

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA DEMORA DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

JULIANA DE BRITTO AVELINO

Bacharela em Direito

Pós-graduanda pela Universidade de Fortaleza

RESUMO:

Cabimento da responsabilidade civil do Estado objetiva pelos danos causados pela demora da prestação jurisdicional. Responsabilidade subjetiva do agente público. Teoria do risco. Aplicabilidade do artigo 37, § 6º da Constituição.

PALAVRAS-CHAVE:

Responsabilidade. Estado. Judiciário. Morosidade.

Estado, através do Poder Judiciário, não apenas tem o dever de prestar atividade jurisdicional, como também de fazê-lo com eficiência e celeridade, porém, a morosidade da prestação jurisdicional vem ocasionando o descrédito geral da sociedade quanto ao Judiciário. A partir desta perspectiva, surge problemática da possibilidade do Estado ou do magistrado responder civilmente pelos danos causados às partes por tal morosidade, cabendo a discussão de determinadas questões, como: O Estado ou o magistrado pode ser responsabilizado civilmente pelos danos causados a pessoas físicas e jurídicas, por conta da morosidade da prestação jurisdicional? Quais seriam os pressupostos da responsabilização do juiz, assim como a do Estado? Como tais questões afetariam o jurisdicionado e a sociedade como um todo?

De fato, muitas pessoas deixam de lutar pelo efetivo exer-

cício de seus direitos ou se utilizam da autotutela, por desacreditar no Judiciário, pelo seu caráter moroso. Ainda há pessoas que, recorrendo ao Estado, acabam por obter apenas prejuízo, por conta da omissão e desídia estatal e dos magistrados. Tal situação gera uma crise de credibilidade na eficiência do poder.

A partir desta problemática, é mister analisar a possibilidade de responsabilização civil do estado e do magistrado por danos causados pela demora na prestação jurisdicional, sejam materiais ou morais, causados a pessoas físicas ou jurídicas, bem como à sociedade como um todo, ressaltado os requisitos e os casos em que a mesma é cabível.

A presente problemática se insere no contexto da função administrativa do Poder Judiciário, uma vez que a responsabilidade pela demora da prestação jurisdicional é do retardo do ato judicial, por falha ou negligência organizacional, administrativa. Cabe ao Judiciário, enquanto poder dotado de autonomia administrativa, bem como a seus agentes, ordenar seu funcionamento, de modo a proporcionar ao jurisdicionado prestação célere e eficiente.

A doutrina da responsabilização civil do Estado evoluiu junto com este, passando por quatro fases. A fase da irresponsabilidade absoluta do Estado por seus atos remonta dos Estados absolutos e baseia-se na idéia de soberania absoluta na qual o Estado era infalível e o rei era representante divino entre os homens, sendo, portanto, também intangível. A segunda fase, a da responsabilização civil do Estado, admitia a reparação de danos pelo mesmo por atos de seus servidores, consagrando a teoria da responsabilidade subjetiva, ou teoria da culpa administrativa do preposto, segundo a qual a responsabilização estatal dependia de prova de culpa ou dolo do agente. No terceiro período, passou a ser admitida a responsabilidade do Estado pelo funcionamento de seus serviços, ou teoria da falta impessoal do serviço público, abrindo-se a possi-

bilidade do lesado exigir a reparação do funcionário ou da Administração, desde que comprovados elementos de culpa ou dolo por parte de um ou outro. Finalmente, chegou-se à teoria do risco, segundo a qual o Estado seria responsável objetivamente, independente da ocorrência de culpa ou dolo, não apenas por ser titular do serviço público e obrigado a garantir a qualidade do mesmo, mas pelo fato de um administrado não ter de arcar sozinho com os riscos que a atividade Estatal proporciona, devendo este ser repartido por toda a sociedade, através de indenização paga pela Fazenda Pública ao lesado.

A legislação pátria acompanha a evolução da doutrina e do Estado brasileiro. A Constituição do Império, datada de 1824, assim como da República, de 1891, previam a responsabilidade civil apenas do funcionário público, adotando a teoria da irresponsabilidade do Estado. Já a carta de 1934, estabelecia a responsabilização solidária entre Estado e o funcionário, devendo o mesmo ser também citado, em caso de conduta imputável, e executado em regresso. A Constituição de 1946, assim como a de 1967, admitiam a responsabilidade constitucional subsidiária e objetiva, já dispensando elementos de dolo ou culpa para a responsabilização. Por fim, a Constituição atual repete a regra da Carta de 1946, inovando, porém, ao utilizar o termo agente público, ao invés de funcionário, ampliando o campo de aplicação da norma, incluindo na responsabilidade civil do Estado atos dos agentes políticos, servidores titulares de cargos e empregos públicos e até particulares em colaboração com a Administração. O código civil de 1916, à frente do entendimento constitucional da época de sua publicação, já previa a responsabilidade do Estado, ainda que subjetiva, e a ação regressiva deste contra o causador do dano, o Código Civil vigente (lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002), de acordo com a carta de 1988, prevê a responsabilidade objetiva do Estado, admitindo-se análise da culpabilidade em sede de ação regressiva. O Código de Processo Civil,

datado de 1939 e reformado em 1973, especifica os casos de ocorrência de negligência, omissão ou abuso por parte dos magistrados, completando a regra constitucional.

A jurisprudência, apesar de consagrar a responsabilidade civil do Estado por atos administrativos, adota a teoria da irresponsabilidade para atos do Judiciário, só passando a ser aplicada a responsabilização do Estado por ato do Poder Judiciário quando do surgimento da hipótese do artigo 630 do Código de processo Penal, a qual seja, danos causados por erro judiciário. Percebe-se, assim, um retrocesso dos tribunais, que responsabilizam o poder executivo objetivamente pelos danos causados aos administrados; porém, mantém ainda posição estagnada no controle de sua própria atividade, ignorando a Constituição, ao declarar-se irresponsável.

Ao se estudar a responsabilidade civil do Estado pela demora da prestação jurisdicional, deve-se inseri-la no contexto da responsabilidade por atos do Poder Judiciário. Nesta, destaca-se ainda em parte da doutrina e nos tribunais pátrios a teoria da irresponsabilidade, que baseia-se principalmente no argumento de que a responsabilidade prejudicaria a soberania, quando de fato a soberania, no Estado Democrático de Direito, não pressupõe infalibilidade. Justamente por ser soberano é que o Estado de Direito, especialmente no que concerne ao Poder Judiciário, que objetiva a fiel aplicação do ordenamento jurídico, deve ser responsável, por força de lei, pelos danos causados por seus atos. Ademais, a soberania na realidade pertence ao Estado como um todo e não a uma de suas funções, o judiciário não possui soberania, apenas autonomia.

A falta de dispositivo específico prevendo responsabilidade civil do Estado por danos causados pela prestação jurisdicional, outro argumento dos defensores da teoria da irresponsabilidade, não a impede, por esta ser consequência lógica dos princípios do Estado Democrático de Direito e da Cons-

tituição Federal. A regra do artigo 37, § 6º não excetua nenhum dos poderes do Estado, podendo perfeitamente ser aplicada aos atos do Poder Judiciário, de acordo com a igualdade do Poderes do Estado.

Por fim, a independência do magistrado e sua imparcialidade no julgamento das ações, não estariam ameaçadas pela responsabilidade do Estado, uma vez que nesta hipótese o juiz só seria responsabilizado em sede de ação regressiva, comprovada a culpa ou dolo deste, segundo regra da Constituição Federal.

Diante da realidade do judiciário brasileiro, que sofre de assoberbamento crônico por falta de recursos humanos e aparelhamento apropriado, negar a responsabilidade civil do Estado pelos danos causados pela morosidade da prestação jurisdicional é verdadeira denegação de justiça. A adoção da teoria da irresponsabilidade na questão estudada incentiva o descrédito do Judiciário perante a sociedade, desestimulando os cidadãos a socorrerem-se deste e obrigando os mesmos a recorrerem à autotutela para a solução de seus problemas. Ressalte-se que o jurisdicionado encontra-se em posição de hipossuficiência, especialmente acentuada na espécie estudada, dado o monopólio da prestação jurisdicional pelo Estado por força da Constituição Federal.

A regra constitucional do artigo 37, § 6º, aliada à derrubada dos argumentos da teoria da irresponsabilidade, não só consagra a responsabilização civil do Estado, como a caracterizam como objetiva, de acordo com os princípios publicísticos da igualdade da repartição dos ônus e da reparabilidade do dano. A teoria da responsabilidade objetiva tem como pressupostos somente o dano, o ato do agente e o nexo de causalidade, que é a relação necessária entre ambos, de modo que o primeiro não ocorreria sem o segundo, sendo irrelevante a ocorrência de conduta dolosa ou culposa da Administração.

O dano na hipótese estudada, seja moral ou patrimonial, será indenizável quando a demora da prestação ocasionar prejuízo considerável ou irreversível, como a perda do objeto em Mandado de Segurança ou a condenação em elevado valor de juros ou correção monetária por alongamento excessivo do curso da ação. Ainda que não se possa mais assegurar situação que era de direito do lesado e que não foi apreciada a tempo pelo judiciário aquele faz jus a indenização compensatória pelos danos sofridos.

É essencial para a caracterização do nexo de causalidade que o dano não tenha sido causado por comportamento da outra parte, ao reter os autos ou interpor recursos meramente protelatórios, por exemplo. Deve-se provar que houve desrespeito relevante aos prazos legais por parte do juiz ou dos servidores e que tal foi determinante para causar o dano.

A responsabilidade civil do Estado na questão estudada também pode ser excluída, uma vez excluído o nexo causal, nas hipóteses de caso fortuito ou força maior ou ainda de culpa exclusiva da vítima ou de terceiro. Ainda, nos casos de culpa concorrente, o montante da indenização será reduzido, segundo critérios de proporcionalidade. Assim, não será responsável o Estado pela reparação de dano causado por demora excessivo do curso da ação se esta foi causada por comportamento da própria vítima, da parte contrária ou de terceiro, o que pode ocorrer, principalmente por comportamento da parte contrária, na retenção de autos ou interposição de recursos protelatórios. Também não será a Administração Pública obrigada a reparar o dano se este decorrer de caso fortuito ou força maior, como, por exemplo, pane em sistema de computadores ou correção da vara. Ocorre que em muitos casos a falta de recursos humanos é enquadrada como hipótese de caso fortuito ou força maior, porém, tendo o Estado tem a obrigação de prover aparelhamento adequado e agentes públicos suficientes para atender a deman-

da dos jurisdicionados, é inadmissível a exclusão de sua responsabilidade.

A questão das excludentes de responsabilização é controversa para os doutrinadores que diferenciam a teoria do risco administrativo da teoria do risco integral, afirmando que nesta não cabem tais casos de exclusão. Na verdade, a questão concerne apenas à nomenclatura, uma vez que é cediço para a maioria dos doutrinadores que a teoria do risco administrativo também prevê as hipóteses de exclusão da responsabilidade.

Quanto à responsabilidade do magistrado, para encaixá-la na norma constitucional, é necessária sua caracterização como agente público. Ora, é inegável a qualidade de agente público do magistrado, uma vez que, apesar de gozar de prerrogativas e garantias especiais, representa a vontade do Estado. Não é a sua pessoa quem dirime conflitos, cria e restringe direitos ou declara situações de fato e sim a Administração Pública, sendo o juiz apenas instrumento desta. Mesmo antes do feliz emprego do termo “agente” pela Constituição de 1988, que estabeleceu definitivamente a inclusão do juiz na responsabilidade prevista no dispositivo, já se admitia a responsabilidade do magistrado, enquanto funcionário público *lato sensu*, ou representante direto da vontade estatal.

A norma constitucional em questão, aplicável à atividade dos juízes pelo fato dos mesmos serem agentes públicos, compatibiliza-se também com a regra processual civil. Na relação de responsabilização estado-agente, o servidor só pode ser atingido pelo Estado por meio de ação regressiva, ou seja, após a condenação da Fazenda Pública em reparar os danos causados ao lesado. Porém, o mesmo não ocorre em relação à parte, pois nada obsta a sua escolha de acionar o Estado ou diretamente o magistrado, caso tenha havido culpa ou dolo por parte deste. Também, há de ser considerado a possibilidade de a parte poder provar o caráter subjetivo da conduta do agente, bem como

o tempo depreendido para a efetivação do ressarcimento. Em uma ação contra o Estado, a prova do dolo ou da culpa não é necessária, porém, o tempo para obtenção da reparação, através de precatórios, é bem mais extenso. Todos estes fatores devem ser considerados quando da interposição de ação de indenização, cabendo à parte o direito de escolha de quem vai acionar, de acordo com as circunstâncias, importante é que o dano causado seja, efetivamente, reparado. Tal entendimento é o mais condizente com a interpretação sistemática do nosso ordenamento jurídico, uma vez que promove a harmonização da norma do Código de processo Civil com a Constituição Federal, estando aquela recepcionada e aplicável, e com o Princípio da Reparabilidade do Dano, que rege as normas em questão, uma vez que a parte tem poder de escolha sobre a melhor forma de buscar a reparação da lesão.

A responsabilidade pessoal do juiz, apurada pelo Estado em sede de ação regressiva ou diretamente pela parte lesada, necessita, além do comprovado dano e nexos causal, essencialmente a presença dos elementos de culpa ou dolo, daí seu caráter subjetivo. Na hipótese estudada, o lesado, ou o Estado, em ação regressiva, deveria provar que o magistrado foi negligente na execução de seu dever profissional (conduta culposa) ou retardou o resultado da ação com a deliberação de prejudicá-lo, contrariando pressuposto essencial de sua atividade: a imparcialidade (conduta dolosa). o magistrado, além de exercer as funções judiciais, de representante do Estado, devendo fazê-las com o máximo de eficiência, dirige o funcionamento da vara em que é titular. Cabe a ele, como autoridade máxima do juízo, com o auxílio do diretor de secretaria, zelar pelo manejo dos processos pelos servidores, certificando-se de que os expedientes ocorram com a maior celeridade possível, de acordo com os princípios de celeridade, eficiência e impulso oficial aos quais estão obrigados, enquanto agentes da Administração Pública. Os

jurisdicionados, assim como Estado, não podem nem devem arcar com a desídia na direção do processo, podendo o juiz vir a ser responsabilizado também por esta, no caso, ressalte-se, de comprovada culpa ou dolo.

A responsabilidade civil do juiz por atos de sua atividade não o prejudicaria, pela multiplicação de ações reparatórias, simplesmente porque para a sua caracterização são essenciais os elementos do dolo ou da culpa. A multiplicação de ações buscando reparação de danos causados pela morosidade do Poder Judiciário apenas iria incentivá-lo a tornar-se mais célere e eficiente, de acordo com os princípios que regem toda a Administração Pública. Como os prazos dos agentes e servidores judiciários são em sua maioria impróprios, ou seja, sem previsão legal de sanção pelo seu descumprimento, responsabilizar quem agiu com tamanha desídia de modo a causar dano efetivo a parte e, conseqüentemente, ao Poder Judiciário e à sociedade, seria medida de garantia de uma prestação jurisdicional célere, em obediência ao ordenamento positivado.

A jurisprudência pátria não acompanhou a evolução doutrinária e legislativa no que concerne à responsabilidade civil do estado por atos do Poder Judiciário. De fato, no tocante ao gênero em estudo, os tribunais regridem à teoria da irresponsabilidade, inadmitindo a aplicação da regra do artigo 37, § 6º da Constituição Federal. Há uma diferenciação injustificada da responsabilidade do Executivo e do Judiciário, sendo aquela, ao contrario desta, admitida pacificamente e segundo critérios objetivos. Os tribunais sustentam a tese da irresponsabilidade em argumentos já há muito ultrapassados, conforme visto em capítulo próprio, como o da ausência de texto expresso (não aplicando o artigo 37, § 6º da Constituição Federal como regra geral expressa) e da soberania do Poder Judiciário (pertencente, na verdade, ao Estado como um todo e não excluída com a responsabilidade deste). Quanto à responsabili-

dade civil pela demora da prestação jurisdicional, os raros julgados, em razão do reduzido número de ações de indenização intentadas, também sucumbiram à ultrapassada teoria da irresponsabilidade, à revelia de brilhantes votos vencidos.

Quanto à responsabilidade pessoal dos magistrados no gênero estudado, são ainda mais escassas as ações de indenização, dada a crença popular de sua intangibilidade. As partes receiam acionar um membro do Poder Judiciário por temer que este use o poder de coação do Estado contra elas, ainda que tenham direito à reparação de injusto prejuízo causado dolosa ou culposamente. Os advogados também manifestam tal receio, uma vez que a imputação de culpa a um magistrado poderia gerar a parcialidade deste em relação ao patrono da ação, de modo a prejudicar o resultado de suas causas futuras ou pendentes.

Assim, o caso carece ainda de reflexão por parte dos tribunais pátrios, de modo a acompanhar a evolução da doutrina, aplicando-se corretamente a legislação específica para consagrar a responsabilidade civil do Estado, não só por atos executivos, mas também por atos do Poder Judiciário, em especial pela má administração deste, bem como responsabilizar efetivamente o causador do dano, caso seja possível sua individualização e prova de sua culpabilidade.

A importância de tal questão reside no descrédito da população, ocasionado pela morosidade da justiça, que a torna, inúmeras vezes, ineficaz. A demora da solução judicial afasta o jurisdicionado e estimula a autotutela, promovendo a perda de direitos e a desordem social, assim como beneficia aqueles que lucram com a lentidão judicial, na esperança de que a reparação do dano causado ou a garantia do direito de outrem seja adiado, esquecido ou prescrito.

É necessário que os jurisdicionados, bem como a sociedade como um todo, se conscientizem acerca deste assunto, de

modo a buscar a reparação de danos causados pelo retardamento da justiça. Desta maneira, contribuir-se-á para uma melhoria na organização do Poder Judiciário, que se verá forçado reestruturar-se a fim de evitar condenações em ações indenizatórias, tornando-se mais célere e eficiente. Contribuiriam para tanto também outras medidas, como a desburocratização dos processos, a ação forte das Corregedorias quanto ao cumprimento dos prazos judiciais e investimentos em recursos materiais e humanos, especialmente direcionados para o aumento da produtividade, sendo tais imprescindíveis para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, a fim de que se mude a idéia do cidadão comum de que o Judiciário é burocrático, moroso e pouco acessível.

Não se pode olvidar que o Poder Judiciário presta serviço público de vital para a ordem social, e que o magistrado, enquanto agente deste, tem dever de servir com eficiência aos jurisdicionados. Deve-se pensar na sociedade como custeadora e consumidora do serviço público da justiça, reconhecendo-se seu direito de exigir uma prestação jurisdicional célere e eficiente, para a garantia do cumprimento do ordenamento jurídico e da pacificação social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASIL. Constituição (1988), *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. *Código de Processo Civil*. 9. ed. São Paulo: Rideel, 2003.

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

CRETELLA JÚNIOR, José. *O Estado e a obrigação de indenizar*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

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

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito administrativo*. 15.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Melheiros, 2003.

MELO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.