

ISSN 1807-0930

Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil

Ano XVIII – Nº 103

Jul-Ago 2021

Repositório Autorizado de Jurisprudência
Superior Tribunal de Justiça – nº 63/2008

Classificação Qualis/Capes: B1

Editor

Fábio Paixão

Coordenadores

Anderson Schreiber – Daniel Amorim Assumpção Neves – Débora Brandão
Fernanda Tartuce – Flávio Tartuce

Conselho Editorial

Ana Beatriz Presgrave – Ana Luiza Maia Nevares – Angelica Carlini
Arlete Aurelli – Carlos Nelson Konder – Cecília Asperti – Cesar Calo Peghini
Cláudia Lima Marques – Ênio Santarelli Zuliani – Eroulths Cortiano Junior
Fredie Didier Junior – Giselda M. F. Novaes Hironaka – Gisele Góes
Gustavo Tepedino – Heloísa Helena Barboza – José Fernando Simão
José Rogério Cruz e Tucci – Marco Aurélio Bezerra de Melo – Marco Jobim
Maria Helena Diniz – Marília Pedroso Xavier – Maurício Bunazar
Pablo Malheiros Cunha Frota – Pablo Stolze Gagliano – Rodolfo Pamplona Filho
Rodrigo Reis Mazzei – Rolf Madaleno – Sílvio de Salvo Venosa
Susana Henriques da Costa – Trícia Navarro

Colaboradores deste Volume

Ana Luiza Novais Cabral – Edgard Fernando Barbosa – Felipe Borring Rocha
Fernanda Tartuce – Flávio Tartuce – Gustavo Henrique de Oliveira
Leonardo Estevam de Assis Zanini – Magno Federici Gomes – Marco Félix Jobim
Micaela Porto Filchtiner Linke – Odete Novais Carneiro Queiroz – Pedro Dalese
Sidiney Duarte Ribeiro – Thiago Reis Augusto Rigamonti
Weber Luiz de Oliveira

DOCTRINA

A Duração Razoável do Processo e a Responsabilidade Civil do Estado na Demora

THIAGO REIS AUGUSTO RIGAMONTI

Advogado; Doutorando em Direito Administrativo pela PUC-SP; Mestre em Direito pela UNIMEP – Universidade Metodista de Piracicaba (Núcleo de Pesquisa em Direitos Difusos e Coletivos); Especialista em Direito Administrativo pela PUC-SP e em Direito Tributário pela Faculdade Damásio de Jesus; Membro da Comissão de Direito Administrativo da OAB (Seção do Estado de São Paulo) e da Comissão de Acadêmicos de Direito da 33ª Subseção da OAB/SP (Jundiaí/SP); Controlador Geral do Município da Estância Turística de Itui; e-mail: thiago.rigamonti@gmail.com.

GUSTAVO HENRIQUE DE OLIVEIRA

Doutor em Direito Civil pela Universidade de São Paulo (USP); Mestre em Direito Civil pela Universidade de São Paulo (USP); Professor de Graduação em Direito da Universidade São Francisco (USF) e do Centro Universitário Adventista de Hortolândia (UNASP); Advogado; e-mail: gholiveira38@hotmail.com.

RESUMO: A Constituição da República assegura o acesso ao Poder Judiciário no intuito de assegurar aos sujeitos de direito o amparo estatal na proteção de seus interesses jurídicos. Por corolário lógico, para que seja efetivo o asseguramento dos direitos daquele que busca o Estado-Juiz, o Constituinte tratou de assegurar que os processos judiciais durariam e seriam resolvidos em prazo razoável, mesma garantia que restou concedida em diplomas normativos internacionais, notadamente a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), ratificada pelo Estado Brasileiro. Ocorre que, por vezes e notadamente em virtude do não resoluto aparelhamento e estruturação dos órgãos de Justiça, a demora na prestação jurisdicional implica em prejuízo à parte, material e/ou imaterial, lesão esta suscetível de responsabilização do Estado, uma vez que tem o dever jurídico de prestar o serviço sem que o faça a contento. O presente trabalho se presta à avaliação da hipótese de responsabilização civil do Estado na demora da prestação jurisdicional, sob espeque doutrinário e jurisprudencial e utilizando o método dedutivo.

PALAVRAS-CHAVE: Duração Razoável do Processo. Responsabilidade Civil do Estado. Demora na Prestação Jurisdicional.

SUMÁRIO: Introdução. I – Da Duração Razoável do Processo e do Acesso à Justiça. II – Da Responsabilidade Civil do Estado. III – Da Irrazoabilidade do Prazo de Duração do Processo e do Decorrente Dever de Indenizar do Estado. Considerações Finais. Referências.

Introdução

A Constituição da República (BRASIL, 1988) prevê enquanto garantia individual fundamental o acesso à Jurisdição (art. 5º, XXXV), bem como que os processos neste âmbito promovidos devem ter razoável duração (art. 5º, LXXVIII).

E o legislador infraconstitucional, notadamente no Novo Código de Processo Civil (BRASIL, 2015), expôs relevante preocupação com a celeridade dos processos judiciais, mormente porque a prestação jurisdicional é “poder-dever” do Estado. Isto pois o Estado apenas se reveste de poderes que sejam instrumentais à satisfação da necessidade coletiva (interesse público primário), visto que o que legitima o exercício de poderes estatais é a concessão de sua competência mediante Lei – reconhecida em texto normativo escolhido pela maioria enquanto ordenança dirigida ora ao Poder Público ora a agentes privados.

A competência estatal só existe, desta feita, por assim ser a vontade da maioria por conveniência político-constitucional, o que implica reconhecer que os agentes públicos que se rogam de “poderes” concedidos pela lei igualmente suportam seus “deveres” de satisfação dos critérios delimitados pelo legislador. A razoabilidade do prazo de duração do processo pode ser tida, então, enquanto direito do sujeito e, em mesma medida, dever do Estado. E aquele que desatende seu dever e causa, por tal razão, dano a outrem, suporta, em basilar lógica jurídica, ônus de reparação dos prejuízos injustamente suportados pela vítima.

Este trabalho se predispõe, portanto, a abordar a exegese levada a efeito pela doutrina e jurisprudência acerca da garantia individual fundamental do acesso ao Judiciário e decorrente razoável duração do processo, com seus reflexos notadamente no que se relaciona à responsabilidade civil do Estado. No primeiro capítulo se abordará a duração razoável do processo enquanto direito subjetivo, seguindo-se, no segundo capítulo, aos critérios jurídicos que envolvem a responsabilidade civil do Estado, ultimando-se com a correlação entre eventual afronta à razoabilidade do prazo na prestação jurisdicional e seu nexos causal à responsabilização civil do Poder Público.

I – Da Duração Razoável do Processo e do Acesso à Justiça

O Poder Judiciário é aquele dotado das competências relativas à prestação da tutela jurisdicional, exercendo, pois, parcela do Poder Estatal legítima a apreciar (e decidir concludentemente) “lesão ou ameaça a direito”, consoante se destaca do disposto nos arts. 2º e 5º, XXXV, da Constituição da República. Nesse sentido, referido Poder Estatal atua para aplicar a lei ao caso concreto, geralmente a partir de um conflito de interesses, desde que devidamente provocado. Jurisdição, como é cediço, vem do latim *iuris dictio* que significa dizer o direito. Portanto, a atuação mediante provocação é uma característica que diferencia o Poder Judiciário do Poder Executivo, *verbi gratia*, porquanto este último no desempenho de sua função também aplica a lei, contudo o faz de ofício, sem que precise ser solicitado a tanto pelo sujeito de direitos.

Outra característica que diferencia o Poder Judiciário do Poder Executivo é com relação à eficácia de suas decisões que se revestem do atributo da definitividade. Vale dizer, no exercício de sua função as lides são resolvidas com a consagração da coisa julgada material. Dentre os Poderes constituídos, então, o sistema de justiça é consagrado enquanto o detentor da legitimidade para resolver conflitos frente à determinação legal, com força de império e autonomamente aos demais poderes (MEIRELLES, 2016, p. 59).

Dito isso, afigura-se enquanto garantia individual fundamental dos sujeitos de direito (“brasileiros e aos estrangeiros residentes no País” – art. 5º, *caput*, Constituição da República) acessar a tutela do Poder Judiciário quando lesados ou ameaçados seus direitos, bem como que, em o fazendo, seja-lhes concedida referida tutela mediante “razoável duração do processo” (art. 5º, LXXVIII). De fato, não se deve olvidar que todos os Poderes constituídos na estrutura pública devem atender a princípios jurídicos (art. 37, *caput*, Constituição da República), dentre os quais se destaca, na espécie, o da eficiência (SILVA, 2013, p. 676).

Pode se reconhecer que a submissão do Estado ao dever de eficiência e, concomitantemente, o direito subjetivo do jurisdicionado à prestação jurisdicional em prazo razoável bastariam, *per si*, enquanto legitimadores para se afirmar a necessidade da tutela judicial em tempo eficaz (THEODORO Jr., 2009, p. 19).

José Miguel Garcia Medina (2018) assevera, nesse diapasão, que só pode ser considerada hábil a tutela judicial que seja expedida em tempo eficaz. De certo que para que o Judiciário atenda à interrupção ou compensação da

ameaça ou lesão a direito, por evidente que deve fazê-lo tempestivamente (BARRETO, 2013, p. 204), isto é, em medida que surta efeitos concretos de compensação na vítima e correção ao agressor, a fim de que se dê o acesso à justiça tanto formal quanto material.

Não obstante a relevância que se dá aos princípios jurídicos da “inafastabilidade da jurisdição” e “duração razoável do processo” (consagrados nos aludidos incisos XXXV e LXXVIII do art. 5º da Constituição da República), mas sem se olvidar de seu caráter de abstratividade e de vetor para soluções interpretativas (BULOS, 2012, p. 47), convém elucidar que em diversos outros diplomas normativos foi assegurado o direito subjetivo do jurisdicionado à razoável duração do processo, o que colabora à elucidação de seus contornos e à sua incidência ou aferição concreta. Nesta toada, vê-se que a Convenção Europeia dos Direitos Humanos/1950 (COE, 1950) estampa, em seu art. 6º, § 1º, análogo direito a que qualquer pessoa tenha sua causa examinada por tribunal independente num prazo razoável, *in verbis*:

“Artigo 6º (...)

1. 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 caráter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. (...)”

Convém elucidar que referido diploma normativo internacional possui eficácia sobre os Países que o adotam, surtindo condenações dos Estados por seu desatendimento (MOLOGNI; PIEROTTI, 2010, p. 4), sobre as quais se debruça Vera Lucia R. S. Jucovsky (1999), de cujas pertinentes anotações se depreende que o art. 25 de aludida Convenção Europeia propicia a instauração de queixa por quaisquer pessoas físicas ou jurídicas que se considerem vítimas de violações, com resultados já apresentados em face de Portugal¹.

1 “Ante a chance da aceitação do direito de recurso aludido no apontado art. 25, restou possibilitada a formulação de reclamos em face do Estado Português pela infração aos direitos e liberdades reconhecidas e que, de modo geral, têm se vinculado aos percalços dos processos em curso perante o Judiciário e, majoritariamente, às questões ligadas à morosidade processual nos Tribunais nacionais. Nesse sentido os mais conhecidos são os casos Guincho, Baraona, Martins Moreira, Neves e Silva, Oliveira Neves, Moreira Azevedo e Silva Pontes, que tratam da falta de administração da Justiça em prazo razoável (ao lado de outros sobre diversos assuntos) e nos quais o Tribunal competente concluiu pela vulneração ao n. I, do art. 6º da Convenção (...) Além desses seis casos, o Tribunal Europeu já foi chamado a se pronunciar em diversos outros, não tendo logrado dirimi-los porque foram, antes, objeto de acordos de indenização com o Estado Português.” (JUCOVSKY, 1999, p. 18-19)

Nesse diapasão, a Convenção Interamericana de Direitos Humanos de 1969 (CIDH, 1969) possui assemelhado direito – com destaque ao fato de que esta foi ratificada pelo Brasil (Decreto Federal nº 678/92) e integra, portanto, o sistema normativo nacional imperativo –, à luz de seus arts. 8º, I, e 25, I:

“Artigo 8. Garantias judiciais

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

(...)

Artigo 25. Proteção judicial

1. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais.”

O Estado Brasileiro já sofreu, inclusive, condenações pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, dentre as quais se destacam os casos Garibaldi Vs. Brasil (CIDH, 2009)² – com condenação do Estado Brasileiro em dar publicidade da sentença condenatória; dar eficaz conclusão ao inquérito policial e apurar as falhas funcionais incidentes; pagar indenizações por danos imateriais a cada uma das vítimas (familiares do falecido), que variam entre \$ 20.000,00 a \$ 50.000,00; restituir despesas com o processo pela vítima que mobilizou a família (\$ 8.000,00); e apresentar, em um ano, relatório sobre o cumprimento da sentença – e Ximenes Lopes Vs. Brasil (CIDH, 2006)³, com análogas condenações.

Na Constituição da República, além dos dispositivos normativos dantes citados, tem relevo mencionar inúmeros outros afeitos a delimitar a duração

2 Trata-se de hipótese em que se comprovou relevante demora do Estado Brasileiro em investigar e propor demandas judiciais efetivas em virtude da morte de Sétimo Garibaldi quando de invasão de assentamento em propriedade rural (CIDH, 2009).

3 Hipótese semelhante, em que a vítima veio a óbito em clínica de internação estatal e não se deu, em tempo razoável, apuração do ocorrido e responsabilização dos culpados.

razoável do trâmite processual, dentre os quais se destacam, entre outros, (i) a determinação de atividade ininterrupta nos juízos e tribunais de segundo grau (art. 93, XII, da CF) e a (ii) fixação de critério de proporcionalidade no número de magistrados em relação ao número de feitos e a população da área (art. 93, XIII, da CF).

No Novo Código de Processo Civil foi patente a adoção de medidas normativas que se dispusessem a tal desiderato, donde se destacam, dentre muitos outros o (i) dever de o Juiz dirigir o processo de forma a velar pela duração razoável do processo (art. 139, II); (ii) direito subjetivo à obtenção da tutela judicial, incluída a atividade satisfativa, em prazo razoável, com dever de cooperação entre todos os sujeitos do processo (arts. 4º e 6º) e (iii) consagração dos atos processuais eletrônicos (art. 164, § 1º).

A Duração Razoável da Justiça de fato advém tanto do Estado Democrático de Direito quanto do avanço da teoria da responsabilidade civil do estado (por dever de prestar o serviço e eventual falta ao fazê-lo – *faute du service*) (THEDORO Jr., 2009, p. 7-8), sob a toada de que a autoridade judiciária se reveste, em rigor, de um “poder-dever” (ou seria “dever-poder”⁴), dotada, pois, de competências que se prestam exclusivamente e em mesmo nível para saciar e instrumentalizar a necessidade público-normativa que as fundamenta.

Trata-se de poder primariamente detido pelo cidadão (art. 1º, parágrafo único, da CF) que é delegado em conjuntura constitucional ao Juiz por “mera” conveniência político-constitucional (outorgando-lhe tal direito político⁵), o que se traduz também no dever estatal de velar pela tutela jurisdicional efetiva, no quanto depende do Juiz, à luz seja da juridicização desta obrigação nos arts. 4º e 6º do Novo Código de Processo Civil, seja pela sistemática constitucional de “instrumentalização” dos poderes no Estado Democrático de Direito⁶.

A tutela judicial tempestiva pode ser colocada, ademais, ao lado doutros instrumentos inescusáveis do serviço público judiciário, tais como o pleno

4 Este sentido, pela prevalência do “dever” ao invés do “poder”, é defendido por Fernando Dias Menezes de Almeida (2012).

5 “(...) os juízes e os tribunais são, acima de tudo, veículos por intermédio dos quais a própria sociedade civil organizada exercita o poder, que a ela foi conferida no Estado Democrático-Participativo (...).” (MIRRA, 2010, p. 367).

6 “Seria de esperar, inclusive, que (...) houvesse ganho muito maior tomo estudos teóricos que se propusessem a demonstrar que não é o “poder” que serve como razão explicativa dos institutos de Direito Administrativo, pois as ideias de dever, de *função*, é que cumprem com exatidão este papel no Estado de Direito. (...) Onde, então, o lugar para o Poder no moderno Direito Público? O Poder, no Direito Público atual, só aparece, só tem lugar, como algo ancilar, rigorosamente instrumental e na medida estrita em que é requerido como via necessária e indispensável para tornar possível o cumprimento do dever de atingir a finalidade legal.” (MELLO, 2019, p. 46)

acesso à justiça⁷ (este já mencionado, juridicizado no art. 5º, XXXV, da CF), garantia do Juiz natural (art. 5º, XXXVII e LIII, da CF), devido processo legal, contraditório e ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, da CF), vedação das provas ilícitas (art. 5º, LVI, da CF), publicidade e motivação das decisões judiciais (arts. 5º, LX e 93, IX, da CF); e assistência jurídica integral e gratuita (art. 5º, LXXIV).

II – Da Responsabilidade Civil do Estado

O direito é um importante instrumento, aperfeiçoado pelo Estado, de controle dos atos e atividades das pessoas no meio social, permitindo a convivência pacífica entre elas. Para tanto, o Estado, por meio principalmente de seu Poder Legislativo, cria normas de condutas que devem ser obedecidas pelo corpo social, possibilitando uma harmoniosa vida entre os cidadãos.

Uma das mais importantes regras de comportamento, preconizada como um dos três princípios gerais de direito pela máxima de Ulpiano, *neminem laedere*, é aquela que impede a ofensa à esfera jurídica alheia. Ou seja, paira um comando sobre toda a sociedade de impedimento à lesão efetivada aos direitos de outrem. Nesse sentido (OLIVEIRA, 2015, p. 14), a essência da responsabilidade civil encontra-se, notadamente, em um dos três preceitos reconhecidos como princípios fundamentais do direito, proclamados pelo jurisconsulto Ulpiano. Quais sejam: *neminem laedere* (a ninguém se deve lesar); *honeste vivere* (viver honestamente) e *suum cuique tribuere* (dar a cada um o que é seu).

O equilíbrio da vida em sociedade exige que todo sujeito de direito possua responsabilidade por seus atos, de forma que, atendidos certos pressupostos impostos pelo sistema jurídico, tenha o dever de assumir os custos pelo dano ocasionado na esfera de direitos alheia. Daí José de Aguiar Dias (1994) já afirmar que toda “manifestação da atividade humana traz em si o problema da responsabilidade” (DIAS, 1994, p. 1). Nesse sentido, o Estado, no exercício de sua atividade, norteado pelo objetivo da plena satisfação da coletividade, interage incessantemente com o corpo social ao praticar atos resultantes de preceitos legais, o que coloca em risco, não rara vez, pela natural falibilidade

⁷ “A questão da demora na entrega da prestação jurisdicional equipara-se à obstacularização ao ingresso em juízo; quando a Constituição Federal arredou qualquer entrave à busca do Poder Judiciário, quis garantir, por essa via, o pleno exercício dos direitos individuais e sociais.” (HENTZ, 1995, p. 30)

do ser humano, os destinatários imediatos ou mediatos dessa função por ele desempenhada.

Assim, considerando que esses atos, perpetrados pela administração pública por meio de seus representantes, podem ocasionar danos a terceiros, o ordenamento jurídico moderno confere ao cidadão um instituto milenar para a busca da reparação à sua esfera de direitos quando lesionada pelo exercício dessa atividade desenvolvida pelo Poder Público. A esse instituto dá-se o nome de responsabilidade civil que, no início, se fundamentava na vingança privada difusa, desenvolvendo-se para a proporcionalidade da Lei de Talião, até a evolução para a consagração da culpa e, finalmente, para a responsabilidade independentemente da existência do elemento subjetivo, qual seja, a responsabilidade objetiva, fundamentada na teoria do risco que, como é cediço, assume diversas facetas em nosso sistema jurídico.

A ideia de uma reação vinculada à prática de uma conduta que causa um dissabor à outra pessoa pode ser encontrada nos diplomas normativos mais antigos de que se tem notícia como, *verbi gratia*, o Código de Hamurabi (lá dos idos de 1700 a.C.), que já previa, em seus parágrafos 196 e 200, a denominada regra do “olho por olho” e “dente por dente”, legitimando-se a ideia da “vingança privada”, avançando-se à exegese Romana (Lei das XII Tábuas) de a vítima ser compelida a aceitar a composição e a renunciar a própria vingança (OLIVEIRA, 2017, p. 168-173).

No Direito Moderno Brasileiro, a responsabilidade civil é, em rigor, o dever que o sujeito tem de reparar os prejuízos que provoque em virtude de conduta desconforme ao ordenamento jurídico vigente e imposto. Vale dizer, a resposta, para quem desrespeita essa norma e viola o patrimônio alheio, advém de um sistema de responsabilidade jurídica que, dentro do ordenamento jurídico assume diferentes feições, a depender do regime jurídico em que se insira a conduta violadora do direito. Nesse diapasão, o sistema jurídico prevê a responsabilidade civil, a responsabilidade penal, a responsabilidade administrativa, a responsabilidade tributária (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2018, p. 717), sendo que, todas elas, apesar de diferentes em muitos aspectos, têm como pressuposto, em regra, a violação de um direito.

É pacífica a jurisprudência de nossa Suprema Corte, no sentido de que as instâncias civil, penal e administrativa são independentes (REMEDIÓ, 2018, p. 752), sendo, contudo, relevante enfatizar que de um mesmo fato é possível que todas as instâncias referidas se movimentem no sentido de punir o infrator da lei. Apesar de muitas semelhanças, cada uma dessas espécies de

responsabilidade tem um regime jurídico específico, com princípios e regras próprios. No direito privado, por exemplo, a responsabilidade civil tem a sua disciplina norteadada principalmente pelos arts. 186 e 187, cuja consequência da prática de qualquer das condutas descritas nos referidos textos normativos vem prevista no art. 927 do Código Civil brasileiro.

Já quando se trata de responsabilidade civil da administração pública, objeto de estudo principal deste artigo, percebe-se que sua fonte normativa encontra-se no art. 37, § 6º, da CF, cuja redação desse texto legal é o resultado de uma grande evolução pela qual passou o instituto da responsabilidade civil extracontratual do Estado, cuja definição é dada por Celso Antonio Bandeira de Mello (2019, p. 1.052):

“Entende-se por responsabilidade extracontratual do Estado a obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente protegida de outrem e que lhe sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos.”

Reitera-se, por oportuno, que a responsabilidade civil estatal que se cogitará é a aquiliana (extracontratual), visto que em se tratando de relações jurídicas contratuais do Estado há regramento normativo específico, consagrado na Lei Federal nº 8.666/93. No direito público, para que haja a responsabilidade civil do Estado não se exige somente a prática de ato ilícito, como será visto, uma vez que ela pode derivar de um ato lícito que provoque danos na esfera de direitos do particular.

Sobreleva ressaltar que, tamanha é a importância desse instituto perante o ordenamento jurídico brasileiro que, Celso Ribeiro Bastos (BASTOS, 1998, p. 335) e José Afonso da Silva (SILVA, 2018, p. 686-687) advogam a existência do “princípio da responsabilidade civil do Estado”.

Assim, além dos princípios expressamente reconhecidos na Constituição Federal, previstos em seu art. 37, *caput*, aplicados à Administração Pública, há aqueles denominados implícitos, mas que, seguramente, desempenham a mesma função perante o ordenamento jurídico brasileiro, tendo o mesmo grau de relevância. É o que ocorre com o princípio da responsabilidade civil do Estado. Nessa toada, considera-se que a questão da responsabilidade civil do Estado advém da intensificação de suas relações jurídicas, notadamente a partir do Século XIX, interdependência em suas relações com os agentes privados e potencialização de danos macroscópicos (MELLO, 2019, p. 1.056-

1.057). Desde o surgimento do Estado de Direito, reconhece-se que não há sujeitos fora do Direito, logo, “se o Estado é um sujeito de direitos, o Estado é responsável” (MELLO, 2019, p. 1.059).

Soergue-se a possibilidade de responsabilidade estatal da noção de igualdade estampada no constitucionalismo moderno, visto que sendo todos iguais perante a Lei, inclusive o Estado, “é injurídico o comportamento estatal que agrave desigualmente a alguém, ao exercer atividades no interesse de todos, sem ressarcir ao lesado” (MELLO, 2019, p. 1.058), consagrando-se a noção de necessária equânime repartição dos ônus da atividade estatal (BARRETO, 2013, p. 207).

A doutrina reconhece que, na evolução do instituto da responsabilidade civil do Estado, três foram as fases que marcaram o comportamento do Poder Público frente aos prejuízos ocasionados a terceiros quando de sua atuação. Hely Lopes Meirelles (2016) discorre acerca da evolução normativa e doutrinária sobre a responsabilidade civil do Estado, que envolveu o conceito de “irresponsabilidade” para o da “responsabilidade com culpa”, deste para o da “responsabilidade civilística” e desta para a fase da “responsabilidade pública”, em que nos encontramos (MEIRELLES, 2016, p. 779-780).

A primeira etapa individualizada pela doutrina é a da irresponsabilidade. Essa, que predominou no período dos Estados absolutistas, expressava a impossibilidade de o Poder Público indenizar os danos causados, porque era ele o representante da lei, o guardião da legislação, de maneira que não poderia, em vista desses atributos, inclusive de sua soberania (REMEDI, 2018, p. 752), atentar contra a ordem jurídica, o que configuraria um verdadeiro contrassenso.

A doutrina da irresponsabilidade civil do Estado está integralmente superada, com seus últimos redutos nos Governos Absolutos em que se sustentava a infalibilidade real (*The King can do not wrong*), afastada sob a influência do liberalismo e assimilação do Estado enquanto sujeito de direito, igual ao indivíduo (MEIRELLES, 2016, p. 780). Apesar de parecer tão distante de nossa realidade, a fase da irresponsabilidade vigorou nos Estados Unidos e na Inglaterra até 1946, quando foi abandonada pela *Federal Tort Claim Act* e, em 1947, pela *Crown Proceeding Act*, respectivamente (DI PIETRO, 2018, p. 815).

Com o escopo de minimizar os rigores dessa primeira fase, surgiu, no final do século XVIII, a diferenciação entre atos de gestão e atos de império, sendo que somente quando da prática dos primeiros poderia o Estado ser

responsabilizado, vez que na atividade que demonstrasse a sua soberania ele não poderia ser obrigado a indenizar ainda que praticasse conduta causadora de prejuízos. Essa é a fase civilista. Essa segunda fase, como já referido, permitia a responsabilidade civil do Estado para ressarcir os danos causados ao administrado, desde que a vítima lograsse êxito na comprovação da culpa do agente público. A culpa, ainda nesse momento, é aquela do direito civil, em que as suas modalidades são a imprudência, negligência e a imperícia. O Código Civil de 1916, em seu art. 15, dispunha acerca dessa teoria.

Por último, tem-se a fase do direito público, ou teoria publicista que, para a grande maioria dos administrativistas, divide-se em três teorias, quais sejam: teoria da culpa administrativa, teoria do risco administrativo e teoria do risco integral (REMEDIO, 2018, p. 755). Vale dizer, considerando-se que o Estado possui regime normativo próprio, inconfundível com o civilista ordinário, haja vista o fato de não ser possível equiparar o Estado, com suas prerrogativas e poderes, ao particular, a doutrina que reconhece a responsabilidade estatal o faz sob as “teses da *culpa administrativa*, do *risco administrativo* e do *risco integral*” (MEIRELLES, 2016, p. 780).

O marco divisório, no sentido de elaboração de um regime jurídico próprio para se implementar o instituto da responsabilidade civil do Estado, foi o famoso caso Aresto Blanco, ocorrido em 1873, na França, em que uma menina, Agnès Blanco, foi atropelada por uma vagonete da Cia. Nacional de Manufatura do Fumo o que fez com que seu pai propusesse ação em face do Estado e, no transcorrer do processo, entendeu-se que a responsabilidade do Estado não poderia reger-se pelo Código Civil, porquanto se sujeitaria a regras especiais que variariam conforme as necessidades do serviço público e a obrigatoriedade de se conciliar os direitos dos particulares com os direitos do Estado (DI PIETRO, 2018, p. 816).

A teoria da culpa administrativa representou a primeira fase de transição entre as teorias subjetivistas e aquelas objetivistas (REMEDIO, 2018, p. 755). Nesse momento histórico já se fala em falta do serviço para poder imputar ao Estado o dever de indenizar os danos ocasionados. Não é mais analisado o comportamento isolado do agente público, mas é averiguado o grau de eficiência na prestação do serviço público. A teoria da culpa administrativa parte do pressuposto da responsabilidade civil do Estado quando da falta do

serviço (*faute du service*), perquirindo-se pela culpa do Poder Público que deixa de atuar, onde deveria.

A teoria do risco integral é aquela pela qual a Administração “ficaria obrigada a indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiros, ainda que resultante de culpa ou dolo da vítima”, tese não acatada pela doutrina moderna e abandonada na prática “por conduzir ao abuso e à iniquidade social” (MEIRELLES, 2016, p. 782).

A teoria do risco administrativo⁸, acatada pelo ordenamento brasileiro, consagra a ideia da aludida igualitária repartição dos ônus da atividade do Estado, pela qual, uma vez tendo a atuação do Estado causado dano (independentemente se culposos ou dolosos), deve ele ser ressarcido, em objetivação da responsabilidade civil estatal, distinguindo-a do ordinário caráter subjetivo da responsabilidade civil privada.

Acerca da evolução normativa da responsabilidade civil do Estado no Brasil, pertinente se observar que sua primeira menção se deu na Constituição Federal do Império, de 1824, cujo art. 179, XXIX, previa responsabilidade subjetiva dos agentes públicos, oportunidade em que se interpretava enquanto implícita a solidariedade do Estado (MELLO, 2019, p. 1.087).

O Código Civil de 1916 eliminou qualquer dúvida quanto à responsabilidade civil do Estado na realidade normativa nacional, ao prever em seu art. 15 a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público. As Constituições Federais de 1934 e 1937 seguiram mesma toada, tendo se dado a relevante guinada normativa a partir da Constituição Federal de 1946, que estampou dispositivo hábil ao reconhecimento da responsabilidade civil objetiva do Estado, visto que seu art. 194 passou a exigir apenas o dano decorrente da conduta estatal enquanto pressuposto à responsabilidade civil, sem reclamar impropriedade neste proceder (MELLO, 2019, p. 1.088).

Dispositivos análogos constaram nas Constituições de 1967 e 1969, culminando na vigente Constituição cidadã (1988), cujo art. 37, § 6º, estampa que

8 “Na terceira e última fase de evolução do instituto, a questão desabrocha e se desenvolve no terreno próprio do direito público, pretendendo-se desvinculada de todo apoio tomado ao direito civil. (...) E, proclamada a responsabilidade objetiva do Estado, pretende-se que ‘a responsabilidade da pessoa jurídica de direito público interno encontra-se hoje inteiramente fora do conceito civilista da culpa, situando-se decisivamente no campo do direito público. Efetivamente, é nesse direito, não no direito privado, que vamos localizar o fundamento da responsabilidade, que se baseia em vários princípios (equidade, política jurídica), sendo, porém, o mais importante o da igualdade de ônus e dos encargos sociais. A responsabilidade do Poder Público não mais se baseia, portanto, nos critérios preconizados pelo direito civil’.” (CAHALI, 1996, p. 22-23)

as pessoas jurídicas de direito público e as de “direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”. O Código Civil de 2002, em seu art. 43, traz análogo dispositivo, embora inadvertidamente (MELLO, 2019, p. 1.089) tenha excluído as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público.

Trata-se da consagração da responsabilidade objetiva do Poder Público, na qual a culpa em sentido amplo, o que abarca o dolo e a culpa em sentido estrito, é elemento estranho à sua estrutura. Indeniza-se desde que presentes a conduta, o dano e o nexo de causalidade, sem perquirição, como dito, do elemento subjetivo. Com mais precisão, detalhando inclusive acerca das características do dano, assevera Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018, p. 817) que:

“Nessa teoria, a ideia de culpa é substituída pela de nexo de causalidade entre o funcionamento do serviço público e o prejuízo sofrido pelo administrado. É indiferente que o serviço público tenha funcionado bem ou mal, de forma regular ou irregular. Constituem pressupostos da responsabilidade objetiva do Estado: (a) que seja praticado um ato lícito ou ilícito, por agente público; (b) que esse ato cause dano específico (porque atinge apenas um ou alguns membros da coletividade) e anormal (porque supera os inconvenientes normais da vida em sociedade, decorrentes da atuação estatal); (c) que haja um nexo de causalidade entre o ato do agente público e o dano.”

Por conseguinte e tendo se anotado que, em regra, é pacífica a responsabilidade civil do Estado e que esta se dá de maneira objetiva (isto é, sem perquirição da culpa do agente público – preposto da pessoa jurídica de direito público – que comete o dano), relevante que sejam abordados dois pontos suscetíveis de reflexo no tema da responsabilidade estatal face a demora da prestação jurisdicional, quais sejam: a responsabilidade do Poder Público face qualquer cidadão (notadamente o usuário do serviço público) e as condições de sua responsabilidade quando de sua omissão (ao invés da ordinária hipótese comissiva).

Assim sendo, anote-se, à luz do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição da República, que não há limitadores ao sujeito ativo quando do reclame pela responsabilidade civil do Poder Público, que se estende, portanto, não apenas aos seus servidores ou sujeitos que com este especialmente se relacionem, consoante decidiu o Plenário do Supremo Tribunal Federal, com reconhecida repercussão Geral, no Recurso Extraordinário 591.874, sob relatoria do

Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 26 de agosto de 2009 (BRASIL, STF, 2009)⁹. Análoga decisão já havia sido adotada pela Segunda Turma, em voto sob relatoria do Ministro Carlos Velloso, em 20 de setembro de 2005 (BRASIL, STF, 2005)¹⁰.

No que se relaciona a responsabilidade civil do Estado decorrente de sua omissão, vem se exigindo que decorra de hipótese em que o Poder Público deixou de atender à conduta que lhe seria exigível, seja por padrões de normal eficiência, seja por obrigação legal, sentido ao qual socorre Yussef Said Cahali (1996, p. 285-286), de cujas lições constam princípios enunciados pelo autor:

“a) A omissão de conduta exigível da Administração, na execução de obra ou na prestação de serviço, induz a responsabilidade civil do Estado pelos danos consequentes dessa omissão;

b) Desde que exigível a atuação estatal, seja na execução de obras, seja na prestação de serviço, a conduta omissiva da Administração na implantação das obras necessárias para evitar o dano, ou na execução do serviço devido, autoriza a responsabilidade civil do Estado pelos danos sofridos pelos particulares, identificada a sua causa naquela omissão das obras ou dos serviços devidos; ainda que, para tanto, tenham concorrido fatores estranhos, como fatos da Natureza, de terceiro ou do próprio ofendido, quando, então, a conduta omissiva da Administração atuará como simples concausa da verificação do evento danoso, induzindo, daí, a proporcionalização da responsabilidade indenizatória;

c) Não exigível a conduta da Administração, ainda que se omitindo esta na execução de obra ou na prestação de serviço que eventualmente poderia ter prevenido ou evitado o dano, o prejuízo sofrido pelo particular por ato próprio, por fato da Natureza ou de terceiro neste encontra a sua causa eficiente e suficiente, não havendo como imputá-lo à omissão estatal da obra ou do serviço inexigível; em casos tais, não havendo como exigir-se razoavelmente a

9 “RESPONSABILIDADE OBJETIVA EM RELAÇÃO A TERCEIROS NÃO USUÁRIOS DO SERVIÇO. RECURSO DESPROVIDO. I – A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público é objetiva relativamente a terceiros usuários e não usuários do serviço, segundo decorre do art. 37, § 6º, da CF/88. II – A inequívoca presença do nexo de causalidade entre o ato administrativo e o dano causado ao terceiro não usuário do serviço público é condição suficiente para estabelecer a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica de direito privado.” (BRASIL, STF, 2009)

10 “CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ACIDENTE DE TRÂNSITO. AGENTE E VÍTIMA: SERVIDORES PÚBLICOS. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO: CF/88, ART. 37, § 6º. O entendimento do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que descabe ao intérprete fazer distinções quanto ao vocábulo ‘terceiro’ contido no § 6º do art. 37 da CF/88, devendo o Estado responder pelos danos causados por seus agentes qualquer que seja a vítima, servidor público ou não.” (BRASIL, STF, 2005)

execução da obra ou a prestação do serviço administrativo, a omissão do Poder Público identifica-se como simples condicionante da verificação do evento danoso, insuficiente para determinar a responsabilidade civil do Estado.”

Marçal Justen Filho (2016) sustenta que a necessidade de se aferir, na omissão, eventual dever jurídico de atuação (ou melhor atuação) do Poder Público não torna esta espécie de responsabilidade em puramente subjetiva, isto pois permanece a objetiva apreciação se há, ou não, o dever jurídico de agir ou de afastar determinado resultado. Tratar-se-ia, então e para o autor, de um “elemento subjetivo, mas subordinado a um regime especial” (JUSTEN FILHO, 2016, p. 1.207).

Celso Antonio Bandeira de Mello (2019, p. 1.072) sustenta que, se decorrente de omissão, a responsabilidade civil do Estado passa a ser subjetiva, em virtude da necessidade de se aferir se estava, ou não, obrigado a impedir o dano, formando ato ilícito necessariamente “proveniente de negligência, imprudência ou imperícia (culpa)” ou, “então, deliberado propósito de violar a norma que constituía em dada obrigação (dolo)”.

João Agnaldo Donizeti Gandini e Diana Paola da Silva Salomão (2003), ao seu turno e com escol na doutrina de Yussef Said Cahali, Odete Medauar, Álvaro Lazzarini, Carvalho Filho e Celso Ribeiro Bastos, sustentam que a responsabilidade civil do Estado por omissão permanece sendo objetiva, pois que há objetivação da apreciação de seus pressupostos (omissão do Estado frente ao dever legal ou padrões razoáveis de eficiência), independente de sua culpa, remanescendo ao Estado espectro de defesa (quanto às excludentes de ilicitude: culpa exclusiva da vítima e força maior¹¹) igual às hipóteses de condutas comissivas¹² (GANDINI; SALOMÃO, 2003, p. 217-222). Parece-nos, não obstante as distintas premissas teóricas, que na omissão do Estado urge que detivesse este dever legal de agir, não o tendo feito, porém, mesmo que, sob padrões razoáveis de eficiência, pudesse fazê-lo.

11 Neste sentido, o precedente do Supremo Tribunal Federal: “É bem de ver, contudo, que a força maior e a culpa exclusiva da vítima podem figurar como excludentes de responsabilidade do Estado, exatamente porque o nexo causal entre a atividade administrativa e o dano dela resultante não fica evidenciado” (BRASIL, STF, 2009). Também nesse sentido o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 385.943, sob Relatoria do Ministro Celso de Mello (BRASIL, STF, 2009b) e o Recurso Especial 976.564/SP, sob Relatoria do Ministro Luis Felipe Salomão (BRASIL, STJ, 2012b).

12 “Ocorre que em todos os casos em que o Estado é chamado a ressarcir prejuízos decorrentes de conduta omissiva, bem assim nas comissivas, poderá ele defender-se demonstrando a presença de quaisquer das circunstâncias excludentes de responsabilidade. Poderá, ainda, demonstrar que o dano não é especial nem anormal ou que não tinha o dever de agir. Este largo espectro de defesa leva à conclusão de que mesmo que se aplique, em todos os casos, a teoria do risco administrativo e, portanto, a responsabilidade objetiva, o Estado não estará sendo erigido à condição de segurador universal.” (GANDINI; SALOMÃO, 2003, p. 221-222)

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça traz precedentes relevantes neste sentido:

“2. A responsabilidade civil do Estado ou de delegatário de serviço público, no caso de conduta omissiva, só se desenhará quando presentes estiverem os elementos que caracterizam a culpa, a qual se origina, na espécie, do descumprimento do dever legal atribuído ao Poder Público de impedir a consumação do dano. (...) 5. A despeito de situações fáticas variadas no tocante ao descumprimento do dever de segurança e vigilância contínua das vias férreas, a responsabilização da concessionária é uma constante, passível de ser elidida tão somente quando cabalmente comprovada a culpa exclusiva da vítima.” (BRASIL, STJ, 2012)

“Ademais, laudo realizado pela Coordenadoria de Controle de Vetores, dias após o óbito, constatou não haver qualquer foco na residência do apelante. Ao contrário, encontrou diversos focos no quarteirão, inclusive em uma igreja. Incontroversa, portanto, a omissão dos entes públicos na tomada de providências que seriam exigíveis, de forma razoável, para evitar a fatalidade. (...) recurso especial provido para majorar o valor da indenização, a título de danos morais.” (BRASIL, STJ, 2009)

“A demora injustificada da Administração Pública para apreciar pedido de aposentadoria, obrigando o servidor a continuar exercendo compulsoriamente suas funções, gera o dever de indenizar.” (BRASIL, STJ, 2009b)

As Cortes Superiores reconhecem, pois, a responsabilidade estatal em relevantes hipóteses de omissão do Poder Público, tais como em estupro cometido por preso contumaz que oito vezes se evadiu da estrutura penitenciária (BRASIL, STF, 2006), ou que nela cometeu suicídio: “o Estado tem o dever de proteger os detentos, inclusive contra si mesmos” (BRASIL, STJ, 2013). Pertinente se destacar que o exercício de função pública regular não afasta a responsabilidade civil do Estado, caso provoque dano anômalo a específico sujeito de direito¹³, mormente, à luz de todo o exposto, pelo seu caráter objetivo e fundamentação teórica na equânime repartição dos ônus da atividade estatal.

13 “3. O caso em tela revela hipótese de responsabilidade objetiva do Estado, em que a vítima deve apenas comprovar a conduta, o dano e o nexo causal. A ré, para eximir-se ou atenuar a imputação da sua responsabilidade civil deverá comprovar que o dano decorreu de culpa exclusiva (ou parcial) da vítima ou de terceiro, ou, ainda, de fatos da natureza (caso fortuito/força maior). Da análise da prova documental e testemunhal carreada aos autos, conclui-se que a razão assiste aos autores, razão pela qual a União deve responder pelos prejuízos suportados decorrentes da colisão, porquanto o dano, apesar de ter sido provocado diretamente pelo assaltante, somente ocorreu porque estava sendo perseguido, em alta velocidade, pelos agentes da ré. Não se trata de responsabilidade solidária da União com o infrator, mas sim de dano provocado, através do assaltante, mas por agentes da União. 4. Embora os prepostos da União estivessem agindo no estrito cumprimento do dever legal (perseguição de criminoso pela prática de furto), tal excludente de modo algum expunge o dever de indenizar os lesados pelos atos praticados em excesso em aludida

III – Da Irrazoabilidade do Prazo de Duração do Processo e do Decorrente Dever de Indenizar do Estado

Cediço que a atuação jurisdicional, posta enquanto serviço público (DELGADO, 1983, p. 260) – com competência exclusiva na maior parte das tutelas, frise-se, a teor do art. 5º, XXXVII, da Constituição da República –, detém potencial para causar danos¹⁴, não apenas quando erra ou restringe a liberdade indevidamente (hipóteses já textualmente abordadas no inciso LXXV do aludido dispositivo constitucional enquanto merecedoras de reparação pelo Estado), mas também em sua demora (NANNI, 1999, p. 140). Sobre a potencialidade do dano no descumprimento do princípio da celeridade processual, bem discorre Lucas Hayne Dantas Barreto (2013, p. 225-226), inclusive com exemplos:

“É certo que o processo excessivamente demorado pode acarretar danos ao usuário do serviço jurisdicional, a exemplo de dificuldades probatórias que minam as chances de obter uma decisão favorável; problemas de saúde em face da tensão psicológica, sofrimentos e traumas que a longa expectativa traz à vida dos litigantes, a depender dos direitos que estejam em jogo, os quais são possíveis independentemente do resultado do processo; ou a inviabilização do cumprimento de uma sentença favorável – que significa, na prática, negação do acesso à justiça. A lentidão dos processos pode ser ainda facilmente convertida num custo econômico adicional aos custos ordinariamente já elevados do processo judicial, sobretudo em face da corrosão inflacionária. A demora do desenlace definitivo do processo onera ainda especificamente os litigantes economicamente menos favorecidos, pois suas necessidades, não raro, os pressionam a aceitar acordos sobremaneira desvantajosos, caso em que o dano consistiria precisamente na diferença entre aquilo que foram levados a aceitar por ocasião da transação e aquilo a que efetivamente corresponderia o seu direito.”

Não se ignora que a duração razoável do processo comporta conceito assaz genérico, distante da categorização objetiva do prazo ou limiar a partir do qual referida atuação jurisdicional passa a ser lenta o suficiente para, nesse sentido, ser considerada indevida a prestação do serviço público.

perseguição, razão pela qual deve a União responder pelos danos materiais suportados pelos autores” (BRASIL, STJ, 2010). “É da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que para a configuração da responsabilidade objetiva do Estado não é necessário que o ato praticado seja ilícito” (BRASIL, STF, 2007).

14 À luz da apreciação do “dano jurídico” anotada em dissertação (RIGAMONTI, 2020, p. 152-153), destaque-se que para Carlos Roberto Gonçalves (2014), o dano, em sentido amplo, vem a ser a lesão “de qualquer bem jurídico, e aí se inclui o dano moral” (GONÇALVES, 2014, p. 367).

Sob esta ótica, importa considerar que para muitas providências jurisdicionais já há fixação de prazo legal para adotá-las, de certo, portanto, que referidos marcos normativos são limiares para se compreender que o dano porventura sofrido pela parte é suscetível de ter sua causa na lentidão judicial. O Conselho Nacional de Justiça já estabeleceu enquanto meta o julgamento de mérito de processos no prazo máximo de 4 (quatro) anos, consoante se infere da “meta 2” definida no 2º Encontro Nacional do Judiciário, de 16 de fevereiro de 2009 (BARRETO, 2013, p. 227).

Humberto Theodoro Junior (2009), sob mesma toada e após a crítica que promove aos denominados prazos impróprios, anota que não obstante não haja a delimitação de qual o “prazo razoável”, há critérios para sua aferição no caso concreto, notadamente i) a complexidade do caso; ii) o comportamento das partes; e iii) a atuação dos juízes e dos auxiliares da justiça (THEODORO Jr., 2009, p. 12).

A noção jurídica de razoabilidade professada por José Roberto Pimenta Oliveira (2008) auxilia ao se compreender que é irrazoável a conduta que fuja dos padrões de racionalidade que emergem da legitimidade dada pela lei para o exercício da função administrativa (OLIVEIRA, 2008, p. 31-32). Soergue-se enquanto irrazoável o prazo que se mostre, pois, injustificável, que descure ou do prazo fixado na lei ou de padrões meridianos de eficiência que não detenha concomitante excludente de responsabilidade do Estado: quais seriam a força maior ou a culpa exclusiva da vítima. Nesse ínterim, convém consagrar que, na hipótese presente, não se aborda a responsabilidade civil pessoal do juiz (que possui regime jurídico próprio), mas sim do Estado por omissão da estrutura judiciária (em que se incluem juízes e serventuários).

E, nesse diapasão, merecem destaque as elucidações de Yussef Said Cahali (1996) acerca da responsabilidade do Estado face a atividade jurisdicional, pois que não obstante reconheça que os atos jurisdicionais representaram o último reduto da teoria da irresponsabilidade do Estado, a Constituição Federal de 1988 torna tal exegese inviável, visto que os argumentos da (i) soberania da atuação judicial, (ii) da imparcialidade e livre convencimento do Juiz e da (iii) imutabilidade da coisa julgada não se perfazem suficientes para o afastamento da responsabilidade estatal, sobre os quais se sobrepõem princípios como os da dignidade da pessoa humana (mormente na hipótese de erro judiciário), a liberdade (que exige a limitação da intervenção legítima do Poder Público), a igualdade (que demanda a proporcionalidade na divisão dos encargos e ônus da atuação do Poder Público entre os cidadãos) e a legalidade (CAHALI, 1996, p. 593).

Expõe o autor, a rigor, que o ato jurisdicional não goza de soberania maior do que aquele atribuível às demais esferas de Poder¹⁵, que a responsabilidade do Estado pelo ato do Juiz, ao invés de o tornar indigno, é que o enobrece face o binômio autoridade-responsabilidade do Estado moderno¹⁶, além de que a coisa julgada, embora imutável, nem por isto é impeditiva para se reconhecer a responsabilidade estatal, cujos pressupostos (dano, conduta e nexos causal) por ela não se interferem, tornando-os no máximo provisórios caso ainda possível a revisão ou desconstituição do julgado pelas vias processuais adequadas (CAHALI, 1996, p. 628-644).

Vê-se, pois, que tratando-se de lentidão na prestação jurisdicional, não há que se falar de manto da coisa julgada (ainda inexistente) a amparar a conduta omissiva estatal. Em tampouco lhe sendo escusável em virtude de eventual distinta soberania do Poder Judiciário em comparação aos demais poderes estatais¹⁷. De fato, a responsabilidade civil por omissão do Estado, no caso, subordina-se ao preceito da equânime repartição dos ônus da atividade estatal, aplicável às demais searas em que poderia-deveria o Estado atuar no prazo legal ou em padrões razoáveis de eficiência¹⁸.

15 “Não se pode sustentar a irresponsabilidade estatal no fato de ser o exercício da função judiciária uma ‘manifestação de soberania’ (seria justificá-la na máxima regaleza *the king can do no wrong*). A ideia de soberania não se contrapõe à de responsabilidade do Estado, que também se submete ao Direito. Por outro lado, se se admitisse o argumento, o Estado também seria irresponsável por atos do Executivo, o que, hoje, não mais se admite (seja na doutrina, seja na jurisprudência).” (CAHALI, 1996, p. 637)

16 “Conquanto respeitáveis tais fundamentos, pressente-se neles uma postura autodefensiva de nossos julgadores, justificadora, por vezes, até de certas mazelas que maculam a dignidade do nobre Poder Judiciário; daí a crítica severa a que se expõe segundo o entendimento doutrinário mais atualizado, preconizando maior responsabilidade do órgão estatal encarregado da distribuição da Justiça; sem que daí resulte qualquer lesão ou constrangimento à soberania dos magistrados, na medida em que o binômio ‘autoridade-responsabilidade’ mostra-se indissolúvel.” (CAHALI, 1996, p. 628)

17 “Até porque a prestação jurisdicional é um serviço público como qualquer outro e, ‘guardadas as peculiaridades que norteiam tal atividade, as quais não a elevam acima dos demais serviços, a ponto de alcançar dita soberania’.” (GEHLEN, 1999, p. 94)

18 Pertinente a anotação científica de que o Juiz, para desviar-se da responsabilidade civil própria, pode alegar excesso de labor, mas não o Estado: “Ademais, a falha, independentemente do procedimento do juiz ou do tribunal, é do serviço judiciário. Não é simplesmente uma omissão, é, na verdade, uma violação positiva do dever de conduzir o processo de modo a não ultrapassar o prazo razoável de duração garantido pela Constituição. A teoria da responsabilidade subjetiva, criada pelo direito administrativo, tem cabimento quando a Administração não age nas circunstâncias concretas, e o dano, na verdade, é causado por terceiro, como ocorre, por exemplo, na falta de policiamento que deixa as pessoas desprotegidas e facilita a prática contra elas de crimes ou agressões (...) O juiz e o tribunal podem ter até razões práticas para demonstrar que, materialmente, não lhes foi possível cumprir o prazo determinado pela Constituição. Mas, o Estado não tem como fugir do dever de cumprir e fazer cumprir uma garantia fundamental, ainda mais quando tal descumprimento seja consequência imediata do desaparecimento material e humano do serviço judiciário. (...) é importante reconhecer que apenas o acúmulo de processos não é suficiente para que se afaste a responsabilidade objetiva do Estado pela violação cometida contra um direito fundamental do litigante” (THEDORO Jr., 2009, p. 21-22).

Nesse diapasão e ao fim, convém assinalar o relevante precedente do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial 1.383.776, na Segunda Turma, sob Relatoria do Ministro OG Fernandes, julgado em 06 de setembro de 2018, a partir do qual se afirmou a responsabilidade civil do Estado em virtude dos danos que a parte jurisdicionada sofreu após demora de mais de 2 (dois) anos para que fosse proferido mero despacho inicial em ação alimentar (BRASIL, STJ, 2018).

A existência igualmente de exegeses equivocadas pela excepcionalidade da responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional¹⁹ torna atuais e relevantes os argumentos que renovem a noção do dever-poder de que se reveste a estrutura judiciária, cujo múnus se subordina às hipóteses de responsabilidade estatal, inclusive por omissão, à luz do aplicável às demais esferas de poder.

Por fim, não se pode olvidar que os direitos fundamentais – e a razoável duração do processo o é –, são detentores de duas dimensões, uma subjetiva e outra objetiva. No que tange à dimensão subjetiva, os direitos fundamentais funcionam como direitos subjetivos, ou seja, *facultas agendi*, enquanto na dimensão objetiva os direitos fundamentais são consagrados como princípios constitucionais que devem ser respeitados o máximo possível.

19 “ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. EXTINÇÃO DA PRETENSÃO EXECUTÓRIA DO RESPONSÁVEL PELO HOMICÍDIO CULPOSO DO FILHO DOS AUTORES. INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS, CONCLUIU PELA INOCORRÊNCIA DE CULPA ADMINISTRATIVA E PELA INEXISTÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ESPECIAL. SÚMULA Nº 7/STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. (...) II – Na origem, trata-se de Apelação, interposta por Antônio Gonçalves da Silva e Luiza Maria Pedroza Silva, em face de sentença que julgara improcedentes os pedidos de indenização por danos morais e materiais, formulados em detrimento da União Federal, em razão de suposta impunidade do responsável pelo falecimento de seu filho, decorrente de homicídio culposo, em acidente de trânsito ocorrido em 29.04.05, já que, em virtude da morosidade judicial, o processo criminal teria ficado sem andamento na Vara de Execuções Penais do Distrito Federal, alcançando a prescrição da pretensão executória. (...) III – O Tribunal de origem, com base no exame dos elementos fáticos dos autos, consignou que, ‘além de não ter ocorrido ‘falta do serviço’ estatal, a caracterizar a culpa do ente administrativo, já que a omissão na prática de um ato que lhe incumbia restou justificada por posicionamento jurisprudencial existente à época, não restou configurada a violação de direito pertencente aos autores, já que o direito de punir e aplicar sanções penais pertence ao Estado’. Concluiu, assim, que ‘não há nexo causal direto entre a morosidade estatal e qualquer violação de direito subjetivo pertencente aos autores. Quer isso significar que, por mais que lhes cause dor ver impune o assassino de seu filho, não teriam eles direito a aplicar punição a tal pessoa’. IV – O entendimento firmado pelo Tribunal *a quo* – no sentido da ausência dos requisitos caracterizadores da responsabilidade civil – não pode ser revisto, pelo Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Especial, sob pena de ofensa ao comando inscrito na Súmula nº 7 desta Corte. Precedentes do STJ. V – Agravo interno improvido.” (BRASIL, STJ, 2019)

Considerações Finais

Depreende-se que a Constituição da República, além de dispositivos normativos internacionais, assegura ao cidadão o acesso à justiça e a duração razoável do processo então instituído, o que, no direito nacional, figura em nível de garantia individual fundamental.

Isto posto, ao Estado, através da estrutura judiciária, é dado o “dever-poder” de prestação da atividade jurisdicional, que se submete, pois, tanto a padrões exigíveis de eficiência – enquanto princípio que informa toda a Administração Pública – quanto a prazos estabelecidos em dispositivos infraconstitucionais que asseguram (ou tentam assegurar), objetivamente e no plano concreto, aludida garantia individual da celeridade processual.

O Estado, quando desatende aos seus misteres e, por tal razão, causa dano, está sujeito à regime de responsabilidade civil objetiva, sob a égide doutrinária do risco administrativo, devendo assegurar igualitária repartição dos ônus da atividade estatal, de forma que cidadãos não sofram singular dano proveniente do serviço público que, em rigor, beneficia a todos os demais.

Tomando-se em conta que o Poder Judiciário é força estatal análoga aos demais poderes constituídos, aos atos judiciais (ou na omissão destes) assegura-se análogo regime de responsabilidade civil, razão pela qual, na demora jurisdicional e em esta causando dano, é o Estado suscetível de ser responsabilizado pela omissão de seu poder-dever, com supedâneo normativo no art. 37, § 6º, da Constituição da República.

TITLE: Reasonable process duration and civil responsibility of the State on the delay.

ABSTRACT: The Constitution of the Republic ensures access to the Judiciary so it gives the State protection to subjects of law in the protection of their legal interests, as a last instrument able to confer on these effectiveness when neglected by private or public agents. As a logical corollary, in order to be effective the ensuring of rights of those seeking the Judge State, the Constituent Assembly ensured that judicial proceedings would last and would be resolved within a reasonable time, the same guarantee that was ensured in international normative diplomas, notably the American Convention about Human Rights (1969), ratified by the Brazilian State. It happens that, sometimes and notably due to the unresolved rigging and structuring of the organs of justice, the delay in the rendering of court implies damage to the part, material and/or immaterial, which is susceptible of liability of the State, since it has the legal duty to provide the service but doesn't do. The present work is useful to evaluate the hypothesis of civil liability of the State in the delay of the judicial rendering, under doctrinal and jurisprudential and using the deductive method

KEYWORDS: Reasonable Process Time. State Civil Liability. Delay in Jurisdictional Provision.

Referências

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Contrato administrativo*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

BARRETO, Lucas Hayne Dantas. Responsabilidade civil do Estado por denegação do acesso à justiça. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, FGV, v. 262, p. 199-232, jan./abr. 2013.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Brasília, DF, out 1988.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946*. Rio de Janeiro, set. 1946.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824*. Rio de Janeiro, mar. 1824.

BRASIL. *Decreto Federal nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF, nov. 1992.

BRASIL. *Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, jan. 1916.

BRASIL. *Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Código Civil. Brasília, DF, jan. 2002.

BRASIL. *Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF, mar. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgInt no AREsp 1.408.033/DF*. Relª Minª Assusete Magalhães, j. 15.08.2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *EDcl no AgRg no REsp 1.305.259/SC*. Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 15.08.2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 976.564/SP*. Quarta Turma, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 20.09.2012b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 1.052.461/MS*. Primeira Turma, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 16.04.09b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 1.133.257/RJ*. Primeira Turma, Rel. Min. Luis Fux, j. 27.10.09.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 1.159.189/RS*. Segunda Turma, Relª Minª Eliana Calmon, j. 18.05.2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 1.210.064/SP*. Segunda Seção, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 08.08.2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 1.383.776/AM*. Segunda Turma, Rel. Min. Og Fernandes, j. 06.09. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AgR no RE 385.943*. Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 15.12.09b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AgR no RE 456.302*. Primeira Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 06.02.07.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AI 473.381*. Segunda Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 20.09.05.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 409.203*. Rel. p/ acórdão Min. Joaquim Barbosa, j. 07.03.06.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 591.874*. Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 26.08.09.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*: 10ª edição, rev., atual. e reformada até a Emenda Constitucional nº 70/2012. São Paulo: Saraiva, 2012.

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

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Organização dos Estados Americanos, 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 25 out. 2019.

CONSELHO DA EUROPA. *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. 1950. Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf. Acesso em: 25 out. 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Garibaldi Vs. Brasil*. Sentença de 23 de setembro de 2019. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_203_por.pdf. Acesso em: 10 set. 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentença de 4 de julho de 2006. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf. Acesso em: 25 out. 2019.

DELGADO, José Augusto. Responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, FGV, n. 153, p. 259-270, jul./set. 1983.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DIAS, José de Aguiar. *Curso de direito civil brasileiro: responsabilidade civil*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 7.

DIAS, José de Aguiar. *Da responsabilidade civil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994. v. 1.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Manual de direito civil: volume único*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

GANDINI, João Agnaldo Donizeti; SALOMÃO, Diana Paola da Silva. A responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, FGV, Rio de Janeiro, n. 232, p. 199-230, abr./jun. 2003.

GEHLEN, Eunice. *Responsabilidade civil do Estado por atos do juiz*. Dissertação apresentada à Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP, para obtenção do título de Mestre em Direito, área de Concentração: Direito, Estado e Sociedade. Orientador: Prof. Dr. Ercílio Antonio Denny, 1999.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro: responsabilidade civil*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. v. 4.

HENTZ, Luiz Antonio Soares. *Indenização do erro judiciário e danos em geral decorrentes do serviço judiciário*. São Paulo: Ed. Universitária de Direito, 1995.

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

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2016.

MEDINA, José Miguel Garcia. *Curso de direito processual civil moderno*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 34. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 99, de 14.12.2017. São Paulo: Malheiros, 2019.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro*. Tese de Doutorado – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2010. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/pt-br.php>. Acesso em: 25 out. 2019.

MOLOGNI, Celina Kazuko Fujioka; PIEROTTI, Sara Mendes. Do direito à razoável duração do processo: necessidade de se equacionar o processo célere com as garantias de defesas mínimas. *Revista do Direito Privado da UEL*, Londrina, v. 3, n. 1, abr. 2010. Disponível em: http://www.uel.br/revistas/direitoprivado/artigos/Celina_Sara_Direito_razoavel_dura%C3%A7ao_processo.pdf. Acesso em: 25 out. 2019.

NANNI, Giovanni Ettore. *A responsabilidade civil do juiz*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique de. *Responsabilidade civil: do seu abrandamento à luz da nova sistemática brasileira*. Curitiba: Juruá, 2017.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique de. *Responsabilidade civil dos pais pelos atos ilícitos dos filhos capazes*. Juruá: Curitiba, 2015.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Discricionariedade e razoabilidade – estudo elaborado como requisito de aprovação na disciplina ministrada pelo Prof. Celso Antonio Bandeira de Mello, no curso de Pós-Graduação da PUC/SP, Mestrado em Direito Administrativo. *Revista Eletrônica de Direito da PUC-SP*, São Paulo, v. 1, 2008. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/red/article/view/728/510>. Acesso em: 29 set. 2018.

REMEDIO, José Antonio. *Direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Verbatim, 2018.

RIGAMONTI, Thiago Reis Augusto. *Da desnecessidade da lesividade material na ação popular*. Orientador: Paulo Affonso Leme Machado. Dissertação apresentada à defesa e aprovada no programa de Mestrado em Direito da UNIMEP – Universidade Metodista de Piracicaba/SP, em: 01 fev. 2020.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 41. ed. Malheiros: São Paulo, 2018.

THEODORO Jr., Humberto. Direito fundamental à duração razoável do processo. *Revista Magister de Direito Civil e Processo Civil*, Porto Alegre, v. 29, mar./abr. 2009.

Recebido em: 16.06.2020

Aprovado em: 10.08.2021