

**FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE LISBOA**



**FACULDADE DE DIREITO**  
Universidade de Lisboa

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA  
MORA NA PRESTAÇÃO JURISIDICIONAL**

Daniel Marques de Miranda Valverde

Dissertação

Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas

Área de Especialização: Direito Administrativo

2016

**FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE LISBOA**



**FACULDADE DE DIREITO  
Universidade de Lisboa**

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

Daniel Marques de Miranda Valverde

Orientador: Senhor Prof. Doutor Vasco Pereira da Silva

Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas

Área de Especialização: Direito Administrativo

2016

## **Agradecimentos:**

À minha Paula, esposa, amiga e companheira, pelo amor, carinho e constante dedicação.

Aos meus pais Paulo e Alda por todo amor, que nem um oceano arrefece.

À minha irmã Aline, por ter plantado em mim a semente do amor ao direito e pela sua amizade.

Aos meus amigos do mestrado e agora da vida: Paulo Enrique, Júlia, Bruno e Cecília por tornarem esse caminho mais fácil.

Ao amigo Gilberto Dias pela motivação, sempre acreditando no sucesso dessa empreitada.

Um especial agradecimento ao amigo Pedro Lopes Rodrigues, pela sua ajuda e compreensão, sem a qual este trabalho jamais teria sido possível.

À Beatriz e ao Lucas,

Existem sentimentos  
impossíveis de quantificar e  
de expressar em palavras.

## RESUMO

O presente trabalho examinará o instituto da responsabilidade civil extracontratual do Estado pela demora na prestação jurisdicional, sob a óptica do Direito Comparado, entre os ordenamentos jurídicos português e brasileiro. A compreensão do conceito de razoabilidade é de extremo relevo para que se possa imputar ao Estado a responsabilização pela demora no processo. Tal conceito, em ambos os países, tem sido norteado por pressupostos consagrados pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH). Por meio deles, são assegurados parâmetros para a verificação de se há ou não razoabilidade no tempo decorrido no julgamento de uma demanda. A responsabilização extracontratual do Estado recebe tratamento diferenciado no ordenamento jurídico português e brasileiro. No país europeu, a questão encontra-se melhor solidificada, não apenas pela existência de uma lei específica a tutelar a questão – Lei 67/2007, de 31 de Dezembro, mas também pela influência da jurisprudência do TEDH nas decisões proferidas pelo ordenamento jurídico interno. Já no Brasil, a responsabilidade civil extracontratual do Estado é resguardada apenas pela Constituição e pelo Código Civil, não existindo um diploma único e que trate de maneira mais abrangente o instituto. Os tribunais brasileiros ainda demonstram timidez ao acolher e apreciar a tese de indemnização daqueles que julgam ter sofrido prejuízo pela demora na condução e julgamento do seu processo. Atribui-se, especialmente, tal resistência à ausência de regulamentação específica, à pouquíssima influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro, bem como a um certo corporativismo que ainda impera no judiciário brasileiro. A crise da justiça, que não pode ser analisada de maneira indissociável da crise do Estado social e sua passagem para o Estado pós-social, reflete-se na morosidade processual. Ambos os países têm se empenhado em oferecer uma prestação jurisdicional efetiva, mas ainda sofrem com sistemas que não garantem ao jurisdicionado a celeridade aos processos.

Palavras chaves: Morosidade na Prestação Jurisdicional. Razoabilidade. Responsabilidade civil extracontratual do Estado. Direito Comparado

## **ABSTRACT**

This study analyses the non-contractual civil liability of the State due to delay in judicial proceedings in the Brazilian and Portuguese legal systems, from the perspective of Comparative Law. Understanding the concept of reasonableness is of utter importance in order to be able to attribute civil liability to the State for delays in adjudication. In both countries, the concept is guided by premises established by the European Court of Human Rights (ECHR), through which parameters are ensured to verify whether or not the duration of the judgment of a claim is reasonable. The non-contractual civil liability of the State is approached differently in the Portuguese and Brazilian legal orders. In the European country, the matter is more consolidated, not only due to the existence of a specific law that rules the issue – Law 67/2007 of December 31<sup>st</sup>, but also because of the influence of the ECHR's jurisprudence on decisions rendered by the national legal order. In Brazil, however, only the Constitution and the Civil Code safeguard the non-contractual civil liability of the State, hence no particular law addresses the matter in more detail. The Brazilian courts are still reluctant to accept and appraise the thesis of compensation for those who believe to have been injured by the delay in the management and judgment of their lawsuits. Such resistance is attributed, especially, to the absence of specific regulation, to the feeble influence of the Inter-American Court of Human Rights on the Brazilian legal system, as well as to a certain corporatism that still prevails in the Brazilian judiciary. The crisis of justice, which cannot be analysed inseparably from the crisis of the welfare State and the transition to a post-welfare State, is reflected on the delay in legal proceedings. Both countries are committed to providing effective judicial services, but still suffer with systems that do not guarantee the claimants celerity in the proceedings.

Key words: Delay in judicial proceeding, Reasonableness, Non-contractual civil liability of the State, Comparative Law

## SUMÁRIO

<b>1 - INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2 - PARÂMETROS PARA A AFERIÇÃO DO CONCEITO DE RAZOABILIDADE TEMPORAL DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL.....</b>	<b>14</b>
2.1- Possível coexistência entre as garantias processuais fundamentais e o direito à decisão em prazo razoável.....	21
<b>3 - DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO.....</b>	<b>29</b>
3.1 - Traços históricos da responsabilidade civil extracontratual do Estado .....	31
3.1.1 - Breve histórico da responsabilidade civil do Estado no ordenamento jurídico português .....	33
3.1. 2 - Breve histórico da responsabilidade civil do Estado no ordenamento jurídica brasileiro .....	35
3.2- Aferição da responsabilidade civil do Estado – teorias e pressupostos .....	36
<b>4 - O TRATAMENTO DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL PELA MORA NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS.....</b>	<b>41</b>
4.1- Relevância da identificação do (s) agente(s) estatal (is) violador (es) da razoável duração do processo para o direito de regresso.....	50
4.2- Da jurisdição competente para o julgamento da ação de responsabilidade civil extracontratual do Estado pela mora na prestação jurisdicional: materialização desse direito .....	53
4.3 - Da relevância e influência da Convenção Europeia de Direitos do Homem (CEDH) e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) no ordenamento jurídico interno.....	57

<b>5. - O TRATAMENTO DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRACONTRATUAL PELA MORA NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....</b>	<b>66</b>
5.1- Relevância da identificação do (s) agente (s) estatal (is) violador (es) da razoável duração do processo para o direito de regresso.....	76
5.2- Da jurisdição competente para o julgamento da ação de responsabilidade civil extracontratual do Estado pela mora na prestação jurisdicional: materialização desse direito .....	77
5.3- Da relevância e influência da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) no ordenamento jurídico interno .....	79
<b>6. - A CRISE DA JUSTIÇA - O DIREITO DE ACESSO AOS TRIBUNAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO DE PORTUGAL E DO BRASIL .....</b>	<b>86</b>
6.1 - Do Maior acesso da população à justiça e à informação.....	90
6.2 - Possíveis soluções.....	92
6.2.1 – Em Portugal .....	95
6.2.2 - No Brasil.....	100
<b>7 - CONCLUSÃO .....</b>	<b>109</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>114</b>

## 1- INTRODUÇÃO

A duração razoável do processo é hoje uma preocupação que vem ganhando relevo nos Tribunais, em nível mundial, já que um processo muito longo acarreta, na maioria das vezes, decisões, além de intempestivas, extremamente injustas, ou imprestáveis aos fins postulados pelos demandantes.

Com efeito, percebeu-se que a jurisdição, embora seja ato de soberania do Estado, ao mesmo tempo apresenta-se como um *dever*, na medida em que este necessita zelar pelo seu regular funcionamento, o que envolve, como parece evidente, a sua prestação em prazo que atenda adequadamente ao pedido constante do processo. Efetivamente, uma demora injustificada e irrazoável, equivale à verdadeira ausência de prestação da jurisdição.

Observa-se, pois, que, em razão de tal demora, ações contra o Estado passaram a ser ajuizadas por cidadãos, em razão de não terem tido uma resposta em tempo de preservar o seu direito.

Considerando ser de extrema dificuldade a imputação de culpa (responsabilidade) a apenas um agente estatal em específico, visto que o processo é um encadeamento de atos, com diversos atores envolvidos, passou-se a responsabilizar directamente o Estado, com fundamento na teoria da culpa do serviço. Tal teoria receberá maior atenção ao longo do estudo. É de se revelar que, não obstante a demora da justiça seja um problema que remonta aos tempos da Magna Carta de 1251<sup>1</sup>, a facilidade

---

<sup>1</sup> Artigo 40: "To no one will we sell, to no one will we refuse or delay, right or justice." Texto extraído da cópia digitalizada do original da Magna Carta, no site da Biblioteca Britânica. Disponível em: [http://www.bl.uk/treasures/magnacarta/shockwave/magna\\_carta\\_broadband.htm](http://www.bl.uk/treasures/magnacarta/shockwave/magna_carta_broadband.htm)>. Acesso em 01.03.2016

de acesso à informação, decorrente do aperfeiçoamento da tecnologia da comunicação, tem produzido cidadãos mais conscientes dos seus direitos.

Ademais, a prestação jurisdicional vem se tornando ao longo dos anos mais acessível a estes cidadãos, contribuindo para um excesso de litigiosidade nos tribunais.

Importante lembrar que a complexidade dos conflitos levados a tribunal contribuem, também, para a lentidão da justiça. Não restam dúvidas de que os administradores da justiça devam criar estratégias que atendam às questões exurgidas no novo contexto social.

.Apesar de este trabalho ter como enfoque o tema da morosidade da justiça em Portugal e no Brasil, não se pode esquecer que este é um problema global, vivenciado em maior ou menor grau, por uma série de países democráticos.

Fica, portanto, demonstrada a relevância e a atualidade do tema: a evolução da sociedade, especialmente no que tange à criação de novas tecnologias e a necessária rapidez nos negócios, dentre outros fatores, exigem que a justiça se adapte aos ares dos novos tempos, de forma a poder acompanhar a dita evolução.

Neste panorama, o presente trabalho destacará entendimentos existentes nos Tribunais Portugueses e nos Tribunais Brasileiros acerca da temática em foco (responsabilidade civil extracontratual do Estado pela mora na prestação jurisdicional) e dos desmembramentos que tal discussão gera em ambos os ordenamentos jurídicos.

Se, por um lado, em âmbito português, há nítida influência e ingerência, decorrentes da jurisprudência emanada pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, que irradia as suas decisões na ordem jurídica interna portuguesa, sem a possibilidade de qualquer margem de manobra aos tribunais nacionais, no ordenamento jurídico brasileiro, ainda não há

regulamentação própria quanto ao tema, sendo certo que a influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, na ordem interna brasileira, é pouco ou quase nada sentida.

Após um breve intróito, definindo o foco do estudo, este se iniciará pela análise da metodologia de avaliação do conceito de razoabilidade.

Em seguida, passar-se-á a averiguar a possibilidade de conjugação do princípio da celeridade processual com a manutenção das garantias processuais, sendo necessário, para tanto, proceder-se a uma análise mais detida dos institutos em causa. Além disso, verificar-se-á quais pressupostos devem ser utilizados para a apreciação do conceito indeterminado “*prazo razoável*”, em especial os critérios adotados pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), que irradiam efeitos para além dos Tribunais da Comunidade Europeia.

Para enquadrar o tema na perspectiva histórica, se mostra primordial pincelar brevemente os contornos da responsabilidade civil do Estado, verificando assim: (i) as fases pelas quais o instituto se desenvolveu até ganhar a devida autonomia, (ii) as teorias de aplicação da responsabilidade civil do Estado e (iii) entendimento predominante.

Na sequência, analisar-se-á o tratamento da matéria no ordenamento jurídico português, com especial ênfase na recepção dos postulados dimanados pelo TEDH; a competência para apreciação das ações de responsabilidade civil extracontratual do Estado e as controvérsias daí advindas. Também se abordará a legislação acerca da questão e algumas decisões jurisprudenciais emanadas dos Tribunais Portugueses e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, que – acertadamente – responsabilizam o Estado pela demora na prestação jurisdicional, determinando a compensação das vítimas.

Posteriormente, tratar-se-á do ordenamento jurídico brasileiro, passando à averiguação do seu posicionamento doutrinário e

jurisprudencial, relativamente à responsabilidade estatal pela morosidade da justiça, para concluir pelo enorme atraso do Judiciário na análise de tão importante questão; seja pela inexistência de decisões recentes sobre assunto tão relevante, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal; seja, ainda, porque os escassos acórdãos proferidos deixam de apreciar a matéria de forma adequada, isto é, furtam-se a condenar o Estado por nítidos e por vezes injustificados atrasos na prestação da justiça. Também se dará enfoque na influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro e o tipo de vinculação e aceitação da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Passar-se-á, então, a demonstrar algumas falhas existentes em ambos os ordenamentos jurídicos e apresentando possíveis soluções para o problema: como o Estado pode prestar com a devida tempestividade a administração da justiça?

Esclareça-se que este estudo tem por finalidade apenas a análise dos atos materialmente administrativos praticados no seio da função jurisdicional, não se atendo à análise de atos jurisdicionais propriamente ditos. Isso significa dizer que não é objeto da verificação a análise do mérito das decisões judiciais, mas tão somente o trâmite do processo que venha a ocasionar a sua dilação indevida e o eventual atraso na prolação de uma sentença de mérito definitiva. Também não será tratada a questão do erro judicial e tampouco da responsabilidade civil dos juízes, mas apenas aquela em que ele atua no processo como qualquer outro interveniente.

Além disso, o presente trabalho irá tratar, apenas, da questão da demora na prolação de uma decisão na jurisdição cível e administrativa, visto que a questão já está melhor desenvolvida em relação às lides penais, pois nestas, há legislação específica e farta jurisprudência a condenar o Estado na demora de se apreciar a causa, mormente quando o Réu encontra-se custodiado.

Cumpra, por fim, esclarecer que o presente trabalho não tem a pretensão de esgotar todos os aspectos relevantes do tema, tampouco se deter com profundidade nas questões periféricas atinentes a este, em especial à parte histórica referente à responsabilidade civil extracontratual do Estado nem debruçar-se, detidamente, nas teorias existentes de responsabilização do Estado.

Optou-se por focar o estudo nas linhas gerais da mora na prestação jurisdicional e a consequente responsabilização do poder público, com a apresentação do cenário legal em ambos os ordenamentos jurídicos (português e brasileiro), ilustrados por algumas decisões tomadas pelos seus Tribunais Superiores e pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Buscou-se, assim, levar a uma reflexão sobre as melhorias até agora implementadas e àquelas que ainda se fazem necessárias para tornar a prestação jurisdicional realmente efetiva, o que, por óbvio, deve incluir uma tramitação mais célere e capaz de atender aos anseios dos cidadãos, tendo como pano de fundo a possibilidade de responsabilizar-se o Estado pela prestação defeituosa da justiça.

## 2 - PARÂMETROS PARA A AFERIÇÃO DO CONCEITO DE RAZOABILIDADE TEMPORAL DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

Inicia-se o presente estudo com uma das principais questões a se considerar na temática a ser analisada: definir o conceito de razoabilidade. Afigura-se primordial a verificação do que se pode entender por *prazo razoável*, em razão da subjetividade que o envolve. É o que se pretende verificar agora.

Não se pode afirmar que qualquer decisão jurisdicional deva ser célere. Isso porque há casos, cuja complexidade exige um longo percurso de maturação do processo, até que o Tribunal se ache em condições de apreciá-lo.

Ora, a rápida decisão do litígio não pode ser buscada a qualquer custo, sem a observância das garantias legais em vigor, ou seja, não se pode consentir com a abreviação ou supressão do devido processo legal.

A dificuldade na definição do que seja um prazo razoável para o julgamento final de um processo passa pela vagueza do conceito de razoabilidade e da dificuldade de sua definição, sendo ele um conceito aberto e subjetivo, demandando uma apurada análise hermenêutica.

É possível dizer que, numa perspectiva jurídica, prazo razoável de duração de um processo deve ser o que basta para que seja atingido um resultado útil para o demandante, pois uma decisão demorada pode ser completamente inútil para a pretensão do jurisdicionado.

Não se pode olvidar que existem incontáveis situações urgentes, que não podem esperar demasiado tempo por uma decisão dos tribunais, podendo acarretar uma série de prejuízos para os litigantes. Em outras palavras, há casos que, se não julgados de plano, comprometem o próprio direito postulado em juízo. São esses os primeiros elementos que devem ser

levados em consideração quando da definição do conceito aberto de prazo razoável.<sup>2</sup>

Daí já se pode inferir que, no presente trabalho, deverá o prazo razoável ser compreendido como prazo justo e equitativo, devendo sua apreciação ser efetuada de forma casuística<sup>3</sup>, considerando a pretensão levada ao tribunal, para que sejam aferidas todas as particularidades do caso concreto no intuito de que se realize o julgamento em prazo mais adequado.

De toda forma, a margem de discricionariedade é grande. Cada magistrado analisará o conceito de uma forma diferente, ligado às suas próprias experiências pessoais. Por isso que é tão importante estipular pautas objetivas de interpretação, reduzindo ao máximo o critério próprio de ponderação de cada tribunal. A esse respeito, o Tribunal Europeu de Direitos do Homem tem dado uma grande contribuição, não apenas em âmbito europeu, como também mundial na estipulação de pautas interpretativas, como será melhor analisado ao longo do presente trabalho.

No Brasil, a produção jurisprudencial a respeito do tema é extremamente escassa. As decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao contrário do que acontece com as proferidas pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, ainda não são respeitadas da maneira devida, e tampouco tem a repercussão e a densidade das proferidas pelo Tribunal Europeu, o que permite que o conceito de prazo razoável fique quase que ao critério dos tribunais de cada país. Dessa forma, mesmo nos países vinculados à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, os parâmetros para verificação do que poderá ser um lapso temporal violador do direito a uma decisão em prazo razoável e, conseqüentemente, determinar ao

---

<sup>2</sup> Como se verá mais adiante, tanto o ordenamento jurídico português quanto o brasileiro, com a criação de meios judiciais e extrajudiciais de resolução de conflitos, tentam conceder efetividade ao direito, sem o risco de que o mesmo pereça pela demora no julgamento do processo.

<sup>3</sup> Nestes termos, confira-se SENDRA, José Vicente Gimeno, *El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas*, in. Jornadas sobre Derechos Humanos, Madrid 23 a 25 de Abril de 1986, Poder Judicial número Especial, Consejo General del Poder Judicial, p. 55.

Estado a respectiva indenização ao lesado, é feito com base na metodologia estabelecida pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

Já em Portugal, a jurisprudência utiliza-se largamente do critério de prazo razoável estabelecido pela Corte de Estrasburgo.

Nesses termos, a ilustre professora Isabel Celeste Fonseca<sup>4</sup> assevera que não há em Portugal (criação do direito interno) uma orientação precisa quanto aos parâmetros para considerar se uma decisão foi ou não proferida em prazo razoável, vislumbrando, por isso, uma europeização da matéria, em virtude da atuação do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

A razoabilidade de uma decisão judicial pode ser aferida por meio de uma multiplicidade de factores, que em conjunto, levarão ou não a um retardo indevido da marcha processual.

Portanto, a apreciação do que vem a ser *prazo razoável* deve ser, o máximo possível, extraída de conceitos objetivos, a fim de reduzir a margem de discricionariedade dos magistrados, bem como para evitar decisões conflitantes ou discrepantes em casos similares.

É por tal razão que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem vem estipulando pautas interpretativas, que devem ser consideradas por todos os países que tenham jurisdição a ele vinculada, para averiguação da morosidade do julgamento das demandas, quais sejam: (i) a complexidade do caso, no sentido de que se deve levar em consideração o caso concreto, para a apreciação da razoabilidade na demora na prestação jurisdicional; (ii) a conduta do requerente: a Corte de Estrasburgo concede relevância a este critério apenas quando o requerente possui como intuito a obstrução do processo, ou o retardo sem justificação<sup>5</sup>; (iii) a conduta das autoridades: a

---

<sup>4</sup> FONSECA, Isabel Celeste M. *A responsabilidade do Estado pela violação do prazo razoável: quo vadis*. In Revista do Ministério Público, ano 29, julho-setembro de 2008, nº 115, p. 8.

<sup>5</sup> PEDRO, Ricardo. *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas*. Lisboa, 2010, AAFDL, p. 109.

Corte de Estrasburgo afirma que esta pauta interpretativa pode decorrer tanto das falhas presentes na estrutura organizativa da justiça quanto do deficiente funcionamento processual nos tribunais. Não importa para a Corte, portanto, o excesso de carga de trabalho dos magistrados, pois compete ao Estado aparelhar a justiça da melhor maneira<sup>6</sup>; (iv) a importância do litígio para o interessado: este critério destina-se, primordialmente, àqueles processos que demandam uma celeridade especial, sem a qual o bem da vida perseguido pode perecer pela morosidade; v) o contexto em que se desenrolaram as atuações das partes, do juiz e dos demais intervenientes do processo.

Para o referido Tribunal, cumpridos tais pressupostos e comprovados o dano, seja moral ou material e o nexo de causalidade da conduta, nasceria o direito do lesado a ser compensado pela violação ao direito à resolução de seu litígio em tempo razoável.

Ademais, para se verificar se a decisão foi proferida em tempo razoável, ou se o processo não teve dilações indevidas, deve-se ter em conta duas diferentes perspectivas: (i) a global, consubstanciada na duração da totalidade do processo, incluindo-se também a fase recursal e executiva<sup>7</sup> e (ii) uma perspectiva pontual, que contemple todas as paralisações sofridas pelo processo em seu curso, não imputáveis à parte que sofreu o prejuízo com a demora demasiada do processo. Neste ponto, a ótica está centrada em uma paralisação ocorrida em um dado momento do processo, por exemplo, a demora na citação do Réu e/ou a demora para o tribunal proferir uma decisão, que venham a causar retardamento indevido aos trâmites processuais.

---

<sup>6</sup> Não importa para o TEDH se a demora decorreu de algum outro poder do Estado que não o judiciário, pois, se o Estado aderiu à Convenção, está obrigado a cumprir o disposto no n° 1, do artigo 6° da Convenção, conforme PEREIRA. João Aveiro, *A Responsabilidade civil por actos jurisdicionais*, Coimbra editora, p. 198

<sup>7</sup> Cfr. Acórdão proferido no processo n. 00005/04.2 pelo Tribunal Central Administrativo do Norte, 30 de Março de 2006, cujo trecho ora destacamos: “(...) VI - *A apreciação da razoabilidade de duração dum processo terá de ser feita analisando cada caso concreto e numa perspectiva global, tendo como ponto de partida, no caso vertente (uma ação cível declarativa), a data da entrada da acção no tribunal competente e como ponto final a data em que é tomada a prolação definitiva, contabilizando as instâncias de recurso (incluindo a junto ao Tribunal constitucional) e ainda a fase executiva.*”

No caso de ditas perspectivas serem positivas, é necessário ainda perquirir se os tempos global e pontual despendidos na causa se deram em confronto, ou se estão em conformidade com os pressupostos emanados pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

Importa ainda esclarecer o fato de não bastar que os prazos processuais sejam descumpridos pela engrenagem jurisdicional, para que esteja presente uma demora processual capaz de ensejar uma violação ao direito fundamental, qual seja, decisão proferida em prazo irrazoável ou dilações indevidas. Isso porque seu incumprimento por si só não se confronta, essencialmente, com o direito a uma decisão em prazo razoável.

Pode-se dizer que a extrapolação dos prazos pelos atores processuais, aí incluídos juízes, magistrados do Ministério Público e demais agentes públicos, que de alguma forma atuaram no processo, afigura-se como uma questão primordial, mas não obrigatória para a verificação da extrapolação do prazo.

Tal questão deve ser verificada em cotejo com outros retardamentos sofridos no processo. A razoabilidade do prazo de extinção de uma demanda judicial se verifica, portanto, levando-se em consideração todas as paralisações injustificadas na marcha processual<sup>8</sup> e se essas foram indevidas, ou ao contrário, se ocorreram de acordo com o disciplinado na lei, como é o caso referido no artigo 269º do Código de Processo Civil português, que trata dos casos de suspensão da instância.

Cabe aqui ressaltar que não é todo atraso ou incumprimento dos prazos pela justiça que se configurará como anormal funcionamento dos serviços judiciários, mesmo porque não há previsão constitucional de direito aos prazos processuais. Como dito, apenas quando o retardo dos prazos esteja em violação aos parâmetros estipulados pelo Tribunal Europeu dos

---

<sup>8</sup> PEDRO, Ricardo, *Contributo para o estudo (...)*, p. 103, para quem: “Esta ultrapassagem dos prazos é condição necessária mas não condição suficiente para a violação do direito a uma decisão em prazo razoável. Conclui-se que o incumprimento dos prazos reveste um caráter meramente indiciário para a apreciação da infração.”

Direitos do Homem é que poderão dar ensejo à violação e ao dever do Estado indenizar.

O ilustre professor Luis Guilherme Catarino<sup>9</sup> bem explica a questão quando esclarece: “Se inexistir a constitucionalização ou fundamentalização dos prazos processuais, não devemos considerar como fonte de anormal funcionamento da administração da justiça todo e qualquer atraso ou incumprimento dos prazos processuais pelas partes ou pela administração [...]”.

Para melhor ilustrar como os Tribunais Portugueses interpretam a questão da violação da razoabilidade do tempo para se decidir determinada demanda, importante citar o Tribunal Central Administrativo Norte<sup>10</sup>, que procedeu a análise da matéria à luz do entendimento do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

Assentou o referido Tribunal o entendimento de que, ao intentar a ação perante o Tribunal competente, a parte possui direito à prestação jurisdicional em prazo razoável, ou no caso dos prazos de conclusão da demanda não estarem pré-fixados em lei, de um lapso temporal proporcional e adequado à complexidade da causa.

Esclarece, ainda, que para a tarefa de avaliação e da ponderação para averiguação da razoabilidade, deve-se sempre se socorrer da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, especialmente quanto aos pressupostos criados pela aludida Corte<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> CATARINO, Luis Guilherme. *A Responsabilidade do Estado pela Administração da Justiça: Erro judiciário e o anormal funcionamento*, Coimbra, Almedina, 1999, p. 394.

<sup>10</sup> Cfr. Acórdão proferido no Processo nº 01357/2007 pelo Tribunal Central Administrativo Norte.

<sup>11</sup> Idem; Vale colacionar o seguinte trecho do acórdão: “Para tal tarefa de avaliação e de ponderação afigura-se-nos adequado e útil fazer apelo à jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) quanto à metodologia para avaliar a razoabilidade da duração dum processo [cfr. Luís Guilherme Catarino in: ob. cit., págs. 393 e segs.; Isabel Fonseca in: “A garantia do prazo razoável: o juiz de Estrasburgo e o juiz nacional” in: CJA n.º 44, págs. 43 e segs, em especial, págs. 58 a 60, ou in: “A responsabilidade do Estado pela violação do prazo razoável: quo vadis” in: Revista do Ministério Público n.º 115, págs. 16 e segs., ou ainda em “Violação do prazo razoável e reparação do dano: quantas novidades, mamma mia” in: CJA n.º 72, págs. 44 e 45]. Tal jurisprudência, inicialmente, serviu-se apenas de três critérios [1.º - o da

Não se pode perder de vista, no entanto, que a aferição quanto à determinação da razoabilidade do julgamento de um processo deve ser feita casuísticamente e mediante sua análise global.

Em verdade, o fim visado pela Corte de Estrasburgo é o de que os Estados sejam capazes de melhor paramentarem a sua justiça, concedendo ferramentas aos jurisdicionados para que estes possam ter prontas respostas às ações intentadas e, posteriormente, às violações, caso tenham sido perpetradas.

A nosso sentir, o estabelecimento de critérios objetivos pode ajudar a reduzir a ampla discricionariedade do julgador quando da análise do que se deve entender por *prazo razoável*, sendo certo que os parâmetros criados pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem oferecem critérios objetivos para se aferir o tempo necessário para a prestação jurisdicional.

Além disso, importa ainda notar que a demora demasiada da tutela jurisdicional desobedece aos preceitos de garantia de acesso à justiça, causando às partes envolvidas desconforto, ansiedade e, na maioria das vezes, prejuízos de ordem material e moral, nascendo-lhes o direito a exigir a adequada solução e a compensação pelo não cumprimento do prazo aceitável.

---

complexidade do processo; 2.º - o do comportamento das partes; e 3.º - o da actuação das autoridades competentes no processo], sendo que mais recentemente aquela jurisprudência acrescentou um outro critério (o 4.º) que se prende com o assunto do processo e ao significado que ele pode ter para o requerente (“l’ enjeu du litige”), sendo que todos estes critérios são valorados e aferidos em concreto atendendo “às circunstâncias da causa” [cfr. entre outros, caso Frydlender c. França (P. n.º 30979/96), CEDH 2000-VII; caso Cavelli e Ciglio c. Itália - acórdão de 17.01.2002, CEDH 2002, pág. 23 in: «[www.gddc.pt/direitos-humanos/sist-europeu-dh/sumariosTEDH.pdf](http://www.gddc.pt/direitos-humanos/sist-europeu-dh/sumariosTEDH.pdf)»]; caso Martins Castro e Alves Correia de Castro c. Portugal (P. n.º 33729/06) - acórdão 10.06.2008 in: «[www.gddc.pt/direitos-humanos/portugal-dh/acordaos](http://www.gddc.pt/direitos-humanos/portugal-dh/acordaos)»].”

## 2.1 – Possível coexistência entre as garantias processuais fundamentais e o direito à decisão em prazo razoável

O princípio da razoável duração do processo numa ótica constitucional é tratado como um direito fundamental, regulado pelo artigo 20º da Constituição da República Portuguesa, que está inserido no capítulo da Constituição, dedicado aos direitos e deveres fundamentais.<sup>12</sup>

No Brasil, da mesma forma que em Portugal, esse princípio também está inserido no capítulo da Constituição que trata das garantias fundamentais asseguradas a todos os indivíduos. Ele foi alçado ao texto constitucional por intermédio da aprovação da Emenda Constitucional nº 45/2004, que criou o inciso LXXVIII no art. 5º da Constituição Federal de 1988.<sup>13</sup>

Tal princípio pode também ser tratado como o princípio da eficiência: determina que o Estado, na sua missão de administrar, deve proporcionar serviços públicos eficientes e céleres aos administrados. Não é pacífico na doutrina que exista uma distinção entre a autonomia do direito a uma decisão judicial dentro de um prazo razoável e a garantia constitucional da tutela jurisdicional efetiva. Nestes termos, socorremo-nos novamente dos ensinamentos da professora Isabel Celeste da Fonseca<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> “É comum afirmar-se que o direito a um processo temporalmente justo decorre do «direito ao Direito» e, conseqüentemente, do “direito de acesso aos tribunais” e a “tutela jurisdicional efectiva”. E, no nosso entender, é também nesta perspectiva que tanto a CEDH como a Lei Fundamental portuguesa consagram o direito a um processo à prova do tempo.” FONSECA, Isabel Celeste M. – O Direito a um processo à prova do tempo: um apelo a KAIROS, *in* Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Estudos em Homenagem ao Prof. Dr. António Castanheira Neves, vol. III: Direito Público, Direito Penal e História do Direito. p. 210

<sup>13</sup> Artigo 5º, LXXVIII: “a todos, no âmbito judicial e administrativo são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

<sup>14</sup> FONSECA, Isabel Celeste – *O direito a um processo a prova do tempo (...)*, op. cit. p.206 “(...)O direito a uma decisão judicial em prazo razoável continua ainda envolto em algum mistério dogmático, que engloba não só a sua natureza mas também o seu conteúdo. Desde logo, a sua autonomia em face do direito a tutela jurisdicional efectiva é incerta e o ambíguo conceito “prazo razoável” está longe de alcançar uma definição que agrade simultaneamente a juízes e partes. Como não se acredita que a medida certa de razoabilidade da duração do processo algum dia se fixe “com rigor milimétrico”, é necessário, pois, seguir uma metodologia que introduza racionalidade e objectividade na apreciação do que seja *kairos* - o momento favorável – na prolação de uma sentença.”

O direito fundamental a uma tutela jurisdicional efetiva pode ser entendido como a existência de respeito por parte do Estado às garantias processuais dos litigantes.

Não se pode perder de vista a importância do direito a uma decisão judicial em prazo razoável, por ser um direito que concede aos cidadãos a possibilidade de que uma violação a algum direito – seja ele fundamental ou não – receba por parte do Estado, enquanto administrador da justiça, a tutela jurisdicional em tempo devido.

Por tutela devida deve-se entender o asseguramento das garantias processuais e o julgamento da demanda em um prazo razoável. Neste sentido, muitas vezes é bastante complexa a coexistência entre o garantismo e a celeridade.

O asseguramento das garantias processuais por parte do Estado não necessariamente se choca com o devido e necessário julgamento célere de uma demanda<sup>15</sup>. Isso porque a punição pela demora indevida do processo, conforme entendimento do TEDH, não ocorre quando as partes e o Estado cumpriram escrupulosamente com os prazos e com as garantias devidas, em cada ordenamento jurídico. A punição surgirá se e quando os atores processuais retardarem o processo de maneira injustificada.

A demora na prestação jurisdicional reduz sobremaneira a confiança dos cidadão na justiça, abalando sua credibilidade, trazendo para a justiça uma mácula de mau funcionamento.

Isso porque, ao não cuidar adequadamente de sua estrutura jurisdicional para prestar a tutela no tempo devido, o Estado acaba por incorrer em violação manifesta a diversos preceitos da ordem interna e internacionais, em especial o direito a um processo temporalmente justo e equitativo, direito

---

<sup>15</sup> Canotilho ao tratar do tema refere que: “aceleração» da protecção jurídica que se traduza em diminuição de garantias processuais e materiais (prazos de recursos, suspensão de instância excessiva) pode conduzir a uma justiça pronta mas materialmente injusta.” CANOTILHO, J.J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4 edição J.J. Gomes Canotilho, editora Almedina – p.487

fundamental das pessoas não apenas nos ordenamentos jurídicos brasileiro e português, mas também no espanhol<sup>16</sup>.

Em uma visão mais ampla, a demora na prestação jurisdicional afeta a economia de um país e pode afugentar investimentos necessários para o desenvolvimento da nação.<sup>17</sup>

Assim é que a justiça precisa ser célere. Uma justiça extremamente lenta equivale, na maioria dos casos, à verdadeira denegação da justiça, o que não significa que as garantias processuais devam ser colocadas de lado. No entanto, é preciso ter cuidado. Tal celeridade não pode ser buscada a qualquer custo, abstraídas as consequências, sob pena – outra vez – de se tornar a prestação jurisdicional injusta. É o que adverte o professor Miguel Reale Júnior, com muito acerto, para quem: “não há nada pior que a injustiça célere, que é a pior forma de denegação da justiça”<sup>18</sup>.

Cabe, ainda, neste ponto, assinalar que coexistem dois princípios que, à primeira vista, podem parecer antagônicos. De um lado, o da segurança jurídica (inserido no princípio da tutela jurisdicional efetiva), que legitima um lapso temporal mais dilatado, decorrente da tramitação do processo e do julgamento de causas mais complexas, considerando a imperiosa necessidade de se assegurar o contraditório e a ampla defesa aos intervenientes processuais. Do outro lado, está o princípio da efetividade, que reclama uma

---

<sup>16</sup> Neste sentido é a doutrina de PONS, Enrique Garcia. *Autonomía de los Derechos fundamentales al plazo razonable*. A propósito de la S.T.C., 173/1997, in *Revista de Derecho Procesal*, nº 2, ed. EDERSA, 1998, p.449-452

<sup>17</sup> “O desempenho do sistema judicial pode ser considerado uma causa importante para a concentração do investimento em Portugal, servindo de obstáculo ao crescimento do País; resulta numa redução do emprego, maiores spreads – que por sua vez resultam em mais altas taxas de juro e em preços mais elevados. Em suma, mostra que o desempenho do sistema judicial provoca distorção nas decisões das empresas.” CABRAL, Célia da Costa; PINHEIRO, Armando Castelar. *A justiça e seu impacto sobre as empresas portuguesas*, Coimbra; Coimbra Editora, 2003.

<sup>18</sup> REALE JÚNIOR, Miguel. *Valores fundamentais da reforma do Judiciário*. In *Revista do Advogado – Reforma do Judiciário*. Ano XXIV, abril de 2004, nº 75, São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo, p. 80.

decisão final célere, isto é, que não se procrastine além do tempo absolutamente devido.<sup>19</sup>

Contudo, o aparente conflito em questão não resiste a um olhar mais atento. O equilíbrio entre os postulados é totalmente possível e garantidor da realização da justiça no caso concreto, dependendo tão somente do respeito aos pressupostos implícitos ao conceito de prazo razoável.

Por isso, não se pode perder de vista que o direito a uma decisão judicial em prazo razoável, ou de um processo transcorrer sem dilações indevidas, é parte integrante do direito de acesso aos tribunais e à tutela jurisdicional efetiva, o que demonstra a necessidade de sua integral proteção pela ordem jurídica. Ou seja, sem que a prestação jurisdicional se faça dentro de um prazo que atenda ao postulado pelas partes, estar-se-á ferindo o próprio acesso à justiça, já que de nada adianta conferir acesso aos tribunais para os jurisdicionados, sem que a decisão final seja prolatada em prazo que atenda perfeitamente aos pedidos formulados, inviabilizando a sua própria concretização.<sup>20</sup>

Imagine-se aqui, por exemplo, uma situação em que o autor de uma ação impugna uma fase de um certame licitatório para realização de obras

---

<sup>19</sup> OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. *Dos procedimentos cautelares específicos. in Comentários ao Código de Processo Civil*, volume VIII, tomo II, editora Forense, Rio de Janeiro, 2001, p. 5. Ao abordar o princípio da efetividade, o autor esclarece que: “Nessa linha de evolução, consentânea com a consciência do caráter público do processo, insere-se o valor da efetividade, a ganhar cada vez mais destacado lugar nas preocupações da doutrina. Semelhante inclinação nascida das reais necessidades da sociedade atual, além de se espalhar horizontalmente, alargando o objeto da tutela jurisdicional, colabora ao mesmo tempo para criação de novos meios jurisdicionais, mais eficientes, eficazes e congruentes com o resguardo da pretensão aforada. Cuida-se de corrente sócio-cultural melhor afinada para realização efetiva dos direitos, e assim superiormente preocupada com a mais acurada tutela da liberdade e dos direitos constitucionalmente relevantes, notadamente os sociais, com destaque à defesa daqueles de natureza difusa ou coletiva.”

<sup>20</sup> Neste sentido Paulo Otero: “Em terceiro lugar, o direito fundamental de acesso aos tribunais não se basta com a existência de novos meios processuais nem com um “escancarar” das portas de todos os tribunais a todo e qualquer tipo de litígio: uma justiça igual para todos pode bem tornar-se numa injustiça para ninguém. Se não vejamos: c)A satisfação do direito de acesso aos tribunais exige que a justiça seja pronta, isto é, sem demoras excessivas: uma justiça tardia nunca é uma verdadeira justiça (...)” OTERO, Paulo. *A crise na concretização jurisdicional da justiça. in O debate da justiça*, organizado por GOUVEIA, Jorge Barcelar e HOMEM, António Pedro Barbas. Visilis editores, 2001. p. 166.

públicas e venha a ter o seu pleito decidido somente após a conclusão das referidas obras. Resta evidente que de nada adiantará para o postulante ter o seu pedido deferido, após concluídas as obras para as quais deveria ele ter sido contratado. A questão teria que ser resolvida em perdas e danos, sujeito a uma indenização pecuniária, o que não atende adequadamente ao fim pretendido.

Portanto, é fato que, muitas vezes, a morosidade jurisdicional cria no cidadão uma situação que extrapola o mero dissabor e o simples desconforto, transbordando para, além da indenização devida, à compensação pela dor moral causada ao jurisdicionado.

A jurisdição não se realiza por completo quando é necessário compensar situações não resolvidas a tempo e a contento. É dizer: o Estado precisa reparar os postulantes que tiveram suas ações julgadas a destempo e, portanto, sem que fosse possível realizar o direito pretendido, justamente porque falhou ao prestar a jurisdição. E não é esse o intuito primário da justiça, que tem por finalidade principal a tutela jurisdicional pretendida e não a sua substituição pelo equivalente monetário, o que deve se dar em caráter apenas excepcional.

A duração razoável do processo, assim, corresponde a direito fundamental dos cidadãos, de natureza análoga a dos direitos, liberdades e garantias, passível, inclusive, no âmbito europeu, de ensejar uma resposta do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e, no âmbito Americano, da Corte Interamericana de Direitos do Homem, como será analisado nos Capítulos seguintes.

Como é de se notar, a celeridade processual não exclui as garantias processuais, tampouco tais garantias podem servir de pretexto para eventual ineficácia e falta de zelo na apreciação das questões postas em juízo. Tais princípios, neste caso, podem e devem coexistir harmoniosamente. Basta que

se mantenha a qualidade nas decisões proferidas, mas que – ao mesmo tempo – se entregue a prestação jurisdicional no tempo devido.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> FONSECA, Isabel Celeste – *O direito a um processo (...)*. p. 208: “Assistimos, pois, a uma renovação da tensão entre duração e urgência: a aceleração e abreviação do processo é proposta tanto a montante, pelos que querem resolver os problemas da justiça em massa numa perspectiva economicista e pelos que indicam a adopção pelos tribunais de um ritmo mediático para satisfazer a insaciável opinião pública, como a jusante pelos que sugerem a diminuição das garantias processuais em prol da justiça instantânea.”

### **3. DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO**

A responsabilidade civil extracontratual do Estado surge como uma maneira efetiva de reparar os danos sofridos pelos administrados por determinadas condutas realizadas pelo ente estatal, na pessoa de seus funcionários/agentes.

Ao longo do tempo, o instituto vem sofrendo uma grande mudança, tendo passado da fase da irresponsabilidade total do Estado, até o estágio em que hoje se encontra: o Estado responde por diversas condutas lesivas ilícitas e também lícitas.

A responsabilidade civil pode ser vista por duas vertentes: a responsabilidade contratual, quando a violação decorre do descumprimento de regras a que o causador do dano estaria vinculado por contrato; ou a responsabilidade civil extracontratual ou aquiliana, quando o violador comete um ato que gera reflexo lesivo a uma terceira pessoa, sem que exista uma relação jurídica contratual.

Além disso, a lesão no patrimônio de outrem, também pode ser causada por omissão, ou seja, alguém deveria agir para evitar o dano, mas permanece inerte.

Ora, tais conceitos aplicam-se também ao Estado, pois se ele direta ou indiretamente causa um dano a alguém, está obrigado a reparar o prejuízo, seja de ordem moral ou material. Entretanto, a relação estará regulada por princípios publicistas, diferente da relação jurídica travada por particulares, que seguirá os princípios de direito privado.

Com efeito, diversas teorias foram sendo criadas ao longo do tempo, no intuito de tentar melhor equacionar a questão.

Hoje em dia, como se verá, existe uma clara objetivação da responsabilidade jurídica extracontratual do Estado português, no tocante à demora na prestação jurisdicional.

Já no ordenamento jurídico brasileiro, a doutrina e a jurisprudência são praticamente unânimes em afirmar que vigora o regime da teoria objetiva, inclusive quanto à responsabilidade estatal, pela não prolação de uma decisão em prazo razoável.

Enfim, a responsabilização civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional, pode ser vista sob dois prismas: 1) o da pacificação social da sociedade, pois uma justiça célere trará inexoravelmente maior confiança dos cidadãos no serviço de justiça, trazendo-lhes benefícios imediatos; 2) o da advertência frente aos operadores da justiça, aqui compreendidos, magistrados judiciais, magistrados do Ministério público, advogados, funcionários de justiça, partes, dentre outros, pelo fato de que poderão vir a ser responsabilizados pela demora na efetiva prestação jurisdicional, em conjunto com o Estado, ou de forma isolada, como será visto adiante.

Logo, a responsabilidade civil, para além do caráter sancionatório, possui também um viés educativo, no sentido de que todos os envolvidos na prestação jurisdicional estão obrigados a trabalhar com mais celeridade e eficiência, conforme os mandamentos constitucionais.<sup>22</sup>

É justamente pela lesão aos interesses do cidadão, por conta de um fato lícito que lhe cause prejuízo (teoria do risco administrativo ou objetiva), ou ilícito (e aqui mais especificamente ao direito fundamental de ter uma decisão

---

<sup>22</sup> Importante citar também os seguintes entendimentos: Segundo Maria da Glória Garcia, a responsabilidade civil do Estado nasce como um “controlo democrático do exercício de Poder” (GARCIA, Maria da Glória F.P.D. *A responsabilidade Civil do Estado e das demais regiões autónomas pelo exercício da função político legislativa e a responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas pelo exercício da função administrativa*. Revista do CEJ, 1º Semestre 2010, nº 13, p. 306.) e ainda para Jorge Miranda e Rui Medeiros a responsabilização civil do Estado teria ainda a “função preventiva e de controlo do bom funcionamento dos serviços públicos.” MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. CP Anotada, Tomo I, 2 p. 472-473

proferida por um tribunal em prazo razoável – pela teoria da *faute du service*), que nasce a obrigação do Estado de indenizar o cidadão.<sup>23</sup>

Evidentemente, não é o ideal que se chegue ao ponto de ingressar com uma ação de reparação civil contra o Estado, a fim de se compensar de algum dano provocado pela demora na prestação jurisdicional. Efetivamente, o velho ditado “*é melhor prevenir do que remediar*” assenta com perfeição na situação em tela. Ora, se a prestação jurisdicional for realizada de forma tempestiva, não há sequer que se falar em responsabilização do ente estatal. E é esse o objetivo principal: realizar o direito de forma efetiva, temporal e justa.

Porém, em não sendo tal objetivo alcançado, alternativamente – e apenas para remediar situações excepcionais<sup>24</sup>, coloca-se à disposição dos jurisdicionados a ação de reparação civil pelos danos ocasionados pelo Estado, pela falha na prestação tempestiva da justiça, sejam estes de cunho material ou moral.

### **3.1 - Traços históricos da responsabilidade civil extracontratual do Estado**

Antes de se adentrar na comparação propriamente dita dos ordenamentos jurídicos português e brasileiro, importa primeiramente analisar, ainda que brevemente, mesmo porque a matéria é muito extensa e não há aqui espaço suficiente para seu estudo minucioso, alguns pontos importantes da evolução histórica do instituto da responsabilidade civil extracontratual do Estado.

---

<sup>23</sup> JUCOVSKY. Vera Lucia R.S. *Responsabilidade Civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional – Brasil – Portugal*. Ed. Juarez de Oliveira p.26: “Em outras palavras, a responsabilidade da Administração redundará na obrigação de reparar os danos por ela provocados aos particulares enquanto decorrentes do exercício das suas atividades, e pode assentar-se num substrato contratual ou extracontratual, consoante exista vulneração de cláusulas contratuais ou não. Em sendo extracontratual a responsabilidade civil pode ainda supedanear-se em um fato ilícito ou, também, num fato casual, no sentido da responsabilidade fundada no risco.”

<sup>24</sup> Espera-se que venha a ser efetivamente utilizado o instituto da reparação em caráter excepcional, e o da prevenção em caráter definitivo.

Nos primórdios, não se cogitava a condenação do Estado por qualquer ato que viesse lesar os interesses dos súditos do reino. Era a época em que vigorava a teoria da irresponsabilidade do Estado pelos atos cometidos pelo soberano – “*The King can do no wrong*”.<sup>25</sup> Tal entendimento perdurou até o século XIX e baseava-se na concepção de que o Estado não estaria obrigado a indenizar os prejuízos que causasse aos particulares, pelo simples fato de que o rei soberano seria o representante de uma divindade. Os danos causados pelos atos de funcionários públicos eram-lhes diretamente imputados, como se de direito privado se tratassem, não se concebendo a ideia de constituição de direitos contra o Estado.

Ao rei soberano cabia exercer os três Poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. Porém, ao elaborar e aplicar as leis, não necessariamente estava obrigado ao seu cumprimento. Encontrava-se acima das leis que elaborava (que só eram aplicadas ao povo), não se lhe imputando qualquer responsabilização por suas condutas.

Entretanto, a par do que acontecia com o soberano, existiam casos de responsabilização administrativa direta, hipótese atribuída às autarquias locais, justamente por não se tratarem de entidades soberanas.<sup>26</sup>

Posteriormente à fase de irresponsabilização, passou a ser feita uma distinção entre os atos de império e os atos de gestão do soberano.

Os atos de Império eram impostos pela autoridade competente — o Rei – de forma coercitiva, aos particulares. Não havia limitações judiciais a tais

---

<sup>25</sup> Conforme José Franklin Sousa, “ (...) o rei era, na verdade, o próprio direito. De acordo com essa teoria, se os agentes do Estado violam a lei, a responsabilidade pelos danos recai sobre si, uma vez que o Estado não pratica atos contrários ao direito e seus agentes são obrigados a agir dentro dos parâmetros legais.” SOUSA, José Franklin de. *Responsabilidade civil do estado por ato judicial*. p. 133. Disponível em [https://books.google.com.br/books?id=UslFBQAAQBAJ&pg=PA177&lpg=PA177&dq=Jucovsky+a+responsabilidade+da+Administra%C3%A7%C3%A3o&source=bl&ots=t8TKW\\_BClm&sig=Xd7bCBNuLIR7IYQQLJ\\_39b8Pf-E&hl=ptBR&sa=X&ved=0ahUKEwi68qj\\_kqfLAhXDfpAKHY5AAToQ6AEIOTAE#v=onepage&q=Jucovsky%20a%20responsabilidade%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o&f=true](https://books.google.com.br/books?id=UslFBQAAQBAJ&pg=PA177&lpg=PA177&dq=Jucovsky+a+responsabilidade+da+Administra%C3%A7%C3%A3o&source=bl&ots=t8TKW_BClm&sig=Xd7bCBNuLIR7IYQQLJ_39b8Pf-E&hl=ptBR&sa=X&ved=0ahUKEwi68qj_kqfLAhXDfpAKHY5AAToQ6AEIOTAE#v=onepage&q=Jucovsky%20a%20responsabilidade%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o&f=true).

<sup>26</sup> AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, vol.II, 2ª edição, ed., Lisboa:??? Almedina, 2011 p. 687

atos, que se regulavam por normas especiais. Já os atos de gestão eram praticados pela Administração em situação de igualdade com os particulares, regidos pelo mesmo direito comum.

Tal teoria foi, aos poucos, sendo abandonada, tendo seus últimos adeptos, Estados Unidos e Inglaterra, se despedido dela em 1946 e 1947, respectivamente.

Quanto ao contencioso administrativo e, conseqüentemente a responsabilização do Estado, pode-se dizer que o seu nascimento se deu de forma traumática, conforme assentado pelo professor Vasco Pereira da Silva<sup>27</sup>, motivado pelo caso da menina Agnes Blanco, atropelada por um vagão de uma empresa pública de tabaco de Bordeaux.

Inconformado, o pai da menina ajuizou, perante o tribunal de justiça (civil), ação de indenização (reparação de danos) contra o Estado, alegando a responsabilidade civil (patrimonial) em razão da falta cometida pelos empregados da empresa de tabaco estatal.

O Tribunal Judicial de Bordéus não reconheceu a sua competência para apreciar a causa, sob o fundamento de que o tribunal apenas poderia conhecer de causas entre particulares, ao passo que estaria em questão uma relação jurídica administrativa.

Desta feita, foi a questão dada a conhecer pelo Tribunal de Conflitos Francês, no sentido de apreciar um conflito entre jurisdições: a jurisdição civil e a jurisdição administrativa (causas em que o Estado é parte). O Tribunal de Conflitos ficou responsável por decidir de quem era a competência para julgar a causa. A corte, composta por quatro membros de cada jurisdição, enfrentou um impasse: houve um empate. Impôs-se, assim, a necessidade de o ministro da

---

<sup>27</sup> SILVA, Vasco Pereira da. *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise. Ensaio sobre as acções no novo processo administrativo*. 2ª edição, Lisboa: Almedina, p. 518 e ss.

justiça da época, com assento no Tribunal de Conflitos, se pronunciar. Este decidiu a favor da competência da jurisdição administrativa.

Para além disso, assentou-se a autonomia do direito administrativo como ramo do direito, desvinculado do direito civil e o primeiro passo para o reconhecimento da responsabilidade civil como hoje se estuda.

Tal entendimento foi adotado, levando-se em conta que ao Estado não caberia nenhum privilégio em relação aos administrados quanto à reparação civil pelos atos cometidos pelos seus funcionários.

Com o alvorecer do Direito, no final do século XIX, surge a teoria da culpa civil comum, também denominada doutrina civilística ou teoria civilista da culpa que, sob os princípios do Direito Civil, apoiou-se na ideia de culpa para imputar responsabilidade ao ofensor.

Já para a teoria publicista da culpa, surgida na França e adotada na atualidade, não há necessidade de comprovação do elemento subjetivo “culpa”, para a imputação de qualquer responsabilização do Estado, antes bastando que haja o dano e o nexos de causalidade entre este dano e a conduta do agente investido de função pública, ou não apenas de um agente específico, mas sim do serviço público como um todo.

Hoje em dia, a responsabilização do Estado por atos cometidos em face dos jurisdicionados constitui um dos grandes pilares de sustentação do estado democrático de direito<sup>28</sup>, tendo sido galgado, inclusive, como direito fundamental na maior parte dos países democráticos do mundo. Em Portugal e no Brasil, não poderia ser diferente. Na Constituição portuguesa, está inserida no artigo 22º; ao passo que, na brasileira, encontra guarida no artigo 37,§ 6º.

---

<sup>28</sup> TORRES, Andréa Soares, *A responsabilidade civil extracontratual proporcional e objetiva do Estado como um direito Fundamental in Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, n. 64, Out. 2009 – Dez/2009, p.50 “A aferição da responsabilidade civil do Estado, em virtude dos danos que venha a causar aos cidadãos-administrados, é um dos postulados primordiais do Estado Democrático de Direito, cuja tarefa fundamental consiste na superação das desigualdades sociais e na instauração de um regime democrático para a realização da justiça social.”

### 3.1.1 – Breve histórico da Responsabilidade Civil do Estado no ordenamento jurídico português:

A questão da responsabilidade civil do estado português começou a ser tratada pelo ordenamento jurídico a partir do século XIX, com a responsabilização direta dos funcionários públicos<sup>29</sup>. Entretanto, estes não eram condenados por atos de autoridade nem por atos de gestão pública.

O Código Civil de 1867, considerava, em regra, o Estado como irresponsável pelos atos e omissões que causassem lesões aos particulares.<sup>30</sup>

Após a segunda metade do século XX, a jurisprudência dos Tribunais portugueses passou a reconhecer a possibilidade de se responsabilizar o Estado diretamente e, nos dizeres de Diogo Freitas do Amaral, por “atos de império”.<sup>31</sup>

Por consequência da revisão do Código Civil, em 1930, consagrou-se a responsabilidade do Estado por atos ilícitos praticados por seus funcionários no exercício das funções.

O Código Administrativo de 1936-1940, permitiu a responsabilidade exclusiva das autarquias locais, pelo cometimento de atos ilícitos no desempenho de suas funções. Entretanto, se os atos dos agentes extrapolassem os ditames legais, seriam eles diretamente responsabilizados.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, IV edição revista e atualizada, 2014. Ed. Coimbra. p.383

<sup>30</sup> Artigo 2399º do Código Civil de 1867: “os empregados públicos, de qualquer ordem ou graduação que sejam não são responsáveis pelas perdas e danos que causem no desempenho das obrigações que lhes são impostas pela lei, excepto se excederem ou não cumprirem, de algum modo as disposições da mesma lei.”

Artigo 2400º: “se os dictos empregados, excedendo as suas atribuições legais praticarem actos, de que resultem para outrem perdas e danos, serão responsáveis do mesmo modo que os simples cidadãos.”

<sup>31</sup> AMARAL, Diogo Freitas do op. cit. p.689

<sup>32</sup> JUCOVSKY, Vera Lúcia R.S.. Responsabilidade Civil do Estado (...). op.cit. p. 48 “Portanto, nesta fase, ficou lançada a possibilidade de responsabilizar-se civilmente a Administração por

Já por volta dos anos 50, passou-se a entender que pelo menos em relação à responsabilidade por atos lícitos, haveria o dever do Estado de indenizar o lesado, em situações pontuais.

Posteriormente, naquilo que Diogo Freitas do Amaral divide ainda em 3ª fase e 4ª fase, operou-se no direito português uma maior evolução na forma de responsabilização civil do Estado, ensinando-nos o seguinte: “A publicação do novo Código Civil português de 1966 veio provocar modificações importantes no panorama acabado de descrever. (...) a orientação que vingou foi a de dispor apenas acerca da responsabilidade por danos causados “no exercício da actividade de gestão privada” (artigo 501º), deixando para as leis administrativas a disciplina da responsabilidade da Administração “no domínio de actos de gestão privada”, a qual veio efectivamente a ser estabelecida pouco depois, através do Decreto-Lei nº 48.051, de 21 de Novembro de 1967. (...) 4 fase (actual). – A Constituição de 1976, como foi referido, autonomizou no artigo 21º da sua redacção original e a que corresponde, na redacção actual, o artigo 22º - expressamente a responsabilidade do Estado e demais entidades públicas da responsabilidade de seus funcionários e agentes, estabelecendo, numa formulação ambígua, que os primeiros respondem “em forma solidária” com os segundos “por acções e omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem.”(g.n)<sup>33</sup>

Ainda pelos ensinamentos do professor Diogo Freitas do Amaral, posteriormente, com a reforma do contencioso administrativo de 2002-2003, foram submetidos à jurisdição administrativa todos os casos que dissessem respeito à responsabilização civil do Estado.

---

atos ilícitos, sob a forma culposa, presumindo-se a culpa funcional quando o ato ilícito tivesse origem no afastamento da forma ou na contrariedade a lei. A semente da responsabilidade da Administração em Portugal está estritamente ligada aos atos administrativos ilícitos, sem o que não seria a mesma possível, a dizer, se o ato fosse lícito, embora impusesse prejuízos aos administrados, inexistia disposição no ordenamento jurídico a compelir os órgãos públicos à indenização. Igualmente, se se tratasse de atuações sob risco, de carácter perigoso, levada a efeito pelos entes públicos.”

<sup>33</sup> AMARAL, Diogo Freitas do. op. cit. p. 692 e 693

Por fim, foi aprovada a Lei 67/2007, de 31 de Dezembro, que enquadrou de forma mais moderna e consentânea com a ordem jurídica europeia o tema da responsabilização civil do Estado.

### **3.1.2 – Breve histórico da responsabilidade civil do Estado no ordenamento jurídico brasileiro**

No Brasil, era o artigo 15 do Código Civil de 1916 (Lei 3071/16)<sup>34</sup>, que regulava a responsabilização civil do Estado por atos praticados por seus agentes.

Tal norma gerava conflitos na doutrina, havendo quem defendesse a tese de que estaria nela contemplada uma responsabilidade objetiva ou subjetiva do Estado, tendo prevalecido a tese de que se tratava de responsabilidade subjetiva, uma vez que a lei trazia, apenas, a responsabilização por fatos ilícitos (“proceder de modo contrário ao direito e faltar a dever prescrito por lei”).<sup>35</sup>

A Constituição de 1946, no artigo 194<sup>36</sup>, passou a tratar a matéria de maneira diversa à do Código Civil, tendo sido extirpadas do texto legal as condutas que diziam respeito, somente, à ilicitude dos agentes. Assumiu-se, então, o entendimento de que o ordenamento jurídico brasileiro teria passado a adotar a teoria objetiva, já que não era mais necessário perquirir a culpa do agente público.

---

<sup>34</sup> Artigo 15: “As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem dano a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano.”

<sup>35</sup> Nestes termos: FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. ed. *Lumen Juris*, 21ª edição, revista ampliada e atualizada até 31/12/2008, p. 525.

<sup>36</sup> Artigo 194: “As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade causem a terceiros.”

As Constituições que se seguiram não trouxeram alterações relevantes na sistemática da responsabilização civil extracontratual do Estado brasileiro.

Apenas com a Constituição de 1988 (artigo 37, §. 6º), a matéria voltou a ser novamente regulada, porém num contexto de abertura democrática do Estado brasileiro. A norma inovou relativamente ao alcance dos entes a serem responsabilizados. Não apenas o Estado estaria abrangido pela norma, mas também as empresas privadas prestadoras de serviço público responderiam tal como o ente estatal, caso estivessem a prestar algum serviço público em substituição ao Estado.

No entanto, a atual Constituição manteve os fundamentos das anteriores, condicionando, segundo a doutrina majoritária, a responsabilidade civil extracontratual do Estado pela teoria objetiva.

O Código Civil de 2002, que revogou o de 1916, também trouxe disposição legal acerca da responsabilização civil do Estado, em formato bastante parecido com o da Constituição de 1988, assentando mais uma vez a dominância da teoria objetiva na responsabilização civil extracontratual do Estado no direito brasileiro.

### **3.2 – Aferição da Responsabilidade Civil do Estado – teorias e pressupostos**

Feita uma breve síntese acerca das raízes históricas da responsabilização civil do Estado, neste tópico, tratar-se-á, ainda que de forma sucinta, das teorias de responsabilização do Estado, hoje utilizadas, bem como dos pilares em que tal responsabilização se assentam.

Pode-se afirmar a existência de algumas teorias de responsabilização do Estado: (i) *Teoria Subjetiva*: que impõe o reconhecimento de culpa ao agente/funcionário público para que se possa responsabilizar o

Estado. (ii) *Teoria da Culpa Administrativa* ou *faute du service*. Essa teoria surgiu com o intuito de responsabilizar o Estado sem a necessidade de o lesado imputar a culpa a um qualquer agente estatal, bastando que ele comprove, apenas, que o serviço público não funcionou, funcionou mal ou funcionou atrasado, sendo também chamado por alguns de culpa anónima do serviço. (iii) *Teoria do Risco Administrativo*, pela qual bastará a demonstração da existência do dano e a comprovação do nexo causal entre este e o ato da Administração, para que o Estado seja responsabilizado. Não é necessária a comprovação do dolo ou da culpa do agente estatal no evento danoso para que se configure a responsabilidade, tampouco é necessária a comprovação de qualquer culpa do serviço, sendo também chamada de teoria da responsabilização objetiva da administração. Segundo a doutrina majoritária e a jurisprudência, foi a teoria adotada pela Constituição brasileira. (iv) *Teoria do Risco Integral*, que em muito se assemelha à Teoria do Risco Administrativo. O que as distingue é que, no Risco Integral, o Estado fica obrigado a indenizar a vítima, ainda que esta tenha agido por sua exclusiva culpa. Isso importa dizer que, agindo a vítima ou terceiro com culpa exclusiva, não dispensa o Estado de arcar com o prejuízo ocasionado à vítima. Pouco importa também se o ato é lícito ou não. A teoria do risco integral é doutrina extremada, ficando a administração obrigada a indenizar o particular lesado em qualquer circunstância, pouco importando se a vítima terá agido com culpa ou dolo.

Desta feita, se houver uma falha na prestação do serviço público (teoria da culpa administrativa), será feita uma análise acerca do elemento subjetivo *culpa*, mas não em seu conceito clássico<sup>37</sup>, haja vista que deverá ser levada em consideração a falha na prestação do serviço globalmente considerado, ou seja, uma falta anónima, em que não será necessária a identificação do agente estatal responsável pela conduta lesiva.

---

<sup>37</sup> SOUSA, Marcelo Rebelo de, e outro. *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, Dom Quixote, p. 422, lecionam que: “A culpa consiste na preterição da diligência pela qual a lei exigia que o autor do facto voluntário e lícito tivesse pautado a sua conduta”.

A falta do serviço, neste caso, pode consumir-se de três maneiras: (a) a inexistência do serviço, (b) o seu mau funcionamento (c) ou o seu retardamento, sendo certo que, em qualquer desses casos, a falta do serviço implica o reconhecimento da existência de culpa, ainda que atribuída ao serviço da Administração<sup>38</sup>.

Perde, então, importância, neste caso, perquirir que tipo de falha foi cometida pelo funcionário ou agente público, uma vez que o Estado será em todo o caso responsabilizado pela má prestação do serviço. Assim sendo, a culpa deixa de ser do funcionário individualmente considerado, transferindo-se para o serviço: uma culpa do serviço.

Bastará, portanto, ao cidadão lesado comprovar a culpa do serviço, sem a necessidade de adentrar no elemento subjetivo do agente causador do dano.

Já na teoria objetiva, o lesado só terá que demonstrar o nexo de causalidade entre a conduta da administração, seja ela comissiva ou omissiva e o dano, não sendo necessário entrar pela seara do elemento subjetivo do agente causador do ato e nem mesmo pela demonstração da ocorrência da culpa do serviço.

Nesses sentido, cabe mencionar uma importante diferença entre as duas teorias – os meios de defesa à disposição do Estado.

Enquanto na teoria objetiva, concebida para atuações de risco e para as condutas lícitas praticadas, o Estado só poderá afastar sua responsabilidade caso prove a ocorrência de caso fortuito, força maior ou culpa do lesado, na Teoria da Culpa Administrativa poderá o Estado alegar as hipóteses de exclusão da responsabilidade, como por exemplo: culpa exclusiva ou concorrente da vítima, culpa de terceiros, força maior, dentre outras.

---

<sup>38</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho, op.cit, p. 523.

Ressalte-se que a responsabilidade civil extracontratual objetiva do Estado se assenta no entendimento de que um cidadão não pode ser onerado mais gravosamente por uma atividade pública levada a efeito em proveito de todos, devendo os danos anormais decorrentes do interesse comum serem, portanto, suportados por todos os beneficiários do serviço.

Funda-se tal responsabilidade estatal no princípio da isonomia. Logo, deve haver igual repartição dos encargos públicos entre os cidadãos. Isso porque, se em razão da atividade administrativa somente alguns particulares sofrerem danos especiais e anormais, isto é, não comuns da vida social, haveria um desequilíbrio na distribuição dos ônus públicos, já que teriam que suportar sozinhos o peso daquela atividade.

Daí a imprescindibilidade de se restabelecer o equilíbrio, ressarcindo os lesados à custa dos cofres públicos. Consequentemente, ficará a cargo do Estado a obrigação de indenizar o dano acarretado pelo mau funcionamento de alguns dos poderes públicos, evitando-se que se onerem alguns cidadãos em detrimento de outros.

No Brasil, a Constituição da República consagrou, no artigo 37, §6º, o princípio da teoria objetiva para todas as situações em que haja um comportamento ativo da Administração Pública (excluídas aí as omissões), que causem lesões aos cidadãos<sup>39</sup>. Ao contrário, entende a doutrina que, no caso de se estar no domínio da omissão administrativa, deverá aplicar-se à hipótese os pressupostos da teoria subjetiva.<sup>40</sup>

Já em Portugal, não há um entendimento estanque de qual teoria adotar quando se está diante de uma ação administrativa potencialmente capaz de lesar o cidadão. No caso da responsabilidade pela demora na prestação jurisdicional, a jurisprudência e a doutrina, tendem a considerar ter

---

<sup>39</sup> Para melhor compreensão da evolução histórica no Brasil, por todos, FILHO, José dos Santos Carvalho, ob. cit., pp. 525-527

<sup>40</sup> Idem p. 538: "A consequência, dessa maneira, reside em que a responsabilidade civil do Estado, no caso de conduta omissiva, só se desenhará quando presentes estiverem os elementos que caracterizam a culpa."

havido uma objetivação da responsabilidade da administração, muito embora seja a questão tratada dentro das condutas materialmente ilícitas cometidas no exercício da função administrativa. A lei, portanto, terá levado em consideração a jurisprudência do TEDH e de outros países europeus, que aplicam, para os casos de responsabilidade civil pela demora no provimento final jurisdicional, a teoria objetiva de responsabilização.

Em ambos os ordenamentos jurídicos, a responsabilidade civil extracontratual do Estado surgiu como resposta a má prestação de serviço público, seja na sua modalidade de ação, seja na de omissão e como uma alternativa e tentativa de compensar os particulares por eventuais danos sofridos, em razão da atividade estatal realizada de forma defeituosa.

Importa ainda não perder de vista que os pressupostos para a configuração da responsabilidade civil ainda são os clássicos: a) conduta comissiva ou omissiva, b) dano; c) culpa ou dolo; d) nexo de causalidade entre a conduta e o dano.<sup>41</sup>

Nos países onde vigora a responsabilidade objetiva alguns desses elementos clássicos poderão ser mitigados, como se verá adiante.

---

<sup>41</sup> Gilissen nos ensina que os pressupostos clássicos da responsabilidade civil, remontam ao Direito Romano: “A doutrina romana clássica exigiu que, além da relação de causalidade entre o acto ilícito e o dano, houvesse culpa, que podia consistir tanto numa negligência ou imprudência (enquanto que o dolo implicava a vontade de prejudicar); mas esta teoria da culpa continua ainda imprecisa, ainda que seja ela que vai dominar a concepção moderna da responsabilidade civil.” (GILISSEN, John. *Introdução histórica ao direito*. 5ª ed. Fundação Calouste Gulbenkian, traduzido por A.M.Hespanha e L.M.Macaísta Malheiros. p. 751

#### **4- O TRATAMENTO DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL PELA MORA NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS**

Verificado o que se entende por decisão em prazo razoável, as raízes históricas e as teorias aplicadas à responsabilização civil do Estado, é necessário adentrarmos à regulação da questão da responsabilização civil extracontratual da administração pública no direito português.

A Constituição Portuguesa de 1976, consagrou nos números 1 e 5 do artigo 20º, bem como no artigo 268º, nº 4, o direito fundamental à prestação jurisdicional sem dilações indevidas. O preceito reparador à violação deste direito está previsto no artigo 22º,<sup>42</sup> concretizado pela edição da Lei 67/2007, de 31 de Dezembro.

Além da Constituição da República, há também em âmbito comunitário previsão expressa do direito a uma justiça efetiva, consagrado no número 1 do artigo 6º, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem<sup>43</sup>. A Lei 67/2007, de 31 de Dezembro, que serve de base a toda matéria referente à responsabilidade extracontratual do Estado Português, em seu artigo 12º,

---

<sup>42</sup> Artigo 22º: “O Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação de direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem.”

<sup>43</sup>Artigo 6º, número 1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem: “Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa 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 carácter 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, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a protecção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade puder ser prejudicial para os interesses da justiça”.

previu a reparação aos danos ilicitamente causados em razão da administração da justiça.<sup>44</sup>

A aludida Lei foi inovadora, uma vez que não existia em nível infraconstitucional um regime autónomo de responsabilidade do Estado por danos oriundos do exercício da função jurisdicional<sup>45</sup>, mais especificamente quanto à função jurisdicional atípica de administração da justiça. Além disso, a lei procedeu a uma equiparação entre os atos praticados no exercício da função jurisdicional, com o regime dos atos ilícitos praticados no exercício da função administrativa, distinguindo, ainda, a responsabilização da administração pública pela demora na prestação jurisdicional da responsabilização pelo erro judicial.

No entanto, e como toda novel legislação, a mesma não escapou de críticas ao seu conteúdo, tendo o professor Vasco Pereira da Silva<sup>46</sup> referido que tal legislação “ficou bastante aquém das expectativas”.

Não obstante, a jurisprudência existente ainda à época do Dec. Lei nº 48.051/1967, de 21 de Novembro já concretizava a garantia ao direito a que uma causa tenha decisão final proferida em tempo adequado, muito embora não estivesse legalmente tutelado; encontrava respaldo na Constituição e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem. O *leading case* apreciado em Portugal que tratou de responsabilizar o Estado pela demora na prestação

---

<sup>44</sup> PEDRO, Ricardo. *Administração da Justiça Morosa* (...) pp. 345-346 “Para além da afirmação expressa daquele direito — enquanto *indirizzo* que se impõe ao legislador, ao administrador e ao tribunal —, o regime aprovado pelo RRCEE, em vigor desde 30 de janeiro de 2008, positivou no ordenamento jurídico português, de acordo com o previsto no art. 12.º daquele diploma, um regime de tutela reparatória por violação do direito a uma decisão em prazo razoável. Esta legislação limita-se a afirmar o dever do Estado reparar os danos ilicitamente causados pela administração da justiça — nomeadamente por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável — nada esclarecendo quanto ao modo de determinação do conceito de prazo razoável.”

<sup>45</sup> MESQUITA, Maria José Rangel. *Âmbito e Pressupostos da Responsabilidade Civil do Estado pelo Exercício da Função Jurisdicional*, in *Revista do CEJ*, 1º semestre 2009, nº 11. Lisboa, p. 271.

<sup>46</sup> SILVA, Vasco Pereira da. “*É sempre a mesma cantiga*” – *O Contencioso da responsabilidade civil pública*. *Revista da Procuradoria Geral do Município de Juiz de Fora* – RPGMJF, Belo Horizonte, ano 1, nº 1, jan/dez. 2011, p. 83-84

jurisdicional foi o processo Garagens Pintosinho Lda<sup>47</sup>, cujo acórdão data de 1989<sup>48</sup>. Restou assentado no referido aresto que haveria uma responsabilidade do Estado em indenizar o requerente do processo, em razão da evidente demora (de cinco anos) no julgamento de uma ação de processo sumário ajuizada perante o Tribunal do Trabalho, uma vez que o Tribunal não vislumbrou qualquer razoabilidade em tal demora, até porque o prazo contido na norma para o julgamento desta demanda seria de três dias, a teor do disposto no artigo 84º, do Código de Processo do Trabalho de 1963.

Para além das novidades trazidas relativas ao tratamento da responsabilização do Estado na demora da prestação jurisdicional, a Lei 67/2007, de 31 de Dezembro teve, ainda, um duplice efeito: ao mesmo tempo em que tratou de conceder efetividade plena ao art. 22º da Constituição da República Portuguesa, no plano interno, acabou também – no plano externo – por atender às exigências da jurisprudência comunitária<sup>49</sup>.

Além disso, pode-se dizer que a Lei 67/2007, de 31/12, também terá sofrido – na parte que interessa para este estudo – alguma influência da Lei

---

<sup>47</sup> Vale destacar o seguinte trecho do referido acórdão, que bem ilustra a responsabilização do Estado por falha na administração da justiça. Vejamos: “1 - Instaurada acção para ressarcimento de danos resultantes da demora do juiz do Tribunal de Trabalho em proferir a sentença (5 anos após o ajuizamento), face ao disposto nas disposições combinadas do artigo 84 do Código do Processo de Trabalho de 1963 e ns. 2 e 3 do artigo 12 do DL 372-A/75, de 16 de Julho, o prazo de propositura daquela - 3 anos - inicia-se com o trânsito em julgado do acórdão do Supremo Tribunal de Justiça que confirmou a condenação da entidade empregadora nas retribuições em consequência do despedimento ter sido ilegal. III - O nosso ordenamento jurídico prevê a responsabilidade civil extracontratual do Estado por danos provenientes de factos ilícitos culposos resultantes da função jurisdicional (omissão de pronuncia de sentença em prazo razoável). IV - Age com culpa o juiz, titular de órgão estadual que, tendo realizado o julgamento de uma acção com processo sumário no Tribunal de Trabalho sobre despedimento sem justa causa, só 5 anos mais tarde profere a correspondente sentença sem que houvesse qualquer circunstância anormal que o justificasse, determinando o artigo 84 do Código do Processo de Trabalho de 1963 que a mesma fosse ditada para a acta ou lavrada no prazo máximo de 3 dias. V - O facto ilícito e, no condicionalismo descrito, consubstanciado na conduta omissiva do juiz em não ter proferido a sentença num prazo razoável- n. 1 do artigo 6 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem)”.

<sup>48</sup> Acórdão publicado em AD 344354, p. 1035, *apud* FONSECA, Isabel Celeste. A responsabilidade do Estado (...), pp. 6- 7.

<sup>49</sup> Neste sentido GOMES, Carla Amado. “A responsabilidade civil do Estado por actos materialmente administrativos praticados no âmbito da função jurisdicional no quadro da Lei 67/2007, de 31 de dezembro”, extraído do site [http://www.csm.org.pt/ficheiros/eventos/6encontroscsm\\_carlagomes.pdf](http://www.csm.org.pt/ficheiros/eventos/6encontroscsm_carlagomes.pdf), consultado em 01 de março de 2016.

italiana, nº 89/2001, conhecida como *Legge Pinto*, que já previa no número 1, do artigo 2º<sup>50</sup>, o direito dos jurisdicionados de receberem indenização pela violação ao julgamento de seus processos em um prazo razoável.

A Lei 67/2007, de 31 de Dezembro, como já anteriormente afirmado, prevê a reparação da violação a uma decisão em prazo não razoável no seu artigo 12º<sup>51</sup> que, por sua vez, manda aplicar, para os casos referentes à administração da justiça, o regime da responsabilidade extracontratual por fatos ilícitos, cometidos no exercício da função administrativa, localizado nos artigos 7º a 10º do aludido diploma legal.

Com efeito, a Lei tratou a questão dentro da seara da ilicitude e, portanto, da *teoria da faute du service*, não obstante a presunção de culpa leve que, em breve, se analisará.

Ou seja, a remissão do artigo 12º para o regime dos fatos ilícitos cometidos pelo exercício da função administrativa abrange os casos de mau funcionamento ou funcionamento anormal do serviço, nos quais se inclui eventual responsabilização do Estado pela demora na prestação jurisdicional.

---

<sup>50</sup> Artigo 2º, 1, da Lei italiana 89/2001, Retirado a 01.03.2016, em <<http://www.altalex.com/documents/news/2013/10/25/legge-pinto-durata-ragionevole-del-processo-ed-equa-riparazione>>: “Chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto di violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, ha diritto ad una equa riparazione.”

<sup>51</sup> CAUPERS, João. *A responsabilidade do Estado e outros entes públicos – Fauldade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*. Disponível em <[http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/jc\\_ma\\_5351.doc](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/jc_ma_5351.doc)> :“Com absoluta novidade, a lei trata dos prejuízos causados por actos e omissões no exercício da função jurisdicional. No seguimento das previsões constitucionais, relativas ao erro judiciário e à prisão preventiva ilegal ou injustificada, contemplam-se agora duas situações bem distintas entre si: os danos decorrentes do deficiente funcionamento do aparelho judiciário, com destaque para a pior das deficiências, que é o insuportável arrastamento de muitos processos - a violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável - e o erro judiciário (cfr. artigos 12.º e 13.º). A primeira das situações nada tem de extraordinário: trata-se, simplesmente, de aceitar que aqueles, que pagam, e caro, a justiça, têm o direito de exigir do Estado que esta funcione razoavelmente; na medida em que tal não aconteça, devem os particulares poder ressarcir-se dos prejuízos que lhes forem causados pelo funcionamento deficiente. O legislador, compreensivelmente, resolve o problema determinando a extensão a estes casos do regime da responsabilidade civil decorrente de factos ilícitos praticados no exercício da função administrativa (cfr. artigo 12.º). Nem se compreenderia que os cidadãos pudessem exigir o regular funcionamento dos serviços públicos, em geral, e não tivessem idêntico direito relativamente aos tribunais, que são os serviços públicos da justiça.”

Pois bem. Uma vez que a responsabilidade extracontratual do Estado pela violação à decisão em prazo razoável se materializa conforme o regime dos fatos ilícitos trazido pela Lei 67/2007, de 31/12, é de se inferir que o artigo 7º, nºs 3 e 4, responsabiliza o Estado pelo funcionamento anormal do serviço e para o que aqui interessa, pelo mau funcionamento da justiça.

O nº 1 do artigo 9º da Lei 67/2007, por sua vez, ao tratar do requisito ilicitude, afirma que são ilícitas as ações ou omissões que violem disposições ou princípios constitucionais. Considerando que o direito à prestação célere da justiça, ou sem dilações indevidas é direito fundamental consagrado pela Constituição e uma vez que se encontra inserido no direito de acesso aos tribunais, sua violação constitui fato ilícito por parte do Estado.

Nesses termos, relevante citar o entendimento sempre brilhante do professor José Carlos Vieira de Andrade<sup>52</sup>, para quem “*a ilicitude do facto lesivo não se avalia em função de um padrão normativo de conduta pessoal, mas de um standard objetivo de funcionamento*”. Entende-se, pois, que a culpa não é mais vista como um atributo subjetivo do agente público, mas pela teoria administrativista foi alçada a uma culpa administrativa, que se preocupa, apenas, com o bom funcionamento da engrenagem administrativa.

Convém, ainda, ressaltar que a responsabilidade extracontratual do Estado para os casos de funcionamento anormal do serviço, mais especificamente pelo mau funcionamento da justiça, é tratado, como mencionado em linhas anteriores, pela teoria da *faute du service*, sendo concebido como uma culpa anónima ou coletiva. Esta dispensa a apuração do elemento culpa subjetiva do agente estatal<sup>53</sup>, em seu conceito clássico. Não

---

<sup>52</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de. *A responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D: Estado de direito, Estado fiscal, Estado social*, in *Revista de legislação e de jurisprudência*, julho – agosto de 2011, Coimbra. p. 349.

<sup>53</sup> GOMES, Carla Amado: À propósito da Responsabilidade pelo Risco no regime aprovado pela Lei 67/2007, de 31 de Dezembro: uma responsabilidade da função administrativa, cada vez mais objectiva(da)?, in. *Responsabilidade Civil do Estado*. e-book, julho de 2014, do Centro de Estudos Judiciários, pgs. 71/100,p.89: “O caso seguinte, de responsabilidade por “culpa anónima”, ou subjectiva-objectivada, reside na figura da culpa do serviço (artigo 7º, 3º). Aqui, dir-se-ia que culpa do serviço, de culpa só tem o nome, porque a apreciação destes casos branqueia a imputação subjectiva e realça a ilicitude do “anormal funcionamento do serviço,

dispensa, porém, a prova da culpa do serviço, também em sua concepção clássica.

Importa destacar, também, que, na maior parte das situações, a responsabilidade do Estado pela violação a uma decisão em prazo razoável se dilui na orgânica dos tribunais. Isso porque se distribui a ação estatal, anonimamente, pelos vários intervenientes processuais, não sendo simples imputá-la a um específico agente estatal.<sup>54</sup>

Há entendimento doutrinário<sup>55</sup>, de que a Teoria da Culpa Administrativa tal como concebida na Lei 67/2007, de 31/12, configuraria uma *quase* responsabilidade objetiva, por não ser necessário nem a identificação do agente e tampouco do elemento subjetivo, quando identificado.

---

impossível de atribuir a um sujeito concreto. Ao cabo e ao resto, trata-se de uma responsabilização praticamente objectiva, ideia que o artigo 9º/2 confirma, quando estabelece que “existe ilicitude quando a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos resulte do funcionamento anormal do serviço, segundo o disposto no nº 3, do artigo 7º, explicitando de que esta será uma das hipóteses em que há violação de regras de ordem técnica ou de deveres objectivos de cuidado, conforme a previsão do nº 1, do artigo 9º.” GOMES, Carla Amado: À propósito da Responsabilidade pelo Risco no regime aprovado pela Lei 67/2007, de 31 de Dezembro: uma responsabilidade da função administrativa, cada vez mais objectiva(da)?, in. *Responsabilidade Civil do Estado*. E-Book, julho de 2014, do Centro de Estudos Judiciários, pgs. 71/100,p.89

<sup>54</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira. op. cit. p. 349 “estamos perante uma desvalorização da ideia de culpa pessoal, subjetiva ou psicológica do agente, mas não necessariamente perante a desvalorização da ideia de culpa como censura ética”.

<sup>55</sup> GOMES, Carla Amado. *A responsabilidade civil do Estado* (..) “A Lei 67/2007, como referimos, adota uma postura esdrúxula relativamente à culpa do serviço, que é uma modalidade de responsabilidade que de subjetiva só tem o nome (...). Na verdade, trata-se de uma responsabilidade objetiva, pois prescinde da identificação do responsável, fazendo recair sobre a organização o dever de prestar o serviço de acordo com padrões de qualidade(..)”

Luis Cabral de Moncada também perfilhava o mesmo entendimento, antes da entrada em vigor da Lei 67/2007: “aquela norma avança claramente no sentido da objectivação da responsabilidade do Estado pelo exercício da função judicial, aproveitando a «boleia» do regime da responsabilidade pelo exercício da função administrativa, ao ritmo das exigências constitucionais do artigo 22” MONCADA, Luis Cabral. *A responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas*. Separata de Estudos em Homenagem ao Professor Marcello Caetano, edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Coimbra editora. 2006. p. 43

Tal juízo se justifica pela existência de uma presunção de culpa leve<sup>56</sup> no cometimento de atos jurídicos ilícitos praticados pela administração pública, conforme estipulado no número 2, do artigo 10º.

A i. Prof. Carla Amado Gomes refere, ademais, que o artigo 10º, nº 2, da Lei 67/2007, de 31 de Dezembro, ao que parece, traz um desvio à regra da demonstração da culpa, invertendo as regras de distribuição do ônus da prova, criando a favor do particular o privilégio de se escusar de provar o fato a que a presunção (de culpa) conduz<sup>57</sup>.

Além disso, a i. professora Maria Rangel de Mesquita<sup>58</sup> perfilha o entendimento do qual, consoante a remissão realizada pelo artigo 12º, deveria ser aplicada, no caso de responsabilização do Estado pela demora na prestação jurisdicional, a presunção de culpa leve contida no artigo 10º, nº 2 da Lei, com as adaptações que se fizerem necessárias.

Em posição contrária, Carlos Alberto Cadilha<sup>59</sup> afirma que a presunção a que se reportam os números 2 e 3 do artigo 10º – culpa leve – não

---

<sup>56</sup> Nos dizeres do professor José Carlos Vieira de Andrade: “Mas só quanto aos actos jurídicos (ao contrário da jurisprudência anterior) e uma presunção que é ilidível, quer no sentido da prova da culpa grosseira, quer da prova da inexistência da culpa – o sistema de culpa presumida tem sido considerado uma “falsa teoria objectiva”. ANDRADE, José Carlos Vieira de, op. cit, p.348

<sup>57</sup> GOMES, Carla Amado. *A responsabilidade civil do Estado por actos materialmente administrativos (...)*.

<sup>58</sup> MESQUITA, Maria José Rangel de. Âmbito e pressuposto da Responsabilidade Civil do Estado pelo Exercício da Função jurisdicional, In *Revista do CEJ*, Lisboa, nº 11, 1º semestre de 2009, p. 277.

<sup>59</sup> CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas anotado*, 2ª edição, Coimbra, Coimbra editora, 2011, p.197-198. “ (...) o que logo evidencia que não estamos perante uma forma de responsabilidade objectiva, mas sim de responsabilidade aquiliana -, mas também do próprio contexto literal desse artigo 12º, que faz alusão aos danos ilicitamente causados pela administração da justiça. Por outro lado, não estando especialmente prevista qualquer presunção de culpa, contrariamente ao que sucede no domínio da responsabilidade pelo exercício da função administrativa, nem sendo aplicável, por remissão, a presunção de culpa a que se referem os nºs 2 e 3 do artigo 10º - que se reportam a situações não directamente transponíveis para a responsabilidade da função jurisdicional -, a exigência do carácter ilícito da conduta implica que deva ser o lesado a efectuar, nos termos gerais, a prova da culpa. Não se exige, no entanto, dolo ou culpa grave, que apenas é determinante da responsabilidade pessoal do magistrado ou do funcionário envolvido, quando este possa ser identificado como autor do facto ilícito. Estando em causa o *funcionamento anormal do serviço* – e, portanto, uma actuação lesiva insusceptível de ser imputada a um magistrado ou funcionário determinado, o que sobretudo releva é a circunstância de se não ter atingido o padrão de diligência funcional média, no

ficariam abrangidas pela remissão do artigo 12º, em razão da natureza dos atos em causa, fazendo com que o lesado tivesse a obrigação de produzir a prova relativa à culpa do agente público ou do serviço, pela violação ao direito à razoável duração do litígio.

Ao que parece, estando o artigo 10º incluído dentro do capítulo referente à responsabilidade por fatos ilícitos, é de se concluir que foi intenção do legislador estabelecer para os casos de mau funcionamento da justiça a presunção de culpa leve, levando-se à conclusão de que houve objetivação da responsabilidade aquiliana, para que o entendimento da matéria ficasse em consonância com o praticado na Europa.

Nesse ponto, convém transcrever trecho da exposição de motivos da proposta de lei nº 56/X, que deu origem à atual Lei de Responsabilidade Extracontratual do Estado, para que se possa perceber o real intuito do legislador: “[...] com a introdução desta presunção de culpa, aproxima-se, finalmente, o quadro normativo legislado da prática dos nossos Tribunais Administrativos, que – em sintonia com a tradição firmada nos países do sul da Europa, com particular destaque para a França, e, por influencia desta no direito comunitário -, já de há muito que vinham entendendo que a culpa é inerente à prática de actos jurídicos ilegais por parte da administração.”<sup>60</sup>

E isso porque o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem tem decidido de forma reiterada que a responsabilização civil do Estado em função da demora na prestação jurisdicional, estará abrangida pela teoria objetiva, não sendo necessário que o lesado faça prova da culpa.

Com efeito, se há a presunção de culpa leve para as causas ligadas à prestação da justiça em prazo irrazoável, o ônus da prova recairá sobre o Estado, que apenas poderá, em tese, provar que: a) inexistente a causa que deu

---

exercício da actividade, que deverá aferir-se por um *standard* de actuaçãoe rendimento normalmente exigível.”

<sup>60</sup> Disponível em:

<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c316776644756346447397a4c334277624455324c5667755a47396a&fich=ppl56-X.doc&Inline=true>

ensejo à ação de responsabilidade civil; b) a inexistência do dano – que é presumido, segundo a melhor doutrina do TEDH e c) ausência do nexo causal entre o fato e o dano.

Pelo direito posto, afigura-se o seguinte quadro: a) a Lei presume a culpa do agente público (culpa como um juízo subjetivo de reprovabilidade da conduta), o que leva, porém, a uma quase objetivação da responsabilidade; b) a Lei trata a questão no âmbito da teoria da responsabilidade por fato ilícito, ou seja, responsabilidade subjetiva ou aquiliana. Temos um quadro divergente; portanto, as críticas da doutrina nesse sentido são pertinentes.

Há, no entanto, uma questão que suscita dúvidas: por que a lei objetivou a responsabilidade do Estado pelos fatos decorrentes da função jurisdicional, se não está diante de um ato/fato lícito nem de uma atividade de risco? Ora, a teoria objetiva destina-se a reparar os sacrifícios causados a uma pessoa ou a um pequeno grupo de pessoas por atividades legítimas da Administração, causadoras de prejuízo ao administrado, o que não é o caso da responsabilidade do Estado pela ofensa ao direito a que uma demanda seja julgada em prazo razoável, que deve ser apreciada sob o enfoque da teoria *da faute du service*. Corroborando essa reflexão, importa citar o entendimento da professora Carla Amado Gomes: “[...] a responsabilidade objectiva continua a ser subsidiária, complementar, na medida que admití-la como regra, poderia contribuir para que a Administração “degradasse” o nível de qualidade das actuações de fiscalização, além de constituir um severo ónus financeiro para as entidades públicas.”<sup>61</sup>

Em verdade e como já anteriormente afirmado, não se poderia tratar da questão da responsabilidade civil ou danos decorrentes da função jurisdicional sob a ótica da responsabilidade objetiva<sup>62</sup>, tal como feito pelos

---

<sup>61</sup> GOMES, Carla Amado. *A propósito da Responsabilidade pelo Risco no regime aprovado pela Lei 67/2007...* p.81

<sup>62</sup> Nestes termos, ANDRADE, José Carlos Vieira de., op. cit, p. 349, ensina que: “Os sistemas que se reclamam da responsabilidade objectiva apenas pela circunstancia de eliminarem a culpa ou a prova da culpa, acabam por estabelecer qualificações da ilicitude, para efeitos da sua relevância indenizatória, que, pela via do agravamento ou da atenuação, implicam juízos

ordenamentos jurídicos brasileiro, espanhol<sup>63</sup> e italiano, uma vez que não se está diante de qualquer atividade que possa ser enquadrada sob os ditames da teoria do risco ou objetiva. O que houve, sim, foi uma aproximação do tratamento da matéria a essa teoria.

Mesmo porque, se fosse a intenção do legislador tornar o Estado responsável por danos decorrentes da função jurisdicional, na qual se inclui a demora na prestação da justiça objetiva, teria feito remissão ao artigo 11º, que trata da responsabilidade pelo risco.

Sendo estas as principais linhas gerais acerca da legislação portuguesa e decisões jurisprudenciais sobre a responsabilidade do Estado pela demora na prestação jurisdicional, verificar-se-á no item a seguir o regime de responsabilização do agente público, quando possível identificá-lo.

#### **4.1- Relevância da identificação do (s) agente(s) estatal (is) violador (es) da razoável duração do processo para o direito de regresso**

Como se viu, a existência de culpa do agente guarda relevo, apenas, para se definir se a responsabilização do Estado será exclusiva ou se poderá ser demandado solidariamente com o agente causador do dano, quando for ele conhecido. Além disso, a identificação do agente estatal causador do dano, poderá permitir ao Estado insurgir-se em regresso contra o funcionário, uma vez que o artigo 6º, da Lei 67/2007, de 31 de Dezembro, determina a obrigatoriedade do exercício do direito de regresso por parte do ente estatal.

Tal questão mostra-se importante, porquanto a depender do grau de culpa do agente – como se verá adiante – ele poderá vir a ser responsabilizado

---

de censura comportamental, ainda que não individualizada, sugerindo que a finalidade do sistema não é necessariamente reparatória.”

<sup>63</sup> Nestes termos MUÑOZ, Riánsares López. *Dilaciones indebidas y responsabilidad patrimonial de la Administración de Justicia*. 2ª edición, Editorial Comares. Granada, 2000. p.8

direta ou solidariamente com o poder público. A norma implementada visa à melhor eficiência/efetividade dos funcionários públicos, inculindo-lhes o temor de que se não trabalharem direito e com correção, cumprindo todos os postulados a que estão obrigados e, em especial, a de outorgar efetividade ao seu serviço, poderão vir a ser chamados a responsabilidades por seus atos.<sup>64</sup>

A responsabilidade dos agentes e funcionários públicos tem assento constitucional, encontrando-se regulada no artigo 271º, nº 1<sup>65</sup>.

O direito português adotou a teoria da solidariedade entre os atos praticados pelos titulares dos órgãos, funcionários ou agentes públicos.<sup>66</sup>

Em se tratando de responsabilidade pela morosidade da prestação jurisdicional, via de regra, é muito difícil a identificação de apenas um agente que tenha sido o responsável direto pela má prestação do serviço público (se é que apenas um ou alguns agentes públicos foram determinantes para a violação), haja vista que, na maior parte dos casos, a demora no julgamento de uma determinada demanda decorre da falha do serviço como um todo, sendo o Estado, nestes casos, demandado sozinho, conforme disposto no número 3, do artigo 7º, da Lei 67/2007.

Contudo, quando possível identificar o(s) responsável(is), seja o magistrado ou sejam os titulares de órgãos, funcionários ou agentes, dependendo da hipótese, a responsabilidade do Estado poderá ser exclusiva ou solidária. Neste caso, deverá ser identificado se o responsável é o

---

<sup>64</sup> GARCIA, Maria da Glória. *A responsabilidade civil do Estado e das regiões autónomas pelo exercício da função político-legislativa e a responsabilidade civil do Estado e das demais entidades públicas pelo exercício da função administrativa*. Revista do CEJ, 1º semestre 2010, nº 13, p. 309: "(...) Apelar à maior diligência de todos quantos trabalham no Estado, na prossecução das funções que lhe são legalmente cometidas. Pretende, sim, inculir uma maior responsabilidade aos que exercem a sua actividade no âmbito do Estado."

<sup>65</sup> Artigo 271, nº 1: "Os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício de que resulte violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, não dependendo a acção ou procedimento, em qualquer fase, de autorização hierárquica."

<sup>66</sup> Para um melhor enquadramento quanto a responsabilidade do Estado, funcionários, agentes ou representantes estatais, vide AMARAL, Diogo Freitas do, op. cit. p. 704 e 705.

magistrado judicial ou do órgão do Ministério Público, ou um agente/funcionário estatal.

Isso porque, em se tratando dos titulares de órgãos, funcionários ou agentes, se a culpa no evento for considerada leve, a responsabilidade do Estado será exclusiva, sem direito de regresso contra o causador do dano, conforme dispõe o nº 1, do artigo 7º, da Lei 67/2007, de 31 de Dezembro.

Quando se estiver diante de dolo ou de culpa grave (condutas realizadas com diligência e zelo manifestamente inferiores àquelas esperadas de quem se encontrava obrigado em razão do cargo), a responsabilidade do Estado será solidária, e o lesado poderá optar por quem demandar: o Estado, o titular do órgão, agente ou funcionário, ou ambos, sendo aqui também obrigatório o direito de regresso.

No caso de funcionamento anormal em que não seja possível imputar o cometimento da lesão a alguém, a responsabilidade do Estado, por óbvio, será exclusiva, como anteriormente destacado.

Quanto aos magistrados judiciais, o artigo 14º da Lei 67/2007, de 31/12, veda sua responsabilização direta, ou seja, o Estado será sempre o responsável, cabendo direito de regresso apenas quando puder se comprovar ter ele agido com dolo ou culpa grave. Aqui, a lei faculta a possibilidade de regresso do Estado, cabendo ao órgão competente para o exercício do poder disciplinar realizar a escolha no caso específico.

Portanto, a responsabilização solidária de agentes públicos dependerá da possibilidade de identificá-los, em primeiro lugar, e, em segundo lugar, do grau de culpa a eles imputável.

Não é preciso ainda lembrar que no caso do agente/funcionário público praticar o ato fora de suas funções, a responsabilidade neste caso lhe será diretamente atribuída.

## **4.2 - Da jurisdição competente para o julgamento da ação de responsabilidade civil extracontratual do Estado pela mora na prestação jurisdicional: materialização desse direito**

Ocorrendo falta na prestação do serviço, consubstanciada na demora injustificada no julgamento de determinada demanda, vale dizer, quando há nítida violação ao direito ao julgamento de um processo em tempo razoável, advém, para o cidadão lesado, o direito à indenização; seja por dano patrimonial, quando o bem da vida for afetado pela demora excessiva da justiça; seja por dano não patrimonial, que como já se verá, ocorre *in re ipsa*, de acordo com os precedentes do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

A discussão quanto ao Tribunal competente para a apreciação da ação que vise à responsabilização do Estado pela prestação da justiça em tempo indevido já não mais se coloca, uma vez que a reforma implementada no contencioso administrativo em 2002, veio a colocar uma pá de cal na discussão anteriormente existente quanto à jurisdição competente para a apreciação – se a civil – se a administrativa.<sup>67</sup>

No entanto e para fins meramente didáticos e históricos do que ocorreu em Portugal, entende-se adequado manter a questão no presente trabalho.

---

RAIMUNDO, Miguel Assis. *A efetivação da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas*, in Estudos em homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha, Vol. II, editora Almedina. 2010. pp.595-596<sup>67</sup>: “No que diz respeito às acções de responsabilidade não devidas a erro judiciário mas a problemas na administração da justiça, designadamente por ofensa do direito a uma decisão judicial em prazo razoável (artigo 12º do RRCEE), a opinião da doutrina vai no sentido de as submeter (todas) aos tribunais administrativos, mesmo se o atraso se verificar exclusivamente no âmbito da investigação criminal e por intervenção de magistrados do Ministério Público (artigo 4º/2/c) ETAF, a *contrario sensu*). Parece decisivo o argumento de especialização dos tribunais administrativos invocado por Carla Amado Gomes: uma vez que o regime de responsabilidade civil aplicável aos casos de má administração da justiça é, por remissão expressa do legislador, o regime da responsabilidade por factos ilícitos no exercício da função administrativa (cf.artigo 12º RRCEE), a jurisdição competente deve ser aquela que aplica tais regras, ou seja, a jurisdição dos tribunais administrativos e fiscais.”

Como dito, anteriormente à reforma do contencioso administrativo, ocorrida nos anos de 2002-2003, pairavam muitas dúvidas e divergências quanto ao Tribunal competente para a apreciação da ação de responsabilidade civil extracontratual do Estado, pois o entendimento da matéria assentava-se no fato de apurar se o ato cometido seria de gestão pública, o que atraía a competência para a justiça administrativa; ou de gestão privada, o que levava a questão à análise dos tribunais judiciais.

No entanto, com a edição da reforma que entrou em vigor em 2004, tal dicotomia parece ter desaparecido. Nas palavras do professor Vasco Pereira da Silva<sup>68</sup>, representava um sistema ilógico, “*pois assentava na distinção entre gestão pública e gestão privada*”, em razão de que a atividade administrativa, em muitos casos, não poderia estar associada a uma atividade de autoridade ou de poder, sendo, na sua maioria, uma atividade de mera gestão ou técnica similar àquelas praticada por entes privados.

Ressalte-se, por oportuno, o posicionamento do professor Rui Medeiros<sup>69</sup>, manifestado antes da aludida reforma, de que tinha dúvidas acerca da conveniência da unificação de jurisdição na esfera administrativa, para o julgamento das ações de responsabilidade civil extracontratual do Estado. Esclarecia o autor que a concepção da diferenciação entre atos de gestão pública e privada revelava preocupação com a realidade que impregnara a atividade administrativa, e que tal distinção, ainda que não satisfatória, deveria ser mantida, sofrendo as devidas reformulações.

Posicionamento contrário, entendendo que o legislador não teria abandonado a dicotomia entre atos de gestão pública e atos de gestão privada, posicionou-se assim Carla Amado Gomes: “No entanto, e contrariando algumas vozes, o legislador não prescindiu da distinção entre “gestão pública” e gestão privada”, embora tenha abandonado esta terminologia, na qual ecoava o seminal acórdão Blanco do Tribunal de conflitos francês. Com efeito, o n.º 2 do

---

<sup>68</sup> SILVA, Vasco Pereira da., *O Contencioso (...)* op. cit., pp. 520-521

<sup>69</sup> MEDEIROS, Rui. *Ações de Responsabilidade: Elementos do Regime Jurídico e Contributos para uma Reforma*, Editora Principia, Cascais, 1999, pp. 28 – 35.

artigo 1º do Decreto Preambular à LRCEE estabelece que: “... correspondem ao exercício da função administrativa às ações e omissões adoptadas no exercício de uma prerrogativa de poder público ou reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo.”<sup>70</sup>

Em contrapartida, essa viragem de entendimento afastou a dúvida dos litigantes e dos advogados de qual seria a jurisdição competente para apreciar a ação de responsabilidade civil extracontratual do Estado, se a administrativa, ou se a jurisdição cível.

Importante mencionar que, no caso de responsabilização do Estado pela morosidade na prestação jurisdicional, as ações de responsabilidade contra ele sempre foram, desde a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Administrativo, no caso da Garagem Pintosinhos Lda., da competência da justiça administrativa, eis que se está diante de atos materialmente administrativos, excetuando-se os casos de causas complexas, quando há diferentes pedidos e causas de pedir cumulados.

O Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, após a citada reforma, passou a consagrar a unificação de jurisdição, ocasionando o deslocamento de todas as demandas em que estivessem em causa a responsabilização extracontratual do Estado, para a justiça administrativa, conforme disposto no artigo 4º, nº 1, alínea “g”, sejam pelos atos ou pelas omissões da função jurisdicional, mormente os que se prendam com a má administração da justiça, com as devidas exceções.<sup>71</sup>

Vale esclarecer que a demanda a ser proposta para a defesa do direito violado pela má administração da justiça, em princípio, será a ação administrativa comum, conforme previsto no artigo 37º, nº 2, alínea “f”, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, que deve ser proposta no

---

GOMES, Carla Amado, *A responsabilidade civil extracontratual da administração por facto ilícito*, in *Três textos sobre o Novo Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, Lisboa, AAFDL, 2008, p. 28

<sup>71</sup> ALMEIDA, Mario Aroso de., e outro. *Grandes Linhas da Reforma do Contencioso Administrativo*, apud SILVA, Vasco Pereira da. *O contencioso administrativo no divã da psicanálise*, p. 525.

Tribunal Administrativo perante o qual se tenha verificado a violação, a teor do disposto no artigo 18º , nº 1, do aludido diploma.

Estes dispositivos legais, porém, podem levar a algumas incertezas, quais sejam: imagine-se, por exemplo, que a violação ao direito fundamental a que seja proferida uma decisão em prazo razoável fosse praticada perante a jurisdição cível. Neste caso, poder-se-ia levantar a dúvida de qual o Tribunal Administrativo de Círculo competente, uma vez que aquela jurisdição é mais abrangente em termos territoriais que esta.

Considere-se, ainda, a possibilidade de a demora no julgamento ocorrer perante um dos Tribunais Superiores. Poderia haver algum desconforto do magistrado de primeira instância no julgamento da ação de responsabilidade, mesmo não sendo o Tribunal, mas sim o Estado o réu na demanda? Tal fato não poderia influir na decisão a ser tomada por um magistrado hierarquicamente inferior? Será possível manter a imparcialidade? Tais questões não têm resposta absoluta, devendo ser apreciadas de maneira casuística.

Com efeito, a competência dos Tribunais Administrativos, considerada desde o julgamento pelo Supremo Tribunal Administrativo de 1989 (Garagens Pintosinhos), consolidou-se, após a reforma do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, extinguindo qualquer margem de dúvida acerca dessa questão.

No direito brasileiro, como se verá no capítulo seguinte, não pairam muitas dúvidas sobre a questão da competência, em razão de não existir a divisão entre jurisdição administrativa e jurisdição cível, sendo a administração pública julgada perante um juízo especializado, mas abrangido pela jurisdição comum.

### **4.3- Da relevância e influência da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) no ordenamento jurídico interno**

Não se pode falar da responsabilização civil extracontratual do Estado pela demora do processo, sem trazer à colação o relevante papel interpretativo e integrativo das decisões proferidas pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), que vieram a alterar por completo o tratamento da matéria no âmbito do direito material dos Estados membros, não sendo diferente em Portugal.

Aliás, a relevância das pautas interpretativas do TEDH não são sentidas apenas na Europa, mas também em escala global, trazendo contundentes reflexos no âmbito interno dos Estados, proporcionando uma maior homogeneização no tratamento da morosidade da justiça.

Para compreender os precedentes do TEDH, insta analisar algumas normas previstas na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), que servem de base para todo o entendimento do Tribunal.

Os entendimentos emanados pelo Tribunal de Estrasburgo guiaram vários países na elaboração de diplomas legais e de decisões jurisprudenciais, objetivando outorgar maior efetividade aos direitos humanos e, especialmente, aprimorar a prestação jurisdicional.

Dos diplomas de relevo, que foram editados para promover a ampla defesa dos direitos humanos, o mais importante em âmbito Europeu está a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que apresenta em seu texto conteúdo rico e elástico das garantias fundamentais do cidadãos.

A adesão à Convenção por parte dos países membros, impõe o reconhecimento obrigatório da jurisdição do TEDH, de acordo com o disposto

no Protocolo 11 anexo à Convenção, que excluiu a possibilidade anteriormente existente, de reconhecimento facultativo por parte dos Estados-Partes.

Com a adesão a CEDH, a aplicabilidade de suas normas são de realização direta no ordenamento jurídico dos Estados-Partes, podendo qualquer pessoa invocá-las perante os tribunais internos, que estão obrigados a sua utilização na decisão da causa.<sup>72</sup>

Importa ainda referir que a Convenção apresentou outra relevante inovação: possibilitar o acesso direto e imediato dos cidadãos às instâncias internacionais, conforme disposto no seu artigo 34<sup>o73</sup>, alargando sobremaneira as possibilidades de defesa disponíveis aos cidadãos dos Estados-Partes.

Tendo em conta a abertura concedida aos cidadãos para acessarem diretamente o Tribunal de Estrasburgo, este gasta boa parte do seu tempo com julgamentos referentes à suposta violação do direito a um processo julgado em tempo razoável. Por conta disso, o TEDH está a tentar criar mecanismos capazes de promover maior celeridade aos seus processos.

A concretização efetiva da garantia do acesso aos Tribunais está sedimentada no artigo 6<sup>o</sup> da Convenção, sendo reconhecido o direito a que uma decisão jurisdicional definitiva seja proferida em prazo razoável.

A consagração do direito a um processo temporalmente adequado na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, foi um fator decisivo para que os Estados-Partes regulamentassem o seu direito interno, de forma a prever mecanismos para a defesa de sua violação.

---

<sup>72</sup> Neste sentido, confira-se LOPES, José Eduardo Gonçalves, *A execução das decisões do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem – o caso português*, ed. Aafd: Lisboa, 2009. p. 57

<sup>73</sup> Artigo 34<sup>o</sup>: “O Tribunal pode receber petições de qualquer pessoa singular, organização não governamental ou grupo de particulares que se considere vítima de violação por qualquer Alta Parte Contratante dos direitos reconhecidos na Convenção ou nos seus protocolos. As Altas Partes Contratantes comprometem-se a não criar qualquer entrave ao exercício efectivo desse direito.”

Outra norma de extremo relevo em âmbito europeu e que também tutela o direito a um processo equitativo e sem demora indevida é a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, aprovada no Conselho Europeu de Nice, a 07 de Dezembro de 2000, que consagrou expressamente o direito a uma duração razoável do processo, no número 1, do artigo 41<sup>o</sup>.<sup>74</sup>

Importa ainda destacar que as decisões proferidas pelo TEDH são de tal forma importantes, que qualquer outra decisão proferida em âmbito interno (português) que com ela confronte, ainda que transitada em julgado, é passível de ser sindicada, de acordo com o artigo 696<sup>o</sup>, f, do Código de Processo Civil.<sup>75</sup>

A Corte de Estrasburgo, como já mencionado anteriormente, materializou uma série de requisitos que devem ser adotados pelos Estados-Partes no tratamento em âmbito interno, quando confrontados com uma ação que vise à condenação do Estado pela demora na prestação Jurisdicional.

Três das mais relevantes de que se tem conhecimento são: a) a consagração de que os danos não patrimoniais sofridos por quem teve uma demora não justificada na sua causa seria merecedora de tutela para a reparação do direito violado; b) a concepção de que tais danos são presumidos e c) o entendimento de que os pressupostos devem ser verificados pelos tribunais internos para avaliar se houve ou não julgamento violador do prazo razoável.

Quanto aos requisitos expressos nas letras “a” e “b” do parágrafo anterior, mesmo que o lesado não realize prova específica de que a demora em questão tenha-lhe ocasionado um grande sofrimento ou sensível alteração de seu comportamento, depressão ou outra situação clinicamente

---

<sup>74</sup> Artigo 41, n<sup>o</sup> 1: “Todas as pessoas têm direito a que seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável”

<sup>75</sup> Artigo 696<sup>o</sup>: A decisão transitada em julgado, só pode ser objeto de revisão quando: f) Seja inconciliável com decisão definitiva de uma instância internacional de recurso vinculativa para o Estado Português.

caracterizável como de sofrimento psicológico e moral, assiste-lhe o direito neles referido.

Com efeito, o TEDH irradiou o entendimento aos tribunais nacionais dos Estados-Partes no sentido de que, quando se esteja em causa uma decisão proferida em prazo não razoável, o dano moral deve ser presumido.<sup>76</sup>

77

Nesse diapasão, bastaria ao lesado demonstrar a existência do nexo de causalidade entre o atraso na prestação da justiça, a ilicitude do fato, ficando o dano não patrimonial presumido.

Observa-se, portanto, que, a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, dispensa o lesado de efetuar a prova da culpa, consagrando a responsabilidade objetiva dos Estados que venham a ser condenados a indenizar os prejuízos gerados pela morosidade da justiça.<sup>78</sup>

A presunção judicial de dano moral ou não patrimonial, abrange apenas um dano geral ou comum e não os danos não patrimoniais especiais ou específicos (que causem especial sofrimento psicológico à vítima). Tal

---

<sup>76</sup> Cf., por exemplo, acórdão do TEDH de 22 de Junho de 2004, caso Bartl x República Checa.

<sup>77</sup> “Em concordância com a doutrina que emana da jurisprudência do TEDH, a jurisprudência administrativa portuguesa tem admitido generalizadamente a relevância do dano moral decorrente do atraso na justiça, mesmo quando se trata do dano comum notoriamente conhecido, sem mais caracterização ou prova (neste sentido v., entre outros, o citado *Acórdão do STA, de 09.10.2008, P. 0319/08*). Tal dano não patrimonial “merece a tutela do direito mesmo que não se efetue uma específica prova de ter causado grande sofrimento ou sensível alteração da vida ou de comportamentos, depressão ou outra situação clinicamente caracterizável como de sofrimento psicológico e moral” (idem). (extraído da decisão proferida no processo n.00304/07.1BEPRT, Secção 1. Secção – Contencioso Administrativo, data do Acórdão, 15/07/2015, TAF do Porto, Relatora: Esperança Mealha)”

<sup>78</sup> PEDRO, Ricardo. *Contributo para o Estudo...*, p.129: “Também a responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas desencadeada junto da Corte de Estrasburgo assume a modalidade de responsabilidade objetiva. No entanto, nesta hipótese estamos perante responsabilidade internacional cujo réu é sempre o Estado pouco relevando a culpa, mas tão só o incumprimento das obrigações que assumiu com a assinatura da CEDH.”

presunção surge no intuito de facilitar aos lesados a obtenção do ressarcimento do dano ocasionado pela demora do Estado no julgamento de sua causa.<sup>79</sup>

O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem também já procedeu à objetivação do tempo de duração de determinadas causas cíveis levadas a sua decisão, fixando-lhes um prazo razoável. Tal entendimento, como não poderia ser diferente, é integralmente respeitado em âmbito interno.

A esse propósito, a influência da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem não é refletida, tão somente, na recepção pelo ordenamento jurídico interno, das pautas interpretativas sobre a marcha razoável de um processo, mas também da fixação do *quantum* indenizatório.<sup>80</sup>

Releve-se, ainda, que o *quantum* de reparação estabelecido pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem deve ter em conta o critério de casos semelhantes, ou seja, devem os tribunais nacionais analisar as especificidades dos casos tratados pela Corte de Estrasburgo, aferindo se há ou não similitude entre tais casos e àquele a ser decidido e, ainda, o valor da condenação.

---

<sup>79</sup> PEDRO, Ricardo, *Administração da Justiça Morosa* (...) op.cit p.359 “Em suma, um dano que sofrem, em regra, de acordo com a experiência da vida em sociedade todos os cidadãos “vítimas” de uma administração da justiça morosa. Fora do âmbito daquela presunção estão os danos não patrimoniais especiais ou específicos, isto é, aqueles que vão além do dano não patrimonial geral resultante da administração da justiça morosa. No leque destes danos situam-se os danos não patrimoniais que resultam de uma depressão psicológica que provoque desalento, incapacidade generalizada e desinteresse pela vida. Estes danos não patrimoniais especiais merecem, obviamente, proteção indemnizatória devendo, no entanto, para esse efeito ser alegados e provados. Ou seja, todo o dano não patrimonial superior ao dano comum deve ser provado, não beneficiando de presunção.”

<sup>80</sup> PEDRO, Ricardo. *Administração da Justiça Morosa* (...) op.cit. p.348/349 “Na jurisprudência recente dos tribunais administrativos podem destacar-se duas fases. Numa primeira fase, os tribunais portugueses centravam a atenção no preenchimento de alguns pressupostos da tutela reparatória do direito a uma decisão em prazo razoável, especialmente, na metódica adequada para a determinação do conceito indeterminado prazo razoável, mormente, pela receção da doutrina desenvolvida a este propósito pelo TEDH — para efeitos de verificação do pressuposto facto ilícito. Numa segunda fase — parecendo assumir-se já como adquirido a concretização do conceito de prazo razoável — os nossos tribunais administrativos, vêm a inovar, detendo-se com a preocupação atinente à fixação do quantum indemnizatório, nomeadamente, com o modo de compensação dos danos não patrimoniais — uma vez mais pela receção da doutrina desenvolvida a este propósito pelo TEDH — para efeitos de ponderação de quais os danos não patrimoniais que apresentam dignidade para ser objeto de reparação.”

Assim, está o tribunal interno obrigado a agir da mesma forma que o TEDH e a determinar o ressarcimento do lesado no mesmo montante estipulado.<sup>81</sup>

Para além da fixação do *quantum* indemnizatório, o TEDH também tem proferido decisões determinando que os tribunais estaduais levem em consideração a sua jurisprudência, sempre que esteja em causa questão similar, “[...] sob pena de futura condenação internacional do Estado por divergências entre a aplicação tida por apropriada na ordem nacional e a interpretação dada pelo Tribunal de Estrasburgo.”<sup>82</sup>

Essas decisões, ao que parece, elevam a corte de Estrasburgo à última instância no que tange à análise da reparação das lesões ao direito à prestação jurisdicional em prazo razoável, que se circunscreve dentro das violações aos direitos humanos.

O TEDH, portanto, é a derradeira esperança de quem teve o seu direito violado e que não foi devidamente ressarcido pelo ordenamento jurídico interno de seu país.

Ademais, se o Estado não quiser fornecer aparato suficiente para o jurisdicionado ter satisfeito o seu direito a um julgamento em prazo razoável (o que é obrigação dos Estados),<sup>83</sup> quem o fará será o próprio Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

Em verdade, o TEDH quando é confrontado com uma violação das normas da Convenção, verifica se o ordenamento jurídico interno do Estado violador é capaz de assegurar a justa e integral reparação do dano. Em não o sendo, será o Tribunal a estipular o *quantum* reparatório, sendo o Estado-

---

<sup>81</sup> FONSECA, Isabel Celeste. *A responsabilidade do Estado (...)*. p. 22: “E, nessas decisões de 26.01.2004, precisou-se que os critérios seguidos pelo Tribunal de Estrasburgo na avaliação do dano não patrimonial «se impõe» ao juiz nacional italiano, tendo tal tribunal nacional sublinhado a exigência de se examinar e valorar os critérios seguidos pela jurisdição europeia, não só no que concerne à escolha dos parâmetros de quantificação da compensação do prejuízo como para a formulação de um esquema ou grelha de valoração da duração razoável”

<sup>82</sup> Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, exarado no julgamento do processo 308/07.

<sup>83</sup> Conforme decisão Scordino x Itália (decisão n° 36813/97, EHCR 2003, IV).

Partes obrigado a proceder de acordo com o determinado pela Corte de Estrasburgo.<sup>84</sup>

Com efeito, os países cuja jurisdição esteja vinculada ao TEDH, não possuem qualquer escolha, se ressarcem ou não os lesados, nos termos já consagrados. Se não o fizerem, ou se o fizerem em montante inferior ao já estipulado para casos semelhantes, a Corte de Estrasburgo, provavelmente, determinará que o façam.

Importa ainda consignar que o Estado-Parte pode possuir, em âmbito interno, um meio eficaz à reparação da morosidade na justiça – ação de responsabilidade civil extracontratual (no caso português) – caso haja demora no seu julgamento (da ação de responsabilidade civil), este será considerado um meio ineficaz para reparar o dano do ofendido, o que poderá ocasionar a condenação do Estado reclamado em ressarcir o lesado pelos danos experimentados.<sup>85</sup>

Ainda que o Estado-Parte possua, em âmbito interno, meio eficaz para reparação da morosidade da justiça – responsabilidade civil extracontratual (caso de Portugal) –, se a ação de responsabilidade civil se alongar no tempo, de forma a não configurar um meio capaz de reparar a ofensa, o TEDH não o considerará um meio eficaz, mesmo existindo uma ação que resguarde tal violação no ordenamento interno.

Outra questão relevante apreciada pela Corte de Estrasburgo é a invocação pelos Estados-Partes de que não possuem aparato suficiente na sua organização judiciária, por questões orçamentais, para tentar justificar a morosidade de sua justiça.

O TEDH não tem reconhecido essa argumentação, pois é obrigação do Estado, com a ratificação da CEDH prestar a justiça de forma célere.

---

<sup>84</sup> Neste sentido BARRETO, Irineu Cabral. *A Convenção de Direitos Humanos*. Anotada. 4ª ed. Revista e actualizada. 2010. Coimbra editora. p.419

<sup>85</sup> PEDRO, Ricardo. *Contributos para o estudo da responsabilidade civil extracontratual (...)* op. cit., p. 148

.Inclusive, tal jurisprudência já é utilizada no ordenamento jurídico interno, para condenar o Estado pela mora na prestação jurisdicional.<sup>86</sup>

Importante ainda, o entendimento do TEDH relativamente à possibilidade de as pessoas coletivas demandarem o Estado pela ofensa ao direito de a sua causa ser julgada em tempo razoável.

Entendeu a Corte que os danos não patrimoniais experimentados pelas sociedades coletivas podem advir de questões subjetivas ou objetivas, tais como a reputação da sociedade e problemas com o planeamento. Observa-se, assim, que a demora da justiça poderá gerar à empresa problemas no seu negócio. Nestas hipóteses, o TEDH autoriza o ressarcimento financeiro aos entes coletivos privados.<sup>87</sup>

Por fim, é necessária a observância do princípio da subsidiariedade para se postular perante o TEDH, no sentido de que compete às autoridades nacionais, em primeiro lugar, apreciar e reparar as alegadas violações à Convenção Europeia dos Direitos do Homem e, só depois, caso não tenha

---

<sup>86</sup> Processo n.º 072/14, julgado pela 1ª Secção do STA em 21-05-2015, em que o Tribunal decidiu invocando precedente do TEDH: “A este propósito o TEDH tem considerado que a invocação de excesso de zelo para a realização de prova, a *“lacuna na sua ordem jurídica”*, a *“complexidade da sua estrutura judiciária”*, a doença temporária do pessoal do tribunal, a falta de meios e de recursos, uma recessão económica, uma crise política temporária ou a insuficiência provisória de meios e recursos no tribunal, não podem servir como razão suficiente para desculpar o Estado pelos períodos de tempo em que os processos estão parados traduzindo-se em situação de demora excessiva do processo o que constituiria infração ao art. 06.º da CEDH porquanto face à ratificação desta Convenção pelos Estados estes comprometem-se a organizar os respetivos sistemas judiciários de molde a darem cumprimento aos ditames decorrentes daquele preceito.”

<sup>87</sup>PEDRO, Ricardo, *Administração da Justiça Morosa (...)* op.cit. pp.359-360: “Outro tema em que se deve prestar atenção na jurisprudência do TEDH refere-se à indemnizabilidade de danos não patrimoniais a pessoas coletivas. O tema da compensação dos danos não patrimoniais causados às pessoas coletivas ou pessoas jurídicas não é de todo unânime na nossa jurisprudência(68). Acresce que o TEDH também se tem pronunciado sobre o tema — no contexto que aqui tratamos(69/ 70). Vejamos as linhas essenciais desta jurisprudência. Por um lado, aquele tribunal deixou claro que tendo em conta a prática dos Estados “europeus”(71) e “à luz da sua própria jurisprudência e prática que, o Tribunal não pode, portanto, excluir a possibilidade de a uma sociedade comercial poder ser atribuída uma indemnização por danos não patrimoniais”( 72). Por outro lado, esclareceu que “os danos não patrimoniais sofridos pelas sociedades comerciais podem incluir questões que podem ser ‘objetivas’ ou ‘subjetivas’. Entre estas, deve ser tida em conta a reputação da empresa, a incerteza na tomada de decisões, planeamento, desorganização na gestão da empresa (para os quais não existe método preciso de calcular as consequências) e, por último, apesar de em menor grau, a ansiedade e inconveniente causado aos membros da equipa de gestão”

havido pronta e efetiva resposta dos Estados, será possível a intervenção da Corte de Estrasburgo.

E isso porque o Tribunal considera que os Estados-Partes da Convenção estão mais preparados para suprir qualquer irregularidade em âmbito interno do que ele. Aliás, tal determinação encontra-se expressamente estipulada no artigo 35º, 1 da CEDH<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> Artigo 35º, 1 : “O tribunal só pode ser solicitado a conhecer de um assunto depois de esgotadas todas as vias de recursos internas, em conformidade com os princípios de direito internacional geralmente reconhecidos e num prazo de seis meses a contar da data da decisão definitiva.

## **5 - O TRATAMENTO DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL PELA MORA NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

A responsabilização do poder público no Brasil pela morosidade da justiça, excetuando o caso da demora no processo penal, nasceu como um doente terminal. Não se sabe se, de fato, é possível afirmar que passou por traumas, tampouco se experimentou uma infância difícil, pois desde que “nasceu”, encontra-se vegetando nas páginas da Constituição e nas normas infraconstitucionais, mormente na Convenção Americana de Direitos Humanos e no Código Civil. Como se verá, sua aplicabilidade no ordenamento jurídico brasileiro é bastante escassa, confusa e controversa.

Diferente do que foi dito em relação ao ordenamento jurídico português, no Brasil a morosidade da justiça não é ainda adequadamente apreciada pelo Poder Judiciário, não por falta de regulação legal, uma vez que a Constituição da República Federativa do Brasil, no artigo 5º, LXXVIII<sup>89</sup>, prevê como direito fundamental, a prestação jurisdicional em prazo razoável. O parágrafo 6º, do artigo 37, disciplina a hipótese de responsabilidade extracontratual do poder público pelos danos que este causar aos cidadãos. Não há, porém, no ordenamento jurídico brasileiro, uma lei específica acerca da responsabilização civil extracontratual do Estado, nos moldes de Portugal.

No entanto, já se começa a verificar na jurisprudência brasileira uma pequena e, por enquanto incipiente, viragem no entendimento vigente, no sentido de se condenar o Estado pela demora na prestação jurisdicional. Algumas poucas decisões já estão a encampar a tese da responsabilidade civil extracontratual do Estado pela demora na prestação jurisdicional. Porém,

---

<sup>89</sup> Artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, e à propriedade, nos termos seguintes: (...) LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

várias outras ainda afastam o dever de indenizar por parte do Estado, como se verá mais adiante.

Como dito, ainda que de forma tímida, alguns dos tribunais de segunda instância do Brasil, vêm entendendo que o Estado deverá ser responsabilizado pela administração defeituosa da justiça, conforme a seguinte decisão proferida pelo Tribunal Justiça do Estado da Bahia: “Firma-se que a responsabilidade do Estado pelos fatos narrados na inicial (perda/extravio/desaparecimento do processo) é objetiva, nos termos do artigo 37, par. 6º da Constituição Federal. É dizer, independente da comprovação de culpa, bastando a demonstração do nexo de causalidade entre a ação da administração pública e o prejuízo sofrido pela vítima. Deveras, a conduta da administração pública provocou o desaparecimento dos autos do processo em que figurava como autor o ora apelado. Não há como negar, outrossim, que tal extravio acarretou prejuízo ao mesmo, impedindo-o de ver sua pretensão julgada em tempo razoável. Cuida-se, a bem da verdade de típica hipótese de falta do serviço público, o que não foi prestado a contento, gerando dano ao administrado. Consequentemente, a prestação jurisdicional morosa gera dano ao indivíduo, na medida em que este está sujeito a ver perecer seu direito pleiteado em decorrência do anormal funcionamento da justiça.”<sup>90</sup>. (grifo nosso)

Não obstante o acerto da decisão ventilada, vê-se que, diferentemente do que acontece no direito português, cujas decisões contra o Estado são balizadas nos pressupostos emanados do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, no direito brasileiro não existem parâmetros a ser seguidos. Assim, cada tribunal aplica o direito e concede ou não a indenização perseguida, segundo critérios por eles próprios estipulados, o que causa ainda mais transtornos aos administrados e gera insegurança e instabilidade jurídica.

---

<sup>90</sup> Recurso de Apelação nº 0047486-56.2006.8.05.001, Tribunal de Justiça da Bahia, Des. Relator Dr. Emílio Salomão Pinto Resendá

Outra crítica que se pode fazer ao aludido acórdão repousa no fato de que os julgadores posicionam-se pela aplicabilidade da teoria objetiva ao caso, afirmando que a mesma foi sufragada pelo ordenamento jurídico brasileiro. No entanto, posteriormente, afirmaram que o caso seria uma “típica hipótese de falta de serviço público”, ou seja, teoria subjetiva da culpa.

Destaque-se, ademais, a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, a qual também entendeu devido o ressarcimento pela demora na resposta estatal a um pleito judicial. Neste caso, o Tribunal considerou, e bem, que o Estado responde pela demora do juiz na apreciação da causa. Na referida demanda o Autor entendia que devia ser ressarcido pela demora do processo, tendo em vista a ineficácia do poder judiciário em proceder a sua reintegração na posse de um imóvel, que já tinha sido determinada por sentença transitada em julgado. Segundo o Tribunal, estavam presentes os pressupostos para conceder o ressarcimento ao postulante.<sup>91</sup> O referido acórdão, quando efetuou a quantificação da indenização devida, o fez com base nos pressupostos fixados pelo TEDH, o que comprova o alcance global das decisões do Tribunal de Estrasburgo.<sup>92</sup>

Dessa forma e, infelizmente, as parcas decisões proferidas em processos cíveis, ainda, cingem-se aos tribunais de segunda instância, não

---

<sup>91</sup> “Resulta, portanto, que a responsabilidade objetiva, não exclui a obrigação do administrado de demonstrar o dano e a relação de causalidade entre a conduta do agente e o prejuízo relatado. No caso em comento, o pedido de indenização tem amparo na morosidade do Juiz da Comarca de Lavras em dar cumprimento à decisão que determinou a imediata reintegração de posse do autor em imóvel e benfeitorias, que constituíam o posto de gasolina sublocado pelo autor. O exame do processado revela, permissa venia, morosidade excessiva e injustificada por parte do juízo monocrático de Lavras em dar cumprimento ao acórdão que reformou a sentença, afastando a rescisão do contrato de sublocação e determinando a reintegração do sublocatário na posse do posto de gasolina. Observe-se que o acórdão que reformou a r. sentença para julgar improcedente o pedido de rescisão foi datado de 22.08.07, entretanto, até abril de 2013, a reintegração de posse ainda não havia se efetivado. (...)Esse fato, sem dúvidas, gera prejuízos de ordem moral e material para o autor, passíveis de ser indenizados.” (Recurso de Apelação Cível nº 1.0016.13.000850-7/001, Desembargador Relator Heloísa Combat, julgado em 11/07/2014, pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais)

<sup>92</sup> Idem: “Para mensurar a indenização devida por danos morais deve-se levar em conta as condições das partes, as circunstâncias em que ocorreu o fato, o grau de culpa do ofensor, a intensidade do sofrimento, devendo-se ainda considerar o caráter repressivo-pedagógico da reparação, para propiciar a vítima uma satisfação sem caracterizar o enriquecimento ilícito.”

tendo sido a questão devidamente chancelada nem pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) nem pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Aliás, pouquíssimas causas envolvendo a responsabilidade civil do Estado pela morosidade da justiça em âmbito cível foram analisadas por esses dois tribunais.

Ademais, a primeira decisão que se tem conhecimento no Brasil acerca da temática em análise, foi proferida pelo Supremo Tribunal Federal, nos idos anos de 1966<sup>93</sup> (portanto, anterior à constituição vigente), mostrando que desde outrora, a questão já nasceu com um entendimento equivocado. No julgamento da causa, o então ministro Aliomar Baleeiro, relator do recurso, restou vencido na sua tese de responsabilização do Estado pela prestação jurisdicional de forma tardia.

O caso versava sobre a propositura de queixa-crime pelo delito de injúria (delito de ação penal privada), por meio da qual o requerente alegou que a desídia do juiz e dos funcionários da justiça provocou a prescrição do aludido crime, fazendo com que o Estado do Rio Grande do Sul não tivesse cumprido o postulado de prestação da justiça no tempo devido, razão pela qual deveria indenizá-lo.

A tese perdedora (encampada pelo Relator – Ministro Aliomar Baleeiro), dava provimento ao recurso, por entender ser dever do Estado prover adequadamente o bom funcionamento da justiça, e que, pela omissão estatal, seja dos recursos materiais ou pessoais adequados, ocasionou estorvos ao pontual cumprimento dos deveres de seus agentes.

A decisão assentou, também, que a hipótese transbordaria o Direito Civil, para desaguar no Direito Administrativo, pois estar-se-ia diante de atos materialmente administrativos, esclarecendo, por fim, que o Estado se

---

<sup>93</sup> Recurso Extraordinário nº 32.518/66, julgado pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro.

eximiria da responsabilização se provasse que o prejuízo ocorreu, ou ocorreria, ainda que tivesse empregado todos os meios adequados para evitá-lo.

O entendimento que prevaleceu foi firmado no argumento (equivocado, a nosso sentir) de que o recorrente não teria sido frustrado no seu direito de exigir a prestação jurisdicional do Estado, por atos dos seus funcionários. Ao contrário, afirma o acórdão que o lesado teria assumido um risco processual alto, ao intentar a queixa-crime, por meio de um procedimento regulado por lei federal, cujos prazos por demais exíguos, levavam quase sempre à prescrição, até mesmo nesta mais alta instância de julgamento do país.

Observe-se outro caso negativo na jurisprudência brasileira (infelizmente mais recente). Em decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, negou-se a indenização postulada pelo demandante da ação de responsabilidade civil contra o Estado, sob o argumento de que qualquer processo acarreta estado de ansiedade aos litigantes, tornando-os intranquilos, sem que se possa falar em condenação judicial pela causa deste estado de ânimo e de que qualquer processo pode ter um curso relativamente extenso durante o seu trâmite<sup>94</sup>.

Parece equivocada a conclusão da decisão, independente da análise de mérito e da efetiva comprovação de dano ao jurisdicionado pelo atraso na prestação da justiça naquele caso concreto, de que os processos podem, sim, demorar anos para serem apreciados sem que isso cause prejuízo às partes, uma vez que o processo tem garantias próprias que devem ser preservadas.

Vale também analisar a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que não concedeu a indenização pleiteada pelo requerente. Versava o caso sobre a omissão do juiz e dos funcionários da justiça, que

---

<sup>94</sup> Apelação cível nº 244-363-2, da Comarca de São Paulo, relator Desembargador Telles Corrêa, extraído de TUCCI, José Rogério Cruz. *Ineficácia da Administração da Justiça e dano moral*, Revista dos Advogados, São Paulo, nº 49, Dezembro de 1996, pp. 67-70.

teriam tardiamente procedido ao levantamento dos gravames que pendiam sobre o veículo automotor adquirido pelo requerente em um leilão judicial.

A decisão proferida por uma das Câmaras Cíveis daquele tribunal, entendeu que a hipótese narrada estaria enquadrada como atos judiciais ou jurisdicionais e não como atos praticados na administração da justiça, em que a responsabilidade civil extracontratual do Estado seria possível apenas na ocorrência de dolo ou fraude do julgador, de acordo com a legislação em vigor.<sup>95</sup>

Os julgadores, portanto, não trataram a questão dentro da esfera da falha na administração da justiça, o que levaria à provável condenação do Estado, de acordo com o artigo 37, § 6º da Constituição.

Logo, tem-se uma situação, no mínimo, esdrúxula: o lesado terá que comprovar que a demora no julgamento de seu processo decorreu apenas da participação dos funcionários judiciais, pois, caso a questão envolva a responsabilidade do juiz pela morosidade, deslocar-se-á a análise para a responsabilidade civil do Estado pelo erro judicial, previsto nos artigos 5º, LXXV da Constituição da República e 49 da LOMAN (Lei de Organização da Magistratura Nacional)<sup>96</sup>, em que é necessária a realização de prova relativamente ao dolo ou fraude cometida pelo magistrado judicial.

---

<sup>95</sup> “Em complementação, impende consignar que tenho manifestado reiteradamente o entendimento de que o reconhecimento da responsabilidade objetiva do Estado pelos atos judiciais está subordinado à ocorrência de dolo ou fraude do julgador. Trata-se de aplicar-se a regra prevista no art. 5º, inc. LXXV da Constituição Federal, segundo o qual ‘o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença’. Tal disposição, aplicável às hipóteses de responsabilidade por ato judicial, excepciona a regra a respeito da responsabilidade objetiva do Estado por atos de seus agentes públicos, relativa a todos os atos administrativos (art. 37, § 6º, da CF). Estabelecidas tais premissas, e levando-se em consideração que na hipótese dos autos não houve negligência deliberada dos agentes do Poder Judiciário na condução do processo, a evidenciar retardamento injustificado na prestação jurisdicional, não há como prosperar a pretensão indenizatória deduzida pelo autor.” (Apelação Cível nº 70057939928, 10ª Câmara Cível. Des. Relator Paulo Roberto Lessa Franz, julgado em 30/01/2014.)

<sup>96</sup> Artigo 49 da Lei Complementar nº 35/79 (LOMAN): “Responderá por perdas e danos o magistrado que: 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 das partes. Parágrafo único: reputar-se-ão verificadas as hipóteses previstas no inciso II

Em primeiro lugar, o artigo 5º, LXXV<sup>97</sup>, trata da lesão ao direito do condenado em processo penal de não ficar preso além do tempo e da pessoa condenada por erro judicial. Aplicar tal norma para um caso civil, fazendo uma interpretação extensiva é, certamente, duvidoso, mesmo porque a Constituição possui norma a tutelar especificamente o direito a um julgamento em prazo razoável e sem dilações indevidas.

Ora, não parece que o ato de retardar um processo por tempo indevido seja ato judicial típico cometido pelo juiz, já que nem ato judicial é, pois se trata de uma inação, nem parece que a interpretação extensiva do artigo da Constituição a um processo civil também seja de todo pertinente. Esta só seria possível, caso inexistisse norma regulamentando a matéria da responsabilidade civil extracontratual do Estado pela demora na prestação jurisdicional, o que não se verifica, pois a Constituição trata da questão, bastando fazer a combinação dos artigos 5º, LXXVIII, com o artigo 37, §6º.

Quando está em jogo o direito à liberdade, as decisões dos tribunais ganham novos contornos, dando-se ao direito à tutela efetiva e sem dilações indevidas a importância devida; tal como “num passe de mágica”, os tribunais superiores passam a considerar a violação a uma decisão final em prazo irrazoável um direito básico e fundamental dos administrados, conforme se constata pela leitura de parte da decisão proferida no pedido de Habeas Corpus nº 85.237<sup>98</sup>, julgado pelo Supremo Tribunal Federal.

No Brasil, diferente do que se passa em Portugal, existem tribunais judiciais em duas esferas: a Federal e a Estadual. Disso decorre que tanto a

---

somente depois que a parte, por intermédio do Escrivão, requerer ao magistrado que determine a providência e este não lhe atender o pedido dentro de dez dias.”

<sup>97</sup> Artigo 5º, LXXV – “o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença”

<sup>98</sup> “O excesso de prazo, quando exclusivamente imputável ao aparelho judiciário – não derivando, portanto, de qualquer fato procrastinatório casualmente atribuível ao Réu.- traduz situação anômala que compromete a efetividade do processo, pois, além de tornar evidente o desprezo estatal pela liberdade do cidadão, frustra um direito básico que assiste a qualquer pessoa: o direito à resolução do litígio, sem dilações indevidas (CF, art. 5º, LXXVIII) e com todas as garantias reconhecidas pelo ordenamento constitucional (...)” (HC 85.237, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 17/03/2005, Plenário, Diário de Justiça do dia 29/04/2005.)

União, ente federativo maior, como os Estados, podem vir a ser responsabilizados pela demora excessiva no julgamento de uma demanda.

Tal fato é relevante, em razão das regras internas de distribuição de competência. Se houver morosidade do julgamento de uma causa proposta perante o Tribunal de Justiça de um Estado da federação, buscar-se-á, no Código de Organização e Divisão Judiciária daquele Estado, qual o juízo competente para apreciar o litígio, uma vez que o poder público estadual, via de regra, é julgado perante um juízo especializado. Ao passo que, se houver demora no julgamento de um processo que tramita na Justiça Federal, a União será Ré num processo a correr junto a uma das varas comuns federais, dentro dos limites territoriais de competência.

Justifica-se a importância dessa distinção, porquanto pode haver, por exemplo, um processo em que se postule a condenação do Estado do Rio de Janeiro pela demora de sua justiça em prestar uma resposta a um processo no tempo devido. Concomitantemente, pode existir um processo externo, perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, pelos mesmos fatos do processo que tramita perante a justiça brasileira. Neste caso, o demandado será a República Federativa do Brasil, composta pela união indissolúvel dos entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Já a doutrina brasileira, felizmente, tem caminhado no mesmo sentido da europeia e, ao que parece, do resto do mundo, entendendo que o Estado deva ser responsabilizado e condenado a indenizar os lesados pela morosidade da justiça.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> MORAES, Guilherme Peña, *Curso de Direito Constitucional*, ed. Impetus. Niterói – RJ. 2008, p. 444: “Demais disso, o direito a razoável duração do processo indicia a possibilidade de responsabilização civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional, em virtude da transgressão do dever jurídico originário ou primário de disponibilização de tutela adequada, efetiva e tempestiva das necessidades de direito material, a despeito da jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal, *exempli gratia*: “a atividade jurisdicional do Estado, manifestação de sua soberania, só pode gerar a responsabilidade civil quando exercitada em detrimento de preceitos legais” (STF, RE n. 32.518, Rel. Min. Aliomar Baleeiro, J. 21.06.1966, DJU 23.11.1966) e “o Estado não é civilmente responsável pelos atos do Poder Judiciário, a não ser nos casos expressamente declarados em lei, porquanto a administração da justiça é

O direito brasileiro, no rumo das orientações seguidas também pelo direito português, exige do lesado, apenas, a demonstração do nexo de causalidade e do dano (prejuízo pela demora no julgamento de seu processo), não sendo necessário perquirir pelos meandros da existência ou não dos elementos subjetivos – culpa ou dolo – ainda que o caso se enquadre em atuação omissiva do Estado.

A questão de saber se o Poder Público, no caso de violação ao direito a uma decisão em prazo razoável, responderá conforme a teoria subjetiva ou objetiva, também não é pacífica.

Grande parte da doutrina brasileira que se debruça sobre a matéria em foco, alega que, em se tratando de responsabilização do Estado pela morosidade na prestação jurisdicional, tal responsabilidade seria objetiva<sup>100</sup><sup>101</sup>. Argumenta a aludida corrente, para tanto, que o atuar da administração geraria riscos para os administrados e que, como tal atividade é exercida em favor de todos, seus ônus também devem ser por todos suportados.

Há, em contrapartida, entendimento de que a responsabilidade do Estado pela morosidade na prestação jurisdicional deveria ser tratada pela Teoria Subjetiva, uma vez que se estaria diante de fato omissivo no dever de

---

um dos privilégios da soberania. Assim, pela demora da decisão de uma causa responde civilmente o Juiz, quando incorrer em dolo ou fraude, ou, ainda, sem justo motivo, recusar, omitir ou retardar medidas que deve ordenar de ofício ou a requerimento da parte.”

<sup>100</sup> Dentre outros, FILHO. Sérgio Cavalieri. *Programa de Responsabilidade Civil*, 2ª edição, São Paulo, Malheiros, 2000, p. 187 e NICOLITT, André Luiz Ob. cit., p. 107, para quem: “Por fim, há que se analisar a questão dos serviços judiciais. Este como serviço público, embora ligado intimamente a função jurisdicional, é no fundo atividade administrativa do poder judiciário e desta forma está submetido a responsabilidade objetiva, nos termos do artigo 37, parágrafo 6º da CRF/88.”

<sup>101</sup> TORRES, Andréa Soares, op. cit. p.55: “Porém, sob o prisma da proporcionalidade, que enseja a responsabilidade extracontratual moderada, impedindo não só os excessos, como as omissões (inoperâncias), as quais se configuram como uma violação do dever de agir proporcional, há um equacionamento teórico da problemática suscitada, de modo a permitir que o Estado responda objetivamente, tanto pelas ações, como pelas omissões. Neste contexto, interpreta-se do artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal, que há a responsabilidade da Administração Pública pelo dano antijurídico e desproporcional, independentemente de culpa ou dolo na configuração do nexo causal, inclusive nos casos de conduta omissiva, impondo-se ao Estado o ônus da exclusão do nexo causal.”

julgar. Tal posição é sufragada pela doutrina clássica, capitaneada por José dos Santos Carvalho Filho<sup>102</sup>.

Com respeito à discussão desta questão, este estudo tende a acompanhar a doutrina clássica, por considerar, a necessidade de se aferir a culpa pela demora na prestação do serviço, estando, portanto, diante de responsabilidade subjetiva (*faute du service*). Reforça-se que por se tratar de falta do serviço, tal hipótese não está abrangida pela Teoria do Risco Administrativo. Dessa forma, deve o lesado fazer prova do funcionamento irregular da justiça, uma vez ser necessária a demonstração de que o serviço não funcionou adequadamente, como dele era esperado.

Acrescente-se que, no direito brasileiro, vigora o entendimento de que os atos omissivos cometidos pelo Estado são resolvidos com base na teoria administrativa da culpa do serviço.

Ora, conclui-se que, em se tratando da demora no julgamento de um processo, um fato omissivo estatal, estar-se-ia diante de uma responsabilidade subjetiva<sup>103</sup>, caracterizando-se um contrassenso a postura oposta adotada pela doutrina majoritária.

Está-se, em verdade, diante de falta do serviço – culpa do serviço – em que o aludido elemento é retirado do modo de agir do agente público,

---

<sup>102</sup> FILHO, José dos Santos. op. cit., p. 548: “Questão que ultimamente vem sendo arguida é a que consiste em saber se há responsabilidade civil do Estado pela violação do princípio da duração razoável do processo, previsto no artigo 5º, LXXVIII, da CF e introduzido pela EC 45/2004 (Reforma do Judiciário). Para alguns estudiosos, se a violação decorrer de falha no serviço judiciário ou em paralisações injustificadas do processo, o Estado está sujeito à responsabilidade objetiva, com base no artigo 37, § 6º da CF. Assim não pensamos, porém. Sem considerar a indeterminação do conceito – já que “duração razoável” é expressão fluida e sem densidade de exatidão – parece-nos que a ofensa ao referido princípio implicará sempre a investigação sobre a forma como se desenvolveu o serviço, de modo que a conclusão a que chegar o intérprete terá que enveredar pelo terreno da culpa do serviço. A hipótese é a de incidência da responsabilidade com culpa (ou subjetiva, se assim preferir)”.

<sup>103</sup> Neste sentido Jucovsky, op. cit. p. 68: “Tal se dá, principalmente, porque quando os danos se fundam na omissão do Estado, a exemplo do não funcionamento do serviço ou do seu funcionamento intempestivo ou ineficiente, deve-se fazer incidir a teoria da responsabilidade subjetiva. Assim, a responsabilidade estatal por ato omissivo decorre de fato ilícito de âmbito subjetivo.”

sendo visto como juízo de censura ao Estado que não prestou o serviço de forma adequada.

Com efeito, o jurisdicionado deve comprovar que a demora na prestação jurisdicional não foi razoável e que terá acontecido por culpa do Estado, ainda que não se necessite imputar a culpa a um ou a alguns agentes específicos. Além disso, que essa demora lhe acarretou prejuízos e que há interligação entre o fato e o dano.

#### **5.1- Relevância da identificação do (s) agente (s) estatal (is) violador (es) da razoável duração do processo para o direito de regresso**

Estabelecida a responsabilidade do Estado em ressarcir o lesado da violação ao direito à obtenção de um julgamento em prazo razoável e sem dilações indevidas, poderá o Poder Público voltar-se contra o agente causador do dano, por meio do exercício do direito de regresso, na tentativa de reaver deste último a importância que vier a ser desembolsada dos cofres públicos na composição do *quantum* indenizatório pago ao lesado, isso quando possível a identificação de um ou alguns agentes públicos perpetradores do ato.

O Poder Público responde de maneira exclusiva no caso de a violação à decisão em prazo razoável ser imputável exclusivamente à organização da máquina judiciária.

Há, no entanto, a possibilidade de o Estado responder solidariamente com o agente, no caso deste ter agido com dolo ou culpa.

Assim como em Portugal, caso seja possível a identificação de um responsável, torna-se um dever a busca pelo ressarcimento ao erário, por

conta do princípio da indisponibilidade do interesse público, não estando o ente público, sujeito a prazo prescricional para intentar a ação ressarcitória.<sup>104</sup>

O direito brasileiro, ao contrário do português, não divide a modalidade de culpa em leve ou grave, para fins de responsabilização do agente. No caso do direito de regresso da União e dos Estados em face dos causadores do dano, basta a existência de culpa ou dolo na conduta do funcionário, sendo irrelevante o seu grau.

Por óbvio, se o dano tiver sido causado por atividade estatal sem ser possível a identificação do agente (que é a tônica da maioria dos casos), o Estado será obrigado a reparar o dano, mas lhe será impossível exercer o direito de regresso contra qualquer funcionário ou agente.

No que concerne ao direito de regresso em face de magistrados judiciais, estes também só responderão se tiverem agido dolosamente, conforme preceitua o artigo 133 do Código de Processo Civil Brasileiro<sup>105</sup>.

## **5.2- Da jurisdição competente para o julgamento da ação de responsabilidade civil extracontratual do Estado pela mora na prestação jurisdicional: materialização desse direito**

A violação à razoável duração do processo no Brasil, como adiantado, enseja a possibilidade de os Estados ou a União Federal (entes estatais dotados de poder jurisdicional), poderem vir a ser condenados à reparação dos danos por meio de ação comum ordinária ou sumária.

---

<sup>104</sup> Constituição da República Brasileira, art. 37, parágrafo 5º: “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.”

<sup>105</sup> Artigo 133 do Código de Processo Civil Brasileiro: “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. (...)”

Tal demanda deverá ser ajuizada perante uma Vara Federal comum, no caso da União ser demandada; ou perante uma das Varas de Fazenda Pública, no caso dos Estados Membros responderem pela morosidade na prestação da justiça a depender da Organização Judiciária local<sup>106</sup>.

Como visto, no Brasil vigora o princípio da unicidade de jurisdição, não havendo uma justiça especializada administrativa. O que há, em verdade, é uma especialização dos juízos, existindo, na maior parte das justiças estaduais, um ou alguns juizes com competência específica para conhecer das ações em que seja parte o poder público. Já em relação à justiça federal, a União (ente público interno), responde nas varas comuns federais.

Via de regra, a ação de responsabilidade civil extracontratual em face do Poder Público tramitará pelo rito comum ordinário, como dito anteriormente.

Ressalte-se que, recentemente, com a edição de diversas leis que visaram à abreviação do processo, outras vias se abriram para o cidadão lesado ver efetivado o seu direito por meio de um processo julgado em prazo razoável, uma vez que, dependendo do valor da causa e de sua complexidade, a demanda deverá (a lei impõe a obrigatoriedade) ser ajuizada ou no Juizado Especial Federal – quando a violação se der no âmbito do poder judiciário da União; ou nos juizados da Fazenda Pública quando a violação se der em processo que tramite perante a justiça estadual<sup>107</sup>, dado que a competência de ambos é absoluta em causas cujo valor não seja superior aos 60 (sessenta) salários mínimos nacionais.

---

<sup>106</sup> No ordenamento jurídico brasileiro, as regras de divisão judiciarias constantes na Constituição preveem a divisão de competência por matéria de interesse federal, cujas ações em que seja parte a União Federal ou quaisquer de seus órgãos, serão julgadas pela Justiça Federal. Já no caso dos Estados, chega-se por exclusão à justiça estadual, havendo, no entanto, varas específicas para apreciar a matéria, quais sejam, Varas de Fazenda Pública, conforme artigo 92 e seguintes da Consituição.

<sup>107</sup> Para uma melhor compreensão do tema, remete-se a lei 10.259/2001 (criou os juizados especiais federais) e 12.153/2009 (criou os juizados especiais da Fazenda Pública).

### **5.3- Da relevância e influência da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) no ordenamento jurídico interno**

O sistema americano de direitos humanos, como qualquer outro, é vocacionado para o fortalecimento da tutela e das garantias dos direitos humanos dentro do ordenamento dos países que a ele estejam vinculados. Isso significa que tal como as demais Cortes ou Tribunais de Direitos Humanos, a Corte Interamericana tem como pressuposto fomentar a salvaguarda dos direitos humanos e também o de impedir o retrocesso do sistema de proteção desses direitos no interior dos países membros.

Para tanto, e inspirando-se em uma série de outros preceitos universais, foi aprovada em 22 de Novembro de 1969, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, mais conhecida como Pacto de San José da Costa Rica.

A Convenção Americana de Direitos Humanos, ratificada pelo Brasil mediante o Decreto n° 678, de 06/11/1992,<sup>108</sup> apresenta, expressamente, norma relativa à proteção do direito à prolação de uma decisão judicial em prazo razoável.<sup>109</sup>

O reconhecimento da jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos por parte do Brasil ocorreu em 10 de Dezembro de 1998, através do Decreto Legislativo n° 89. Porém, apenas em 2002, por intermédio da promulgação do Decreto n° 4.463, de 8 de Novembro, a mesma entrou em vigor no direito brasileiro.

---

<sup>108</sup> O depósito por parte do governo brasileiro da carta de adesão a Convenção aconteceu no dia 25 de Setembro de 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm)

<sup>109</sup> Artigo 8°, 1: "Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou um 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."

Entretanto, e não obstante a obrigatoriedade de cumprimento por parte do Brasil das normas previstas na CIDH, tem-se verificado um retrocesso na defesa dos direitos humanos e para o que interessa, da violação ao direito a um julgamento rápido das demandas judiciais.

Para aferir a razoabilidade ou não do tempo de demora de um processo, a Corte vale-se das mesmas pautas interpretativas do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem<sup>110</sup>, o que demonstra a relevância e o alcance global atingido pelas pautas interpretativas estabelecidas pelo TEDH.

Além disso, segundo determinação do artigo 68<sup>111</sup> da Convenção Americana de Direitos Humanos, os Estados-Partes comprometem-se a cumprir as decisões emanadas da Corte.

No que toca ao cumprimento das decisões emanadas pela Corte, pouco importa se a demora na prestação jurisdicional ocorreu na esfera de um Tribunal Estadual ou Federal, uma vez que é a República Federativa do Brasil (órgão de soberania) que sempre responderá perante o Tribunal Internacional pela violação ao direito do cidadão. Também não importará à Corte como e nem por qual ente estatal, essa decisão será apreciada e cumprida no plano interno.<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> “La Corte aplicó el test de plazo razonable, para lo cual se valoraron los cuatro elementos que la jurisprudencia ha establecido para determinar la razonabilidad del plazo: a) complejidad del asunto; b) actividad procesal del interesado; c) conducta de las autoridades judiciales, y d) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.” (Furlan y Familiares vs. Argentina, sentencia de 31 de Agosto de 2012). A Corte considerou ainda que esse caso extrapolou a razoabilidade da apreciação judicial, uma vez que a justiça argentina terá demorado aproximadamente 12 anos e três meses para ultimar o julgamento da demanda.

<sup>111</sup> Artigo 68: “Os Estados Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes”

<sup>112</sup>CEIA, Elenora de Mesquita. *A Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Desenvolvimento da Proteção dos Direitos Humanos no Brasil*, in *Revista da Emerj*, Rio de Janeiro, v. 16, n° 61, jan-fev-mar de 2013 p. 136 “Em caso de condenação, a Corte ordena ao Estado tão somente que cumpra a decisão, não se dirigindo, em particular, a um dos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) da esfera federal, estadual ou municipal. Isso porque o Estado como um todo é o destinatário da obrigação internacional. Assim, não cabe à Corte determinar como decisão será executada, mas sim ao próprio Estado, que deverá executar a sentença da forma mais apropriada possível ao caso.”

A força legal das decisões da Corte decorre da ratificação pelo Brasil da CADH, assim como do reconhecimento da competência contenciosa da Corte pelo país, resultando, portanto, de um ato voluntário do Brasil, mesmo porque a aceitação da jurisdição da Corte Internacional é facultativa, não havendo qualquer subordinação das decisões à soberania dos países membros.

Desde a ratificação pelo Brasil da CADH e do reconhecimento voluntário da jurisdição da Corte, o cumprimento das decisões proferidas pela CIDH são portanto obrigatórias no direito interno.<sup>113</sup>

No entanto, ainda se verifica no Brasil grande dificuldade do cumprimento das normas internacionais, invocando-se invariavelmente a questão da soberania nacional e da colisão das decisões proferidas com o ordenamento jurídico interno, talvez pela pouca cultura de abertura internacional que o país possui.

No que concerne à CADH, uma das hipóteses para assegurar o seu integral cumprimento na ordem jurídica interna poderia ser o de conferir a ela o status de norma constitucional. Isso porque, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, foi atribuída às convenções internacionais de direitos humanos hierarquia constitucional, desde que cumpridos os requisitos de aprovação de Emendas à Constituição.<sup>114</sup>

Mesmo assim, como já anteriormente afirmado, o Brasil está obrigado a cumprir integral e irrestritamente as normas contidas na CADH e as decisões proferidas pelo CIDH, sob pena de sanções internacionais. Diferente

---

<sup>113</sup> Idem. pp. 135 e 136 “A aceitação da jurisdição de uma corte internacional é facultativa, mas uma vez reconhecida formalmente a competência de tal organismo, o Estado se obriga a implementar suas decisões, sob pena de responsabilidade internacional. As sentenças da Corte não necessitam de homologação do Superior Tribunal de Justiça (STJ), conforme o artigo 105 I “i” da CF, pois se baseiam em normas internacionais incorporadas ao direito brasileiro. Assim, a norma externa já foi recepcionada pelo ordenamento jurídico doméstico, não sendo necessária nova verificação de sua compatibilidade com o direito nacional. Em suma, após o reconhecimento formal da jurisdição da Corte pelo Brasil, as suas sentenças passam a equivaler a um título executivo judicial, produzindo os mesmos efeitos jurídicos de uma sentença proferida pelo Judiciário nacional”

do que ocorre em âmbito europeu, não existe na CADH qualquer previsão a permitir a expulsão de um país descumpridor das determinações da Corte, fazendo com que não haja uma medida mais drástica para o incumprimento.

Outra grande crítica que se faz ao sistema interamericano repousa na questão referente à legitimidade ativa para a postulação perante à Corte, ao contrário do que ocorre no sistema europeu, em que os cidadãos têm acesso direto ao TEDH.

No sistema vigente perante a Corte Interamericana, apenas os Estados-Partes e a Comissão possuem legitimidade para submeter ao Tribunal um caso de violação aos direitos humanos.<sup>115</sup>

Para que uma petição seja aceita pela Comissão e levada ao julgamento da Corte, deverá o requerente descrever os fatos, as violações e os respectivos lesados, mencionado o Estado responsável pela violação e as comprovações de que os meios internos do Estado para o combate à violação tenham sido efetivamente esgotados, aplicando-se aqui também o princípio da subsidiariedade.

Antes, porém, de o processo chegar à apreciação da Corte, a Comissão tentará uma composição da controvérsia apresentada. Em não sendo possível, emite recomendação ao Estado visado, para sanar a violação. Apenas no caso de descumprir tais recomendações e estando diante de uma patente violação aos direitos humanos, a Comissão faz o envio do caso para julgamento da Corte.

Portanto, o sistema em vigor baseia-se no pressuposto de que qualquer pessoa, grupo de pessoas ou entidades não governamentais, legalmente constituídas em um ou mais Estados membros da Organização podem apresentar à Comissão Interamericana requerimentos, em que estejam caracterizadas violações aos direitos humanos ou garantias em vigor na

---

<sup>115</sup> Artigo 61º, nº 1: “Somente os Estados Partes e a Comissão têm direito de submeter caso à decisão da Corte.”

Convenção Americana de Direitos Humanos. Entretanto, anseia-se pela possibilidade de ser conferida legitimidade ativa para postulação das pessoas directamente à Corte, conforme ocorre no sistema europeu, em que os cidadãos têm acesso directo ao TEDH, o que reflete na quantidade de decisões proferidas relativas ao tema em relevo.

Destaca-se que a prestação jurisdicional em tempo razoável, dentre os direitos humanos defendidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, encontra-se na pauta da Comissão (ainda que não tanto como esperado), demonstrando disposição em cobrar celeridade e eficiência dos tribunais. Cita-se, como exemplo, o caso “Ximenes Lopes x Brasil”. Neste, o Brasil foi responsabilizado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, por não ter reparado em tempo razoável os danos morais e materiais sofridos pelos parentes da vítima, que havia sido internada em uma instituição psiquiátrica privada localizada no Estado do Ceará e lá faleceu<sup>116</sup>.

Especificamente, o caso referiu-se à internação do Sr. Damião Ximenes Lopes numa clínica psiquiátrica em Sobral, Estado do Ceará. Ali, e após ter sido espancado pelos auxiliares de enfermagem, veio a falecer. O laudo da autópsia declarou que a morte havia decorrido de paragem cardiorrespiratória.

A partir de então, iniciou-se a luta da família de Damião pelo esclarecimento real e cabal da causa de seu óbito. O instituto médico legal de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, em autópsia realizada, não conseguiu determinar a causa da morte.

A família requereu aos órgãos competentes o descredenciamento e o fechamento da clínica, bem como uma indenização por danos não patrimoniais, em reparação ao ocorrido. Como nenhum resultado prático foi alcançado, acionaram a Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

---

<sup>116</sup> BARBOSA, Caio Márcio Melo. *A Constitucionalidade da Federalização de Graves violações a direitos humanos*. In Forum Administrativo – FA, Belo Horizonte, 2011, nº 125, pp. 20-33.

Na petição apresentada à Comissão, a família denunciou o Brasil pelo suposto cometimento da violação dos seguintes direitos: a) à vida; b) à integridade pessoal; c) à proteção à honra e à dignidade de Damião e d) ao recurso judicial, afirmando não terem sido as garantias judiciais efetivas e integralmente satisfeitas.

Ao receber a denúncia, a Comissão solicitou esclarecimentos ao Estado brasileiro. Diante da omissão e silêncio do mesmo, admitiu a denúncia apresentada, convidando as partes a realizarem uma composição amigável, conforme estipulado na Convenção.

Diante de nova inércia do Estado brasileiro, a Comissão elaborou um relatório para que o país adotasse uma série de medidas para reparar os danos, enviando-o ao Brasil e fixando prazo para seu cumprimento. O Brasil apresentou resposta com um relatório a informar ter dado cumprimento a algumas medidas sugeridas pela Comissão e contestando outras. Diante de tal resposta, a Comissão remeteu o caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

No que pertine ao presente trabalho, dentre outras violações cometidas pelo Estado brasileiro no caso em apreço, a Corte decidiu que não foi respeitada a razoabilidade do prazo para que os tribunais nacionais decidissem o caso e concedessem ou não uma indenização ressarcitória à família.<sup>117</sup>

Tal caso guarda especial relevância por ter sido o primeiro em que o Estado brasileiro foi Réu perante a Corte e tendo justamente sido condenado pela morosidade do judiciário em dar uma resposta integral e efetiva aos lesados.

---

<sup>117</sup> Para um melhor estudo sobre o tema, Caso Ximenes Lopes x Brasil – Corte Interamericana de Direitos Humanos, disponível em: [http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/narrativa\\_final\\_-\\_ximenes.pdf](http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/narrativa_final_-_ximenes.pdf)

Infelizmente, o Estado brasileiro tem sido pouco acionado junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos, o que não ajuda na mudança de mentalidade interna, quanto à aceitação das decisões internacionais proferidas contra o país.

## 6- A CRISE DA JUSTIÇA – O DIREITO DE ACESSO AOS TRIBUNAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO DE PORTUGAL E DO BRASIL

É pacificamente aceito que a justiça, de uma maneira geral, está em crise, sendo tal adversidade fruto de um complexo de elementos históricos e práticos, que contribuem para a má prestação da justiça e para a demora no julgamento dos processos, o que macula a sua imagem perante os jurisdicionados.<sup>118</sup>

Importa reconhecer que, essa crise que assola o judiciário não pode ser vista como um fenômeno isolado, mas como parte integrante da própria crise do Estado<sup>119</sup>.

O professor CANOTILHO, já em 1990, alertava para esse fato, ao aduzir que<sup>120</sup>: “O Estado como produto da modernidade é concebido como instância superior dotada da coação física legítima, no sentido weberiano, está em crise no seu sentido mais estruturalmente profundo: não assegura a ordem, não tem meios para tornar eficazes os instrumentos mais enérgicos do sistema jurídico – as sanções penais; existe uma “dissolução do sistema” a ponto de tornar indefesos os funcionários – em especial os juízes – que guardaram o

---

<sup>118</sup> Neste sentido veja-se FONSECA, Graça e SILVA, Mariana Vielra da, Políticas públicas de justiça, in *Políticas Públicas em Portugal*. Organizado por Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva, INCM, p.187, ressaltando que: “Nos últimos anos, foi se tornando cada vez mais frequente ouvir falar na crise da justiça. A morosidade processual, os problemas de acesso e a crescente pressão mediática muitas vezes centrada em alguns casos com mais visibilidade criaram um consenso sobre a coexistência de problemas relacionados com a qualidade e a eficiência, bem como com a permanência de problemas de funcionamento e de eficácia desta área de intervenção de políticas públicas.”

<sup>119</sup> Neste sentido, vejam-se os ensinamentos de Fernando Ruivo, que traça essa relação: “O aparelho judicial faz parte do próprio Estado enquanto instituição específica para a persecução de uma atividade inserida na unidade de todo um tipo de ação que o Estado representa e na qual se consubstancia. O chamado poder judicial encontra-se assim estreitamente ligado ao funcionamento do Estado como um todo, constituindo mais ou menos “poder” consoante as formas ou tipo de Estado a que se encontra conectado, inserindo a sua atividade global na atividade política mais vasta que o Estado desempenha, acompanhando na sua especificidade a unidade interventora e ordenadora deste último”. (in RUIVO, FERNANDO. *Aparelho Judicial, Estado e Legitimação*, apud FARIA, José Eduardo (Org. *Direit e Justiça: A função social do Judiciário*, São Paulo, Ed. Atica, 1994, p. 71).

<sup>120</sup> CANOTILHO, JOSÉ GOMES. *Crise do Poder Judiciário: Anais da XIII Conferência Nacional da OAB*. 1990.

“sentido de Estado”. Aqui, a crise do poder judicial não tem autonomia; é um epifenômeno da crise do Estado.”

A crise da justiça, portanto, é parte indissociável da crise do Estado social.<sup>121</sup>

Com o encerramento da Segunda Guerra Mundial, o mundo experimentou uma drástica mudança relativa ao surgimento de novas garantias aos cidadãos. Novas organizações e Cartas internacionais que visavam salvaguardar os direitos humanos surgiram em âmbito internacional, tal como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, datada de 1948.

De tais fontes internacionais emergiu, então, um novo contexto de tutela dos direitos humanos. Essas novas tutelas irradiaram efeitos e preceitos para o direito interno de uma série de nações, que construíram o seu ordenamento jurídico na base da dignidade da pessoa humana e no respeito aos direitos fundamentais dos jurisdicionados.

Vale ressaltar que este arcabouço internacional de direitos humanos visou também à proteção ao direito à decisão judicial em tempo adequado, propagando para o direito interno da maioria dos países democráticos esta determinação.

Nos âmbitos português e brasileiro, as constituições de 1976 e 1988, respectivamente, nasceram após o renascimento da democracia em ambos os países, com a ruptura do modelo ditatorial. Por isso mesmo, ambas as cartas fundamentais, na esteira de outros países democráticos, sedimentaram os direitos fundamentais dos cidadãos, dentre os quais está englobado o direito de acesso aos tribunais.

---

<sup>121</sup> “(...) a crise do Estado social surge, então, em resultado de um conjunto de circunstâncias que vêm mostrar as limitações desse modelo de organização estadual para responder a novas exigências de carácter político económico e social.” SILVA, Vasco Pereira. *Em busca do acto administrativo perdido*. Tese de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas apresentada à Universidade Católica Portuguesa.. 1995 p. 130

As referidas constituições também foram influenciadas pelo chamado “*constitucionalismo transnacional*”<sup>122</sup> surgido no Pós-Segunda Guerra Mundial, com a criação de entidades supranacionais para defesa dos direitos humanos. Logo, adequam-se as cartas à nova ordem internacional que outorga aos cidadãos direitos fundamentais que devem ser respeitados pelo Estado.

O Estado social, como vetor e agente da promoção social e económica, gerou um modelo estatal hiperatrofiado, intervencionista, sendo o ente estatal praticamente um “garantidor universal dos cidadãos”, pela concessão de uma gama enorme de direitos e de garantias<sup>123</sup>.

Aqui se coloca um dos cerne da questão da crise. Ao pretender conceder amplo acesso e garantias aos administrados, o Estado acaba por elevar o custo de manutenção da máquina estatal, burocratizando sobremaneira o seu funcionamento, gerando ineficiência dos serviços administrativos.

O novo modelo estatal, denominado de estado pós-social, infraestrutural ou gerencial, ainda detém o monopólio da persecução do interesse público. Porém, para tal realização se materializar com mais eficiência, o Estado necessita do auxílio da coletividade de particulares, alargando a sua relação com a iniciativa privada, por intermédio das privatizações ou desestatizações das empresas e dos serviços públicos.

Para além disso, com a necessidade de se adequar aos novos tempos, que prezam pela eficiência, eficácia e pelo enxugamento do Estado, houve a necessidade de proceder à redução dos gastos públicos o que justifica

---

<sup>122</sup> OTERO, Paulo. *Instituições Políticas e Constitucionais*, vol. I. Almedina, Setembro de 2007 p. 367

<sup>123</sup> Jorge Miranda explica de forma mais didática as garantias concedidas pelo Estado-social: “Na Europa a sua época de ouro vai desde 1945 até aos anos 80, com abonos familiares, segurança social abrangendo todas as vicissitudes das vidas das pessoas, serviço nacional de saúde geral e gratuito ou tendencialmente gratuito, garantia de acesso de todos aos graus mais elevados do ensino, segundo as suas capacidades e independentemente das condições económicas, políticas de pleno emprego, garantia do mínimo existencial, etc.” Explica ainda o autor os factores que levaram a queda do Estado social e o nascimento do Estado social. MIRANDA, Jorge. *Os novos paradigmas do Estado Social*. p.5, disponível em: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/1116-2433.pdf>

maior distribuição de seus serviços ao sector privado.

Portanto, o estado pós-social vê-se diante de um novo enquadramento relativamente aos serviços em geral e de um novo modelo de gestão pública, para o que aqui interessa, o de justiça, devendo dotá-la de um aparato que lhe conceda maior eficiência, desburocratização e efetividade.

Surgiu, então, a obrigação dos Estados de promoção e guarda dos direitos humanos. Impõe-se o dever de sanar as suas deficiências na efetivação desses direitos e mais especificamente na busca de uma melhoria à administração da justiça.<sup>124</sup>

A visão atual da eficiência e efetividade da justiça, passa - como é óbvio - por uma justiça prestada em tempo materialmente adequado, direito fundamental dos cidadãos e norma jurídica vinculante, no sentido de que deve servir de parâmetro aos poderes públicos, e não como mera “declaração de direitos.”

Voltando ao que se disse em relação à crise do poder judiciário estar atrelada à crise estatal, um ponto que se considera importante destacar é o seguinte: na medida em que o Poder Judiciário é parte integrante do Estado e está estruturado juntamente aos demais poderes da República (Executivo e Legislativo), depende sobremaneira, pela dinâmica do funcionamento do Estado, daqueles demais poderes para sobreviver de forma saudável e eficaz.

De nada adianta, por exemplo, uma decisão judicial proferida tempestivamente, de forma imparcial, e atenta aos princípios legais se a Administração obstar ou demorar a cumpri-la ou se o Poder Legislativo interferir ou limitar inadequadamente a sua atuação<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> WATANABE, Kazuo, apud DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Reforma da Reforma*. 2. Ed., São Paulo Malheiros Editores, 2002, p. 29, refere que: “efetividade, tempestividade e justiça são os predicados essenciais sem os quais não é politicamente legítimo o sistema processual de um país.”

<sup>125</sup>A esse respeito, importante aludir à lição de Fernando da Fonseca Gajardoni (*in* GAJARDONI, Fernando da Fonseca. *Técnicas de aceleração do processo*. São Paulo, ed. Lemos & Cruz, 2003), que diz, em relação ao Judiciário, que: “O Poder Executivo não lhe reconhece força alguma; nega impunemente o cumprimento de suas sentenças, não cumpre

Muito embora vigore o princípio da separação dos poderes, este princípio, muitas vezes, é descumprido de forma explícita em um sem-número de situações, o que desacredita o Poder Judiciário com o cidadão comum e incute a imagem de que este poder é “menor” em comparação aos outros dois poderes da República.

### **6.1- Do maior acesso da população à justiça e à informação.**

Assiste-se, nas últimas décadas, à superlotação dos tribunais. São milhares de processos ajuizados todos os anos, na tentativa de solucionar questões que, na maior parte das situações, poderiam – e deveriam – ser resolvidas extrajudicialmente.

Este crescimento da procura aos tribunais decorre de maior conscientização da população relativamente aos seus direitos, que passaram a ser mais densamente tutelados, como mencionado anteriormente, após a Segunda Guerra Mundial. Nesse período, os Estados tiveram que se adequar à nova realidade mundial, em especial à extensa quantidade de novos direitos concedidos aos cidadãos, tais como a densificação dos direitos humanos. Por não conseguir fazer frente à nova ordem jurisdicional que imperava, ocorreu uma “crise de asoberbamento” do poder judiciário forçando a procura de novas saídas para estancar a morosidade.

E, para além disso, o aumento populacional, o progresso científico e tecnológico, a internacionalização da economia dos países, o maior acesso das pessoas à informação, com a mídia noticiando todo e qualquer atuar dos

---

os precatórios (nem de natureza alimentar), e tampouco oferece o concurso da força policial, quando necessário. Pior, serve-se despudoradamente do Poder Judiciário para mascarar o seu crônico problema de caixa.(...) O Legislativo, se reconhecesse alguma autoridade ao Judiciário, não limitaria de forma tão excessiva seus gastos, através da Lei de Responsabilidade Fiscal, e também não anistiaría infratores de multas aplicadas pela Justiça trabalhista e eleitoral. (2003, p. 21-22).

tribunais, <sup>126</sup> produziram novas modalidades de conflitos e, por conseguinte, maior procura pelos serviços jurídicos, congestionando o poder judiciário, que deveria ter se preparado humana e tecnologicamente para as novas exigências.

Ademais, esse volume de ações que sobrecarrega o judiciário se deve, ainda, ao fato de as partes pouco ou quase nada tentarem se conciliar antes de levar o conflito à análise do judiciário. Acrescente-se a isso, o fato de as leis terem flexibilizado sobremaneira o acesso à justiça. Soma-se a tais fatos as vultosas indenizações concedidas, neste caso pelos tribunais brasileiros, que atraem pessoas em busca de ganhos elevados e indevidos.

Nesse sentido, o papel de administrar a justiça ganha ainda mais relevo, porquanto, apesar de não ser simples arrumar uma solução para o problema, conviver com uma justiça morosa é muito danoso, pois não garante ao cidadão o direito fundamental de acesso à justiça em sua plenitude.

Por isso, não parece pretensioso tratar o direito a uma decisão jurisdicional em prazo razoável como direito subjetivo dos cidadãos, pois os jurisdicionados têm o poder/dever de exigir direitos e comportamentos do poder público para a sua efetivação, em especial os litigantes.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> Neste sentido OTERO, Paulo. *A crise na concretização* (...) op. cit. p.163: “Neste específico campo, sem prejuízo da realidade dos factos, a verdade é que também os meios de comunicação social, em especial a televisão, têm um especial protagonismo na formação de uma convicção de “crise da justiça” junto da opinião pública(...) Sem que se diga que a “crise da justiça” é um produto directo dos *media*, a verdade é que foram os meios de comunicação social que formaram uma opinião pública dominante sobre a matéria: esta crise é, por consequência, também um produto da modernidade dos meios de comunicação.”

<sup>127</sup> Neste sentido, confira-se a doutrina espanhola de José Sendra: “*En una primera aproximación el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas puede concebirse como un derecho subjetivo constitucional, de carácter autónomo, aunque instrumental del derecho a la tutela, que asiste a todos los sujetos del Derecho Privado, que hayan sido parte en un procedimiento judicial y que se dirige frente a los órganos del Poder Judicial, aun cuando en su ejercicio han de estar comprometidos todos los demás poderes del Estado, creando en él la obligación de satisfacer dentro de un plazo razonable las pretensiones y resistencias de las partes o de realizar sin demora la ejecución de las sentencias.*”: SENDRA, José Vicente Gimeno, Op. cit.p. 47.

Com efeito, tal demora, além de violadora de direitos fundamentais, gera nos cidadãos desconfiança quanto à prestação da justiça pelo Estado, ferindo com isso à própria dignidade da pessoa humana.<sup>128</sup>

Reforça-se: os tribunais enfrentam uma séria crise no que diz respeito à forma como estão estruturados, escancarando toda a sua incapacidade em atender adequadamente à sociedade.

## **6.2- Possíveis soluções:**

Uma visão contemporânea da justiça contempla maior interação entre diversos agentes para solucionar ou minorar o problema da morosidade e diminuir a percepção negativa da população quanto aos serviços judiciários.

Como se disse, tal percepção tem sofrido influências ao longo do tempo e pode ser, em parte, explicada pelo maior acesso da população ao poder judiciário, o que gera a necessidade de constante aperfeiçoamento da legislação, redução na burocracia e aumento nos investimentos de ordem material e pessoal.

A situação da crise da justiça, como óbvio, não se resolve apenas com a alteração de leis, mas sim com investimento humano, tecnológico, na melhor formação jurídica, com foco na ética processual, com juízes e funcionários judiciais melhor preparados para trabalhar de maneira mais eficiente<sup>129</sup>.

---

<sup>128</sup> ARNAUT, António. *Justiça e Cidadania*. In: *O discurso judiciário, a comunicação e a justiça*, Conselho Superior da Magistratura, V encontro anual de 2008, p.17-32: “A crise da justiça de que tanto se fala, é apenas um aspecto da crise social reinante, resultante do descrédito das instituições, da erosão dos mais elementares princípios éticos e da quebra de uma espécie de ‘contrato cívico’, que nos mandava respeitar os mais velhos, os mais frágeis e os que desempenhavam uma relevante função social, de entre os quais contavam os professores e juízes.”

<sup>129</sup> Quanto aos males que a falta de eficiência no judiciário pode gerar Cappelletti assevera que: “Um Ministério Público que opere com as mesmas qualidades profissionais dos juízes é, inevitavelmente, pouco eficiente: e a ineficiência é contrária, não favorável, aos interesses da sociedade – “dos governados” – traduzindo-se também, como demonstra a penosa realidade

Infelizmente, existem autores, especialmente no Brasil, que entendem que a prestação da justiça em tempo adequado reveste-se, somente, de um carácter programático<sup>130</sup>, o que, em verdade, violaria o preceito atual de que qualquer norma jurídica goza de positividade, autonomia e obrigatoriedade de cumprimento. E mais, já se demonstrou ao longo deste trabalho a importância e a materialidade desse direito, que é inclusive garantidor de uma série de outros.

Nesses termos, pode-se também considerar que o direito a um processo equitativo e em prazo razoável pode levar à efetivação ou não de outros direitos fundamentais, liberdades e garantias previstos na constituição. Aliás, tal direito como já afirmado, encontra-se inserido na garantia constitucional de acesso aos Tribunais.<sup>131</sup>

É certo, ainda, que a compreensão e a resolução do problema da morosidade da justiça não passam, apenas, pela edição de leis “desburocratizantes”, antes, porém, demandam a análise e o esforço multidisciplinar de vários agentes.<sup>132</sup>

Mostrou-se primordial a realização de reforma administrativa ampla, atenta à nova concepção dos serviços de justiça, que vem evoluindo gradualmente. As tentativas de implementação da eficiência nos tribunais e nos meios empregados serão vistos de maneira separada em Portugal e no

---

italiana, em recentes condenações da Corte Europeia de Direitos do Homem, em razão da lentidão dos processos e do longo período de prisões preventivas, em contraste com os interesses das partes.” CAPPELLETTI, Mauro. Processos, ideologias e sociedades. Vol. II, tradução, revisão e notas prof. Dr. Hermes Zanetti Junior, ed. Sergio António Fabris. Porto Alegre. 2010. p. 163

<sup>130</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva; JOBIM, Eduardo (Coordenadores). *O processo na constituição*. São Paulo, ed. Quartier Latin, 2008. P. 25-51.

<sup>131</sup> Nestes termos, veja-se Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, Proc. n.º 03576/08, Secção CA-2.º Juízo, Relator, Cristina Santos, data do acórdão: 10/05/2012: “(...) No ordenamento jurídico português vigente, o direito de acesso à justiça em prazo razoável constitui uma garantia inerente ao direito ao acesso aos tribunais e à tutela jurisdicional efectiva, sendo que a infracção a tal direito, constitui o Estado em responsabilidade civil extracontratual - cfr. arts. 22.º da CRP e 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.”

<sup>132</sup> Diogo Freitas do Amaral esclarece que a questão da morosidade da justiça requer imenso tratamento interdisciplinar, com contribuições de sociólogos, politólogos, economistas e gestores. AMARAL, Diogo Freitas do. “A crise da Justiça” in: *Análise Social* (Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa), volume XXV, n.º 154-155, Verão 2000, p. 247-257

Brasil.

A título de ilustração: o direito à vida, poderá ser observado ou violado, a depender da tempestividade da justiça. Imagine-se um cidadão que acorre ao judiciário, como a última saída para a concretização de seu direito de receber uma medicação essencial para a manutenção de sua vida. Se o seu pedido demorar a ser apreciado pelo judiciário, levando à morte do seu titular, restará perecido o seu direito fundamental: a vida.

O direito a uma prestação jurisdicional em tempo adequado não se esgota em âmbito judicial, transcendendo para as demais esferas de governo, ou esferas privadas, direta, ou indiretamente envolvidas pela decisão proferida pela justiça. Em algumas hipóteses, a decisão judicial apenas poderá se materializar com algum outro ato externo.

E para se evitar isso, o juiz pode se valer de alguns mecanismos, como a imposição de multa por descumprimento da ordem judicial, ou mesmo pena de prisão por este descumprimento. Ao fim e ao cabo o que está aqui presente é a necessidade de que se impere a celeridade na prestação jurisdicional.

Não é demais afirmar que existe uma responsabilidade mediata dos poderes legislativos e executivos pela elaboração de leis e de fomento de políticas públicas para minorar ou relevar o mal da morosidade da justiça. Neste sentido, Sendra: “el derecho, previsto en el artículo 24.2, se proyecta creando las obligaciones del Poder Ejecutivo y Legislativo de incrementar notablemente el numero de plantillas orgánicas y de realizar e en nuestros Códigos procesales las reformas oportunas, tendentes a la consagración del principio de aceleración («Beschleunigungsprinzip») del procedimiento.”<sup>133</sup>

A sobrecarga de trabalho dos juízes também contribuiu para a morosidade, tendo em vista o surgimento de novos direitos e garantias, seja com a criação de diversas Cartas internacionais a outorgar garantias aos cidadãos, seja pelo próprio.

---

<sup>133</sup> SENDRA, José Vicente Gimeno. op. cit. p. 53

### 6.2.1 – Em Portugal

A preocupação pela demora da justiça em Portugal, parece ter-se iniciado no século XV, com a célebre *Carta de Bruges*, escrita pelo Infante Dom Pedro, ao seu irmão Dom Duarte: “A justiça só parece reinar em Portugal no coração do Rei [D. João I] e de D. Duarte; e dá ideia que de lá não sai, porque se assim não fosse aqueles que têm por encargo administrá-la comportar-se-iam mais honestamente. A justiça deve dar a cada qual aquilo que lhe é devido, e dar-lho sem delonga”<sup>134</sup>

Ainda hoje, a justiça portuguesa vem experimentando enormes críticas por conta de sua demora na apreciação das demandas a ela subordinadas.<sup>135</sup>

No intuito de minorar a problemática da morosidade na sua justiça e criar um mecanismo de salvaguarda aos cidadãos lesados, Portugal ratificou a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, através da Lei nº 65/78, de 13 de Outubro, trazendo ao ordenamento jurídico interno a obrigatoriedade de se adaptar a determinação de que a justiça seja prestada em tempo adequado.

Também se podem citar, como exemplo de salvaguarda de uma justiça célere, as disposições contidas na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, de 18/12/2000. Não obstante seus efeitos tenham reflexos e influências meramente políticas, não apresentando força jurídica vinculativa, traçam os caminhos que os Estados Europeus devem prosseguir. O artigo

---

<sup>134</sup> Extraído do site: <http://umgrandehotel.blogspot.pt/2013/12/carta-enviada-de-bruges-pelo-infante-d.html>

<sup>135</sup> CRUZ, Nuno Gundar da. *Breves Considerações sobre a irreversibilidade por efeito da morosidade da Justiça, dos efeitos resultantes do decretamento da providência cautelar de tipo antecipatório in Julgar* – Edição da Associação Sindical dos Juizes Portugueses, Coimbra Editora, n. 19: “É hoje pacificamente aceite por todos aqueles que lidam diariamente com o sistema judicial português – actores judiciários em geral e meio universitário – que a Justiça em Portugal está em crise, e que um dos factores que mais contribui para esta crise é a morosidade da mesma, ou seja a “duração irrazoável ou excessiva do processo desnecessária à protecção as partes intervenientes.”

47º<sup>136</sup> da Carta prevê expressamente o direito a uma justiça temporalmente adequada.

Em nível europeu, são realizadas, com regularidade, avaliações quanto ao funcionamento da justiça dos países membros. Em 2014, a Comissão Europeia apresentou suas conclusões, demonstrando sua preocupação quanto à morosidade processual, citando as reformas realizadas por Portugal.<sup>137</sup>

A garantia à tutela temporalmente adequada foi alçada à preceito constitucional por meio da quarta revisão constitucional (LC nº 1/97), por intermédio da inclusão do artigo 20º, nº 4, na Constituição. Também foi considerada pela doutrina como uma das mais importantes inovações no ordenamento jurídico português, relativamente à criação de procedimentos mais céleres colocados à disposição dos cidadãos lesados pela demora no julgamento de seus processos.

Já na legislação infraconstitucional, igualmente aparece uma série de disposições em que a preocupação com a morosidade da justiça foi vista com prioridade. Dessas legislações, destaquem-se o nº 1, do artigo 2º<sup>138</sup>, do novo Código de Processo Civil e o nº 1, do artigo 2º<sup>139</sup>, do Código de Processos nos Tribunais Administrativos.

---

<sup>136</sup> Artigo 47º: “Toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelos direitos da União tenham sido violados tem direito a uma acção perante um tribunal. Toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido pela lei. Toda a pessoa tem a possibilidade de se fazer aconselhar, defender e representar em juízo.(...)”

<sup>137</sup> “Alguns Estados-Membros continuam confrontados com especiais desafios a nível da eficiência de seus sistemas de justiça. A morosidade dos processos em primeira instância, associadas as fracas taxas de resolução de um grande número de processos pendentes, chama a atenção para a necessidade de futuros melhoramentos. Apesar da recente adoção de reformas ambiciosas em certos Estados-Membros (por exemplo, Portugal), os seus efeitos não podem ainda refletir-se nos resultados dos painéis de Avaliação, já que os dados são, na sua maioria, de 2012.” – Disponível em: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-273\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-273_pt.htm)

<sup>138</sup> Artigo 2º, nº 1: “A proteção jurídica dos tribunais implica o direito de obter, em prazo razoável, uma decisão judicial que aprecie, com força de caso julgado, a pretensão regularmente deduzida em juízo, bem como a possibilidade de a fazer executar.”

<sup>139</sup> Art. 2º, nº 1: “O princípio da tutela jurisdicional efetiva compreende o direito de obter, em prazo razoável, uma decisão judicial que aprecie, com força de caso julgado, cada pretensão regularmente deduzida em juízo, bem como a possibilidade de o fazer executar e obter as providências cautelares, antecipatórias ou conservatórias, destinadas a assegurar o efeito útil da decisão.”

A causa da morosidade da justiça em Portugal contempla uma série de fatores, que, em conjunto, levam ao julgamento tardio das demandas.

O caso de Portugal não se distingue de alguns dos mais importantes países europeus. Espanha, França e Itália, também experimentam, em maior ou menor grau, problemas com a morosidade da justiça.<sup>140</sup>

Vale ressaltar que, nos últimos anos a entrada de processos, nos tribunais portugueses, tem sido superior àqueles encerrados, proporção esta que vem-se mantendo estabilizada, congestionando os tribunais.<sup>141</sup> Tal fato, pode ser explicado por uma maior litigiosidade das pessoas, ou pelo número insuficiente de colaboradores a trabalharem nos tribunais, ou a burocracia que ainda impera nos serviços de justiça. Não há um único fator para se explicar a morosidade nos tribunais portugueses.

Há ainda autores que imputam grande parte do problema da morosidade da justiça portuguesa à fraca produtividade dos magistrados.<sup>142</sup>

No entanto, em estudo da OCDE, constatou-se que o problema existente na justiça portuguesa diz respeito à primeira instância de jurisdição, porquanto os tribunais de segunda instância estão na média mundial, ao passo que os tribunais superiores estão no topo da tabela da celeridade.<sup>143</sup>

Tal fator pode ser explicado, em parte, pelo número de ações propostas nos tribunais de primeira instância e que ali se resolvem, ou que não

---

<sup>140</sup> Informação extraída do site do Banco de Portugal: [https://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/Eventos/Documents/Apresentacao\\_Nuno\\_Garoupa.pdf](https://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/Eventos/Documents/Apresentacao_Nuno_Garoupa.pdf)

<sup>141</sup> SILVEIRA, João Tiago, Mitos e realidades do sistema de Justiça, in: *Políticas Públicas em Portugal*, organizado por Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva. INMC, p. 214: “O sistema de justiça deixa-se congestionar. Na verdade, mesmo que numa sucessão de anos haja um nível estável de processos entrados, porque o número de processos terminados só muito raramente é superior. O sistema nunca consegue ter mais processos resolvidos que processos entrados. Se desce o número de processos entrados, desce relativamente o número de processos terminados. Se sobe o número de processos entrados, o número de processos findos também sobe, mas nunca em número suficiente para termos mais processos a terminar que a entrar. Portanto, o problema está essencialmente dentro de um sistema que se deixa congestionar e que é reativo.”

<sup>142</sup> Neste sentido Daniel Proença de Carvalho, *A Justiça como pilar do estado de direito*, in *Políticas Públicas em Portugal*, organizado por Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva, INMC, p. 197.

<sup>143</sup> Dados colhidos do site: <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/justica-portuguesa-demora-em-media-425-dias-a-decidir-processos-1598012>, consultado em 01.03.2016

se obste a possibilidade da apresentação de alegações recursais, a depender do caso legal. Por exemplo, é permitido apresentar recurso em causas superiores ao valor de alçada do tribunal, vedando-se ao perdedor das ações, com valor inferior, apresentar recurso da decisão final.

Chama a atenção, ainda, a falta de confiança da população portuguesa pelo serviço de justiça. Segundo Daniel Proença de Carvalho a confiança da população nos tribunais é de apenas 22%, ficando acima apenas da confiança nas instituições políticas.<sup>144</sup>

Para amenizar parte da demora no julgamento dos processos que assolam os tribunais portugueses, alguns meios alternativos de resolução de conflitos foram criados, tal como a arbitragem<sup>145</sup> e os julgados de paz<sup>146</sup>.

Políticas públicas também têm sido criadas, na tentativa de aceleração dos processos, tal como a implementação do novo mapa do judiciário português, em vigor com a regulamentação da Lei n. 62/2013, de 26 de Agosto, cuja intenção precípua foi a de conceder mais agilização na distribuição e na tramitação dos processos, para que haja: “ganhos de eficácia e eficiência, em benefício de uma justiça de maior qualidade e mais consentânea com a realidade local”, prevendo, ainda, o aumento do quadro de magistrados judiciais e do Ministério Público.<sup>147</sup>

Além disso, Portugal é um dos países da União Europeia com melhor implementação de um sistema informático ao nível da justiça, o que contribui significativamente com um curso processual mais célere.<sup>148</sup>

Acrescente-se que uma série de diplomas legais foram criados no sentido de simplificar alguns processos, tais como a cobrança de créditos a

---

<sup>144</sup> CARVALHO, Daniel Proença, op. cit. p. 197

<sup>145</sup> Lei n° 63/2011, de 14 de Dezembro

<sup>146</sup> Lei n° 78/2001, de 13 de Julho

<sup>147</sup> Informação disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc20/os-temas/reforma-judiciaria/novo-mapa-judiciario.aspx>, acessado a 01.03.2016

<sup>148</sup> Informação disponível em [http://www.dgpi.mj.pt/sections/noticias/analise-do-relatorio-de/downloadFile/file/Analise\\_do\\_relatorio\\_CEPEJ\\_2010.pdf?nocache=1290096715.92](http://www.dgpi.mj.pt/sections/noticias/analise-do-relatorio-de/downloadFile/file/Analise_do_relatorio_CEPEJ_2010.pdf?nocache=1290096715.92), acessado em 04.03.2016

depende de seu valor. Neste ponto, importa destacar o Decreto-Lei nº 268/98, de 01 de Setembro, que aprovou o regime dos procedimentos para cumprimento de obrigação pecuniária, emergentes de contratos de valor não superior à alçada do tribunal de primeira instância, também chamado de procedimento de injunção.

Tal norma legal veio possibilitar aos credores a cobrança de suas dívidas de baixo valor, mediante um procedimento simplificado. Este se inicia perante o Balcão Nacional de Injunções, órgão não integrante do poder judiciário, podendo ter o seu término, em caso de ausência de oposição do devedor, com a aposição de força executória ao requerimento inicial, pelo próprio BNI.

No caso de contestação do pedido, a ação segue o trâmite da ação declarativa comum, mas com tramitação especial, pois caracteriza-se por ser extremamente simples, não admitindo reconvenção, nem audiência preliminar, nem notificação para apresentação de prova, nem elaboração de despacho saneador, nem incidentes de intervenção de terceiros, ou seja, muito mais célere do que a ação declarativa comum.

Outro exemplo de sucesso na política de desjudicialização e celeridade dos processos, refere-se ao processo de inventário, que foi objeto de sucessivas alterações legislativas. A Lei 23/2013, de 5 de Março, revogou os artigos do CPC que tratavam do processo de inventário e passou a disciplinar o seu novo regime jurídico.

O artigo 77º do CPC estipulava a competência do tribunal do lugar da abertura da sucessão para julgamento e apreciação dos processos de inventário. Posteriormente, a Lei 29/2009 de 29 de Junho, passou a fixar a competência dos cartórios notariais para instaurar os inventários. Com a Lei 23/2013, de 5 de Março, passa a competir aos cartórios notariais sediados no município do lugar da abertura da sucessão<sup>149</sup>. Ou seja, delega-se aos notários

---

<sup>149</sup> CHAVES, João Queiroga em *Heranças e Partilhas, Doações e Testamentos*, editora *Quid Juris*, 4ª edição, p.198.

a competência para dirigir todas as diligências do processo de inventário, tentando conciliar as partes envolvidas, como por exemplo, no acolhimento de depoimentos.

Apenas nos casos de maior complexidade da matéria de fato e de direito, o notário remete as partes para os meios judiciais comuns.

Com isso, pretendeu o legislador “desafogar” o judiciário de questões que podem – e devem – ser decididas extrajudicialmente. Mais do que isso, há uma tendência, com estas novas atribuições de competências, de imbuir as partes de um espírito conciliador e de buscar um acordo de forma mais contundente. Apenas quando estritamente necessário, recorrer ao judiciário.

Essa nova tendência poderá ajudar enormemente a cumprir com os postulados mencionados nesse estudo, cuja intenção foi apenas dar um panorama sobre possíveis causas da morosidade do judiciário português e algumas medidas adoptadas.

### **6.2.2 – No Brasil**

Tal como acontece em Portugal, a Constituição Brasileira confere carácter de direito fundamental à duração do processo em prazo razoável.

No entanto, historicamente, sentiu-se no Brasil, durante o regime militar (anos 1964-1985), um grande condicionamento do judiciário em relação aos demais poderes, que limitavam sobremaneira a atuação dos juízes e tribunais. O Poder Judiciário, portanto, viu-se desestabilizado.

Posteriormente, com a queda do regime ditatorial, foi instaurada no Congresso Nacional, a Assembléia Nacional Constituinte, para elaborar uma

constituição, que verdadeiramente rompesse com o antigo sistema e que lançasse no país ideários democráticos e de garantias jurídicas aos cidadãos.

Quando da promulgação da Constituição em 1988, ainda não era contemplado expressamente no texto constitucional o direito a um processo temporalmente justo e sem dilações indevidas.

Importa, no entanto consignar, que durante a década de 90, foi feito um grande esforço quer do poder legislativo, quer do poder executivo, para inculcar nos serviços administrativos a ideia da eficiência, com a edição de uma série de diplomas legais nesse sentido. Não obstante, a tão buscada eficiência, vem ocorrendo de maneira paulatina e lenta. Primeiramente foi editada a Emenda Constitucional nº 19/1998, chamada de reforma administrativa, que alçou como princípio fundamental à administração pública brasileira o princípio da eficiência na administração pública<sup>150</sup>. Mais tarde, a Emenda Constitucional nº 45/2004, que começou a ser apreciada ainda em 1992, inseriu expressamente na Carta brasileira o direito a um processo judicial e administrativo célere, com a inclusão ao texto da alínea LXXVIII, no artigo 5º da Constituição, preceito assecuratório dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

O texto constitucional foi alterado no intuito de se buscar meios para o combate da lentidão na entrega da prestação jurisdicional e dos efeitos nocivos do tempo no processo, no sentido de conceder maior eficiência à engrenagem judicial.

Entretanto, o relevo constitucional do direito a um processo temporalmente adequado, por sua vez, deve abranger não só a criação de ferramentas necessárias a emprestar maior celeridade à máquina judiciária,

---

<sup>150</sup> Procedeu a alteração do artigo 37 da Constituição, que passou a ter a seguinte redação: “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.”

mas também direcionar e orientar a própria organização e estruturação do poder judiciário, para lhe dar efetividade.

Não obstante tais mudanças no texto constitucional e legal, a prestação jurisdicional efetiva, já era entendida como cláusula implícita na Constituição Brasileira, por força do princípio do devido processo legal.

Mesmo porque, ainda em 1992, o Brasil procedeu a ratificação da Convenção Americana de Direitos Humanos, que consagra em seu artigo 8º, número 1, o direito de todos à razoável duração do processo<sup>151</sup>, trazendo para o interior do ordenamento jurídico a obrigação de prestação da justiça com celeridade.

A Emenda Constitucional n.º 45/2004 consagrou, ainda, pontos importantes relativos à prestação jurisdicional em prazo razoável, quais sejam: a) eliminar qualquer discussão porventura existente quanto a sua aplicabilidade e à existência no ordenamento jurídico nacional; b) estabelecer, ainda que indiretamente, a definição de que prazo razoável é o legal, ao impedir, no art. 93, inciso II, alínea "e"<sup>152</sup>, a promoção de juiz que retenha, injustificadamente, autos em seu poder além do prazo legal c) prescrever a criação de meios que garantam a celeridade processual; e d) estipular um conjunto de determinações afetas à organização do Poder Judiciário, destinadas a auxiliar no cumprimento efetivo do comando constitucional.

Para além dessas medidas extremamente relevante foi a criação de um órgão de controlo ao poder Judiciário – o Conselho Nacional de Justiça –

---

<sup>151</sup> Artigo 8º da Convenção Americana de Direitos Humanos – “*Garantias judiciais: (...)*”

1. Toda pessoa terá direito de 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 na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza. (...).”

<sup>152</sup> Artigo 93 da Constituição da República Federativa do Brasil: “Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

(...) II – promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antiguidade e merecimento, atendidas as seguintes normas: (...)

e – não será promovido o juiz que, injustificadamente, retiver autos em seu poder além do prazo legal, não podendo devolvê-los ao cartório sem o devido despacho ou decisão.”

órgão do Poder Judiciário encarregado de controlar a atuação administrativa e financeira dos demais órgãos daquele poder, bem como de supervisionar o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes<sup>153</sup>. Não se trata de um órgão com competência jurisdicional, mas de um órgão interno do poder judiciário, de controle administrativo do funcionamento do judiciário.

Uma das missões primordiais do CNJ é a de buscar: “melhores práticas e celeridade: elaborar e publicar semestralmente relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o País.”<sup>154</sup>

Diante dessa missão, o Conselho Nacional de Justiça tem, incansavelmente, tentado dar mais efetividade e celeridade às decisões emanadas pelo Poder Judiciário, seja com a estipulação de metas de produtividade aos juízes, seja com a criação de métodos auxiliares de resolução de conflitos.

Relativamente à implementação de metas ao judiciário, o melhor exemplo foi a denominada Meta 2, que consistia na determinação de que os juízes procedessem ao julgamento das demandas ajuizadas até 31 de Dezembro de 2005. Tal medida determinou que o julgamento de todos os processos de conhecimento distribuídos, em 1º e 2º graus e tribunais superiores, fosse realizado até 31 de dezembro de 2009. Quanto aos processos trabalhistas, eleitorais, militares e da competência do Tribunal do Júri, ajuizados até 31 de dezembro de 2007, deveriam ser julgados até o final de 2010<sup>155</sup>.

O CNJ tem ainda trabalhado arduamente para a criação de meios complementares, no intuito de que nem todos os conflitos sejam dirimidos perante o judiciário.

---

<sup>153</sup> Artigo 193-B, parágrafo 4º da Constituição da República Federativa do Brasil: “Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos Juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura (...)”.

<sup>154</sup> Consultado em: <http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos-visitas-e-contatos>

<sup>155</sup> Cnf. <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metad/metad-de-nivelamento-2009/meta-2> consultado em 01 de Março de 2016.

Um dos mais importantes é o denominado “Projeto Movimento pela Conciliação”, que visa dotar igrejas, clubes, postos comunitários, postos de saúde e outras coletividades privadas de meios para que consigam resolver pequenos conflitos, ainda que os mesmos já tenham sido levados ao conhecimento do poder judiciário.

Um dos principais objetivos de tal medida foi o de diminuir o volume de processos existentes no poder judiciário, possibilitando a apreciação com mais celeridade dos que já lá se encontram.<sup>156</sup>

Importa ainda dizer que outras inovações foram introduzidas no ordenamento brasileiro pela Emenda Constitucional 45/2004, que visaram à maior celeridade na solução dos litígios, dentre as quais a atividade ininterrupta do judiciário<sup>157</sup> e a possibilidade do Supremo Tribunal Federal editar súmulas vinculantes de sua jurisprudência<sup>158</sup>, que torna possível o encerramento de processos pelos juízes de primeira instância e tribunais inferiores de processos, cujo pedido conflitar com o entendimento constante numa súmula a que o STF tenha conferido efeito vinculante.

---

<sup>156</sup> “A estratégia visa a diminuir substancialmente o tempo de duração da lide, viabilizar a solução delas e de conflitos por intermédio de procedimentos simplificados e informais, reduzir o número de processos que se avolumam no Judiciário, alcançando, portanto, as ações em trâmite nos foros e as ocorrências que possam vir a se transformar em futuras demandas judiciais, concebidas como um mecanismo acessível a todo cidadão, enfrentando o gravíssimo fato da litigiosidade contida, por meios não adversariais de resolução de conflitos, da justiça participativa e coexistencial, levando-se, enfim, instrumentos da jurisdição às comunidades. A iniciativa independe da edição de novas leis ou reformas constitucionais; parte da noção de licitude (art. 5º, II, da CF) e apresenta custo zero aos cofres públicos, valendo-se da estrutura material e dos recursos humanos já existentes ou de fácil arrematação, tais como conciliadores e juízes leigos; almeja instalar pólos de conciliação nas atuais comarcas, varas ou unidades jurisdicionais e, principalmente, interiorizar a justiça, levando-a aos municípios, distritos, vilas, bairros, onde não esteja situada a sede do Judiciário, estabelecendo, verdadeiramente, alternativas de fácil acesso às populações e meios capazes de dar solução rápida aos casos que enfrenta.” Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/conciliacao/images/stories/ProjetoConciliar.pdf>, consultado em 03.03.2016

<sup>157</sup> Artigo 92, XII, da Constituição: “a atividade jurisdicional será ininterrupta, sendo vedado férias coletivas nos juízos e tribunais de segundo grau, funcionando, nos dias em que não houver expediente forense normal, juízes em plantão permanente”.

<sup>158</sup> Artigo 103-A, da Constituição: “O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.”

Dentre, ainda, as medidas de política legislativa para abreviar o tempo dos processos em tribunal, imperioso citar a Lei 9.099/95, que criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, que tem por competência apreciar e julgar as causas cujo valor não ultrapasse 40 salários mínimos nacionais.

O rito processual adotado pela mencionada lei é extremamente simplificado, existindo, somente, uma única audiência em que o juiz ou um conciliador tentarão conciliar as partes e, em não sendo possível, realiza-se de imediato a Audiência de Instrução e Julgamento ou agenda-a para um prazo não superior a 15 dias, devendo o juiz proferir a sentença após a colheita de provas realizada em audiência.

Além disso, foi editado um novo Código de Processo Civil brasileiro, promulgado pela Lei 13.105/2015, que entra em vigor em Março de 2016. Tal código trará ao processo civil brasileiro canônes que poderão levar à maior brevidade da marcha processual, como a flexibilização de uma série de procedimentos.<sup>159</sup>

Também importa citar que tal como ocorreu em Portugal, foi criado no Brasil o procedimento de arbitragem, por intermédio da promulgação da Lei 9.307/96, alterada posteriormente pela lei 13.129/2015, que permitiu que a administração pública possa dirimir eventuais conflitos que envolvam direitos patrimoniais disponíveis<sup>160</sup>, visando conceder mais efetividade e celeridade às questões públicas que geralmente levam anos para se resolver nos tribunais brasileiros.

---

<sup>159</sup> “(...) o legislador adotou importantes novidades, mas sempre com a devida cautela, em prol da efetividade do princípio da duração razoável do processo, inclusive no que se refere à atividade satisfativa. As alterações processuais se projetam para a sociedade. É a melhor distribuição de justiça que, em tese, objetiva-se com a reforma. O processo judicial constitui a rota segura para fazer com que o império do Direito seja restabelecido, e a paz social prevaleça, com a solução mais segura e efetiva dos litígios interpessoais. É evidente que para se alcançar a celeridade na tramitação das demandas e para que as decisões proferidas sejam tecnicamente mais acertadas e socialmente mais justas, torna-se necessário conjugar a reforma processual ora introduzida em nosso sistema legal com um novo desenho da estrutura judiciária, municiada dos meios materiais disponíveis em época contemporânea” *in* <http://www.conjur.com.br/2016-fev-23/paradoxo-corte-expectativa-entrada-vigor-cpc-aguarda>, consultado em 23.02.2016

<sup>160</sup> Cf. artigo 1º, par. 1º

Destaque-se, ainda, na esteira do direito português, procedeu-se também a desjudicialização dos processos de inventário e de separação e divórcio quando forem consensuais e quando não existam direitos indisponíveis em jogo, ou quando não esteja presente questão que envolva menores de idade.<sup>161</sup>

Em contraponto com as medidas adotadas pelo CNJ para conferir mais celeridade aos processos judiciais e, no intuito de melhor ilustrar a morosidade que ainda impera nos tribunais brasileiros, em especial nos tribunais superiores, o Supremo Tribunal Federal demorou mais de oito anos para dar resolução a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental<sup>162</sup>, em que se pedia a descriminalização do aborto no caso de uma gestação de um feto sem cérebro<sup>163</sup>. Ora, uma causa de suma importância para a nação não pode, por óbvio, ficar à espera de uma decisão jurisdicional por tanto tempo.

Infelizmente e em que pesem as reformas já realizadas e as políticas legislativas implementadas, parece que o princípio da eficiência administrativa e o direito a um processo temporalmente adequado, continuarão sendo normas a repousar, juntamente com tantas outras, nas páginas da constituição.

Como visto, diversas medidas já foram e vêm sendo adotadas na busca pela diminuição do tempo de duração processual, mas há muito ainda a ser feito, pois o problema da morosidade ainda não foi completamente ultrapassado.

Ele ainda existe e passa pela burocracia que impera nos Tribunais brasileiros, pelos privilégios que a Fazenda Pública brasileira ainda detém para postular em juízo, como o prazo em quádruplo para contestar e em dobro para

---

<sup>161</sup> Lei 11.441/2007, que alterou diversos artigos do Código de Processo Civil;

<sup>162</sup> Os pressupostos para o ajuizamento e a apreciação da acção de Arguição de Descumprimento Fundamental encontra-se disposto no artigo 1º da Lei 9882/99: "A Arguição prevista no parágrafo 1º do art. 102 da Constituição será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. Parágrafo único: Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental: I – Quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluindo os anteriores a constituição."

<sup>163</sup> Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 54, ajuizada em 2004 e julgada apenas em 2012

recorrer<sup>164</sup>, o que torna um martírio litigar contra a administração pública em juízo. Passa também pela excessiva quantidade de recursos, pela falta de número suficiente de juízes e funcionários de justiça e muita vezes também pela falta de preparo dos mesmos.

Além disso, o problema também passa pelo pensamento retrógrado da magistratura brasileira, muito voltada ainda às formalidades excessivas do processo e não à eficiência.<sup>165</sup>

Entende-se, ademais, que a solução para o problema da morosidade passa pela necessária colaboração de toda a população brasileira, pois o judiciário virou o bastião de qualquer litígio entre as pessoas, desde o mais importante até o mais banal.

É necessário que se acabe com a cultura de que o judiciário resolverá todos os problemas, ou de que o judiciário virou local de ganho fácil de dinheiro, fazendo com que as pessoas congestionem a máquina com processos temerários, na tentativa de se enriquecer indevidamente.<sup>166</sup>

. Observa-se, também, que, muitas vezes, alguns se beneficiam dessa lentidão. Ilustra-se tal juízo com o caso de ações de despejo, em que o inquilino tem interesse na procrastinação da decisão. Cita-se, ainda, o caso de

---

<sup>164</sup> Artigo 188 do Código de Processo Civil ainda em vigor

<sup>165</sup> CAPELLARI, Eduardo. A crise do poder judiciário no contexto da modernidade: a necessidade de uma definição conceitual. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Senado Federal v.152, out. 2001, p. 146-147“de um modo geral, a magistratura brasileira foi formada a partir de uma matriz liberal-positivista que pressupõe a atividade jurisdicional como a resolução de conflitos interindividuais e, portanto, é em sua maioria refratária a judicialização de conflitos coletivos; concebe o direito como desprovido de valores axiológicos, e nessa medida não concebe a possibilidade de interdisciplinaridade metodológica como necessária à cognição de fenômenos reais; é informada dos valores da tradição bacharelesca, na medida em que ostenta a oratória ornamental, desprovida de vinculação com o real e que esvazia de eficácia o direito, como característica cultural importante; e, por fim, apegada aos conceitos formais em detrimento, muitas vezes, dos aspectos materiais do fenômeno jurídico.”

<sup>166</sup> No Brasil, a quantificação do dano não patrimonial, durante muito tempo, foi feito em valores altíssimos pelos Tribunais, até mesmo desproporcionais, o que abriu as portas para uma enxurrada de ações judiciais, na busca de apenas um enriquecimento sem causa. Na tentativa de frear essas ações que apenas assoberbam o judiciário sobremaneira e que buscam indenizações por simples atrasos de voos, frustrações nas férias, rompimento de noivado, por exemplo, a doutrina e os tribunais passaram a classificar determinado tipo de demanda como “de mero aborrecimento” ou “mero inadimplemento contratual”, levando a questão para o ressarcimento do dano patrimonial, quando comprovado.

cobrança de dívida, em que o devedor que se aproveita dessa morosidade para postergar o pagamento<sup>167</sup>. Assim, frequentemente, as próprias partes articulam manobras para causar ainda mais embaraço à prestação da justiça e violam a obrigação de probidade e de agir de acordo com o princípio da boa-fé.

Tais considerações, longe de analisarem pormenorizadamente a morosidade na justiça brasileira, tracejam apenas algumas questões, na tentativa de explicar o que se passa com a crise da justiça brasileira.

A efetividade das decisões judiciais também fica prejudicada em razão dos privilégios que as Fazendas Públicas têm para solverem suas dívidas decorrentes de sentenças condenatórias, valendo-se do instituto dos precatórios que levam anos para serem honrados, emprestando assim mais um motivo para alongar os litígios.<sup>168</sup> E o grande problema que se impõe é a falta de efetividade nas ações contra o poder público no Brasil, pois o processo comum dura longos anos. Com o trânsito em julgado da sentença e formado o título executivo judicial, o exequente ainda poderá demorar mais oito anos para receber o que retira completamente a efetividade do processo de reparação contra o poder público.<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> Neste sentido Paulo Otero. *A crise na concretização (...)* p. 170

<sup>168</sup> Artigo 100, da CRB: “Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.”

Art. 730 do Código de Processo Civil: “Na execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, citar-se-á a devedora para opor embargos em 10 (dez) dias; se esta não os opuser, no prazo legal, observar-se-ão as seguintes regras: II: - far-se-á o pagamento na ordem de apresentação do precatório e à conta do respectivo crédito.”

<sup>169</sup> <http://www.agora.uol.com.br/grana/ult10105u560534.shtml>

## 7 – CONCLUSÃO

Tanto em Portugal quanto no Brasil, o grande problema a ser enfrentado por seus Poderes Judiciários é a lentidão da marcha processual, que em muito retarda a entrega definitiva da prestação jurisdicional.

Trata-se de um problema complexo, com as mais variadas causas, que vai desde mudança de cultura, aumento do quadro de pessoal, investimento em tecnologia, implantação definitiva do processo eletrônico, até a simplificação da legislação, mas sem olvidar que, acima de tudo, devem ser preservadas conquistas valiosas, como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

De outra banda, é de trivial sabença que o direito nasceu para trazer paz social, mas está em crise porque em crise também se encontram a ética e a moral. É comum ouvir-se “vai procurar seus direitos”. Há também evidentes abusos no pedir e no resistir. É possível extrair dos ordenamentos jurídicos inúmeros recursos, e esse jogo de astúcias entre as partes é que enseja o abuso do direito de petição, agravado pelo desaparecimento estatal.

O processo judicial não pode ser visto nem tratado como um instrumento dificultador da celeridade da justiça, ao contrário, deve ser o elemento condutor, como se disse, da pacificação social (o que só ocorrerá com o julgamento atempado do processo), levando então ao jurisdicionado à sensação de justiça e à percepção de eficiência do funcionamento da engrenagem judicial.

Não se pode deixar de ressaltar, que o processo também não pode tramitar por um lapso temporal de tal sorte ágil, que não revele razoabilidade, uma vez que isso também é uma forma de denegação da justiça, podendo

ensejar a condenação do Estado em compensar os danos sofridos pelas partes lesadas.

Esse tempo razoável de duração de um processo esbarra, na burocracia legal e dos tribunais, na falta de funcionários, no mau treinamento dos que já estão lá, e no excesso de litigância da população, que adotou a prestação jurisdicional como primeira alternativa para solucionar qualquer conflito.

Impõe ressaltar que não há coerência em atribuir, exclusivamente, aos operadores do direito – juízes, promotores e advogados –, a responsabilidade pela morosidade que impera no Judiciário.

Impende reconhecer que, no Brasil, grande parte do problema pode ser atribuído às reiteradas e profundas crises econômicas, que levaram à edição de legislação intervencionista e emergencial, fator que, via de regra, gera proliferação generalizada de demandas entre particulares e entre estes e o Estado.

Aliás, a crise econômica que passou a assolar o Brasil, certamente, levará a um crescimento na litigiosidade, devendo os tribunais do país sulamericano estar preparados para responder em tempo devido aos anseios da população.

Já em Portugal, pelo visto, a crise passa, também, pelo sucateamento e precárias instalações de alguns Tribunais, pela ausência de magistrados e funcionários, por leis de última hora e por falta de vontade (de todos os agentes públicos) de se resolver o problema.

A última crise econômica experimentada pelo país europeu também teve relevo com o aumento duração na litigância das causas, consequência de uma maior demanda ao judiciário, devido ao inadimplemento das obrigações por parte das pessoas, bem como o crescimento do número de falências. O novo mapa do poder judiciário foi realizado numa tentativa não apenas de

reduzir custos, mas também para se tentar reduzir o tempo de espera por uma decisão jurisdicional.

Com efeito, é imperioso que ambos os países busquem, com cada vez mais frequência, resolver pequenos litígios, através de meios complementares, desde processos mais ágeis, até mesmo pela desjudicialização de determinados processos e procedimentos.

Importa ainda ressaltar que o monopólio da prestação da justiça trouxe para o Estado, conseqüentemente, o dever de cumprir o encargo a contento, de modo a não violar o direito que se comprometeu a proteger. Os efeitos nefastos da má organização dos serviços judiciários, resultado da incompetência e da visão acanhada da administração pública, não podem recair sobre os ombros dos cidadãos.

Mesmo porque, hodiernamente, os Estados encontram-se obrigados a agir com eficiência no sentido de buscar os melhores benefícios nas prestações de serviços aos cidadãos e com a justiça não é diferente. Ademais, o princípio da boa administração obriga os Estados a observarem também o princípio da temporalidade adequada da justiça, que constitui em um dever da eficiência administrativa.

Como dito, o Estado viu-se obrigado a se adaptar aos novos tempos, que levaram à criação de garantias e de direitos à população. A inovação tecnológica também contribuiu para a adoção, pelo Estado, de técnicas mais eficientes na gestão da coisa pública e na administração da justiça.

Em caso de ofensa ao direito de julgamento em prazo razoável, observa-se que, em Portugal, a responsabilidade civil extracontratual do Estado encontra-se devidamente implementada e regulamentada, recebendo o tratamento apropriado, pelos Tribunais Administrativos e subsidiariamente pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, em âmbito comunitário. Embora ainda haja um longo caminho a se percorrer em busca de uma prestação célere.

No Brasil, ao contrário, os jurisdicionados estão “jogados à própria sorte” do entendimento dos tribunais, pois apenas a Constituição e o Código Civil disciplinam a responsabilidade estatal, não existindo uma lei a estabelecer parâmetros dessa responsabilidade.

E para piorar o cenário, a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos ainda é bastante incipiente sobre o assunto, o que contribui para a reticência dos tribunais brasileiros em condenarem o Estado por sua própria conduta desidiosa, sem falar pelos graves descumprimentos do Estado brasileiro das decisões emanadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

.Enquanto não há o respeito integral aos direitos fundamentais dos cidadãos, julga-se que a criação de diploma legal estabelecendo um regime geral da responsabilidade extracontratual pela função jurisdicional, tal como existente em Portugal, seja de grande relevância, para que, inclusive, os tribunais se sintam mais confortáveis para apreciar a questão, despindo-se das vestes corporativas, como se verifica atualmente.

Em suma, entende-se que a busca pela celeridade processual deve sempre servir de norte para o legislador, tribunais judiciais, funcionários estatais, advogados e cidadãos até para evitar futura condenação do Estado pelos Tribunais Internacionais a ressarcir a parte lesada em seu direito fundamental a um processo em tempo razoável.

Mesmo porque justiça demorada não é justiça; a demora da justiça fere direitos fundamentais dos cidadãos, como o direito à vida, à dignidade da pessoa humana, dentre outros. Ademais, a função pacificadora do judiciário apenas se efetivará na íntegra se o julgamento da causa realizar-se dentro de um prazo temporalmente adequado.

Portanto, imperiosa se faz uma mudança de mentalidade de todos, desde os operadores até os usuários (população), do sistema jurídico.

Registre-se, como relevante, um dos critérios para aferição da razoabilidade utilizado pelo TEDH: “*o comportamento das partes e de seus procuradores.*”

Por fim, encerra-se o presente estudo com a citação do professor Hélio Tornaghi<sup>170</sup>, que merece reflexão, para quem “o juiz deve zelar pela celeridade do processo, mas sempre cuidando que não se mutilem as garantias, quer de observância do Direito objetivo, quer de respeito aos direitos subjetivos das partes ou de terceiros. O acerto da decisão prima sobre a sua presteza. É preciso que a ligeireza não se converta em leviandade, que a pressa não acarrete a irreflexão. O juiz deve buscar a rápida solução do litígio, mas tem de evitar o açodamento, o afogadilho, a sofreguidão. Deve ser destro, sem ser precipitado; pontual, sem imprudência. O juiz inconsiderado é ainda pior que o vagaroso.”

---

<sup>170</sup> TORNAGHI, Hélio. *Comentários ao Código de Processo Civil*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974. volume I.

## **Bibliografia**

AMARAL, Diogo Freitas do.

- Curso de Direito Administrativo, vol. II, 2ª ed. ed. Almedina. 2011.
- A crise da Justiça in: *Análise Social* (Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa), volume XXV, nº 154-155, Verão 2000

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *A responsabilidade indenizatória dos poderes públicos em 3D: Estado de direito, Estado fiscal e Estado social*, in Revista de legislação e jurisprudência, julho – agosto de 2011. Coimbra. Coimbra editora.

ARNAUT, António. “Justiça e Cidadania”. In: O discurso judiciário, a comunicação e a justiça, Conselho Superior da Magistratura, V encontro anual de 2008.

BARBOSA, Rui. Oração aos moços, extraído do site [www.culturabrasil.pro.br/aosmoços.htm](http://www.culturabrasil.pro.br/aosmoços.htm), consultado em 11 de agosto de 2012;

BARRETO, Irineu Cabral. *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem anotada*. 4ª edição, revista e actualizada. 2010. ed. Coimbra

CABRAL, Célia da Costa; PINHEIRO, Armando Castelar. *A justiça e seu impacto sobre as empresas portuguesas*, Coimbra; Coimbra Editora, 2003.

CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas Anotado*, 2ª edição, 2011. Coimbra, Coimbra Editora;

CANOTILHO, J.J. Gomes.

- Crise do Poder Judiciário: Anais da XIII Conferência Nacional da OAB. 1990.
- Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 4ª ed. ed Almedina

CAPELLARI, Eduardo. A crise do poder judiciário no contexto da modernidade: a necessidade de uma definição conceitual. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Senado Federal v.152, out. 2001, p. 135-149.

CAPPELLETTI, Mauro. Processos, ideologias e sociedades. Vol. II, tradução, revisão e notas prof. Dr. Hermes Zanetti Junior, ed. Sergio António Fabris. Porto Alegre. 2010

CARVALHO, Daniel Proença de, A Justiça como pilar do estado de direito, in *Políticas Públicas em Portugal*, organizado por Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva, INMC

CATARINO, Luis Guilherme. *Responsabilidade civil extracontratual do estado por facto jurisdicional*, in Dicionário jurídico da Administração pública, Lisboa;

CAUPERS, João. A responsabilidade do Estado e outros entes públicos – Fauldade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Disponível em <[http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/jc\\_ma\\_5351.doc](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/jc_ma_5351.doc)>

CEIA, Elenora Mesquita, *A Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Desenvolvimento da Proteção dos Direitos Humanos no Brasil*, in Revista da Emerj, Rio de Janeiro, v. 16, nº 61, p. 113-152, jan-fev-mar de 2013

CHAVES, João Queiroga em “Heranças e Partilhas, Doações e Testamentos”, editora *Quid Juris*, 4ª edição

CRUZ, Nuno Gundar da. “Breves Considerações sobre a irreversibilidade por efeito da morosidade da Justiça, dos efeitos resultantes do decretamento da providência cautelar de tipo antecipatório” in *Julgar – Edição da Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, Coimbra Editora, n. 19

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de direito administrativo*, 21ª edição. 2009, Rio de Janeiro, *Lumen Juris* editora;

FILHO, Sérgio Cavalieri, *Programa de Responsabilidade Civil*, 2ª edição. São Paulo, ed. Malheiros, 2000

FONSECA, Isabel Celeste M.

- *A responsabilidade do Estado pela violação do prazo razoável: quo vadis*, in Revista do Ministério Público, ano 29, julho a setembro de 2008, nº 115;
- *O direito a um processo à prova de tempo: um apelo a Kairos*, in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Estudos em homenagem ao Prof. Dr. António Castanheira Neves, Vol.III: Direito Público, Direito Penal e História do Direito.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. *Técnicas de aceleração do processo*. São Paulo, ed. Lemos & Cruz, 2003

GARCIA, Maria da Glória F.P.D. *A responsabilidade Civil do Estado e das demais regiões autónomas pelo exercício da função político legislativa e a responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas pelo exercício da função administrativa*. Revista do CEJ, 1º Semestre 2010, nº 13,

GILISSEN, John. *Inrodução histórica ao direito*. 5ª ed. Fundação Calouste Gulbenkian, traduzido por A.M.Hespanha e L.M.Macaísta Malheiros

GOMES, Carla Amado.

- *A responsabilidade civil do Estado por actos materialmente administrativos praticados no âmbito da função jurisdicional no quadro da Lei 67/2007, de 31 de dezembro*, extraído do site [https://www.csm.org.pt/ficheiros/eventos/6encontroscsm\\_carlagomes.pdf](https://www.csm.org.pt/ficheiros/eventos/6encontroscsm_carlagomes.pdf) consultado em 01 de março de 2016.
- *Três textos sobre o novo regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas*, Lisboa, 200F8, AAFDL editora;
- À propósito da Responsabilidade pelo Risco no regime aprovado pela Lei 67/2007, de 31 de Dezembro: uma responsabilidade da função

administrativa, cada vez mais objectiva(da)?, in. *Responsabilidade Civil do Estado*. E-Book, julho de 2014, do Centro de Estudos Judiciários, pp. 71/100.

JUCOVSKY, Vera Lúcia R.S. *Responsabilidade Civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional – Brasil – Portugal*. Ed. Juarez de Oliveira

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *A reforma do judiciário e o federalismo brasileiro*, in Revista do advogado, nº 56, setembro de 1999, São Paulo;

LOPES, José Eduardo Gonçalves, *A execução das decisões do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem – o caso português – aafdl*. Lisboa. 2009

MARTINS, Ives Gandra da Silva; JOBIM, Eduardo (Coordenadores). *O processo na constituição*. São Paulo, ed. Quartier Latin, 2008

MEDEIROS, Rui. *Acções de Responsabilidade: Elementos do regime jurídico e contributos para uma reforma*, Cascais, 1999, Principia editora;

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, 31ª edição, 2005. Malheiros editora;

MESQUITA, Maria José Rangel. *Âmbito e Pressupostos da Responsabilidade Civil do Estado pelo Exercício da Função Jurisdicional*, in Revista do CEJ, 1º setembro de 2009, nº 11, Lisboa.

MIRANDA, Jorge.

- *A responsabilidade civil do Estado, a Constituição e a Lei nº 67/2007*, in Revista brasileira de direito comparado, nº 36, Rio de Janeiro;
- *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, 2014. Coimbra Editora.
- *Os novos paradigmas do Estado Social*. disponível em: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/1116-2433.pdf>

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. *CP Anotada*, Tomo I, 2 p. 472-473. Coimbra Editora

MONCADA, Luis Cabral. *A responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas*. Separata de Estudos em Homenagem ao Professor Marcello Caetano, edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Coimbra editora. 2006

MUÑOZ, Riánsares López. *Dilaciones indebidas y responsabilidad patrimonial de la Administracion de Justicia*. 2ª edición, Editorial Comares. Granada, 2000

NICOLITT, André Luiz. *A duração razoável do processo*, Rio de Janeiro, *Lumen Juris*, 2006.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. *Dos procedimentos cautelares específicos*. In *Comentários ao Código de Processo Civil*, volume VIII, tomo II, editora Forense, Rio de Janeiro, 2001;

OTERO, Paulo

- *A crise na concretização jurisdicional da justiça*. in *O debate da justiça*, organizado por GOUVEIA, Jorge Barcelar e HOMEM, António Pedro Barbas. Visilis editores, 2001.
- *Instituições Políticas e Constitucionais*, vol. I, editora Almedina, 2007

PEDRO, Ricardo.

- *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas*, Lisboa, 2011, AAFDL editora;
- *Administração da Justiça Morosa: La Storia Continua*. Anotação ao acórdão do S.T.A, de 15.05.2013. Proc. nº 0144/13, consultado em <http://www.oa.pt/upl/%7B32fc0832-e88d-445e-9523-e1573222f97f%7D.pdf>

PEREIRA, João Aveiro. *A responsabilidade civil por actos jurisdicionais*, Coimbra editora.

PONS, Enrique Garcia. *Autonomia de Los Derechos Fundamentales al Plazo Razonable*, in Revista de Derecho Procesal, nº 2, ed. Edersa, 1998.

RAIMUNDO, Miguel Assis. *A efectivação da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas*, in Estudos em homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha, Vol. II, editora Almedina. 2010

REALE JÚNIOR, Miguel. *Valores fundamentais da reforma do Judiciário*, In Revista do Advogado – Reforma do Judiciário, Ano XXIV, abril de 2004, nº 75, São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo;

RUIVO, FERNANDO. *Aparelho Judicial, Estado e Legitimação*, apud FARIA, José Eduardo (Org. *Direit e Justiça: A função social do Judiciário*, São Paulo, Ed. Atica, 1994

SENDRA, José Vicente Gimeno. *El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas*, in Jornada de Derechos humanos, Madrid, 23 a 25 de Abril de 1986, Consejo General del Poder Judicial.

SILVA, Mariana Vielra da e FONSECA, Graça. *Políticas públicas de Justiça*, in: Políticas públicas em Portugal, organizado por Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva, INCM.

SILVA, Vasco Pereira da.

- *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise: ensaio sobre as acções no novo processo administrativo*, 2ª edição, Almedina editora;
- “É sempre a mesma cantiga” – O Contencioso da responsabilidade civil pública. *Revista da Procuradoria Geral do Municipio de Juiz de Fora* – RPGMJF, Belo Horizonte, ano 1, nº 1, jan/dez. 2011

- *Em busca do acto administrativo perdido*. Tese de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas apresentada à Universidade Católica Portuguesa.. 1995

SILVEIRA, João Tiago. *Mitos e realidades do sistema de justiça*, n: Políticas públicas em Portugal, organizado por Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva, INCM.

SOUSA, José Franklin de. *Responsabilidade civil do estado por ato judicial*. Disponível em

[https://books.google.com.br/books?id=UsIFBQAAQBAJ&pg=PA177&lpg=PA177&dq=Jucovsky+a+responsabilidade+da+Administra%C3%A7%C3%A3o&source=bl&ots=t8TKW\\_BCI&sig=Xd7bCBNuLIR7IYQQLJ\\_39b8Pf-E&hl=ptBR&sa=X&ved=0ahUKEwi68qj\\_kqfLAhXDfpAKHY5AAToQ6AEIOTAE#v=onepage&q=Jucovsky%20a%20responsabilidade%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o&f=true](https://books.google.com.br/books?id=UsIFBQAAQBAJ&pg=PA177&lpg=PA177&dq=Jucovsky+a+responsabilidade+da+Administra%C3%A7%C3%A3o&source=bl&ots=t8TKW_BCI&sig=Xd7bCBNuLIR7IYQQLJ_39b8Pf-E&hl=ptBR&sa=X&ved=0ahUKEwi68qj_kqfLAhXDfpAKHY5AAToQ6AEIOTAE#v=onepage&q=Jucovsky%20a%20responsabilidade%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o&f=true).

SOUSA, Marcelo Rebelo de e MATOS, André Salgado. *Direito Administrativo Geral, Tomo III*. Dom Quixote editora.

TORRES, Andréa Soares, “A responsabilidade civil extracontratual proporcional e objetiva do Estado como um direito fundamental”, *in* Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, n° 64, Out.2009 – Dez/2009

TORNAGUI, Hélio. *Comentários ao Código de Processo Civil*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974, volume I.

TUCCI, José Rogério Cruz. *Ineficiência da Administração da Justiça e Dano Moral* *in* Revista dos Advogados. São Paulo, n° 49. dezembro de 1996, p. 67-70

WATANABE, Kazuo, apud DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Reforma da Reforma*. 2. Ed., São Paulo Malheiros Editores, 2002