-se no caput do artigo 37, no mesmo sentido do artigo 22 do CDC, o princípio da eficiência como uma imposição à administração pública em qualquer esfera do Poder estatal. Dessa diretriz, segue plenamente aceitável a afirmação de que toda a atividade do Estado, seja exercida pelo poder executivo, legislativo ou judiciário, deverá ser realizada de maneira a demonstrar uma organização e funcionamento, sobretudo, eficiente.

Quando se fala em responsabilidade pela atividade judiciária, trata-se de todas as atividades exercidas pelo Poder Judiciário independentemente de sua natureza, divergindo, portanto, da chamada atividade jurisdicional. No magistério de Lair da Silva Loureiro Filho,

Considera-se a atividade jurisdicional como espécie da atividade judiciária. Esta, por sua vez, abrange todos os atos praticados por agentes do Poder Judiciário. Desta forma, serão judiciários os atos dos juízes no exercício de atividade estritamente jurisdicional (de sua competência exclusiva), contenciosa ou voluntária, bem como aqueles por eles praticados como administradores, consubstanciados nos atos materialmente administrativos. Somam-se a estes os atos praticados por servidores do Poder Judiciário, por seus colaboradores a qualquer título¹⁵¹.

Percebe-se, portanto, que, ao realizar suas atividades, o juiz exerce não somente atividade jurisdicional propriamente dita, mas também não jurisdicional o que ocorre, por exemplo, ao praticar atos administrativos. Em ambos os casos,

¹⁵⁰ SILVA, Ivan de Oliveira. **A morosidade processual e a responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Editora Pillares, 2004, p.138.

¹⁵¹ LOUREIRO FILHO, Lair da Silva. **Responsabilidade pública por atividade judiciária**. De acordo com a EC n. 45/2004 – Reforma do Judiciário. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p.82.

haverá a responsabilidade civil do Estado pela reparação dos danos causados aos jurisdicionados.

O dano decorrente da atividade judiciária prescinde do nexo de causalidade entre o dano sofrido pela vítima e a conduta do agente público, membro do Poder Judiciário. Este dano poderá decorrer tanto de atos lícitos quanto de atos ilícitos.

Na categoria dos atos lícitos, enquadram-se as hipóteses nas quais o Estado atua em conformidade com o estabelecido em lei para o caso, mas de tal conduta tenham resultado prejuízos desproporcionais ao sacrifício esperado, o que configura sua anormalidade. Desse modo, para Lair da Silva Loureiro Filho,

São requisitos para a configuração do dano indenizável por ato a anormalidade e a especialidade. Por anormalidade se entende o prejuízo superior ao dano esperado, ao passo que especial é o dano que atinge um certo jurisdicionado, especificamente¹⁵².

Os atos ilícitos, por sua vez, seriam aqueles praticados em desconformidade com o estabelecido em lei, ou seja, a conduta do agente é contrária ao que prevê o ordenamento jurídico.

No equacionamento das hipóteses de responsabilidade do Estado no exercício da atividade jurisdicional, Eduardo Kraemer vislumbra a possibilidade de estabelecer três grandes grupos, situações extraídas da própria legislação infraconstitucional:

“a) Erro Judiciário - englobando as decisões criminais e cíveis – art. 630 do CPP, art. 133 do CPC e art. 49 da LOMAN. b) o dolo ou fraude do magistrado envolvendo hipótese de falta com os deveres inerentes à função. Art. 133, I, do CPC e art. 49 da LOMAN; c) demora na prestação jurisdicional – o tempo e a utilidade da prestação jurisdicional”¹⁵³

¹⁵² Ibidem, p.228.

¹⁵³ KRAEMER, Eduardo. **A responsabilidade do Estado e do magistrado em decorrência da deficiente prestação jurisdicional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p.73-74.

No presente trabalho, adota-se a classificação proposta pelo autor, por entender que, embora não taxativa, comporta as principais hipóteses de atividade judiciária danosa, sobre as quais há de se tecer uma análise mais detida.

a) **Erro judiciário.** A atividade judiciária propriamente dita, conduzida por magistrados está sujeita aos denominados erros judiciais *in judicando* e *in procedendo*, tendo em vista que se trata de seres humanos, passíveis de erros na aplicação e interpretação das normas e dos fatos. Apesar da diligência e da extrema atenção dos magistrados, os erros judiciários podem surgir.

Para Ruy Rosado de Aguiar Júnior,

O erro judiciário ocorre por equivocada apreciação dos fatos ou do direito aplicável, o que leva o juiz proferir sentença passível de revisão ou de rescisão. Pode ocorrer de dolo ou culpa do juiz, de falha do serviço ou, até mesmo, se produzir fora de qualquer falta do serviço público. É um risco inerente ao funcionamento do serviço da justiça. Apesar da diligência e da extrema atenção dos magistrados e seus auxiliares, os erros podem surgir¹⁵⁴.

Trata-se da hipótese mais comum de causação de danos aos jurisdicionados, expressamente prevista no art. 5º, LXXV, da Constituição Federal¹⁵⁵, e consiste no equívoco da manifestação do magistrado pelo *error in procedendo* (equívoco na condução do procedimento) e pelo *error in judicando* (equívoco no julgamento propriamente dito).

O erro pode estar em sentença proferida em qualquer jurisdição ou instância, a despeito de estar comumente ligado à sentença criminal¹⁵⁶.

Parte de tais erros são fruto do grande volume de trabalho, entretanto, muitos decorrem de puro açodamento, negligência e prepotência de alguns magistrados que julgam mal e de maneira desordenada, provocando, com isso, inevitável

¹⁵⁴ AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. **A responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional no Brasil.** AJURIS, v. 20, n. 59, p. 39-40, nov. 1993.

¹⁵⁵ Art. 5º, LXXV - o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença.

¹⁵⁶ TAWIL, Guido Santiago. **La responsabilidad del Estado y los magistrados y funcionarios judiciales por el mal funcionamiento de la administración de justicia.** Buenos Aires: Depalma, 1989, p.61.

aumento no número de recursos e incidentes processuais, movimentando sobremaneira a já canhestra e confusa máquina judiciária e, por óbvio, alongando ainda mais o desenlace da contenda.¹⁵⁷

Muito embora as decisões judiciais possam ser revistas em decorrência do duplo grau de jurisdição, a sua reforma ou rescisão não se mostram suficientes ao ressarcimento dos danos injustamente sofridos pela parte prejudicada.

A ocorrência de danos em se tratando do exercício da atividade judiciária pelo Estado implicará no dever de indenizar por parte deste, o qual assumiu o risco do exercício da função pública, desde que comprovado o dano e o nexa causal entre este e a conduta daquele que agiu em nome do Estado no exercício da atividade jurisdicional, em regra, o juiz.

Para Lúcia do Valle Figueiredo, “é evidente que não se hão de colocar critérios de razoabilidade para decisões judiciárias. Entretanto, se houver decisões lesivas, desconcertadas do Direito, certamente responderia por elas”.¹⁵⁸

Havendo erro judiciário ou excesso de prisão há a possibilidade de indenização por danos materiais (danos emergentes e lucros cessantes), devendo recompor a situação anterior do prejudicado, e também por danos morais, uma vez que são óbvios os seus efeitos psicológicos, em face do ferimento frontal do direito à liberdade e à honra¹⁵⁹.

Ocorridas tais hipóteses, serão a revisão criminal e a ação própria no juízo cível os mecanismos hábeis ao reconhecimento e fixação da indenização. Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, o *habeas corpus* não se apresenta como o instrumento adequado para o reconhecimento do direito à indenização¹⁶⁰.

b) Fraude ou dolo do magistrado. O juiz responde perante a sociedade pelo exercício da sua função, que é, como as demais funções do Estado, meio de

¹⁵⁷ LIMA, Lucas Rister de Sousa. Questões novas e velhas sobre a morosidade processual. **Revista de Processo**, n. 150, ago. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p.308-326.

Efetividade do processo e reforma do código de processo civil: como explicar o paradoxo processo moderno-justiça morosa? **Revista de processo**, ano 27, n 105, p. 128-137.

¹⁵⁸ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p.300.

¹⁵⁹ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006, p.240.

¹⁶⁰ Fonte: STF. HC nº 70.776/RS – Rel. Min. Moreira Alves, Diário da Justiça, Seção I, 11 mar. 1994, p.4.096.

realização dos valores fundamentais por ela consagrados. No estado democrático, o juiz assume o compromisso de exercer o poder estatal de acordo com os princípios orientadores do ordenamento jurídico que o investiu no cargo e de onde lhe advém a força da decisão. Do descumprimento desse dever podem derivar duas espécies de responsabilidade, a responsabilidade jurídica, com possibilidade de perda do cargo se infringir princípio constitucional, como está previsto na Constituição da República Federal da Alemanha, e a responsabilidade social, que é de ordem ética¹⁶¹.

O fato é que se revela por vezes difícil a aferição dos atos e omissões caracterizadores da atividade jurisdicional danosa, mas é certo que havendo o dano e o nexo causal entre esse dano e a pessoa jurídica de direito público que lhe deu causa, concorram ou não o dolo ou a culpa, será ressarcível o prejuízo resultante¹⁶².

Não ocorrendo dolo ou culpa do juiz no exercício de sua função judicante, o Estado responderá pelo ressarcimento dos danos, sendo neste caso, pura a sua responsabilidade, pois não terá contra quem exercer o seu direito de regresso. Diferentemente é a hipótese de haver o magistrado agido com culpa ou dolo, quando será impura a responsabilidade do Estado, pois terá contra quem exercer o seu direito de regresso.

As hipóteses de responsabilização pessoal do juiz encontram-se previstas no art. 133 do CPC e art. 49 da Lei Orgânica da Magistratura, segundo os quais responderá por perdas e danos o juiz, quando: I - no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude; II - recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deva ordenar de ofício, ou a requerimento da parte.

É de se observar que a responsabilidade pessoal do juiz não se dá de maneira ampla, de modo a comprometer a sua independência funcional indispensável ao bom funcionamento do Estado Democrático de Direito. Desta forma, em que pesem correntes doutrinárias e jurisprudenciais em sentido contrário, melhor embasamento demonstra o posicionamento expressado, dentre outros, por José Cretella Júnior, segundo o qual:

¹⁶¹ AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. Responsabilidade política e social dos juízes nas democracias modernas. In: **Ajuris**, v. 24, n. 70, p. 13, jul. 1997.

¹⁶² CAMARGO, Luís Antônio de. **A responsabilidade civil do Estado e o erro judiciário**. Porto Alegre: Síntese, 1999, p.102.

Pessoalmente o juiz não é responsável. Nem pode ser. Responsável é o Estado. Juiz é órgão do Estado. Estado e juiz formam um todo indissociável. Se o magistrado causa dano ao particular, o Estado indeniza, exercendo depois o direito de regresso contra o causador do dano.

A relação processual não se verifica entre as partes e a pessoa física do juiz, mas entre as partes e o Estado, do qual o juiz é representante¹⁶³.

A competência para o processo e julgamento da demanda contra o Estado, em sendo caso de erro judiciário, é do Tribunal competente para a ação de revisão ou de rescisão; nos casos em que se deva apurar dolo, fraude ou culpa grave do juiz, definidas no estatuto disciplinar, do mesmo Tribunal competente para aplicar a sanção administrativa; nas demais hipóteses de falta do serviço, no juízo onde podem ser intentadas as ações contra a Fazenda Pública¹⁶⁴.

Dentre as hipóteses de responsabilidade pessoal do juiz, a ser promovida via ação regressiva proposta pelo Estado, como visto, encontra-se a recusa ou retardamento imotivado da prestação jurisdicional. No item seguinte, discorrer-se-á acerca da demora na prestação jurisdicional como atividade judiciária danosa ao jurisdicionado e sua necessária reparação.

c) **Demora da prestação jurisdicional.** A demora na prestação jurisdicional segue na contramão dos anseios da sociedade, que exige uma atuação dinâmica e célere por parte do Poder Judiciário para a defesa de um direito fundamental ou para a solução de um litígio. Se a atuação do Estado não for rápida, corre sério risco de se tornar ineficaz.

Ademais, como bem discorre Nicolò Trocker

Uma justiça realizada com atraso é sobretudo um grave mal social; provoca danos econômicos (imobilizando bens e capitais) favorece a especulação e a insolvência e acentua a discriminação entre os que

¹⁶³ CRETELLA JÚNIOR, José. APUD CAMARGO, Luís Antônio de. Ob. cit., p.108-109.

¹⁶⁴ AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. A responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional no Brasil. **AJURIS**, v. 20, n. 59, nov. 1993, p.44.

podem perder. Um processo que se desenrola por longo tempo torna-se um cômodo instrumento de ameaça e pressão, uma arma formidável nas mãos do mais forte para ditar ao adversário as condições da sua rendição¹⁶⁵.

Como se pode depreender das lições do renomado jurista italiano, o ônus da morosidade processual recai de maneira ainda mais intensa sobre aqueles que possuem menos recursos, funcionando como uma grande ferramenta de exclusão social, na medida em que lhes impõe, não raramente, a aceitação de acordos incompatíveis com robustez de suas provas e direitos. Seus únicos beneficiários são aqueles que apostam na impunidade e os grupos economicamente fortes que lucram com a impossibilidade de espera por parte dos jurisdicionados mais pobres.

Nesse sentido, adverte Luís Guilherme Marinoni,

O processo, ainda que atribua ao autor o bem da vida perseguido, acarreta-lhe sempre um dano marginal, provocado, principalmente, pela indisponibilidade do bem ou do capital durante o curso do processo, ou durante o tempo em que o bem não esteve disponível para o autor, por estar nas mãos do réu.

O dano imposto àquele que reivindica o bem e o benefício que é gerado à parte que o mantém indevidamente em seu patrimônio são proporcionais à demora da justiça. É exatamente por isso que o atual processo civil brasileiro é um ótimo negócio, ou um excelente investimento econômico, para o réu que não tem razão.¹⁶⁶

A manifestação dos citados autores encontra amparo em pesquisa realizada pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo junto a 300 empresários de vários setores industriais e publicada pela revista *Veja*, demonstrou

¹⁶⁵Tradução livre para: *una giustizia realizzata a rilento provoca danni economici (immobilizzando beni e capitali), favorisce la speculazione e l'insolvenza, accentua la discriminazione tra chi ha la possibilità di attendere e chi nell'attesa ha tutto da perdere. Un processo che si trascina per lungo tempo diventa anche un comodo strumento di minaccia e di pressione, un'arma formidabile nelle mani del più forte per dettare all'avversario le condizioni di resa.* TROCKER, Nicolò. **Processo civile e costituzione**. Milano: Giuffrè, 1974, p.276-277

¹⁶⁶ MARINONI, Luís Guilherme. **Tutela antecipatória, julgamento antecipado e execução imediata da sentença**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p.182-183.

que a ineficiência do Poder Judiciário atrapalha pesadamente o desenvolvimento do País¹⁶⁷.

Um dos dados da pesquisa revela que cerca de 40% dos imóveis do Rio de Janeiro não são alugados porque seus donos não acreditam que os contratos vão ser cumpridos com a eficiência desejada. Para 50% dos entrevistados o Poder Judiciário é o grande responsável pelo aumento das taxas de juro, posto que a ineficiência da Justiça produz insegurança na hora de reaver o dinheiro e faz com que os bancos emprestem com taxas maiores.

Dado ainda mais preocupante se refere ao fato de que, não fosse a morosidade da máquina judiciária, o PIB do Brasil poderia crescer 13,7% no ano em que foi publicada a pesquisa. Considerando o ritmo atual de crescimento do país gira em torno de 5% ao ano, o melhor funcionamento da máquina judiciária implicaria considerável aumento de circulação de capital, crescimento da indústria e do número de empregos no país, que certamente trariam consigo significativos avanços também na área social.

A demora na prestação jurisdicional apresenta-se como grande exemplo de serviço público imperfeito, absolutamente incompatível com o princípio da eficiência da Administração Pública, materializado em diversos dispositivos legais a exemplo dos aludidos artigos 37, da Constituição Federal e 22 do Código de Defesa do Consumidor. E, justamente por não obedecer à eficiência imposta, implica no dever do Estado de indenizar a vítima.

O estudo mais aprofundado desta modalidade de dano ao jurisdicionado será o objeto do item a seguir.

3.3. A Responsabilidade do Estado pela Demora na Prestação Jurisdicional

A Constituição da República dá amplo suporte ao reconhecimento da responsabilidade civil do Estado em decorrência da morosidade na prestação

¹⁶⁷ THURY FILHO, Altair. O preço da ação. **Revista Veja**. São Paulo, ano 31, n.08, 25 de fevereiro de 1998, p.23.

jurisdicional, pois, como já dito repetidamente ao longo deste trabalho, não basta a simples apreciação da lesão ou ameaça de direito, é necessário que a demanda seja apreciada de forma célere e eficiente.

Nas palavras de Yussef Said Cahali,

Como poder autônomo e independente, com estrutura administrativa própria e serviços definidos, o Judiciário, pelos seus representantes e funcionários, tem a seu cargo a prática de atos jurisdicionais e a prática de atos não jurisdicionais, ou de caráter meramente administrativo; quanto a estes últimos, os danos causados a terceiros pelos servidores da máquina judiciária, sujeitam o Estado à responsabilidade civil segundo a regra constitucional, no que se aproximam dos atos administrativos, em seu conteúdo e forma¹⁶⁸.

A questão da responsabilidade do Estado pela demora na prestação jurisdicional se torna mais complicada quando pensamos na questão dos parâmetros que devem nortear o julgador ao analisar a questão da “demora justificada” ou “demora excessiva”, sendo esta última aquela passível da obrigação de indenizar. Os prazos processuais poderiam servir de parâmetros? O excesso e a complexidade das demandas alterariam o padrão de qualidade exigível?

Como bem assevera Paulo Modesto,

O direito a prazo razoável na prestação jurisdicional, que o projeto de reforma do Poder Judiciário quer exaltar, expressa obrigação que exige ponderação das circunstâncias do caso concreto. Nem toda violação de prazo processual caracteriza um dano ressarcível para efeitos indenizatórios. A violação de prazo processual é indício de omissão antijurídica, mas não traduz elemento de caracterização suficiente. A complexidade da demanda, objetiva e subjetiva, a conduta dilatória das partes, as dificuldades técnicas de comunicação dos atos processuais, por exemplo, são ocorrências

¹⁶⁸ CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p.219.

que podem conduzir à inviabilidade prática de fiel cumprimento dos prazos legais¹⁶⁹.

Deflui-se das palavras do renomado autor baiano que a “demora excessiva” geradora do dever de indenizar por parte do Estado deve ser aferida com bastante cautela, à luz do caso concreto. Deve-se, contudo, atentar para que não se adote uma concepção negativa, recusando, a priori, a possibilidade de indenização por ação ou omissão danosas decorrentes do exercício da função jurisdicional.

A própria conduta das partes adversas, por vezes pode causar morosidade na prestação jurisdicional, quando, por exemplo, utiliza de artifícios diversos para adiar a tramitação da causa, conduta esta tolerada pelas partes como meio aceitável de atuação em juízo. Poder-se-ia dizer que nesses casos é o Estado quem dá causa ao atraso, na medida em que seus agentes – juízes e legisladores – não proibiram a prática ou legislaram de forma a permiti-la? Assim agindo, teria o poder público descumprido o dever de proteção que lhe é tradicionalmente atribuído?

A resposta a tais questões é apresentada por Samuel Miranda Arruda, segundo o qual:

Por mais completo e bem estruturado que seja o sistema processual, e por mais cuidadosos e diligentes que sejam os magistrados, é impossível pôr cobro de forma definitiva às manobras dilatórias. Muitas vezes imputá-las exclusivamente ao Estado - mesmo indiretamente – é impreciso e injusto, pois estas decorrem simplesmente da conduta pouco ética e desonesta de uma parte ou de seu advogado¹⁷⁰.

Na mesma linha adotada pelo citado autor tem sido o entendimento do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, se acordo com o qual “somente os atrasos

¹⁶⁹ MODESTO, Paulo. Responsabilidade do Estado pela demora na prestação jurisdicional. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v.01, n.01, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em 20/09/2007.

¹⁷⁰ ARRUDA, Samuel Miranda. O direito fundamental à razoável duração do processo. Brasília: Brasília Jurídica, 2006, p.274.

imputáveis ao Estado podem justificar a conclusão de que o tempo razoável foi ultrapassado¹⁷¹”.

No que se refere ao excesso de trabalho, elevado número de processos e carência de juízes e servidores, tais circunstâncias não podem ser consideradas como justificativa para a morosidade na prestação jurisdicional.

A desgastada e já surrada alegação de excesso de processos não deve ser considerada como justificativa plausível para a lentidão da tutela jurisdicional, conforme reconhecido pela Corte Européia dos Direitos do Homem, que, em junho de 1987, condenou o Estado italiano a indenizar uma litigante nos tribunais daquele país pelo dano moral, derivante do estado de prolongada ansiedade pelo êxito da demanda¹⁷².

Nada mais correto do que esta última afirmação. De fato, o Estado não pode justificar a sua ineficiência alegando as suas várias vertentes. O excesso de trabalho e demandas, carência de juízes, dentre tantos outros fatores que levam à morosidade da justiça são nada mais que a exteriorização da incapacidade do Estado, enquanto gestor da “empresa” justiça. Seu dever, enquanto detentor do monopólio jurisdicional, não se limita à mera estruturação formal ou deficiente dos órgãos judiciais. Este funcionamento precisa se dar com agilidade e rapidez¹⁷³.

De acordo com o diagnóstico do Poder Judiciário, “os dados demonstram que o maior cliente do Poder Judiciário – algo em torno de 80% dos processos e recursos que tramitam nos tribunais superiores tratam de interesses do governo”¹⁷⁴.

Um levantamento recentemente produzido pelo Superior Tribunal de Justiça revelou que a União é a campeã no ranking das 20 mais processadas no tribunal, desde que ele foi criado, em 1988. A partir daquele ano, 202.676 processos chegaram ao tribunal tendo-a como ré, o que representa 50,53% dos processos envolvendo essas 20 empresas (401.079).

¹⁷¹ Acquaviva vs. França, julgado em 21 de novembro de 1995.

¹⁷² ARAÚJO, Francisco Fernandes de. **Do prazo razoável na prestação jurisdicional**. Disponível em: <<http://kplus.cosmo.com.br/materia.asp?co=15&rv=Direito>>. Acesso em 02/11/2007.

¹⁷³ ARRUDA, Samuel Miranda. Ob.cit., p.81.

¹⁷⁴ BRASIL. Ministério da Justiça. **Diagnóstico do poder judiciário**. Secretaria da Reforma do Poder Judiciário. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/reforma/index.htm.2004>>. Acesso em: 12/07/2007.

O INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) aparece na segunda colocação nas duas listas dos rankings elaborados. A autarquia responde por 56.098 ações e propôs 169.851 processos. Logo na seqüência estão: fazenda Nacional (34.970), Fazenda do Estado de São Paulo (27.130), Caixa Econômica Federal (13.832), Banco do Brasil (9.198) e Estado do Rio Grande do Sul (6.266).

O estudo apontou também que a Caixa Econômica Federal é a instituição que mais propôs ações no Superior Tribunal de Justiça, com 346.799 ações, o que representa 45,55% dos 761.273 processos que chegaram ao Tribunal¹⁷⁵.

Estes números revelam que o próprio Estado é o maior causador de demandas judiciais, reflexo de sua atuação ineficiente no atendimento das demandas sociais¹⁷⁶.

Quando um cidadão recorre ao sistema público de saúde em busca de um tratamento eficiente e não o recebe, recorre às vias do Judiciário para fazer valer o seu direito. Legislação descurada nas questões tributárias e previdenciárias, ditada por sanha arrecadadora e razões orçamentárias decorrentes de falha do Executivo também enseja inúmeras questões que se constituem em mais de 70% das ações em processamento nos tribunais¹⁷⁷.

Nas brilhantes palavras de Leonardo Greco, “O Estado que os cidadãos respeitam é o Estado que respeita o cidadão e reconhece seus direitos, sem necessidade de postulação judicial”¹⁷⁸. Desta assertiva depreende-se que a

¹⁷⁵ União lidera ranking das 20 mais processadas no STJ. **Folha online**. São Paulo, 05/08/2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u63018.shtml>>. Acesso em 10/11/2007.

¹⁷⁶ Trata-se de quadro que já era alvo de críticas à época da promulgação da Constituição de 1988. Kazuo Watanabe advertia: *O Estado, portanto, é um grande gerador de conflitos. Grande parte desses conflitos é levada ao Poder Judiciário, cuja carga de serviços se agiganta cada vez mais. As várias demandas que a ele se afluem apresentam, num dos pólos, principalmente passivo (na condição de réu), o Estado ou uma de suas emanções (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista). Pode-se afirmar, assim, sem qualquer receio de exagero, que o litigante mais freqüente nos foros do País é, hoje, o Estado em seus vários níveis de organização política e suas várias formas de atuação no mundo jurídico.* (Watanabe, Kazuo. **Participação e Processo**. Coord. Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco e Kazuo Watanabe, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1988, p.130).

¹⁷⁷ TAVOLARO, Agostinho Toffoli. Justiça morosa ou injustiça. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, ano VII, n.167, 31 dez. 2003, p. 18.

¹⁷⁸ GRECO, Leonardo. A reforma do poder judiciário e o acesso à justiça. **Revista dialética de direito processual**. n. 27, p.73.

quantidade de demandas e a demora com que são estas apreciadas são um retrato da ineficiência do Estado, nas três esferas do Poder.

É o próprio Estado que atola de demandas a máquina judiciária, contribuindo sobremaneira para o seu mal funcionamento. Daí não se conceber que a justificativa do excesso de demandas seja pretexto à não responsabilização pela demora na prestação jurisdicional.

Como adverte Ana Maria Goffi Flaquer Scartezzini,

Configura-se uma situação ambígua, pois por vezes o próprio Poder Público se beneficia dessa morosidade e passa a não ter interesse em agilizar o Judiciário. Assim, só a mobilização da sociedade poderá provocar a adoção de medidas concretas e satisfatórias¹⁷⁹.

Quando se fala em “demora justificada”, deve-se realizar uma análise global do procedimento, levando em conta três elementos: a complexidade do assunto, atividade processual do interessado e a conduta das autoridades judiciais.

O Brasil, infelizmente, está repleto de exemplos de demora injustificada na apreciação de demandas judiciais. Do direito penal pode-se citar o caso clássico da Sra. Maria da Penha Maia Fernandes.

Trata-se de violência cometida por Marco Antônio Heredia Viveiros em seu domicílio na cidade de Fortaleza, Estado do Ceará, contra a sua então esposa Maria da Penha Maia Fernandes durante os anos de convivência matrimonial, que culminou numa tentativa de homicídio e novas agressões em maio e junho de 1983. Maria da Penha, em decorrência dessas agressões, foi acometida de paraplegia irreversível e outras enfermidades desde esse ano. Por mais de 15 anos o Estado brasileiro deixou de adotar as medidas necessárias para processar e punir o agressor, apesar das denúncias efetuadas.

Não foi possível identificar neste caso justificativas plausíveis para a demora ocorrida desde a fase inquisitória até o julgamento do acusado, duas vezes anulado,

¹⁷⁹ SCARTEZZINI, Ana Maria G. F. *In: Reforma do judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC n.45/2004*. Tereza Arruda Alvim Wambier (org.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p.48.

trazendo à sociedade uma idéia de impunidade que crescia ainda mais quando se vislumbrava a possibilidade de o mesmo se beneficiar da prescrição que ocorreria se transcorridos vinte anos desde a data do fato¹⁸⁰.

Em matéria civil a situação não é diversa conforme demonstram as estatísticas expostas ao longo deste trabalho. Dentre inúmeros exemplos que poderiam ser aqui citados, encontra-se o caso da Sra. Maria Lúcia dos Santos de Oliveira, que há 23 anos luta na justiça por uma indenização em decorrência do acidente aéreo que vitimou seu marido¹⁸¹.

Não se pode coadunar com a demora “injustificada” na prestação jurisdicional, pois esta viola direito fundamental consagrado em normas de direito constitucional e internacional que assegura a razoável duração do processo, podendo ensejar a reparação do dano ao jurisdicionado.

O direito à efetiva prestação jurisdicional em prazo razoável já é reconhecido normativamente na Europa ocidental e na América do Norte, cujos textos legislativos originaram fecunda elaboração doutrinária e jurisprudencial com vistas a sua garantia.

Assim, a Corte Européia de Direitos do Homem firmou entendimento de que, respeitadas as circunstâncias de cada caso, devem ser observados três critérios para se determinar a duração razoável do processo, quais sejam: a) a complexidade do assunto; b) o comportamento dos litigantes e de seus procuradores ou da acusação e da defesa no processo; c) atuação do órgão jurisdicional.

¹⁸⁰ O caso foi levado à Corte Interamericana de Direitos Humanos (caso nº 12.051), culminando com a recomendação ao Estado brasileiro no sentido de 1) completar rápida e efetivamente o processamento penal do responsável da agressão e tentativa de homicídio em prejuízo da Senhora Maria da Penha Fernandes Maia; 2) Completar rápida e efetivamente o processamento penal do responsável da agressão e tentativa de homicídio em prejuízo da Senhora Maria da Penha Fernandes Maia; 3) Adotar, sem prejuízo das ações que possam ser instauradas contra o responsável civil da agressão, as medidas necessárias para que o Estado assegure à vítima adequada reparação simbólica e material pelas violações aqui estabelecidas, particularmente por sua falha em oferecer um recurso rápido e efetivo; por manter o caso na impunidade por mais de quinze anos; e por impedir com esse atraso a possibilidade oportuna de ação de reparação e indenização civil; 4) Prosseguir e intensificar o processo de reforma que evite a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra mulheres no Brasil; 5) Incluir em seus planos pedagógicos unidades curriculares destinadas à compreensão da importância do respeito à mulher e a seus direitos reconhecidos na Convenção de Belém do Pará, bem como ao manejo dos conflitos intrafamiliares.

¹⁸¹ Fonte: STJ - EResp 16859

No entendimento de José Rogério Cruz e Tucci,

O reconhecimento desses critérios traz como imediata consequência a visualização das dilações indevidas como um conceito indeterminado e aberto, que impede de considerá-las como a simples inobservância dos prazos processuais prefixados.

Também não poderão deixar de ser consideradas indevidas as dilações proporcionais pela atuação dolosa de defesa, que, em algumas ocasiões, dá azo a incidentes processuais totalmente impertinentes e irrelevantes¹⁸².

Na doutrina portuguesa merece destaque o estudo desenvolvido por Luís Guilherme Catarino, para quem

A violação dos prazos processuais poderá ser em certos casos suficiente, mas não necessária para se falar em anormal funcionamento da justiça. O reconhecimento de um direito a indenização dependerá de outros requisitos gerais da responsabilidade civil extracontratual, nos quais o legislador poderá incluir a exigência de um dano qualificado, acompanhada da irrazoabilidade da dilação temporal.¹⁸³

O tema do direito à razoável duração do processo encontra-se consubstanciado em centenas de decisões prolatadas apenas no âmbito do Tribunal Europeu de Direitos Humanos. Tem sido este o objeto de discussão da mais extensa parcela dos casos julgados pela Corte. Entre os anos de 1995 e 1999 foram admitidas 5.307 reclamações, das quais 3.129 (58,95%) se referiam à razoabilidade temporal dos procedimentos.

Se é possível dizer que a Corte de Estrasburgo tornou-se o custódio do tempo processual na Europa, paradoxalmente, ela própria passou a ser responsável pela violação deste direito. Enquanto em 1988 foram submetidas e registradas 1.013 queixas individuais, em 2000 este número chegou a 10.486, quantia bastante superior à possibilidade de resposta deste tribunal. Isto fez com que fosse ampliada

¹⁸² TUCCI, José Rogério Cruz e. **Tempo e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, p.68.

¹⁸³ CATARINO, Luís Guilherme. **A responsabilidade do Estado pela Administração da justiça**. Coimbra: Almedina, 1999, p.395.

a meta do tempo ideal de julgamento dos processos de dois para três anos, desde a data de registro da reclamação, havendo, contudo, número significativo de casos que não está sendo julgado dentro deste intervalo¹⁸⁴.

No âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos, destaca-se o caso Suárez Rosero, citado por André de Carvalho Ramos em sua obra “Direitos Humanos em Juízo”. A 23 de junho de 1992 o sr. Suárez Rosero foi detido por agentes da Polícia Nacional do Equador, em operação de repressão ao tráfico de entorpecentes, sem que houvesse ordem emitida por autoridade competente e sem ocorrência de flagrante delito.

A Corte entendeu que o período de cinquenta meses transcorridos da detenção até a prolação da sentença foi excessivo. A complexidade da causa nem a conduta do interessado justificariam tal delonga. E, pelo contrário, a delonga foi unicamente imputada às autoridades judiciais do Estado réu. Pela infração do disposto nos 8º (razoável duração do processo), dentre outros, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos a Corte determinou, à unanimidade, que o Estado do Equador deveria pagar justa indenização ao Sr. Rosero e familiares a ser posteriormente fixada¹⁸⁵.

Não se pode tergiversar quanto à incorporação da mencionada Convenção Americana sobre Direitos Humanos no direito pátrio, haja vista sua promulgação pelo Brasil por meio do Decreto nº 678, de 6 de Novembro de 1992 e cuja aplicação deve ser imediata a teor do que dispõe o art. 5º, §§ 1º e 2º da Constituição Federal.

Em se tratando de tratados internacionais de direitos humanos, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que seu status normativo é de lei ordinária, algo que ainda tem gerado discussões a nível doutrinário que escapam aos objetivos deste trabalho.

O fato é que não havendo lei posterior que contrarie o disposto na Convenção Americana sobre Direitos Humanos no que diz respeito às garantias do devido processo legal e da razoável duração do processo, faz-se plenamente cabível a

¹⁸⁴ ARRUDA, Samuel Miranda. Ob.cit. p.148-151.

¹⁸⁵ RAMOS, André de Carvalho. **Direitos humanos em juízo**. São Paulo: Max Limonad, 2001, p.274-283.

pretensão de reparação pelos danos causados pela demora na prestação jurisdicional com base em seus dispositivos, seja na ordem internacional, seja na ordem interna.

Importante frisar que a via internacional não se mostra a mais adequada à reparação das violações a este direito fundamental, devendo ser utilizada apenas de forma subsidiária, excepcional¹⁸⁶.

Ocorre que, no Brasil, a reparação dos danos decorrentes da demora na prestação jurisdicional não tem encontrado amparo na jurisprudência.

O Tribunal de Justiça de São Paulo, analisando recurso contra decisão que indeferiu o pleito de indenização por danos morais movida por autor que teve sua demanda contra quem lhe havia indevidamente protestado aguardado mais de uma década sem julgamento, proferiu a seguinte ementa:

DANO MORAL - Protesto indevido - Indenização - Demora na prestação jurisdicional - Demanda proposta há mais de uma década - Inexistência de responsabilidade objetiva do Estado por atos judiciais - Não demonstração, ademais, de dolo ou fraude do magistrado na condução do processo - Ação improcedente - Recurso improvido.¹⁸⁷

No mesmo sentido a decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região segundo a qual:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DANOS MORAIS. DEMORA NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO. ATOS DO PODER JUDICIÁRIO.

¹⁸⁶ De acordo com a prática internacional, são três os elementos da responsabilidade internacional do Estado. O primeiro deles é a existência de um fato internacionalmente ilícito. O segundo elemento é o resultado lesivo. O terceiro é o nexó causal entre o fato e o resultado lesivo. No caso da proteção internacional dos direitos humanos, o fato internacionalmente ilícito consiste no descumprimento dos deveres básicos de garantia e respeito aos direitos fundamentais inseridos nas dezenas de convenções internacionais ratificadas pelos Estados. Já o resultado lesivo é toda a gama de prejuízos materiais e morais causados à vítima e familiares e, quanto ao terceiro elemento, observamos que a imputabilidade consiste no vínculo entre a conduta do agente e o Estado responsável. RAMOS, André de Carvalho. Direitos humanos em juízo. **Revista CEJ**, Brasília, n. 29, abr./jun. 2005, p.54.

¹⁸⁷ Apelação Cível com Revisão n. 254.007-5/9-00 - São Paulo - 12ª Câmara de Direito Público - Relator: Alberto Gentil - 08.02.06 - V.U. - Voto n. 7.699.

1. No âmbito da responsabilidade objetiva (art. 37, § 6º, da CF/88), o Estado somente responde por danos decorrentes da prestação jurisdicional em hipóteses expressamente indicadas em lei, quais sejam: a) erro judiciário em condenação penal (CF, art. 5º, LXXV); b) quando o condenado ficar preso além do tempo fixado na sentença (CF, art. 5º, LXXV); e c) nas hipóteses do art. 133, do CPC (quando o magistrado no exercício de suas funções agir com dolo ou fraude ou recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deve ordenar de ofício, a requerimento da parte).
2. Remessa oficial e apelação da União providas. Apelação do autor, requerendo a majoração do quantum indenizatório, prejudicada¹⁸⁸.

Identifica-se na doutrina de Vera Lúcia R. S. Jucovsky o precedente da sentença proferida em 09.11.95 na 7ª Vara Federal da Seção Judiciária de São Paulo (autos nº 89.0017372-3), figurando como partes Oswaldo Sanches e a União Federal¹⁸⁹.

Trata-se de caso em que o autor promoveu ação indenizatória ao argumento de que, anteriormente, ajuizara ação trabalhista perante a Justiça do Trabalho, na qual se sagrara parcialmente vencedor, apesar de que a ineficiência do serviço público do judiciário acarretara a morosidade daquele juízo, a fazer com que tivesse sido de vinte anos o lapso temporal para o desate da lide, o que lhe acarretara profundos danos.

A sentença em comento considerou irrazoável a demora de vinte anos para decisão final do processo trabalhista, responsabilizando o Estado civilmente pelos danos morais causados à vítima, condenando-o ao pagamento de indenização no montante equivalente a cento e cinquenta salários mínimos, além dos consectários legais.

¹⁸⁸ TRF - Primeira Região - Apelação Cível nº 200001000639272 Sexta Turma. Relator: Desembargador Federal Souza Prudente. Data da decisão: 24/11/2006. Publicação no DJ: 18/6/2007

¹⁸⁹ JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. **Responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional: Brasil-Portugal**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999, p.72-73.

Trata-se de entendimento bastante incomum para os tribunais brasileiros. No que se refere à responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional nota-se uma grande discrepância entre a posição da doutrina e os julgamentos proferidos pelos tribunais deste país.

Não há como se conceber a posição adotada pelos tribunais, ainda mais em tempos atuais, onde vige a responsabilidade objetiva do Estado pelos danos causados por este ou por seus agentes.

Como bem adverte Jorge de Oliveira Vargas,

Esperar que o Estado espontaneamente procure corrigir e aprimorar o serviço judicial é uma ilusão, por isso se torna imprescindível que seja obrigado a tanto e isto poderá ser feito através de sua responsabilização objetiva pela prestação da tutela de forma intempestiva ineficiente.

Enquanto for cômodo ao devedor dizer para o seu credor: “vá procurar seus direitos” – sabendo que com isto estará em posição vantajosa, - estejamos certos que o processo não está cumprindo sua finalidade.¹⁹⁰

A Itália, país onde o problema da morosidade na prestação jurisdicional há muito tem sido objeto de estudos e severas críticas, aprovou em 23 de março de 2001, a chamada *Lege Pinto* prevendo a reparação civil em caso de violação do prazo razoável de duração do processo.

O artigo 1º substituiu o art. 375 do *Codice de Procedure Civile*¹⁹¹ com o objetivo de dar maior celeridade aos julgamentos diante de um número crescente de recursos.

¹⁹⁰ VARGAS, Jorge de Oliveira. **Responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional**. Curitiba: Juruá, 1999, p.162.

¹⁹¹ **Art. 375** (Pronuncia in camera di consiglio). Oltre che per il caso di regolamento di competenza, la Corte, sia a sezioni unite che a sezione semplice, pronuncia in camera di consiglio con ordinanza quando, su richiesta del pubblico ministero o d'ufficio, riconosce di dover dichiarare l'inammissibilità del ricorso principale e di quello incidentale, pronunciare il rigetto di entrambi per mancanza dei motivi previsti nell'articolo 360, ordinare la

O direito à indenização pelos danos causados em decorrência da demora excessiva do processo foi consagrado no art. 2º da nova lei. Como aponta Paulo Hoffman, “o legislador deixou bem claro na redação tratar-se da mesma indenização a que o cidadão teria direito com base na Convenção Européia de Direitos do Homem”¹⁹².

A lei em comento prevê em seu art. 4 que a ação indenizatória poderia ser proposta ainda que pendente o processo em que tenha ocorrido a violação à duração razoável¹⁹³ e sua propositura deve obedecer a um prazo decadencial de seis meses.

Muitas têm sido as críticas feitas ao legislador italiano em razão da *legge Pinto*, mas a iniciativa pode servir de exemplo ao legislador brasileiro para que não se tenha que aguardar a mudança de mentalidade dos julgadores no que se refere à responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional.

A matéria deveria ter sido devidamente tratada na oportunidade da discussão da “reforma” do Poder Judiciário, cujas mudanças até o momento não surtiram o efeito desejado no combate a sua principal mazela: a morosidade na prestação jurisdicional.

integrazione del contraddittorio o la notificazione di cui all'articolo 332, oppure dichiarare la estinzione del processo per avvenuta rinuncia (1). La Corte, se ritiene che non ricorrono le ipotesi di cui al comma precedente, rinvia la causa alla pubblica udienza (1). Le conclusioni del pubblico ministero sono notificate almeno venti giorni prima dell'adunanza della Corte in camera di consiglio agli avvocati delle parti, i quali hanno facoltà di presentare memorie entro il termine di cui all'articolo 378. (1) *Comma così' sostituito dall'art. 64, L. 26 novembre 1990, n. 353.*

¹⁹² HOFFMAN, Paulo. **Duração do processo e experiência italiana.** In: Reforma do judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC n.45/2004. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p.582.

¹⁹³ Art. 4. (*Termine e condizioni di proponibilità*). 1. La domanda di riparazioni può essere proposta durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata, ovvero, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione, che conclude il medesimo procedimento, è divenuta definitiva.

CONCLUSÃO

Entre os direitos humanos reconhecidos por diversas declarações nacionais e internacionais inclui-se o direito de acesso à justiça, o qual deve ser visto não como mero direito de acesso ao Poder Judiciário, mas no sentido de um acesso à ordem jurídica justa.

O conceito de acesso à justiça tem evoluído ao longo da história. Atualmente, a Constituição da República assegura a todos o direito de obter do Poder Judiciário a tutela jurisdicional adequada, não se mostrando mais suficiente o simples acesso aos tribunais.

Para que a tutela ou prestação jurisdicional seja considerada adequada, há que ser prestada em um tempo razoável. Apesar da vagueza da expressão, a doutrina tem consentido em critérios para aferição da noção de razoabilidade centrados basicamente em três aspectos: a complexidade do assunto, atividade processual do interessado e a conduta das autoridades judiciais.

Ainda que não se possam considerar como perfeitos os mencionados critérios, apresentam-se mais plausíveis que a elaboração de tabelas temporâneas a determinar a duração máxima de um processo ou de cada uma de suas etapas, o que desconsideraria as especificidades de cada caso.

A preocupação com a duração do processo remonta a tempos longínquos. Na Magna Carta de 1215 a celeridade da atuação jurisdicional já era considerada essencial à efetividade do acesso à justiça como bem demonstram algumas de suas passagens. Na medida em que os diplomas legislativos foram evoluindo, cresceu a inserção de dispositivos voltados ao tema da razoável duração do processo.

Do direito inglês, passando pelos Estados Unidos, onde tiveram bastante importância as declarações de Maryland e Delaware, a discussão em torno da duração do processo foi consagrada nos textos de direito constitucional e internacional.

No Brasil, o direito foi consagrado com a promulgação da Constituição de 1934, a qual previa o “rápido andamento do processo” no título reservado à Declaração de Direitos, em capítulo relativo aos direitos e garantias individuais, o que atestava o seu status de norma fundamental.

A Constituição de 1946 trouxe norma bastante semelhante à anteriormente prevista, não tendo, contudo, o direito a um processo em um lapso razoável de tempo sido mencionado nos textos constitucionais subseqüentes.

Somente com o advento da Constituição de 1988, com a emenda de nº. 45, promulgada em 2004, o princípio da razoável duração do processo foi positivado no texto constitucional, sendo inserido dentro das garantias fundamentais asseguradas a cada indivíduo, insculpido no inciso LXXVIII do art. 5º.

A promulgação da referida norma constitucional, concedendo status de fundamental ao direito a uma prestação jurisdicional em tempo razoável, sem morosidade, colocou em evidência a discussão em torno do problema da morosidade processual no Brasil, cujas origens remontam ao período colonial.

Desde o passado colonial e imperial brasileiro até os dias atuais o quadro somente se agravou. As pesquisas têm demonstrado um elevado descrédito da população no Poder Judiciário e isto se deve, em boa parte, à demora na apreciação das demandas que lhe são submetidas.

O problema da morosidade da justiça não é exclusivo do Brasil, tampouco dos países pobres ou em via de desenvolvimento. Na Europa a Alemanha e a Inglaterra têm adotado medidas bem sucedidas no sentido de propiciar aos seus cidadãos uma melhor prestação jurisdicional, enquanto países como a França e (de maneira bem mais intensa) a Itália têm sofrido as agruras de um sistema judicial incapaz de acompanhar o ritmo das demandas.

Dentre os fatores que contribuem para o desolador quadro da justiça brasileira destacam-se a inadequação da legislação e a ineficiência na administração judiciária.

A respeito da legislação processual, as reformas recentemente empreendidas não tiveram o condão de eliminar ou reduzir drasticamente a demora na prestação jurisdicional.

Não se pode negar os avanços trazidos pelas reformas, mas permaneceram gargalos ao bom funcionamento do aparelho judiciário tais como a existência de leis em número excessivo e com graves impropriedades semânticas. No âmbito do processo de execução, permaneceram gargalos à efetividade da decisão, como o injustificável procedimento dos precatórios presente nas execuções contra a Fazenda Pública.

A legislação ultrapassada, e excessivamente formal somente contribui para o agravamento do problema da morosidade processual.

O outro fator que se destaca no retardamento da apreciação das demandas judiciais se refere à ineficiência na administração judiciária. O mal funcionamento do Poder Judiciário não se deve apenas às leis vigentes ou à falta de recursos, mas sobretudo à forma com que estes são geridos.

Experiências realizadas em diversos países, incluindo o Brasil, demonstram que a eficiência com que se realiza a administração do aparelho judiciário é capaz de propiciar resultados bastante satisfatórios no combate à morosidade da prestação jurisdicional.

No combate à excessiva demora na prestação jurisdicional é preciso dotar o sistema judicial de eficiência administrativa, princípio constitucional insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal, a partir da Emenda Constitucional nº. 19 de 1998 e que consiste no dever de agir de modo rápido e preciso para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população.

A reforma de que necessita o Poder Judiciário, não se deve voltar apenas aos mecanismos processuais ainda excessivamente burocratizados, mas também ao modelo de administração cujas práticas burocráticas e ultrapassadas ainda não foram eliminadas.

A modernização da gestão do Judiciário pela via da chamada gestão pela qualidade total tem mostrado extraordinários resultados e se apresenta como importante ferramenta no combate à ineficiência na administração judiciária.

O grande passo deste modelo de gestão consiste em transformar os funcionários públicos em prestadores de serviços de qualidade, mudar a sua forma de pensamento dominante, reciclando os servidores mais antigos, a fim de que não percam de vista os objetivos da organização e que se mantenham motivados.

O programa 5S, originado no Japão e inspirado pela necessidade de retomar as atividades cotidianas da população e de colocar ordem na grande confusão em que ficou mergulhado o país após perder a guerra, apresenta-se como ferramenta indispensável para a busca da qualidade não apenas no setor privado, mas com aplicabilidade também no serviço público, provocando verdadeiras mudanças no ambiente físico, nas questões organizacionais e ajudando a melhorar as relações interpessoais e o relacionamento entre os setores.

O programa implementado na Justiça Federal da 3ª Região, apresentou extraordinários resultados, rendendo, de forma até então inédita no Poder Judiciário, a certificação ISO 9002, o que vem a confirmar a possibilidade de melhoria na qualidade da prestação jurisdicional mediante a adoção de novos métodos administrativos.

O Programa Justiça e Comunidade, modalidade de justiça itinerante apresenta-se, igualmente, como experiência exitosa digna de premiação. Posturas administrativas responsáveis e pautadas em princípios do direito privado aliadas ao engajamento de diversos setores sociais na busca por um acesso efetivo à justiça possibilitaram a transformação de um desolador quadro em varas cíveis desestruturadas situadas em uma pobre região do país em um exemplo a ser seguido.

Deixando o Estado de adotar medidas tais como as expostas, capazes de ampliar o acesso e impedir ou minimizar a morosidade na prestação jurisdicional, cumpre analisar a possibilidade de sua responsabilização civil pelos prejuízos causados às partes prejudicadas.

Durante muitos séculos, vigorou o princípio da irresponsabilidade do Estado, a qual não teve aplicação no Brasil. No contexto atual, a Constituição da República consagra a chamada teoria do risco administrativo ao adotar a responsabilidade objetiva do Estado pelos danos causados por seus agentes.

Reza a norma constitucional que 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.

Com relação à atividade judiciária, essencial ao Estado, há de se aplicar a responsabilidade do tipo objetiva, tanto para as condutas omissivas quanto para as comissivas haja vista se tratar de atividade perfeitamente enquadrada no conceito de serviço público a que alude o texto constitucional.

A atividade judiciária é serviço essencial de extrema relevância para a sociedade, devendo-se aplicar, por analogia, a norma do parágrafo único do artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor no sentido de reconhecer a responsabilidade pela deficiência de suas atividades, dentre as quais a atividade jurisdicional.

A demora na prestação jurisdicional apresenta-se como grande exemplo de serviço público imperfeito, absolutamente incompatível com o princípio da eficiência da Administração Pública, materializado em diversos dispositivos legais a exemplo dos aludidos artigos 37, da Constituição Federal e 22 do Código de Defesa do Consumidor. E, justamente por não obedecer à eficiência imposta, implica no dever do Estado de indenizar a vítima.

Não se mostra plausível a justificativa por parte do Estado de que a excessiva demora na prestação jurisdicional se deve ao número excessivo de demandas, sobretudo quando as estatísticas demonstram que é o próprio Estado o maior cliente do Poder Judiciário, figurando como parte em cerca de 80% dos processos e recursos em trâmite no país.

No âmbito do direito internacional, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos tem proferido sucessivas decisões condenando os Estados pela excessiva demora na apreciação de demandas judiciais. Mais da metade do número de feitos em

trâmite perante aquele tribunal se referem à razoabilidade temporal dos procedimentos, o que tende a torná-lo igualmente moroso.

A questão deve ser analisada no âmbito do direito interno, devendo a via internacional ser utilizada apenas de forma subsidiária.

No Brasil, contudo, embora a Constituição da República consagre a responsabilidade objetiva do Estado, este não tem sido o entendimento jurisprudencial quando se trata da indenização pela demora na prestação jurisdicional. Este tem sido o entendimento predominante em todas as instâncias da justiça brasileira, embora haja precedentes a indicar a possibilidade de uma lenta mudança de posição.

A responsabilização do Estado é imprescindível a que se procure melhorar o funcionamento da máquina judiciária, o que não tem sido feito de maneira espontânea. Um caminho que se apresenta no sentido de consagrar a responsabilidade do Estado pela demora na prestação jurisdicional é a solução recentemente adotada pela Itália, onde a *Legge Pinto* previu expressamente a reparação civil em caso de violação do prazo razoável de duração do processo.

Entre as tão propaladas reformas para melhorar o funcionamento do Poder Judiciário, poderia ter sido discutida a inclusão em nosso ordenamento de norma consagradora da responsabilidade do Estado pelo mal funcionamento do Poder Judiciário a exemplo do que fez o legislador italiano.

Seja a partir de uma mudança no posicionamento dos tribunais, seja por meio de reforma legislativa, é preciso instaurar um regime de responsabilidade objetiva do Estado pela demora na prestação jurisdicional, o qual contribuirá para induzir o Poder Público a adotar políticas adequadas para assegurar a razoável duração da prestação jurisdicional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABELHA, Marcelo. **Manual de execução civil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- ALMEIDA FILHO, José Carlos de A. **A responsabilidade civil do juiz**. São Paulo: WVC, 2001.
- AMARAL, Luiz Otavio de O. Como agilizar a justiça? . **Revista Jurídica Consulex**, ano VII, n.167, Brasília, 31 dez. 2003, p.32-35.
- ANDRIGHI, Fátima Nancy. A responsabilidade do Estado pela violação do direito à justiça num prazo razoável. **BDJur**, Brasília, DF. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br/dspace/bitstream/2011/637/4/Responsabilidade_Estado_Viola%C3%A7ao.pdf>. Acesso em 10/10/2007.
- AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. A responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional no Brasil. **AJURIS**, v.20, n.59, p.5-48, nov. 1993.
- _____. Responsabilidade política e social dos juízes nas democracias modernas. **AJURIS**, v. 24, n. 70, p. 7-33, jul. 1997.
- ANNONI, Danielle. **A responsabilidade do Estado pela demora na prestação jurisdicional**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- ARAÚJO, Francisco Fernandes de. **Do prazo razoável na prestação jurisdicional**. Disponível em: <<http://kplus.cosmo.com.br/materia.asp?co=15&rv=Direito>>. Acesso em 02/11/2007.
- ARRUDA, Samuel Miranda. **O direito fundamental à razoável duração do processo**. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.
- AZEVEDO, José Olivar de. As câmaras regionais descentralizadas e a realidade da região amazônica. **Revista Jurídica Consulex**, ano IX, nº 204, 15 de julho de 2005, p.46-48.
- ASSIS, Araken de. **Duração razoável do processo e reformas da lei processual civil**. In: FUX, Luiz; NERY JR, Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (coords.). *Processo e constituição: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p.196-204.
- AZKOUL, Marco Antonio. **Justiça itinerante**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

BANCO MUNDIAL. **Reforma judicial**. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em 14/07/2007.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Direito e processo. Influência do direito material sobre o processo**. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **As funções do Estado Contemporâneo. O problema da Jurisdição (I)**. In Anuário do Programa de Pós-Graduação em direito. CCJ/Unisinos, São Leopoldo: PPGD, 1999.

BRASIL. **Código de Processo Civil e legislação processual em vigor**. 39. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

CALHAO, Antônio Ernani Pedroso. **O princípio da eficiência na administração da justiça**. São Paulo: RCS Editora, 2007.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O acesso à justiça no plano dos direitos humanos**, In: Raphael Augusto Sofiati de Queiroz (organizador). Acesso à justiça, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

CAMARGO, Luís Antônio de. **A responsabilidade civil do Estado e o erro judiciário**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

CAMBI, Accácio. Prestação jurisdicional no segundo grau. **Revista Jurídica Consulex**, ano XI, nº 198, 15 de abril de 2005, p.32-33.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryan. **Acesso à Justiça**, Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1988. Trad. Ellen Gracie Northfleet.

CATARINO, Luís Guilherme. **A responsabilidade do Estado pela administração da justiça**. Coimbra: Almedina, 1999.

CINTRA, Antônio Carlos; GRINOVER, Ada Pellegrini e DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

CHAVES, Iran. Ganhar e levar: celeridade do judiciário depende de reforma processual. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/27123,1>>. Acesso em 26/11/2007.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Sagli di Diritto Processuale Civile**, vol. I, Roma, 1930.

CLAUDE, Richard. **Comparative human rights**. London: John Hopkins University Press, 1976.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Administração indireta brasileira**. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CORRÊA, Maurício. Novas perspectivas para a justiça. **Revista do TRF-1**, ano 19, n.4, abr. 2007, p.72-73.

CUNHA, Alexandre. Eficiência do judiciário e crescimento econômico. **Revista Jurídica Consulex**, ano VIII, nº 191, 31 de dezembro de 2004, p.16.

DELGADO, José Augusto. Responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional. **BDJur**, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/9508>>. Acesso em: 14/06/2007.

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

DIAS, Rogério A. Correia. **Administração da justiça: a gestão pela qualidade total**. Campinas: Millennium Editora, 2004.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. Notas sobre a garantia constitucional do acesso à justiça. O princípio do direito de ação ou da inafastabilidade do Poder Judiciário. **Revista de Processo**. Ano 27. nº 108. São Paulo: Revista dos Tribunais, out-dez/2002, p.23-31.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2001

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **O processo civil na reforma constitucional do Poder Judiciário**. Disponível em: <http://www.revistajuridicaunicoc.com.br/midia/arquivos/ArquivoID_48.pdf>. Acesso em 20/02/2008.

_____. **Universalizar a tutela jurisdicional**. Disponível em: <www.tj.ro.gov.br/emeron/revistas/revista4/04.htm>. Acesso em 14 /02/2008.

DINIZ, Danielle Alheiros. Responsabilidade civil do Estado pela morosidade na prestação jurisdicional . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 563, 21 jan. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6205>>. Acesso em: 05/10/2007.

FALCÃO, Joaquim. A bolha judicial. **Revista Jurídica Consulex**, ano X, n.224, Brasília, 15 mai. 2006, p.50-53.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder : formação do patronato político brasileiro**. 10. ed., São Paulo: Globo, 1997.

FARIA, José Eduardo. **O sistema de justiça no Brasil contemporâneo**. Colóquio Internacional de Direito e Justiça no século XXI. Coimbra, 29-31 de maio de 2003. Disponível em: <<http://www.ces.fe.uc.pt/direitoXXI/JoseEduarFaria.pdf>>. Acesso em 13/07/2007.

FREITAS, Sérgio Henrique Zandoná. **Curso prático de direito administrativo**. 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

GODINHO, Robson Renalt. O Ministério Público e a tutela jurisdicional coletiva dos direitos dos idosos. **Mundo Jurídico**. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em 20/02/2008.

GRECO, Leonardo. A reforma do poder judiciário e o acesso à justiça. **Revista dialética de direito processual**. n. 27, p.67-87.

GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel & WATANABE, Kazuo (coords.). **Participação e Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Acesso à justiça e o código de defesa do consumidor**. In: O processo em sua evolução, 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

_____. **O processo em evolução**. 2.ed. São Paulo: Forense universitária, 1998.

JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. **Responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional: Brasil-Portugal**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

KRAEMER, Eduardo. **A responsabilidade do Estado e do magistrado em decorrência da deficiente prestação jurisdicional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

LENZA, Pedro. **A amplitude do acesso à ordem jurídica justa e a efetividade enquanto direitos humanos fundamentais constitucionalmente assegurados**. In: TAVARES, André Ramos; FERREIRA, Olavo A. V. Alves & LENZA, Pedro (coords). Constituição federal 15 anos: mutação e evolução – comentários e perspectivas. São Paulo: Método, 2003, p.73-91.

LIMA, Antonio Sebastião de. A crise na justiça. **Revista da Emerj**, Rio de Janeiro, n.36, p. 271-296, 2006.

LIMA, Maria Rosynete Oliveira. **Devido processo legal**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1999.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

LOUREIRO FILHO, Lair da Silva. **Responsabilidade pública por atividade judiciária**. De acordo com a EC n. 45/2004 – Reforma do Judiciário. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2004, p. 272.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas Linhas do Processo Civil**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. **Técnica processual e tutela dos direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

_____. **Tutela antecipatória, julgamento antecipado e execução imediata da sentença**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p.182-183.

MARQUES, José Frederico. **Instituições de direito processual civil**. Campinas: Millennium, 1999.

MAURIQUE, Jorge Antônio & SILVA JÚNIOR, Walter Nunes. **Revista Jurídica Consulex**, ano IX, nº 204, 15 de julho de 2005, p.34-38.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MEDINA, Paulo Roberto de Gouvêa. **O direito de recorrer e seus limites**. *In: in Aspectos polêmicos e atuais dos recursos*. Coord. Eduardo Pellegrini de Arruda Alvim, Nelson Nery Jr e Teresa Arruda Alvim Wambier. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

MEIRELLES, Delton R. S. **Meios Alternativos de resolução de conflitos: justiça coexistencial ou eficiência administrativa**. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/campos/delton_ricardo_meirelles.pdf>. Acesso em 15/02/2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Curso de direito administrativo**. 21.ed., Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 24.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MODESTO, Paulo. Responsabilidade do Estado pela demora na prestação jurisdicional. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v.01, n.01, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em 20/12/2007.

MONIZ DE ARAGÃO, E. D. Demasiados recursos? **Revista de Processo**. Ano 31. nº 136. São Paulo: Revista dos Tribunais, junho/2006, p.9-31.

MONTENEGRO, Thalita Macedo. A evolução histórica da responsabilidade civil do Estado. **Boletim Jurídico**, Uberaba, MG, a. 5, n. 193. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1511>>. Acesso em: 03 nov. 2007.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Direito constitucional administrativo**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MORAIS, Maria Lúcia Batista. Morosidade da justiça. Excesso de recursos. **Revista da Faculdade de Direito Ritter dos Reis**. n.06. Canoas: Editora Ritter dos Reis, 2003, p.185-226.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A duração dos processos: alguns dados comparativos. **Revista da Emerj**, Rio de Janeiro, n. 26, p. 52-62, 2004.

_____. **Privatização do processo? In: Temas de Direito Processual, 7ª série**, Rio de Janeiro: Saraiva, 2001, p. 08-09.

_____. **Temas de direito processual**. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

NALINI, José Renato. **O juiz e o acesso à justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

_____. **Novas perspectivas no acesso à justiça**. Disponível em: <<http://www.cjf.gov.br/revista/numero3/artigo08.htm>>. Acesso em 15/05/2007.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

NERY JR, Nelson & NERY, Rosa Maria Andrade. **Constituição federal comentada e legislação constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

NORONHA, Fernando. **Direito das obrigações**. v.01. São Paulo: Saraiva, 2003.

OLIVEIRA, Moisés do Socorro de. Morosidade do judiciário: causas e soluções. **Revista Jurídica Consulex**, ano VII, n.167, Brasília, 31.dez.2003, p.46.

OLTRAMARI, Alexandre. O raio X da justiça. **Revista Veja**, São Paulo, ano 38, nº19, p. 44-47, 11 de setembro de 2005.

- PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio; GARCIA, Eusebio Fernández (dir.). **Historia de los derechos fundamentales**. Editorial Dykinson: Madrid, 1998, tomo I.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- PIERI, Divanir Marcelo de. Ineficiência temporal e material da jurisdição. **Revista Jurídica Consulex**, ano VI, n.131, Brasília, 30.jun.2002, p.32-34.
- PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense/Publifolha, 2000.
- RAMOS, André de Carvalho. **Direitos humanos em juízo**. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- _____. Responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos. **Revista CEJ**, Brasília, n.29, p. 53-63, abr./jun. 2005.
- SADEK, Maria Teresa A. (org.). **O judiciário em debate**. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1995.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2.ed.rev.atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- SCHELEDER, Adriana Fasolo Pilati. O significado do direito constitucional do acesso à justiça. **Revista brasileira de direito constitucional**. Vol.02, jan.-jun. 2006, p.144-160.
- SOARES, Fábio Costa. **Acesso dos hipossuficientes à justiça. A defensoria pública e a tutela dos interesses coletivos lato sensu dos necessitados**. In: Acesso à justiça. Raphael Augusto Sofiati de Queiroz (organizador). Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.
- SILVA, Ivan de Oliveira. **A morosidade processual e a responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Editora Pillares, 2004.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- SILVEIRA, Paulo Fernando. **Devido processo legal**. 3.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- SLAIBI FILHO, Nagib. Direito Fundamental à razoável duração do processo judicial e administrativo. **Revista da Emerj**, Rio de Janeiro, n.10, p.118-142, 2000.

SOUZA JÚNIOR. Adugar Quirino do Nascimento. **Efetividade das decisões e meios de coerção**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003.

TAVOLARO, Agostinho Toffoli. Justiça morosa ou injustiça. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, ano VII, n.167, 31 de dezembro de 2003, p. 16-18.

TAWIL, Guido Santiago. **La responsabilidad del Estado y los magistrados y funcionarios judiciales por el mal funcionamiento de la administración de justicia**. Buenos Aires: Depalma, 1989.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. **As Garantias do Cidadão na Justiça**. São Paulo: Saraiva, 1993.

TORRES, Jasson Ayres. **O acesso à justiça e soluções alternativas**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2005.

TROCKER, Nicolò. **Proceso civile e costituzione**. Milano: Giuffrè, 1974.

TUCCI, José Rogério Cruz e. **Tempo e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

_____. **Garantias constitucionais do processo civil – homenagem aos 10 anos da constituição federal de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

União lidera ranking das 20 mais processadas no STJ. **Folha online**. São Paulo, 05/08/2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u63018.shtml>>. Acesso em 10/11/2007.

VARGAS, Jorge de Oliveira. **Responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional**. Curitiba: Juruá, 1999.

WAMBIER, Tereza Arruda Alvim [et. al]. **Reforma do judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC n.45/2004**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

ZAGALLO, José Guilherme Carvalho. 42 milhões de processos judiciais pendentes de julgamento. **Papini Estudos Jurídicos**. Boletim informativo n. 64. Disponível em: <http://www.papiniestudos.com.br/boletim_ver.php?id=46>. Acesso em 25/11/2007.

BRASIL. **Código de Proteção e Defesa do Consumidor**. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Coleção Saraiva de Legislação. 16.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. (Coleção saraiva de legislação).

BRASIL. Ministério da Justiça. **Diagnóstico do poder judiciário**. Secretaria da Reforma do Poder Judiciário. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/reforma/index.htm.2004>>. Acesso em: 12/07/2007.

BRASIL. Ministério da Justiça. **II Diagnóstico defensoria pública no Brasil**. Secretaria da Reforma do Poder Judiciário. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/reforma/index.htm.2004>>. Acesso em: 03/03/2008.