



UNIVERSIDADE ESTADUAL  
VALE DO ACARAÚ  
Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis

**ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO CEARÁ - ESMEC**  
**Especialização em Administração Judiciária**

Anete Cavalcante Girão

**JUSTIÇA A PASSOS LENTOS**  
Aspectos sobre a morosidade da Justiça

Fortaleza – CE

2008

ANETE CAVALCANTE GIRÃO

**JUSTIÇA A PASSOS LENTOS**

Aspectos sobre a morosidade da Justiça

Monografia apresentada como exigência parcial para obtenção do grau de especialista em ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA pela ESMEC, sob orientação do Prof. Dr. Edílson Baltazar Barreira Júnior.

Fortaleza – Ceará

2008

ANETE CAVALCANTE GIRÃO

**JUSTIÇA A PASSOS LENTOS**

Aspectos sobre a morosidade da Justiça

Monografia apresentada à banca examinadora e à Coordenação do Curso de Especialização da Universidade Vale do Acaraú, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista de Administração Judiciária.

Monografia aprovada em 10 /12 / 2008.

\_\_\_\_\_  
Professor orientador – Prof. Edílson Baltazar Barreira Júnior, Dr.

\_\_\_\_\_  
Professor examinador(a) Carlos Leitão

\_\_\_\_\_  
Professor examinador Antonio Carlos Largura Filho

\_\_\_\_\_, Dr.  
Coordenador do Curso de Especialização

*“A justiça atrasada não é justiça,  
senão injustiça qualificada e  
manifesta”.*

RUI BARBOSA

*A Deus, meu Pai e meu tudo;*

## AGRADECIMENTOS

Ao Professor Carvalho Neto, pela motivação e orientação na realização deste trabalho.

Ao Professor Carlos Leitão e ao colega e amigo Antonio Carlos Largura Filho, pela honra que me deram ao aceitarem integrar a Banca Examinadora, enobrecendo, assim, essa monografia.

## RESUMO

Muito se fala a respeito dos problemas causados pela morosidade da Justiça. O presente trabalho tem a tarefa de abordar as principais mazelas causadas pelo retardamento nos julgamentos dos processos submetidos ao crivo do Judiciário. Questões de toda ordem são postas à apreciação do Poder Judiciário e a maioria delas não podem esperar por mais tempo que a própria natureza da causa – na perspectiva da busca da efetiva tutela jurisdicional – e ainda – na perspectiva da própria natureza humana – sendo exemplificativa as questões que envolvem pedidos de alimentos, aposentadorias, inventários etc. Os operadores do Direito não se cansam de comentar os transtornos oriundos da demora da entrega do bem jurídico buscado pelos jurisdicionados e várias alternativas já foram indicadas com o objetivo de minimizar o largo caminho entre a propositura da ação e o seu desfecho. A mediação, a negociação, a conciliação são meios já utilizados pelo Judiciário na busca de solucionar os entraves processuais. No tocante à efetividade do processo, instrumentos já existem no ordenamento pátrio que autorizam ao juiz “dizer o direito”, antes do julgamento do mérito, tais como a antecipação dos efeitos da tutela, as liminares no processo cautelar e em vários tipos de ações no procedimento especial, bem como nos mandados de segurança.

Palavras-chave: Poder Judiciário. Morosidade. Causas. Soluções.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	10
1 A ATIVIDADE JURISDICIONAL.....	12
1.1 Evolução, conceito e características.....	12
2 A MOROSIDADE DA JUSTIÇA.....	20
2.1 Causas da morosidade da Justiça.....	21
2.1.1 Causas estruturais.....	22
2.1.1.1 Elevado número de processos.....	22
2.1.1.2 Reduzido número de juízes e serventuários da Justiça.....	22
2.1.1.3 Falta de gerenciamento e de investimento tecnológico.....	24
2.1.1.4 O descompromisso e despreparo de magistrados e serventuários.....	25
3 Causas processuais.....	27
3.1 O exagerado formalismo processual.....	28
3.1.1 As freqüentes mudanças na legislação.....	30
3.1.1.1 O uso indiscriminado dos recursos processuais.....	30
3.1.1.2 Problemas decorrentes da morosidade da Justiça.....	32
4 POSSÍVEIS SOLUÇÕES QUE AMENIZARIAM O PROBLEMA DA MOROSIDADE DA JUSTIÇA.....	36
4.1 Soluções estruturais e processuais.....	36
4.1.1 Redução do número de demandas e da legislação em geral.....	36
4.1.2 Aparelhamento da primeira instância.....	38
4.1.3 Utilização adequada dos recursos.....	39
4.2 Meios Alternativos de solução de conflitos.....	39

5	RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA DEMORA DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL.....	44
5.1	Lições gerais da Responsabilidade Civil.....	44
5.2	Breve esboço da evolução histórica da Responsabilidade do Estado.....	45
5.2.1	Responsabilidade do Estado por atos jurisdicionais.....	48
5.2.1.1	Responsabilidade civil do Estado pela demora da prestação jurisdicional.....	54
	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	59
	REFERÊNCIAS.....	61

## INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, alargaram-se os direitos subjetivos em prol de uma diversidade de categorias de pessoas, aumentando, dessa forma, o acesso ao Judiciário, e conseqüentemente, as demandas, cujo objetivo final é a pacificação social, tendo como órgão responsável por tal encargo o Poder Judiciário.

Natural que, em razão da gama dos direitos oriundos do novo ordenamento jurídico surgido com a nova carta constitucional, se buscasse, através do poder competente, a solução para os conflitos surgidos nos setores ligados diretamente aos novos direitos criados, elevando, assim, a procura pelo Poder Judiciário.

Sabemos que o Judiciário sempre encontrou entraves quando o assunto é a resposta rápida para a solução das controvérsias que lhe são propostas. A celeridade processual tão buscada encontra barreiras, seja no número elevado de recursos previstos no ordenamento pátrio, seja no reduzidíssimo número de operadores de Direito, notadamente magistrados e serventuários da justiça, além do excessivo rigor no formalismo processual.

O Estado, enquanto detentor da administração da Justiça, órgão competente para dizer o direito, visa primordialmente garantir a paz social, devendo buscar a todo custo a solução mais rápida possível dos litígios submetidos à sua apreciação, daí a morosidade da justiça, além de causar prejuízos de toda ordem, é também campo vasto para a desarmonia social, haja vista que justiça tardia eleva o nível de descrédito dos jurisdicionados.

Dessa forma, o presente trabalho visa analisar a problemática da morosidade da Justiça. Para tanto, buscamos examinar a evolução da atividade jurisdicional; identificar as principais causas que geram o entrave da máquina judiciária e, em conseqüência, os transtornos delas decorrentes; sugerir soluções com o fito de minimizar a lentidão processual; bem como demonstrar a responsabilidade do Estado em face do marasmo jurisdicional.

No tocante aos aspectos metodológicos, o trabalho foi elaborado com fundamento em pesquisa do tipo bibliográfica e documental, usando como fontes livros, leis, pesquisas *online* e outros instrumentos que versam sobre o tema. Quanto à tipologia, trata-se de pesquisa, pura (segundo à utilização dos resultados), visando aumentar o conhecimento do pesquisador para um novo posicionamento, e qualitativa (quanto à abordagem), uma vez que há uma preocupação em aprofundar e abranger as ações e relações humanas, observando os fenômenos sociais de maneira intensiva. Por fim, quanto aos objetivos, a pesquisa é descritiva e exploratória, haja vista que procura classificar, explicar e interpretar os fatos relacionados com o tema, bem como aprimorar idéias, buscando maiores informações acerca do atraso da prestação jurisdicional.

No segundo capítulo, abordamos a evolução, o conceito e as características da atividade jurisdicional, partindo da autotutela até os dias atuais, no qual cabe ao Estado de forma monopolizada a incumbência de dizer o Direito no caso concreto.

O terceiro capítulo, expõe, de forma geral, o tema ora tratado, apontando-lhe as principais causas (estruturais e processuais). Ademais, aborda os problemas gerados em consequência do retardo processual.

O quarto capítulo aponta possíveis soluções para dirimir os entraves da máquina judiciária, atacando, basicamente os pontos identificados como causadores da morosidade da justiça. Sugerimos, ainda, os meios extrajudiciais de resolução de disputas como saída para desafogar o Judiciário.

Por último, o quinto capítulo aborda o avanço doutrinário em responsabilizar o Estado pelo atraso da entrega da prestação jurisdicional, buscando, inicialmente, relembrar as noções básicas da responsabilidade civil, mostrando a evolução histórica da responsabilidade estatal, com enfoque especial à seara jurisdicional, analisando, finalmente, o tema em específico do capítulo.

## 1 A ATIVIDADE JURISDICIONAL

Antes de darmos início à análise objetiva da questão da morosidade da Justiça, demonstrando os transtornos causados pela demora na efetiva entrega da prestação jurisdicional buscada, se faz necessário esclarecer o que vem a ser a função jurisdicional do Estado, como se deu a sua evolução, quais são suas características e a quem é atribuído o exercício dessa atividade.

### 1.1 Evolução, conceito e características

É natural e indiscutível que a convivência humana é fonte geradora de conflitos de interesses. O homem desde o momento em que nasce já é detentor de direitos e obrigações, daí não se pode falar de convivência harmônica sem que exista uma estrutura organizada capaz de estabelecer regras de conduta visando primordialmente a convivência pacífica dos homens.

Nos primórdios, antes de existir a figura do Estado, o homem resolvia seus conflitos tentando fazer justiça com as próprias mãos. Era a chamada autotutela ou autodefesa.

A idéia geral dos doutrinadores é unânime em afirmar que nesse período, vale dizer, quando inexistia uma estrutura capaz de delimitar a conduta humana, a “justiça” era realizada através da força, prevalecendo o mais forte em detrimento do mais fraco. Cintra, Grinover e Dinamarco (2001, p. 21) assim lecionam:

Nas fases primitivas da civilização dos povos, inexistia um Estado suficientemente forte para superar os ímpetos individualistas dos homens e impor o direito acima da vontade dos particulares: por isso, não só inexistia um órgão estatal que, com soberania e autoridade, garantisse o cumprimento do direito, como ainda não havia sequer as leis (normas gerais e abstratas impostas pelo Estado aos particulares). Assim, quem pretendesse alguma coisa que outrem o impedisse de obter haveria de, com sua própria força e na medida dela, tratar de conseguir, por si mesmo, a satisfação de sua pretensão. A própria repressão aos atos criminosos se fazia em regime de *vingança privada* e, quando o Estado chamou a si o *jus punitiois*, ele o exerceu inicialmente mediante seus próprios critérios e decisões, sem a interposição de órgãos ou pessoas imparciais independentes e desinteressadas. A esse regime chama-se **autotutela** (ou autodefesa) e hoje, encarando-a do ponto-de-vista da cultura do século XX, é fácil ver como era precária e aleatória, pois não garantia a justiça, mas a vitória do mais forte, mais astuto ou mais ousado sobre o mais fraco ou mais tímido. (Grifo original).

Nessa esteira de pensamento, está o entendimento de Carreira Alvim (1998, p. 10-11):

Esta forma de resolução de conflitos é apontada como a mais primitiva, quando ainda não existia, acima dos indivíduos, uma autoridade capaz de decidir e impor sua decisão aos contendores, pelo que o único meio de defesa do indivíduo (ou do grupo) era o emprego da força material ou força bruta contra o adversário, para vencer a sua resistência.

Superada essa fase da prevalência do mais forte sobre o mais fraco, cujos traços característicos são a ausência de juiz distinto das partes e a imposição da decisão por uma das partes à outra, a civilização, segundo a doutrina, caminhou no sentido da solução harmônica entre os próprios litigantes, o que passou a denominar-se de autocomposição.

Rocha (1996, p. 33) assim preceitua a autocomposição: “É o modo de tratamento dos conflitos em que a decisão resulta das partes, obtida através de meios *persuasivos* e *consensuais*, nisso residindo sua diferença da autotutela, em que a decisão é imposta por uma das partes”. (Grifo original)

Apesar de inexistirem meios históricos confiáveis que provem que a autocomposição surgiu do fato dos homens se aperceberem que a autotutela não era o meio mais justo de resolver as suas contendas, certo é que houve evolução da maneira como lidar com os conflitos.

Cintra, Grinover e Dinamarco (2001, p. 21) tratando do tema, referem-se a três formas de autocomposição, quais sejam: a desistência, que seria a renúncia à pretensão; a submissão, consubstanciada na renúncia à resistência oferecida à pretensão e, finalmente, a transação, realizada através de concessões recíprocas, sendo essas soluções caracterizadas pela dependência da vontade e da atividade de uma ou de ambas as partes envolvidas.

Mais tarde, percebendo que a autocomposição ainda não satisfazia os anseios das partes envolvidas no conflito, visto que a parcialidade não resolvia de forma equitativa a contenda, a solução encontrada surgiu na indicação de árbitros, que, em geral, era confiada aos sacerdotes, já que a mentalidade da época pensava que esses tinham ligações com as divindades e, portanto, garantiriam soluções acertadas e de acordo com a vontade dos deuses, o mesmo acontecendo em relação aos anciãos, que, por serem pessoas experientes, conheciam os costumes dos grupos sociais e poderiam pautar suas decisões “[...] pelos padrões acolhidos

pela convicção coletiva, inclusive pelos costumes?”. (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2001, p. 22).

Vale acrescentar que ainda na autocomposição a autotutela se fazia necessária no momento do cumprimento da decisão, o que demonstrava a falibilidade desse meio de resolução de conflito.

Notou-se com a experiência adquirida que a indicação de árbitros na busca de uma melhor solução para os conflitos superou em muito a autotutela e, coincidentemente, com o fortalecimento do Estado a indicação de árbitros, que era de livre escolha das partes, passou a ser oriunda de ingerência estatal, surgindo, então, a figura do pretor, que tinha como encargo firmar compromisso entre as partes em aceitar o que fosse decidido diante do preceito estatal mais indicado para o caso concreto e, em seguida, haveria a escolha de um árbitro de confiança das partes o qual recebia do pretor o encargo de decidir a causa, surgindo daí a arbitragem obrigatória.

Sendo Roma o berço da civilização ocidental, percebemos que o nascedouro do processo civil se desenvolvia em dois estágios: inicialmente perante o magistrado ou pretor, este incumbido de fazer valer entre as partes o compromisso de aceitarem a decisão de acordo com os preceitos estatais, e, posteriormente, perante o árbitro, que recebia do pretor a função de solucionar o conflito.

Coincidentemente com o fortalecimento do Estado, desapareceu paulatinamente a figura dos árbitros, passando o pretor a conhecer mérito dos litígios entre os particulares, inclusive proferindo sentença. Desse modo, verificou-se a transferência da justiça privada para a justiça pública, pois o Estado já se encontrava fortalecido e chamou exclusivamente para si o poder de solucionar os conflitos de interesses, autoritariamente, independente da vontade dos particulares. (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2001).

Hodiernamente, ao ter seu direito violado, o cidadão recorre ao Estado que, em decorrência de uma de suas funções, vale dizer, a jurisdicional, tem o poder-dever de declarar o direito sempre que for provocado, se manifestando como terceiro imparcial e impondo uma decisão, que tem a característica especial de tornar-se imutável em um determinado momento. (LEITE, 2002).

A Lei Maior brasileira assegura como direito e garantia fundamental o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional quando reza em seu artigo 5º, inciso XXXV que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Percebemos, dessa forma, que havendo violação do direito, será chamado a intervir o Poder Judiciário, o qual é incumbido de ditar o direito no caso concreto no exercício da jurisdição.

Apesar de os constituintes de 1988 (art. 2º) terem adotado a clássica tripartição dos poderes de Montesquieu no seu livro *O Espírito das Leis* (1748) – Executivo, Legislativo e Judiciário – garantindo-lhes independência e harmonia entre si, inexistente exclusividade absoluta no exercício de suas atribuições.

É certo que o Poder Judiciário tem como função típica a atividade jurisdicional exercida por meio de seus órgãos, juízes e tribunais. Porém, nem toda atribuição jurisdicional é desenvolvida de forma exclusiva pelo Poder Judiciário, como também não podemos dizer que qualquer exercício desse poder se classifica como jurisdicional, situação que ocorre quando este órgão desempenha atipicamente atividades de natureza administrativa, como por exemplo a concessão de férias aos seus membros ou serventuários (CF art. 96, I, f) e legislativa, podendo destacar a edição de normas regimentais (CF art. 96, I, a).

Encontramos na Carta Magna casos em que a jurisdição não é exercida pelo poder em questão, mas pelo Poder Legislativo (art. 51, inciso I; art. 52, incisos I e II e art. 55, § 2º). Há também a mesma previsão na legislação infraconstitucional (Lei nº. 9.307/1996) quando a atividade jurisdicional é desenvolvida por árbitros privados, desde que os conflitos entre as partes litigantes versem sobre direitos patrimoniais disponíveis.

Afinal o que é jurisdição?

Cintra, Grinover e Dinamarco (1999, p. 129) conceituam jurisdição da seguinte forma:

é uma das funções do Estado, mediante a qual este se substitui aos titulares dos interesses em conflito para, imparcialmente, buscar a pacificação do conflito que os envolve, com justiça [...] é ao mesmo tempo, **poder, função e atividade**. Como poder, é manifestação do poder estatal, conceituado como capacidade de decidir imperativamente e impor decisões. Como função expressa o encargo que tem os órgãos estatais de promover a pacificação de conflitos interindividuais, mediante a realização do direito justo e através do processo. E como atividade ela é o complexo de atos do juiz no processo, exercendo o poder e cumprindo a função que a lei lhe comete. O poder, a função e a atividade somente transparecem legitimamente

através do processo devidamente estruturado (devido processo legal). (Grifo original)

Acrescentando o conceito acima proposto, Justino Magno Araújo (2004, p. 53), reforça o conceito do “poder-dever” do Estado em prestar a tutela jurisdicional, senão vejamos:

O poder é emanção da soberania nacional e consiste justamente no monopólio de que o Estado é detentor. Quanto ao dever [...] resulta justamente da proibição da autotutela dos direitos. Abolida a justiça privada, o estado tem o dever de administrar a Justiça, a qual é realizada pelos órgãos destinados a tal fim [...].

Rocha (1999, p. 86) a conceitua como: “[...] a função de atuação terminal do direito exercida, preponderantemente, pelos órgãos do Poder Judiciário, independentes e imparciais, compondo os conflitos de interesse mediante a aplicação da lei através do devido processo legal”.

Na mesma linha de raciocínio, podemos destacar o entendimento do jurista Arruda Alvim citado por Alexandre de Moraes (2001, p. 441): “[...] a função jurisdicional é aquela realizada pelo Poder Judiciário, tendo em vista aplicar a lei a uma hipótese controvertida mediante processo regular, produzindo, afinal, coisa julgada, com o que substitui, definitivamente, a vontade das partes”.

Pelo bastante explanado alhures e considerando os conceitos acima transcritos, podemos extrair as características essenciais da jurisdição valendo destacar: o conflito de interesses, a imparcialidade do juiz, a inércia inicial e a qualidade da coisa julgada.

O conflito de interesses ocorre toda vez que o ordenamento jurídico não tiver sido observado de forma espontânea pelos indivíduos e pela sociedade, gerando um “estado de insatisfação” naquele que teve seu direito violado. Na própria definição de jurisdição podemos destacar a sua função de realizar o direito em última instância, o que nos leva a concluir que as instâncias iniciais – indivíduos e sociedade – não resguardaram o ordenamento jurídico (inobservância do direito). (ROCHA, 1996).

A imparcialidade do julgador caracteriza-se pela postura adotada pelo magistrado em se portar de forma indiferente perante a situação jurídica com a qual se depara. O juiz deve se pronunciar de modo que não beneficie uma parte em detrimento da outra sem antes observar

quem é merecedora da tutela jurisdicional na medida prevista pelo próprio ordenamento jurídico, proferindo sua decisão como terceiro desinteressado.

Pelo princípio da inércia ou da demanda depreende-se que o juiz é proibido de exercer a função jurisdicional sem que haja prévia manifestação da parte titular de um interesse. Conhecido é o brocardo jurídico *ne procedat iudex ex officio*, ou seja, o juiz não procede de ofício; o Estado-juiz só atua quando provocado.

Ressaltamos, outrossim, que a necessidade da provocação inicial tem como decorrência a adstrição da sentença ao pedido. Melhor dizendo, o juiz, declarando ou negando pedido do autor, não pode ir além ou permanecer aquém do pedido, bem como não é possível a concessão de bem diverso daquilo pleiteado (proibição de sentença *citra, ultra e extra petita*). O julgador deve-se limitar à pretensão manifestada pelo requerente. (CÂMARA, 2004).

A iniciativa da parte para propor o litígio decorre da proibição de fazer “justiça” com as próprias mãos quando o Estado invocou para si a prestação da tutela jurisdicional. Vimos há pouco que os órgãos jurisdicionais são inertes e só prestarão a atividade judicante quando requerida pela parte interessada. Assim sendo, cabe ao lesado levar ao conhecimento do Estado-juiz a existência do conflito de interesses.

A obrigatoriedade de provocação inicial encontra-se consubstanciada no ordenamento jurídico pátrio, sendo expressa sua positivação no Código de Processo Civil como no Código de Processo Penal, respectivamente:

Art. 2º Nenhum juiz prestará a tutela jurisdicional senão quando a parte ou o interessado a requerer, nos casos e forma legais.

Art. 24. Nos crimes de ação pública, esta será promovida por denúncia do Ministério Público, mas dependerá, quando a lei o exigir, de requisição do Ministro da Justiça, ou de representação do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo.

No tocante à coisa julgada, a Carta Magna brasileira estabelece que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada” (CF art. 5º, inciso XXXVI). Quando assim determinado, o constituinte visou garantir a segurança jurídica, resguardando direitos e protegendo a ordem social, dando às decisões proferidas que não estão mais sujeitas a recurso a característica da imutabilidade. Vale frisar que essa

característica é inerente aos atos jurisdicionais, não podendo mais serem modificados ou revistos.

Explicando em miúdos o fenômeno da coisa julgada, Câmara (2004, p. 463) assim leciona:

Proferida a sentença, seja ela terminativa ou definitiva, é possível a interposição de recurso, para que outro órgão jurisdicional reexamine o que foi objeto de decisão. ...] Assim é que, num determinado momento, torna-se irrecurável a decisão judicial, pelo fato de se terem esgotados os recursos previstos no ordenamento. Há ainda que se considerar que há um prazo para a interposição dos recursos previstos e, em não sendo interposto o recurso no prazo previsto, este não poderá, após esgotado aquele lapso de tempo, ser interposto. Nesta hipótese, também se torna irrecurável a decisão, pelo fato de não se ter interposto o recurso cabível. Tanto numa hipótese como noutra, isto é, tanto no caso de se terem esgotado os recursos por ventura admissíveis, como no caso de ter decorrido o prazo sem que o recurso admissível tivesse sido interposto, torna-se irrecurável a decisão judicial. No momento em que se torna irrecurável a decisão judicial ocorre seu *trânsito em julgado*. Surge, assim, a *coisa julgada* [...]. (grifo original)

Para Cintra, Grinover e Dinamarco (2001, p.136) coisa julgada é:

[...] a imutabilidade dos efeitos de uma sentença, em virtude da qual nem as partes podem repropor a mesma demanda em juízo ou comportar-se de modo diferente daquele preceituado, nem os juízes podem voltar a decidir a respeito, nem o próprio legislador pode emitir preceitos que contrariem, para as partes, o que já ficou definitivamente julgado. Em outras palavras, um conflito interindividual só se considera solucionado para sempre, sem que se possa voltar a discuti-lo, depois que tiver sido apreciado e julgado pelos órgãos jurisdicionais: a última palavra cabe ao Poder Judiciário.

Rocha (1999, p. 91), defende a irrevogabilidade dos atos jurisdicionais, quando estes adquirem a qualidade da coisa julgada, alegando o seguinte:

Se a jurisdição foi erigida à condição de instância última da interpretação e realização da ordem jurídica no caso concreto, como resulta de sua própria posição constitucional, então suas decisões são a última palavra sobre o direito. Daí não poderem ser revogadas pelo Judiciário, nem pelos demais Poderes do Estado. Se pudessem ser revogadas, não seria instância última da interpretação e realização do direito. Por conseguinte, a coisa julgada e a irrevogabilidade das decisões jurisdicionais pelos outros Poderes estatais são uma conseqüência lógica da finalidade da jurisdição, que lhe é atribuída pela Constituição Federal.

Revisada de forma superficial a evolução da atividade jurisdicional, notadamente no tocante à jurisdição, podemos concluir que a celeridade processual está intimamente ligada aos ideais de justiça, haja vista que a demora na prestação da tutela jurisdicional ao invés de dar credibilidade ao Poder Judiciário, causa insegurança aos jurisdicionados, indo na

contramão do papel do Estado – enquanto administração da Justiça – que busca precipuamente a pacificação dos conflitos de interesses através do poder dado ao juiz de solucioná-los.

## 2 A MOROSIDADE DA JUSTIÇA

A morosidade é hoje o “calcanhar de Aquiles” do Poder Judiciário Nacional. O tema, morosidade, não é questão atual e dizem os estudiosos que a questão da lentidão da Justiça é mundial.

O Direito, entendido como qualquer outro ramo das ciências sociais, é dinâmico, vale dizer, contantemente sofre mudanças significativas e não pode permanecer inerte frente às transformações cotidianas, notadamente nos aspectos culturais, econômicos, políticos, tecnológicos, científicos, daí a importância de encontrar soluções rápidas para a grande variedade de temas que lhe são submetidos, consubstanciados nos mais variados conflitos de interesses.

O mundo globalizado, cujo símbolo caracterizador se configura com a rede mundial de computadores, *internet*, demonstra o quanto a vida atual é dinâmica. Mudanças ocorridas além fronteiras podem gerar problemas internos, principalmente aqueles que dizem respeito às questões políticas e econômicas, necessitando, pois, o Estado aparelhar o Judiciário para em tempo hábil dirimir as questões decorrentes de tais mudanças.

Fundamental, portanto, o estudo aprofundado das causas da morosidade da justiça, haja vista que o Judiciário não pode desincumbir-se de dar uma resposta célere a toda gama de contendas que lhe são apresentadas e que ainda são possíveis de serem resolvidas, principalmente com a mudança de mentalidade dos operadores de Direito.

Leon Fredja Szklarowsky (2001, p. 13), comentando o discurso de posse do Ministro Carlos Mário da Silva Veloso, na época presidente do Supremo Tribunal Federal, aduz que:

[...] o mal da Justiça reside na morosidade e na lentidão. Entre as causas dessa lentidão, está o crescente aumento de ações, em vista da ‘explosão de processos’, derivada da verdadeira cidadania, fruto de uma melhor consciência das coisas e da própria Constituição de 88, que exige dos indivíduos uma maior fiscalização da *res publica*.

É unânime, pois, entre os operadores do Direito pátrio a idéia de que no Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, alargaram-se os direitos em prol dos jurisdicionados. Com a restauração democrática e os inegáveis avanços que trouxe o novo

texto constitucional, notadamente, no campo dos direitos humanos e garantias fundamentais, cresceu muito a consciência do cidadão, do homem comum do povo, que passou, cada vez mais em função dessa consciência maior, a lutar por seus direitos fazendo com que uma avalanche de novas ações surgissem no ordenamento jurídico pátrio avolumando o Judiciário.

Por outro lado, a estrutura do Poder Judiciário permaneceu quase a mesma, uma vez que na perspectiva dos recursos humanos não houve mudança quantitativa em relação ao número de juízes e de servidores da justiça. Na perspectiva tecnológica, precipuamente no campo da informática, as mudanças concentraram-se mais nas capitais e nos grandes fóruns, limitando-se a tecnologia implantada ao acesso às informações no trâmite dos processos que em quase nada importaram na agilização das demandas.

Os Juizados Especiais Cíveis e Criminais criados com o objetivo de tornar mais célere o andamento dos processos mais “simples” estão, na sua maioria, abarrotados de causas e não estão alcançando o fim almejado.

Em contrapartida, a facilitação crescente de acesso ao Judiciário, fruto do alargamento dos direitos consagrados na CF/88 e da consciência geral do povo brasileiro gerada em boa parte em razão da abertura democrática, bem como da criação e implantação das Defensorias Públicas em quase todos os Estados brasileiros, e ainda, na criação desmesurada de Faculdades de Direito, foram fatores que aumentaram vertiginosamente as demandas a serem resolvidas pelo Judiciário, que, em contrapartida, não se preparou estruturalmente para resolvê-los.

## 2.1 Causas da morosidade da Justiça

Passaremos a analisar as principais causas que emperram o andamento dos processos. Inicialmente, cumpre-nos esclarecer que o estudo será dividido em tópicos relativos a causas estruturais e causas processuais, sendo essa divisão meramente didática, com vistas a melhor facilitar a visualização dos problemas que entavam o Judiciário em tais categorias.

### 2.1.1 Causas estruturais

#### 2.1.1.1 Elevado número de processos

Frisamos acima, de modo geral, que uma das causas que fez com que o Poder Judiciário emperrasse o seu funcionamento foi gerada em razão dos direitos colocados à disposição da sociedade brasileira, principalmente os voltados às garantias fundamentais. O crescimento das demandas, a abundância explosiva de processos, que decorreu, sobretudo, do exercício da cidadania pelas pessoas em razão do raio ampliativo de novos direitos consagrados pela CF/88, fazendo com que os indivíduos sejam fiscais da coisa pública, redundaram na utilização de medidas judiciais colocadas ao crivo do Judiciário.

A título ilustrativo, para se ter uma idéia do assombroso número de demandas levadas ao crivo do Judiciário de nosso estado, basta informar, conforme Ludmila Wanbergna (2005, p. 12), que atualmente no Fórum Clóvis Beviláqua tramitam mais de 270.000 (duzentos e setenta mil) processos judiciais, sendo que todas essas demandas estão distribuídas para apenas 101 (cento e uma) varas. Tal fato evidencia o que acima fora dito a respeito da busca dos direitos junto aos poderes constituídos, fruto de uma nova mentalidade do povo brasileiro que passou a exercer sua cidadania em razão das inovações trazidas com o novo texto constitucional.

#### 2.1.1.2 Reduzido número de juízes e servidores da Justiça

O desaparecimento da primeira instância, mormente em razão do número deficiente de juízes e de servidores, que na contramão das mudanças advindas com a nova *Lex Magna*, não se preparou estruturalmente para o excessivo número de demandas, uma vez que não se preocupou em aumentar proporcionalmente o número de juízes existentes, bem como de todos os outros servidores, imprescindíveis à máquina judiciária.

Prova de tal fato é que hodiernamente existem 140 (cento e quarenta) juízes no Fórum Clóvis Beviláqua, mesmo diante do avassalador número de processos. Se considerarmos uma divisão exata do número de processos para um magistrado atuante em cada secretaria, ou seja, cento e uma, chegamos ao absurdo de quase 2.700 (dois mil e setecentos) processos para cada um, ressaltando-se que alguns juízes respondem apenas na qualidade de auxiliares, portanto, excluídos desse cálculo. (WANBERGNA, 2005).

Em relação à contratação de novos servidores também a situação não foi diferente, eis que hoje contamos apenas com 2.403 (dois mil quatrocentos e três) servidores no Fórum da

capital cearense, donde se conclui pela completa despreocupação do Poder Público, mormente do Executivo, para minimizar os problemas da lentidão no andamento dos feitos judiciais. (WANBERGNA, 2005).

A falta de recursos humanos – magistrados e servidores – é sem sombra de dúvida uma das causas que certamente pode ser apontada como fator de morosidade da Justiça. Entretanto, não é só com a contratação de novos juízes e de servidores que esse quadro desapontador irá mudar. Há necessidade por parte dos magistrados de uma maior interação com o seu público alvo, vale dizer, às partes e seus patronos, pois muitas das vezes questões não são solucionadas em virtude do não recebimento das partes pelo juiz, que no seu gabinete sentindo-se um todo-poderoso, dificulta o andamento dos feitos por falta de uma simples conversa objetiva, para, por exemplo, concretizar um mero despacho ordinatório, ou seja, “cite-se”.

É sabido que ao juiz cabe dar andamento ao feito, já que o processo só segue a sua marcha através do impulso oficial, daí o ideal seria que cada juiz tivesse um tempo destinado em seu expediente para atender às partes e seus patronos, atitude que além de contribuir com a agilização dos processos, melhora a credibilidade e confiança no magistrado.

Danny Monteiro da Silva (*In*: SZKLAROWSKY, 2001, p. 38) asseverou:

O Brasil tem a mais democrática Constituição de toda sua história, diga-se de passagem uma das mais modernas do mundo, a qual, após ser promulgada, despertou a cidadania na população, acarretando um aumento expressivo no número de demandas judiciais, mas o número de magistrados e a estrutura do Judiciário continuou praticamente o mesmo de outros tempos, exigindo trabalho incansável dos juízes monocráticos e também dos Tribunais. Enquanto na Alemanha há aproximadamente um juiz para cada 3.600 habitantes, aqui há aproximadamente um juiz para cada 17.500 habitantes, a situação se agrava de tomarmos algumas regiões especificamente, como Norte e Nordeste, onde os números são ainda piores.

### 2.1.1.3 Falta de gerenciamento e de investimento tecnológico

Uma outra causa da demora no andamento dos feitos está ligada diretamente à falta de gerenciamento do Poder Judiciário, refletindo, principalmente, na elaboração dos atos judiciais. Simples expedientes forenses, notadamente os mais usuais como as citações e intimações que dependem de uma maior praticidade em suas confecções, tornam-se, na

maioria das vezes, em razão da ausência de uma leitura mais atenta da petição inicial e do despacho do juiz, por parte dos servidores, motivos para o emperramento da máquina judiciária, pois simples equívocos no nome das partes e nos seus respectivos endereços fazem com que o processo se atrase meses e meses.

É comum, na prática forense, a feitura de expedientes errados, causando às partes prejuízos e perda de tempo desnecessário. Tal fato é fruto da ausência total de gerenciamento por parte do Poder Judiciário, em alguns casos decorrentes do descompromisso do próprio magistrado. Não foi a toa que Amaral (2003, p. 34) escreveu:

Quanto à outra causa da morosidade da Justiça brasileira (estadual e federal, em todos os graus de jurisdição), a gerencial, temos que a gestão da máquina judicial ainda é pouco profissional e pontuada por clientelismo e nepotismo (até concursado para porteiro é requisitado para gabinetes). É preciso uma nova e moderna cultura gerencial. Hospitais e escolas já dispõem de administradores profissionais de nível superior. Ora, magistrados não devem perder tempo com a gestão de meios. É patente a deficiência de gerenciamento profissional da Justiça, notadamente em recursos humanos materiais e financeiros. Conceitos tais como qualidade total, avaliação externa e interna, preocupação com o alvo do serviço público (o usuário-consumidor), pesquisa, modernização tecnológica e adequações de rotinas permanentes..., parecem distantes ficções científicas em nossas organizações judiciárias. O problema não se resume à reforma de leis e não há de melhorar o suficiente somente com o aumento de verbas. Não. Trata-se, isso sim, de reforma sistêmica, superação de certas concepções.

Referente ao uso adequado de tecnologias, principalmente na informática, é fácil perceber que problemas ligados às rotinas para a feitura de expedientes imprescindíveis ao andamento dos processos poderiam facilmente ser resolvidos com a elaboração de programas de computador que contivessem os mais diversificados modelos, bastando ao diretor de secretaria da vara adequar o despacho com o expediente a ser realizado.

Andréia Mendes Svedas, tratando do tema em apreço, (*In*: SZKLAROWSKY, 2001, p. 18), enfatizou:

Na sua maioria, os juízes estão convencidos de que a estrutura do Poder Judiciário não acompanhou a modernização em virtude da ausência de recursos e de pessoal qualificado, tornando os serviços morosos, concluindo que, para melhor produzir, é necessário a informatização dos serviços. O convencimento dos juízes esclarece e fortalece a idéia de que não houve preocupação na aplicação de recursos para que o sistema judiciário acompanhasse as mudanças tecnológicas e, conseqüentemente, metódicas das rotinas de trabalho, portanto se a informatização fosse implantada a tempo, tanto a distribuição dos serviços seria mais eficaz, quanto a cada causa solucionada o fluxo seria coletivo [...].

#### 2.1.1.4 O descompromisso e despreparo de magistrados e servidores

Outro ponto que merece ser destacado e só não é, na maioria das vezes, por medo das represálias e para não melindrar alguns protagonistas do entrave na máquina judiciária, está centrado no descompromisso e no despreparo de alguns magistrados e de serventuários. Apesar de não podermos generalizar, pois seria tremendamente injusto dizer que não existem competentes, compromissados e preparados juizes e servidores no Poder Judiciário de nosso país, o que se vê, na maioria das secretarias, é o descompromisso e despreparo em cumprir o seu papel a contento, talvez, e sem querer amenizar o problema, em protesto ao descaso do Executivo local para com o aparelhamento da primeira instância, por falta de dotação orçamentária condigna.

Afora tais fatores que causam a morosidade, é bom que se diga que o tratamento dispensado às partes e aos advogados também deixa muito a desejar. A falta de informações objetivas sobre o andamento do processo é causa de desestímulo e de descrédito no Poder Judiciário.

Discordando de alguns juristas pátrios, somos da opinião que o magistrado é o principal responsável pelo gerenciamento de sua secretaria, seja em relação ao grupo de servidores que lhe apóiam na labuta diária, seja em relação à organização dos processos que estão sob sua responsabilidade. Não é razoável, por exemplo, que demandas fiquem em estantes, armários e gavetas de magistrados anos e anos para serem sentenciadas ou despachadas. Em muitos casos, processos ficam parados nas secretarias meses e até anos, merecendo despachos de pouco mais de duas linhas. É também comum ouvirmos nas secretarias de varas que o processo está “deslocado”. Ora, se o diretor de secretaria não sabe dar conta de onde se encontra um processo, que tipo de crédito merece o juiz, na perspectiva de ser ele o responsável pelos feitos de sua vara?

Na esteira desse entendimento e que diz respeito à total despreocupação, por parte de alguns juizes e de seus auxiliares, no atendimento ao público em geral, principalmente, citamos ainda o mencionado professor Luiz Otávio de O. Amaral (2003, p. 35), que assim desabafou:

[...] Não raro, vemos, ainda, nos balcões da Justiça, aqui e noutros Estados, fortes e patéticas manifestações de inconsciência quanto ao fim do cargo público: eu sou o chefe e ostento tal importância demonstrando mais poder que eficiência, mas servindo-me do cargo (mais meio de sustento que de servir), que bem servindo ao público. Primeiro cuido de tudo na hora do expediente, só depois, então, atendo aos

clientes que, de pé no balcão, ficam a atestar o quão inútil é o chefe, o líder. E se algum cliente, na qualidade cívica de patrão-contribuinte, reclamar, tudo piora para ele, doutor ou não, eis que escravo do monopólio deste serviço. Com efeito, ele é o dono do destino dos que precisam dos seus deveres funcionais! Lustra seu ego burocrata fazer-se esperar, demorar, causa-lhe prazer burocrático. É claro que há boas exceções neste quadro, mas o desafio é exatamente transformá-las em regra. É raro o chefe dar seu construtivo exemplo de bom atendimento ao público, liderando o bom desempenho de todos os seus liderados; aliás, parece que na Justiça o usuário é o último dos objetivos. Fenômeno raro é a decisão inteligente e salutar de, enquanto houver balcão para atender, ninguém faz outra coisa ou serviço. Reverter a perversa situação do cliente ter de sorrir e agradecer em troca do bom atendimento, é pressuposto de uma nova consciência na Justiça, já para os veteranos, mas, sobretudo, para os novos servidores.

Comportamentos metodologicamente errôneos e sem compromisso por parte de alguns juízes e servidores; expedientes e rotinas arcaicas; número reduzido de magistrados e de servidores; má-remuneração dos servidores; elevado número de processos; falta de recursos no orçamento do Poder Judiciário, são ingredientes estruturais que sem dúvida alguma emperram o andamento dos processos. Afora a concepção processual, ideologicamente contrária à agilidade e aos objetivos primários do Direito e da Justiça, soma-se também a tímida liderança gerencial nas varas por parte de diretores de secretaria contratados, na maioria das vezes, sem a menor capacitação profissional, fruto do nepotismo ainda latente em nosso Judiciário.

Na mesma linha de raciocínio e corroborando com o assunto ora trazido à baila, notadamente relacionado ao despreparo dos servidores da justiça e da falta de estrutura do Poder Judiciário, Danny Monteiro da Silva (*In*: SZKLAROWSKY, 2001, p. 39), acrescentou:

O apoio administrativo dispensado aos juízes é muito precário, contando com funcionários despreparados, sem treinamento específico para a função que exercem, utilização de equipamento arcaicos e falta de informatização, fatores que causam indignação não só da população, mas também do próprio Judiciário, chegando ao ponto de o insigne atual presidente do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello declarar, numa entrevista à revista *Veja*, que ‘em alguns lugares do Brasil, a justiça está num estágio pré-histórico, pois falta até papel e caneta. Se falta isso, imagine o resto’. (grifo original)

Este é hoje o quadro que pode ser pintado do Judiciário. Pilhas e pilhas de processos nos armários, nas estantes, no chão das secretarias, em cima de sofás, em cima de birôs, em todo lugar se encontram processos conclusos para despachos, assinaturas do juiz, para a preparação de expedientes, aguardando a devolução de mandados etc. É tanto acúmulo de serviço que chega a ser desanimador querer começar, pois não se sabe por onde.

Não existe por parte do Poder Judiciário a menor preocupação com a agilização dos processos. Ainda não fora criada uma rotina de serviço capaz de tornar mais eficaz a preparação dos expedientes forenses, o que torna cada vez mais lento o andamento dos processos. Vários exemplos poderiam ser citados para provar a ineficiência da máquina judiciária, entretanto, não se pretende com o presente trabalho somente indicar os males do entrave e da lentidão da justiça, mas sim, principalmente, contribuir com sugestões simples e inovadoras capazes de minimizar o problema da morosidade.

A melhoria do Poder Judiciário só irá acontecer depois de uma série de medidas. Não há nada que possa ser feito isoladamente que poderá resolver o problema da Justiça em nosso país. Existe uma gama infindável de problemas, um deles é a modificação da legislação infraconstitucional. É necessário tornar mais simples o sistema de recursos no Brasil, aliás este é um dos pontos sobre o qual existe até um consenso entre os operadores do Direito.

### 2.1.2 Causas processuais

Acima tratamos dos problemas estruturais que causam a morosidade do aparelho judiciário. Neste tópico trataremos dos obstáculos oriundos do processo. É certo que, por si só todo processo é lento, eis que concretizado através de etapas. O processo judicial por sua natureza é burocrático, porém uma leitura atenciosa da petição inicial possibilitaria uma marcha processual mais célere, uma vez que no despacho o juiz poderia mandar emendar a inicial, verificar se as partes indicadas na exordial são as que realmente devem figurar nos pólos ativo e passivo da demanda, ou seja, uma série de irregularidades ou até de nulidades, além dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo poderiam ser sanados com um despacho atento e criterioso na vestibular.

#### 2.1.2.1 O exagerado formalismo processual

O formalismo processual é outra grande causa da morosidade da Justiça. Os entraves causados no andamento do processo por conta de questiúnculas processuais fazem com que o direito material seja visto como algo secundário quando na verdade deveria ter prioridade na solução dos litígios. Corroborando com o entendimento acima expressado Demo (2004, p. 31), asseverou:

Uma outra causa tem contribuído sobremodo para esse atraso na prestação da tutela jurisdicional que está na própria legislação, mormente nos nossos códigos de processos, haja vista que eles, ao invés de serem instrumento (meio) autêntico e eficaz de acesso ‘a ordem jurídica justa’ – no dizer da melhor doutrina –, têm sido, lamentavelmente, ‘um fim em si mesmos’, em virtude das formalidades e dos incontáveis recursos neles contemplados, acabando por atravancar toda a ‘marcha processual’, cuja situação fático-jurídica vem acontecendo tanto no terreno do processo de conhecimento, quanto no de execução.

Questões processuais de toda ordem podem ser argüidas a respeito do regular andamento da marcha processual, na maioria das vezes, objetivando a sua paralisação. Claro que em razão da segurança jurídica, fator de suma importância para a credibilidade do Poder Judiciário, muitas das questões processuais levantadas devem ser apreciadas criteriosamente pelo magistrado, eis que algumas podem até ter conteúdo de mérito no julgamento da demanda, tais como, por exemplo: a decadência e a prescrição.

Contudo, o que se observa na prática forense, é que matérias totalmente destituídas de fundamento são a todo o momento questionadas no processo visando primordialmente o seu retardamento.

É certo que, muitas vezes, a lei processual não ajuda. Cappelletti e Garth, citados por Lima (2005, p. 03), tratando do sistema processual mundial, assim se manifestaram: “Por admirável que seja ele é, a um só tempo, lento e caro. É um produto final de grande beleza, mas acarreta um imenso sacrifício de tempo, dinheiro e talento”.

Os legisladores e os próprios processualistas costumam mostrar total indiferença para os reais problemas do foro. Certos dispositivos legais são tão sem lógica que certamente foram escritos por quem jamais pisou em um cartório forense, sobretudo em um cartório abarrotado de processos com uma grande carência de servidores.

Lima (2005, p. 1) comentando José Renato Nalini, arremata, “[...] que havia um decreto de Carlos Magno autorizando o litigante, a quem o juiz não provesse logo com a sentença, transportar-se para a casa do magistrado, passando a viver à custa deste até que o feito tivesse seguimento”. Ironiza o ilustre magistrado em seu artigo: “se esse decreto existisse hoje, certamente não haveria cômodos nas casas dos juízes para tanta gente. Não é incomum encontrar processos com mais de dez anos de tramitação, às vezes sem qualquer decisão de primeiro grau”.

A análise dos requisitos da inicial é questão preponderante no andamento do feito, daí que caberia ao magistrado – como gerente do processo – primar pela solução mais rápida do litígio. Tratando dos requisitos da exordial, Lima (2005, p. 06), asseverou:

A análise da petição inicial e dos documentos que a instruem é de suma importância para o correto caminhar procedimental. Muitas vezes, uma irregularidade que poderia ter sido corrigida logo no começo do processo, como, por exemplo, a incompetência do juízo, somente é descoberta quando vários atos processuais já foram inutilmente praticados. É sempre conveniente analisar com bastante atenção se a petição inicial não contém defeitos capazes de prejudicar o andamento processual. Já disse Barbosa Moreira que, se os juízes manejassem com destreza os dispositivos do Código de Processo Civil concernentes ao indeferimento da petição inicial e à extinção do feito na modalidade do julgamento conforme o estado do processo (arts. 295 e 329, respectivamente), boa quantidade de demandas que sobrevivem inutilmente seriam rapidamente eliminadas, desobstruindo, em parte, os já obstruídos canais judiciais.

As normas processuais devem ter contornos afinados com a celeridade e economia do processo, ou seja, há de buscar-se sempre a maior eficácia da lei com o mínimo de atuação judicante. O direito instrumental objetiva a segurança jurídica, mas nem por isso pode deixar de ser tido como meio para chegar-se à prevalência do direito material. Os pormenores devem ser abolidos, caminhando-se, passo a passo, para a desburocratização do processo, para a simplificação dos atos processuais, sem que, com isto, venha-se a colocar em risco a segurança dos jurisdicionados. Afora tais aspectos, outro é fonte primária da lentidão: o povo brasileiro não acredita em outra solução para os conflitos de interesses senão a decorrente da atuação do Judiciário.

Outro ponto que causa grande impacto ao andamento dos feitos é a sua fase executória. O processo de execução é um dos grandes responsáveis pelo atraso nos processos judiciais e pelo mau funcionamento da Justiça. É inconcebível que depois da tramitação da exaustiva fase de conhecimento, por sinal, a mais demorada, em razão das formalidades que lhe são inerentes, devido à preocupação sempre presente com a formação do devido processo legal, seja o devedor beneficiado com o retardamento da entrega do bem jurídico a que tem direito o credor em razão de todas as formalidades legais decorrentes do nascedouro de um novo processo. Amaral (2003, p. 33), aduz o seguinte a respeito da execução forçada:

A satisfação forçada das obrigações deve ser desestimulada, por todos os meios e por várias razões (desafogo da Justiça...). Não se podendo evitar a demanda executiva, mal menor será reduzir-lhe a duração, até porque a cognição que se impunha já é matéria passada, isto é tanto mais verdade (e longamente depurada) em sede de execução de sentença [...].

### 2.1.2.2 As freqüentes mudanças na legislação

Um outro fator que agrava a morosidade da justiça diz respeito às freqüentes modificações introduzidas casuisticamente na legislação brasileira. O excesso de leis, de medidas provisórias, de normas, enfim, de tudo o que é diariamente alterado no ordenamento pátrio dificulta o trabalho dos operadores do direito.

A tradição brasileira é de legislar intensamente. Isso, sem dúvida, é problemático, e o que é pior, de difícil solução. Os nossos parlamentares devem, para evitar idas e vindas, meditar bastante antes de integrar novas normas ao direito positivo. Essa, com certeza, é uma das razões que contribui para o entrave da máquina judiciária dentro da perspectiva processual.

### 2.1.2.3 O uso indiscriminado dos recursos processuais

Afora as freqüentes alterações da legislação infraconstitucional, outra causa processual que emperra a máquina judiciária está centrada no elevadíssimo número de recursos disponíveis, sendo relevante ressaltar que o Poder Público é quem mais se favorece de tal fato. Grande parte dos recursos que tramitam no Judiciário envolve interesses da Administração Pública, seja União, Estados e Municípios. Os supostos benefícios decorrentes com a interposição de recursos por parte da Administração Pública são centrados notoriamente na morosidade do Judiciário, uma vez que na busca de adiar os pagamentos devidos aos seus credores procura “empurrar o caso com a barriga”, valendo-se do excessivo número de recursos colocados à sua disposição e da lentidão da Justiça.

Em entrevista concedida ao jornal O Povo, o então Secretário Nacional da Reforma do Judiciário, Sérgio Renault (*apud* CARVALHO, 2005, p. 19), afirmou em relação ao uso indevido de recursos:

O que há é uma utilização predatória do Poder Judiciário. Ele existe para solucionar os conflitos latentes na sociedade, entre pessoas, entre empresas, entre os governos. O problema é que o Poder Judiciário muitas vezes é utilizado como forma de não resolver problema, mas de empurrar a questão com a barriga. Isso é uma utilização indevida. [...] Esse mau funcionamento do Judiciário tem uma utilidade. Isso interessa a algumas empresas, em alguns momentos interessa aos governos, como forma de não resolver os problemas e protelar soluções. Essa é a razão pela qual eu acho que o Judiciário tem toda dificuldade em se reformar e modernizar.

Ainda sobre o tema do uso indevido dos recursos por parte do Poder Público, notadamente do Poder Executivo, extraímos o seguinte comentário do Juiz do Trabalho do Rio Grande do Sul, Ricardo Gehling (2005, p. 02):

Ouso afirmar que isso não ocorre apenas na Justiça do trabalho. E o que é mais grave: os entes públicos são os campeões na lista, em todos os níveis. Por exemplo, analisados os recursos extraordinários e agravos de instrumentos protocolados no STF entre 1º de janeiro de 2002 e 30 de junho de 2004, constatou-se que, de fato, o poder público é o grande litigante. Os sete maiores usuários do Supremo são órgãos do Executivo. Quem deveria dar o exemplo é o primeiro a emperrar a Justiça com recursos e, como se não bastasse, a valer-se, depois de transitada em julgado a sentença, da interminável fila dos precatórios.

Nota-se, pois, que o Poder Público aproveita-se das duas facetas que colaboram com o entrave processual, vale dizer, da intensa atuação legiferante por parte do parlamento, bem como do elevado número de recursos disponíveis, fazendo dessas deficiências e do desaparelhamento da Justiça motivos para desobedecer sistematicamente as leis e alterar a ordem jurídica, violando assim as cláusulas fundamentais que garantem os direitos dos jurisdicionados.

Antônio de Pádua Ribeiro, há época ministro do Superior Tribunal de Justiça, em entrevista à revista *Consulex* (1998, p. 07), enfatizou:

[...] O Estado aposta nas deficiências e nos problemas do Poder Judiciário para postergar direitos e para negar benefícios aos cidadãos, principalmente os mais carentes e mais desprotegidos. [...] Os sucessivos pacotes econômicos, com sua imensa carga de antijuridicidade e de violenta subversão dos contratos e dos direitos dos cidadãos, respondem, também, por um número expressivo dessa carga.

Essa também é a opinião da ministra do Superior Tribunal de Justiça, Eliana Calmon Alves que, em entrevista à revista *Consulex* (1999, p. 08) asseverou que “[...] por outro lado, os devedores e o próprio Estado descobriram que vale a pena apostar na morosidade da Justiça. Quanto mais tardia for a Justiça, melhor para os maus pagadores, e o Estado é um péssimo pagador”.

Acerca da temática abordada no presente tópico, Demo (2004, p. 31), citando Montesquieu, asseverou que: “[...] As formalidades da justiça são essenciais para a liberdade. *Mas elas poderiam ser tantas que contrariassem a finalidade das leis que as tivessem criado, e os processos não teriam termo [...]*”. (Grifo original)

Ora, o principal propósito do processo é o de pacificação social. Apesar das mudanças advindas com as alterações encetadas no Código de Processo Civil a partir de 1994, principalmente com a criação do instrumento da antecipação da tutela, percebe-se que tais mudanças não foram suficientes para solucionar o emperramento do Judiciário, daí porque a necessidade de esforço conjunto do Poder Público, ou seja, Legislativo, Executivo e Judiciário, para encontrar soluções imediatas a fim de se evitar que esse estado de coisas se perpetue ou piore ainda mais, dada a imensa massa de “litigiosidade contida”, podendo, inclusive abalar a confiança em nossas instituições, com reflexos negativos à manutenção do Estado Democrático de Direito.

## 2.2 Problemas decorrentes da morosidade da Justiça

A lentidão no andamento dos feitos é problema que repercute em toda ordem, vale dizer, social, econômica, política.... Além de atingir os jurisdicionados, público-alvo de quem busca a “Justiça”, a morosidade do Poder Judiciário incide também em quem está de fora, o que será verificado no decorrer desse estudo.

O gravame mais visível se revela no descrédito da sociedade pelo órgão judicante. Ao acionar a máquina judicial, o requerente pretende encontrar ali a resposta da demanda apresentada num espaço de tempo razoável. No entanto, se depara com a ineficiente prestação jurisdicional, por alguma das razões elencadas há pouco, e que acaba caracterizando verdadeira injustiça. Nesse sentido, Hugo Cavalcanti Melo Filho (2005, *on-line*) com propriedade aduz que:

De todas as críticas lançadas contra o Poder Judiciário, a mais recorrente é a da morosidade na prestação jurisdicional. É, também, a mais compatível com a realidade. Com efeito, nada justifica que o jurisdicionado espere por uma década a solução do litígio, situação que só amplia o descrédito na Justiça.

Em conseqüência, o jurisdicionado já cansado e decepcionado com o retardo processual, parte para a prática de atos não permitidos em lei, buscando por si só o deslinde da questão, retornando aos tempos primitivos da civilização dos povos, onde as disputas eram resolvidas pelo uso excessivo da força, prevalecendo a vontade do mais forte sobre o mais fraco. Destarte, a morosidade da justiça estimula a autotutela para a solução dos conflitos apresentados, promovendo a perda de direitos e a desordem social.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, não é demais dizer que a demora na entrega da prestação jurisdicional é fator responsável por afastar as pessoas do Poder Judiciário, indo, pois, em desencontro com o direito do acesso à Justiça.

A garantia do acesso à justiça não assegura apenas a ida ao Poder Judiciário. Vejamos os ensinamentos de Oliveira (2005, *on-line*) acerca do tema em questão:

[...] acesso à justiça não se resume a acesso à máquina judiciária. Abrange, em última instância, toda a ordem jurídica, que necessariamente haverá de ser justa. E ser alcançado por uma **ordem jurídica justa** - no sentido de que, ao jurisdicionado, assiste o direito de obter uma decisão fundamentada e motivada juridicamente - impõe a utilização de estratégias que se colocam além das funções do Judiciário [...]. (grifo original)

Falar de “ordem jurídica justa” inclui-se uma prestação jurisdicional célere. Esse é o grande obstáculo a um maior acesso, uma vez que, devido à lentidão com que as demandas são processadas, as pessoas deixam de recorrer às vias judiciais porque sabem que vão ter a solução de seus problemas com muita demora e com muita dificuldade.

No âmbito constitucional, o retardo da prestação jurisdicional fere abruptamente o princípio da igualdade, o qual nos ensina que todos são iguais perante a lei, e, em decorrência, o princípio da isonomia, que consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais.

Partindo dessa premissa, o entrave do Judiciário afronta esse princípio, conforme nos ensina Danny Monteiro da Silva (*In*: SZKLAROWSKY, 2001, p. 36), ao passo que:

[...] indivíduos mais endinheirados suportam de forma privilegiada o retardo das demandas, além de poderem, através dos melhores advogados, prolongar, por muito tempo, a discussão sobre um problema muito simples, furtando-se de cumprir obrigações que lhes são impostas pela lei.

Não raras vezes também presenciamos “acordos” desvantajosos ou indesejados pela parte mais desfavorecida. Aquele que não tem como suportar os ônus processuais se vê forçado a aceitar a proposta pelo fato de não se ter em vista o fim da questão.

O entrave da máquina judiciária é ainda responsável pelo aumento generalizado das medidas de urgência e emergências processuais, como a antecipação dos efeitos da tutela,

liminares e cautelares. Pelo fato de o Poder Judiciário não exercer com eficiência e celeridade a sua atividade primordial, o jurisdicionado se utiliza de forma excessiva desses mecanismos legais como meio de obter uma resposta rápida para o litígio proposto. Se tivéssemos uma Justiça plausível, quiçá o legislador jamais teria se preocupado em introduzi-los no nosso ordenamento jurídico.

Poucos se dão conta de que a morosidade processual também é fator preponderante pelos danos provocados na economia, principalmente no que concerne à elevada taxa de juros, atrapalhando, inclusive, o crescimento econômico do país. Sobre o assunto, Rodrigues (*In: REVISTA SÍNTESE DE DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL*, 2004, p. 47) se manifesta:

Para começar, juros bancários altíssimos. Os bancos sabendo que o seu devedor pode, eventualmente, não pagar o empréstimo e ‘esticar’ a cobrança anos e anos, pagando no decorrer do processo juros moratórios de 0,5% – ou, se aplicado o novo CC, a Taxa SELIC – exigem, no contrato, juros elevadíssimos. Uma prova desse liame entre o percentual dos juros e a morosidade da justiça está no fato de os bancos, recentemente, cobrarem juros bem mais baixos quando o pagamento do empréstimo é descontado no holerite do mutuário empregado. Sendo o desconto feito ‘na fonte’, com alta probabilidade de rápido retorno, os juros baixam significativamente [...].

No mesmo sentido, Silva (apud: SZKLAROWSKY, 2001, p. 37), ao tecer comentários acerca da pesquisa realizada pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, se pronunciou que:

[...] a ineficiência do Poder Judiciário está atrapalhando pesadamente o desenvolvimento do País. Os defeitos da Justiça inibem investimentos que poderiam fazer o PIB crescer cerca e 13,7%. Em decorrência, haveria um volume maior de investimentos e a oferta de empregos poderia ter um aumento substancial. [...] o Poder Judiciário é um dos principais responsáveis pela explosão das taxas de juros, pois sua atuação deficitária produz insegurança na hora de reaver o dinheiro e faz com que os bancos emprestem com taxas elevadas.

Destarte, percebemos que um funcionamento de qualidade por parte do Poder Judiciário é o caminho para dirimir todos **esses problemas** advindos da morosidade que, como restou demonstrado, repercutem em todos os âmbitos da sociedade.

### **3. POSSÍVEIS SOLUÇÕES QUE AMENIZARIAM O PROBLEMA DA MOROSIDADE DA JUSTIÇA**

Após a identificação e estudo de algumas razões que emperram o andamento processual, apresentaremos algumas possíveis soluções para o problema em estudo, atacando, principalmente, os pontos levantados como suas causas.

Apontaremos, ainda, os meios alternativos de solução de conflitos como medidas adequadas para minimizar a lentidão do Poder Judiciário.

#### **3.1 Soluções Estruturais e Processuais**

No capítulo anterior, a abordagem das causas foi dividida em estruturais e processuais. No entanto, neste tópico tal separação não será possível, haja vista que as soluções apontadas estão intimamente interligadas, se enquadrando, ao mesmo tempo, nos dois tópicos.

##### **3.1.1 Redução do número de demandas e da legislação em geral**

O primeiro aspecto a ser tratado no tocante às soluções que visam uma prestação jurisdicional mais célere diz respeito à limitação do excessivo número de demandas decorrentes do raio ampliativo da cidadania inserta no novo texto constitucional. Não se trata de coibir o acesso ao Judiciário, eis que direito fundamental do cidadão. Entretanto, o uso indiscriminado da máquina judiciária termina por emperrar o seu funcionamento devido à sua má utilização.

Inúmeras são as ações judiciais que ingressam a toda hora no Judiciário brasileiro e muitas delas visam precipuamente adiar a entrega do bem jurídico devido por confiarem na morosidade da Justiça. São questões de fácil solução - como, por exemplo, as oriundas da área de família, tais como: separação, divórcio, alimentos, que normalmente terminam em conciliação – que ajudam a abarrotar o Judiciário. Questões patrimoniais de pouca monta poderiam ser resolvidas sem maiores delongas se não fosse o exagerado formalismo processual, que garante ao devedor o manejo dos embargos para adiar o máximo que puder o pagamento. Sobre o formalismo do processo de execução Amaral (2003, p. 33), aduz o seguinte:

É urgente, pois, que se dotem as sentenças de contra-incentivos a toda esta vexatória situação processual, em que o obrigado-sucumbente tripudia sobre a sentença e, conseqüentemente, sobre o favorecido por ela. São recursos, embargos, inviabilidade prática de alcançar e/ou se pracear bens do devedor e para agravar deturpações de preceitos legais. São, enfim, publicações, petições, termos de conclusão e decisões que demandam meses, e tudo movido por razões inconfessáveis (só formalmente, mas de todos conhecidas), travestidas de razões ‘técnicas’ (se tanto) quase sempre já reiteradamente vencidas em todas as instâncias.

Frases do tipo: “Vá procurar a Justiça” são hoje comumente utilizadas, seja pelos mais abastados que contratam advogados habilitados para usarem indiscriminadamente os meios previstos no processo, como também o próprio Poder Público, através de suas procuradorias; seja pelo cidadão mais simples, que sabendo o quanto é demorado e burocrático o andamento do processo, não teme o que, tardiamente, lhe pode acontecer, se acontecer.

Daí entendemos que a primeira solução para diminuir o número de demandas levadas à apreciação do Judiciário seria a utilização criteriosa dos meios colocados à disposição do juiz no tocante à condenação pela litigância de má-fé. Decerto, o uso indiscriminado do processo pelos que querem retardar a entrega do bem jurídico, seria refreado pela sanção imposta pelo magistrado quando percebesse o cometimento da litigância de má-fé, consoante previsão legal inserta no artigo 17, do Código de Processo Civil.

A exclusão de determinadas ações do Judiciário, tais como as relativas aos processos de inventários/arrolamentos, de separação e divórcio consensual, bastando, em qualquer um dos casos, que as partes compareçam perante um tabelião acompanhadas de advogado e duas testemunhas, com a proposta da respectiva partilha de bens.

Referente ao processo de execução, deveria haver a adjudicação antecipada de bens penhorados em favor do credor, pelo preço da avaliação ou indicado pelo devedor, já prevista no novo rito do processo de execução, sem ser realizada a tão complexa hasta pública <sup>1</sup>, evitando-se inclusive este custo adicional, depositando o credor, em favor do devedor, eventual diferença daquela avaliação em relação ao quanto devido.

Enfim, é necessária, antes de tudo, uma reformulação das leis processuais, com a simplificação do processo, notadamente o de execução, já que este é também grande responsável pelo atraso do Judiciário e pelo mau funcionamento da primeira instância.

---

<sup>1</sup> Leilão. Arrematação. Onde interessados dão seus lances. Praceamento do bem posto a leilão. Realizada em 2 praças, sendo que a primeira não pode ser inferior ao valor da avaliação e a segunda quem oferecer o maior lance.

Um outro ponto que minimizaria o retardamento das demandas seria uma menor atuação legiferante do Poder Legislativo. É certo que o excessivo número de leis existentes no país atrapalha e muito o andamento dos processos, pois é comum que os operadores do direito sequer tenham certeza de qual norma está em vigor para determinadas questões legais. Tal situação é inquestionável quando a matéria tratada diz respeito à legislação previdenciária.

A desmedida utilização de medidas provisórias por parte do Poder Executivo ocasiona um entrave a mais para agravar a não-celeridade da prestação jurisdicional, até porque o entendimento sobre a aplicação da norma correta deixa muito a desejar, face à necessária contínua atualização e nem sempre rápida interpretação da lei sob as luzes das novas medidas provisórias.

### 3.1.2 Aparelhamento da primeira instância

É indiscutível que o aparelhamento da primeira instância solucionaria em grande parte a lentidão do Judiciário. É preciso urgentemente aumentar o número de juízes de primeiro grau e de servidores da justiça, dando-lhes condições de trabalho com investimento maciço em tecnologia e estrutura administrativa. Afora o aumento do número de magistrados e de auxiliares da justiça, faz-se também necessário investimento em relação à qualificação desses profissionais, bem como, em relação aos servidores, a melhoria de seus vencimentos.

A criação e instalação de varas especializadas, como, por exemplo, as concernentes às relações de consumo, ações coletivas, referentes aos idosos (assim considerados aqueles definidos no Estatuto do Idoso) etc.

Maior dotação orçamentária do Estado para o Poder Judiciário, inclusive com a criação de recursos financeiros e medidas direcionadas para a solução da lentidão da Justiça, alocadas precipuamente para o aparelhamento da primeira instância, de preferência com recursos voltados à modernização dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais e das secretarias de varas.

### 3.1.3 Utilização adequada dos recursos

Outra solução que fulminaria o elevado número de ações na Justiça, notadamente em relação ao uso excessivo de recursos com caráter protelatório, seria uma cobrança maior no preparo para recorrer, bem como estabelecer ônus sucumbenciais e até multa para quem perde o recurso, e ainda, igualar as taxas financeiras do mercado às da Justiça.

Amaral, (2003, p. 32), faz o seguinte comentário acerca do tema: “[...] com efeito, quando o aproveitamento da morosidade judicial ultrapassa a estratégia processual é porque há algo de muito ruim no aparato judicial. E se o Estado disto também se prevalece, aí então o mal é bem mais grave”.

Também é preciso impedir a prática usual da utilização de recursos previstos no ordenamento pátrio, principalmente àqueles usados pelo Poder Público e que visam simplesmente ganhar tempo, com a utilização da súmula impeditiva de recursos, para as questões previdenciárias, tributárias e administrativas. Os feitos repetitivos e aqueles que têm precedentes seriam agrupados e julgados de maneira mais acelerada.

Em Amaral (2003, p. 33-34), também nos socorremos para corroborar com o aduzido acima quando este enfatiza:

O duplo grau de jurisdição, virtual imposição dada à falibilidade do gênero humano, é um direito do jurisdicionado, porém jamais uma obrigatoriedade (é, por assim dizer, um recurso voluntário e não necessário); todavia, entre nós, é como se fosse uma regra obrigatória (quase sempre estimulada pelo sistema) ainda que improvável o êxito, ou mesmo certo o insucesso da apelação (do agravo no recurso especial...). É preciso se repensar a cultura do recurso assumidamente protelatório ou por ‘dever’ (!?) de ‘ofício’ (aqueles tolos recursos do Poder Público). E isto ainda ocorre porque há incentivos econômicos (gratuidade ou insignificância das custas, pelo menos p/ os mais abonados) e nenhum desestímulo ao que pretenda desvirtuar o duplo grau de jurisdição, convertendo-o em mera dilação de justas, devidas e sentenciadas obrigações. Por que não percentuais crescentes tendo por referencial básico a maior taxa de remuneração do mercado financeiro ou algo análogo? [...].

### 3.2 Meios alternativos de solução de conflitos

Desde que o homem passou a viver em sociedade, o conflito se apresenta como algo necessário à sua pessoa frente às constantes transformações sofridas em todas as etapas da vida, seja de cunho social, político, econômico, cultural, tecnológico etc.

O conflito se revela como um momento de transformação que vai oferecer uma oportunidade de mudança, dependendo da sua administração. Quando mal administrado, o conflito desencadeia em violência desenfreada e que, conseqüentemente, acaba abarrotando o Judiciário com processos, quando, por vezes, a solução poderia ser efetivada pelas próprias partes.

Frente à crise vivenciada pela máquina estatal nos dias atuais, notadamente no que concerne à prestação jurisdicional, caminhos outros se destacam pela ânsia de melhor buscar uma resposta rápida para os conflitos existentes no meio social.

Destarte, os meios alternativos de solução de disputas – mediação, negociação, conciliação e arbitragem – se apresentam, em boa hora, como mecanismos de refúgio contra o marasmo que vem enfrentando o Poder Judiciário, que deverão ser estudados de forma mais clara e detalhada.

O Poder Judiciário alencarino ganharia renovado fôlego se viesse a adotar meios alternativos verdadeiramente eficazes de solução dos interesses disponíveis dos jurisdicionados.

A crise causada pela grande incidência de demandas poderia ser evitada através de soluções alternativas de litígios, **antes do processo ou em seu curso**.

Configuram-se, pois, a conciliação, a mediação e a arbitragem como instrumentos legais que, **bem inseridos na estrutura judiciária**, certamente contribuiriam enormemente para a redução do “incremento exponencial do número de processos que são introduzidos nos tribunais” (Carlos Manuel Ferreira da Silva).

A conciliação, a mediação e a arbitragem supletivas (assim denominadas porque, evidentemente, difere a primeira daquela outra exercida no curso do processo pelo magistrado), poderiam e deveriam ser utilizadas mais amplamente **dentro do próprio Poder Judiciário**, a exemplo do que já vem ocorrendo com tribunais de várias unidades da federação, inclusive em São Paulo, tudo com base nos Provimentos n<sup>o</sup>s 953, de 09.08.05 e 819, de 31.07.03, ambos do Conselho Superior da Magistratura, bem como na elaboração legislativa federal que instituiu a arbitragem.

A pacificação, a moderação, a mediação, a arbitragem e a conciliação são temas que já deveriam ter sido incorporados pelo Estado Jurisdicional, uma vez que, todo o arcabouço jurídico pátrio os tem como legítimos a ponto de até mesmo admitir a possibilidade de a administração pública submeter-se à arbitragem, conforme leciona a Professora Titular da Universidade de São Paulo e Ministra do Superior Tribunal de Justiça ADA PELLEGRINI GRINOVER.

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) fechou convênios com câmaras do Mato Grosso do Sul, Acre, Minas Gerais, Pernambuco, São Paulo, Piauí, Espírito Santo e Bahia, nos quais a entidade arca com todas as despesas que o empresário tenha com a realização do procedimento arbitral, como os honorários do árbitro – especialista que analisa e decide qual das partes tem razão no conflito. Os convênios Sebrae começaram quando da constatação, nos anos de 1990 a 2000, da existência de 8.134.000 processos judiciais envolvendo micro e pequenas empresas.

O Estado de Goiás conta atualmente com várias cortes de conciliação e arbitragem. Exemplo de profícuo convênio entre o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e a Associação Médica de Goiás nos é dado pela 10ª CCAG, que está incumbida de apreciar os litígios que envolvam a área da saúde, tais como pedidos de reparação de danos morais e materiais, lucros cessantes, cobrança de honorários médicos, dentre outros.

O ministro Massami Uyeda ressalta que os Tribunais Superiores estão sendo inundados por causas que poderiam ser resolvidas por mecanismos de conciliação, mediação e arbitragem. Segundo ele, há muitos casos de pequeno valor e para os quais já existe jurisprudência consolidada, mas que se insiste com recursos e mais recursos protelatórios e infundados.

Nos Estados Unidos, os juízes têm um enorme prestígio, e o Judiciário tem um forte compromisso com os precedentes, que, na maioria das vezes, servem de forte argumento e solidificação para a conciliação, a mediação e a arbitragem.

Apesar de a arbitragem e a mediação funcionarem bem na esfera privada, o Judiciário americano também incorporou esses serviços, oferecendo, inclusive, a alternativa de uma consultoria de “opinião isenta”.

O Estado de São Paulo deu largo passo em direção à mediação e à arbitragem ao criar a SP ARBITRAL – CÂMARA DE ARBITRAGEM EMPRESARIAL DE SÃO PAULO. A SP ARBITRAL é órgão arbitral institucional em que as partes divergentes buscam a solução de suas controvérsias contratuais, submetendo-as ao julgamento de um ou mais árbitros designados para esse fim. A participação do quadro de árbitros do Tribunal de Justiça tem resolvido eficazmente as controvérsias. Os conflitos são solucionados com rapidez, baixo custo e sigilo.

A conciliação, a mediação e a arbitragem são uma realidade que não pode mais ser olvidada, até mesmo porque antecede ao próprio Poder Judiciário.

Já tarda a absorção, a sincronia, a interação da mediação e da arbitragem pelo Poder Judiciário. Estes institutos jurídicos, criados pela Lei Federal 9.307/96, poderiam ser a redenção do Judiciário na medida em que os mesmos fossem utilizados de maneira profícua.

Convênios entre o JUDICIÁRIO e os EXECUTIVOS ESTADUAL e MUNICIPAL, SECRETARIA DE JUSTIÇA E CIDADANIA, JUNTA COMERCIAL, FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO E INDÚSTRIA, MINISTÉRIO PÚBLICO, DEFENSORIA PÚBLICA, ASSOCIAÇÕES MÉDICAS, PLANOS DE SAÚDE, CRECI, ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL, ASSOSSIAÇÕES DE PERITOS DE ENGENHARIA, ARQUITETURA, CONTABILIDADE, ECONOMIA etc, certamente aliviariam acentuadamente o número de processos que deságuam diariamente na Justiça, ao mesmo tempo em que, bem estruturados os serviços de mediação e arbitragem, milhares de processos já existentes poderiam ser solucionados.

Para que se possa inserir a mediação e a arbitragem no Judiciário, tornam-se imprescindíveis as seguintes medidas:

- adoção de convênios entre o Poder Judiciário e os órgãos representativos da sociedade acima mencionados;
- inserção de cláusula compromissória nos contratos dos entes conveniados, conforme sugestão utilizada pela 10ª CCAG;
- corpo de árbitros especializados e cadastrados pelo Judiciário. Para cada conflito seriam designados especialistas relacionados ao tema em questão e as

partes poderiam escolher, de comum acordo, o especialista que desejassem ou em que confiassem.

- escolha de alunos integrantes dos últimos semestres das faculdades, levando-se primordialmente em consideração a dedicação nos estudos, o bom rendimento no curso e, acima de tudo, a lapidação dos mesmos pela ESMEC, no que concerne aos conhecimentos sobre a mediação, conflito de litígios, transação e pacificação social. Em contrapartida, o Judiciário recompensaria os universitários com título de relevantes serviços prestados à Justiça, apto à pontuação em concursos públicos.

Reconhecemos que a idéia de instituir a mediação e a arbitragem no seio do Judiciário alencarino é complexa porque exige **OBJETIVOS ESPECÍFICOS E METODOLOGIA DE IMPLANTAÇÃO COMPATÍVEIS COM A REALIDADE E A ESTRUTURA LOCAL, ALEM DE RECURSOS HUMANOS MAIORES QUE OS DAS TURMAS DE CONCILIAÇÃO JÁ EXISTENTES**. Entretanto, através de amplo debate e com as adaptações necessárias, temos certeza de que a pacificação social, fim maior da Justiça, seria mais facilmente encontrada com a **interação** entre o Judiciário, a comunidade e as instituições que integram esta Unidade Federativa.

#### **4 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA DEMORA DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL**

Para chegarmos a um melhor entendimento acerca da obrigação de indenizar do Estado em decorrência do exercício de suas funções, notadamente a jurisdicional, pertinente é relembrarmos as noções básicas da responsabilidade civil, para, em seguida, analisarmos como se deu tal obrigação estatal.

#### 4.1 Lições gerais da Responsabilidade Civil

Sabemos que o Direito moderno não suporta situações que desamparem a vítima de atos ilícitos. Pelo contrário, visa assegurar o ressarcimento àquele que teve seu patrimônio ou a sua própria pessoa abalada decorrente, em geral, de ato de outrem ou que este tinha a custódia.

A responsabilidade civil, portanto, se fundamenta na obrigação de indenizar, que consiste em tornar a situação atual do credor (vítima) em virtude do prejuízo sofrido mais próxima possível daquela que este se encontrava antes do fato, ou seja, restituir ao prejudicado o tanto quanto necessário à reparação, restabelecendo-se, na medida do possível, o *status quo ante*.

Quanto ao fundamento, a responsabilidade civil pode ser classificada como subjetiva ou objetiva. Na responsabilidade subjetiva há a necessidade da verificação do elemento culpa, este não existindo, não há em que se falar em responsabilidade.

No tocante à responsabilidade objetiva, esta tem por fundamento a teoria do risco. Nesse caso não se faz necessário a comprovação da culpa por parte do agente para que seja obrigado a reparar o dano. Assim nos ensina Maria Helena Diniz (2003, p. 51):

A responsabilidade, fundada no risco, consiste, portanto, na obrigação de indenizar o dano produzido por atividade exercida no interesse do agente e sob seu controle, sem que haja qualquer indagação sobre o comportamento do lesante, fixando-se no elemento objetivo, isto é, na relação de causalidade entre o dano e a conduta do seu causador.

Pode ainda a responsabilidade civil ser contratual ou extracontratual. Dizemos da responsabilidade contratual aquela decorrente de negócio jurídico (contrato), mesmo que seja este celebrado de forma tácita; o inadimplemento pode ser causador de um dano, acarretando na respectiva reparação.

Já na responsabilidade extracontratual não há nenhum vínculo anterior entre as partes, sendo a relação entre elas gerada a partir do momento do dano.

Temos, pois, como pressupostos da responsabilidade civil: a ação, o dano e o nexo de causalidade.

Verificadas tais considerações, passaremos a analisar como se deu a responsabilidade do Estado.

#### 4.2 Breve esboço da evolução histórica da responsabilidade do Estado

Várias teorias surgiram no sentido de melhor explicar se deve ou não o Estado ser responsabilizado por seus atos. Mister ressaltar que a evolução dessas teorias não se deu de forma linear, sendo presenciados nos dias atuais ensinamentos contrários em que predomina a irresponsabilidade estatal, principalmente no tocante à jurisprudência.

Nessa escala, tem-se inicialmente a *teoria da irresponsabilidade*, que foi a idéia predominante no período do absolutismo. O governo era soberano (divino) e a negativa da responsabilidade era supedaneada na infalibilidade real, consubstanciada na célebre expressão *the king can do no wrong* (o rei não pode errar).

O Estado no exercício de sua soberania era insuscetível de cometer erro. Acreditava-se que estando o rei acima de tudo e de todos não poderia ser responsabilizado, pois, se ocorresse o contrário, este se rebaixaria à condição de súdito, o que era considerado um desrespeito à soberania estatal.

Com a queda do regime absolutista e a ascensão do liberalismo, surgiu o “Estado de Direito”, caracterizado pela sujeição de todas as pessoas às limitações do ordenamento jurídico.

Superada, portanto, a teoria da irresponsabilidade, surgiu a *teoria civilista*, fundada na responsabilidade subjetiva.

Essa nova fase recebeu tal denominação face à utilização de regras trazidas do Direito Civil para responsabilizar o Estado por suas condutas faltosas. Melhor dizendo, tomou-se por base o conceito de culpa do âmbito civil. Como predominava entre os particulares a responsabilidade subjetiva, os mesmos critérios foram adotados para responsabilizar o Estado, porém, mister ressaltar que quem era responsabilizado não era o Estado diretamente, e sim, seus agentes, desde que comprovada a culpa dos mesmos.

A ação do Estado exigia de logo a separação entre os atos de império e os atos de gestão por ele praticados. Só em relação a esses últimos é que ensejaria a responsabilidade.

Atos de império no dizer de Hely Lopes Meirelles (2004, p. 163), “[...] são todos aqueles que a Administração pratica usando de sua supremacia sobre o administrado ou servidor e lhes impõe obrigatório atendimento”.

Em contrapartida, os atos de gestão são aqueles praticados pelo Estado em condições de igualdade com os particulares, sem utilizar-se de sua supremacia.

Diversas críticas advieram da bipartição da personalidade do Estado, haja vista que nem sempre era evidenciado quando o Estado agia em decorrência de sua soberania ou no exercício da administração pública, o que ocasionava com essa confusão a irresponsabilidade estatal por alguns de seus atos, vale dizer, os de império, deixando o particular sem a devida reparação. Adequada é a colocação de Maria Helena Diniz (2003, p. 561) sobre o caso em tela:

Essa doutrina é inaceitável sob o prisma moral ou prático, pois, se a vítima se queixa de um dano causado pela pessoa jurídica de direito público em atuação ilícita, não satisfaz ao sentimento de justiça distinguir se o ato foi praticado *iure gestionis* ou *iure imperii*, porque em ambas as hipóteses o restabelecimento do equilíbrio exige a composição do patrimônio ofendido. Praticamente, é difícil caracterizar se o ato é de império ou de gestão. Negar indenização pelo Estado em qualquer de seus atos que causaram danos a terceiros é subtrair o poder público de sua função primordial de tutelar o direito. (grifo original).

A teoria civilista foi um avanço para caracterizar a responsabilidade integral do Poder Público na medida em que reconheceu a responsabilidade nos chamados atos de gestão, desde que comprovada a culpa do funcionário (LEITE, 2002).

Foi nesse diapasão que se desenvolveu a *teoria da culpa*, onde não se fazia mais a distinção entre a dúplici personalidade dos atos emanados do Estado, estando este obrigado a reparar o dano toda vez que restasse provado que a lesão ocorreu em consequência da conduta culposa do agente público. Nesta fase aplicavam-se as mesmas normas de direito civil para a apuração da responsabilidade do Poder Público, notadamente relativo ao conceito de culpa.

A teoria da culpa também trouxe falhas em suas fundamentações, haja vista que o Estado é dotado de prerrogativas frente aos seus administrados, sendo as normas de direito civil insuficientes para dirimir adequadamente os conflitos sobre a responsabilidade estatal, o qual exigia tratamento diferenciado.

Assim, a teoria da culpa deu margem ao aparecimento da *teoria publicista*. Essa transição foi marcada pela substituição das regras do direito privado em detrimento do direito público na tentativa de uma melhor solução quanto à questão da responsabilidade patrimonial do Estado, utilizando-se para tanto de três correntes: a) a da *culpa administrativa*; b) a do *risco administrativo* e c) a do *risco integral*.

A primeira, também chamada de culpa do serviço, separa a responsabilidade do Estado da culpa do funcionário, falando-se, destarte, em culpa do serviço público. A *faute du service* pode ocorrer quando: o serviço público não funcionou (omissão), funcionou atrasado ou funcionou mal. (DI PIETRO, 2002).

A responsabilidade objetiva do Estado iniciou-se a partir da teoria do risco, suprimindo, desse modo, a apreciação dos elementos subjetivos (dolo e culpa), já que é o risco do dano inerente à atividade estatal. É necessária apenas a demonstração entre o nexo de causalidade e dano.

Essa teoria tem como corolário o princípio da igualdade, pelo qual se entende que todos são iguais perante a lei. Assim como os benefícios são distribuídos de forma igualitária entre a sociedade, não é justo que apenas um indivíduo venha ter que arcar com os prejuízos ocasionados pelo Estado.

O aspecto relevante da teoria do risco administrativo é o fato pelo qual a responsabilidade do Estado poderá ser afastada ou mitigada, desde que este comprove que não

participou da produção total ou parcial do evento danoso, ou seja, prove a quebra do nexo de causalidade através das causas excludentes de responsabilidade (caso fortuito, força maior, culpa exclusiva da vítima e culpa de terceiro).

Por fim, a teoria do risco integral obriga a Administração a reparar todo e qualquer dano que cause aos seus administrados.

Toda essa evolução da teoria da responsabilidade extracontratual do Estado se refletiu no ordenamento jurídico brasileiro, excetuando-se apenas em relação à teoria da irresponsabilidade, que sempre era combatida pelos Tribunais, embora não houvesse norma expressa em tal sentido.

As manifestações das demais teorias foram visíveis no sistema normativo pátrio, passando-se da responsabilidade subjetiva à responsabilidade objetiva, como hoje é consagrada no atual texto constitucional. Senão vejamos:

Art. 37. [...]

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável no caso de dolo ou culpa.

Portanto, conforme análise do artigo acima transcrito verifica-se que a responsabilidade do Estado é objetiva, como já dito alhures, baseada na teoria do risco administrativo.

### 5.2.1 Responsabilidade do Estado por atos jurisdicionais

A responsabilidade do Estado por dano decorrente da prestação jurisdicional é matéria que suscita divergências no tocante à sua aplicabilidade.

Vimos que, sob a égide do Estado de Direito em que vivemos, é absolutamente inaceitável a irresponsabilidade do Estado quando seus agentes causem danos aos particulares.

Não é demais lembrar que a teoria da irresponsabilidade estatal nunca se operacionalizou no ordenamento jurídico pátrio, estando consolidada no atual texto constitucional (art. 37, § 6º) a responsabilidade objetiva do Poder Público, fundada na teoria do risco administrativo.

Sabemos que a atividade jurisdicional, a exemplo das demais funções desenvolvidas pelo Estado, pode, por meio de seus agentes, causar dano a particulares. O conceito de agente público abrange todos aqueles que exercem atividade pública, estando, pois, o magistrado classificado como tal. Nessa qualidade, a vontade do juiz é a vontade do Estado. Dessa forma, se porventura o juiz vier a causar alguma lesão aos jurisdicionados no exercício da prestação jurisdicional, seja de cunho moral ou material, estará obrigado a ressarcir os prejuízos à vítima do evento danoso, por força do entendimento sedimentado no § 6º do art. 37 da Constituição Federal. Da mesma maneira, fica também o Estado responsabilizado pelos danos decorrentes do mau funcionamento do serviço judiciário, que é serviço público.

Por sua vez, boa parte da doutrina e, principalmente, a jurisprudência brasileira só reconhecem a responsabilidade do Estado apenas nos casos expressos em lei, que se restringe à hipótese do erro judiciário. Desta feita, o erro judiciário na esfera da atividade jurisdicional representa uma exceção à regra da irresponsabilidade.

Oportuno aqui ressaltar os argumentos que se baseiam os autores para fundamentar a irresponsabilidade estatal no âmbito do Judiciário, que, em linhas gerais, apontam: a) a soberania do Poder Judiciário; b) a independência do magistrado; c) exigência de texto legal expresso e, por fim, d) a coisa julgada.

Alegam os adeptos dessa corrente que os atos praticados pelo juiz são uma manifestação da soberania nacional, e, assim sendo, a função jurisdicional se encontraria acima das leis, não admitindo contestação e, por conseguinte, os erros do magistrado não ensejariam na responsabilidade civil do Estado (GONÇALVES, 2003). Ocorre que, a soberania no Estado de Direito não pressupõe infalibilidade, e, ainda contra-argumentando, a soberania pertence ao Estado como um todo e não a uma de suas funções em específico; o Judiciário possui autonomia, e não soberania.

No tocante à independência do magistrado, sustentam que o juiz deve ter a sua liberdade de agir sem o receio de ser responsabilizado pelos erros cometidos em sua decisão, pois, do contrário, poderia haver restrições em sua imparcialidade. Esse argumento, segundo Avelino (2005, *on-line*) não ameaça a 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”.

A exigência de um texto legal expresso que determine a responsabilidade do Estado-juiz é o entendimento predominante da jurisprudência brasileira. Destarte, só haverá responsabilidade estatal nos casos em que a lei expressamente estabelecer, persistindo a irresponsabilidade quando fora da previsão legal, o que se resumiria às hipóteses do art. 630 do Código de Processo Penal e art. 5º, LXXV, da Constituição Federal. (LEITE, 2002). Essa presunção também não é consistente no nosso ordenamento jurídico, visto que a regra do art. 37, § 6º do texto constitucional não faz distinção no tocante à aplicação aos “poderes” estatais, sendo perfeitamente aplicável ao Judiciário.

O argumento da ofensa à coisa julgada é utilizado sob a justificativa de que em se reconhecendo a responsabilidade do Poder Público após o trânsito em julgado da sentença, resultaria na fragilidade da autoridade da coisa julgada, o que afetaria a segurança jurídica. Tal fato também não merece guarida haja vista a relativização da coisa julgada ao admitir a ação rescisória e a revisão criminal. Di Pietro (2002, p. 534) com propriedade explica:

Com efeito, o fato de ser o Estado condenado a pagar indenização decorrente de dano ocasionado por ato judicial não implica mudança na decisão judicial. A decisão continua a valer para ambas as partes; a que ganhou e a que perdeu continuam vinculadas ao efeito da coisa julgada, que permanece inatingível. É o Estado que terá que responder pelo prejuízo que a decisão imutável ocasionou a uma das partes, em decorrência do erro judiciário.

A resolução de toda essa divergência se dá com a correta interpretação e aplicação do art. 37, § 6º da Constituição Federal, eis que este dispositivo, por si só, já soluciona a controvérsia suscitada, sendo, pois, a norma geral fundamentadora da responsabilidade do Estado por dano proveniente de atos praticados por seus agentes, que, agindo nessa qualidade, lesionem a esfera juridicamente protegida dos administrados.

Retornando aos estudos infrutíferos daqueles que defendem a responsabilidade do Estado apenas nos casos expressos na lei, passaremos, então, a analisá-los.

A nossa Lei Maior estabelece em seu artigo 5º, LXXV, que “o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença”.

No mesmo sentido, o Código de Processo Penal preceitua: “O Tribunal, se o interessado o requerer, poderá reconhecer o direito a uma justa indenização pelos prejuízos sofridos” (art. 630).

Ressalte-se que, interpretando esses dispositivos, a jurisprudência limita a aplicação do erro judiciário, só reconhecendo no âmbito penal. Contudo, tal entendimento não encontra fundamento jurídico, podendo ser expandido a outras áreas do Direito, o que analisaremos posteriormente.

É verdade que na esfera criminal as conseqüências do erro judiciário se mostram com maior probabilidade de lesionar a vítima, pois pode esta sofrer uma pena injustamente, limitações em sua locomoção, ficar presa além do tempo fixado na sentença ou, ainda, sofrer uma pena pela imposição de uma prática delituosa que não cometeu.

A revisão criminal é o meio processual apto para pleitear o reexame da sentença condenatória com o intuito de absolver ou beneficiar de alguma forma o réu, observados os dispositivos legais pertinentes (art. 621 e ss, CPP). Apesar da sentença já ter transitada em julgado, havendo tal possibilidade a decisão deve ser modificada, haja vista que o Direito deve sempre ter em vista a acepção de justiça. Destarte, a verdade formal perde espaço para a verdade real.

Verificado, pois, o erro judiciário por meio da revisão criminal, o prejudicado poderá, no juízo cível, requerer indenização contra o Estado, o qual terá a faculdade de agir regressivamente contra o agente faltoso se restar comprovada que este agiu com culpa ou dolo.

Mister salientar que a lei adjetiva penal prevê duas exceções à obrigatoriedade de reparar o dano em matéria de erro judiciário penal. Na primeira, o Estado se escusaria da indenização se o erro deveu-se por ato ou falta imputável à própria vítima, como no caso de confissão ou ocultação de prova em seu poder. A outra hipótese diz respeito à acusação meramente privada, porém este entendimento encontra-se superado, uma vez que tanto a doutrina quanto a jurisprudência se firmaram em reconhecer devida a indenização em razão de ser a jurisdição função exclusiva do Estado, não sendo relevante a natureza da acusação, se pública ou privada.

Conforme analisado, vimos que a doutrina e a jurisprudência admitem sem sombra de dúvida o dever do Estado em reparar o dano decorrente de erro judicial em matéria criminal. Por outro lado, controvérsias surgem no tocante à indenização por danos oriundos de prisão preventiva.

Para uma melhor compreensão vejamos quando é cabível tal medida. O Código de Processo Penal reza, *in verbis*:

Art. 312. A prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal, ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria.

Tourinho Filho citado por Leite (2002, p. 145) assim se manifestou, “embora pondo em perigo um dos bens mais caros e apreciados pelo homem – a liberdade – que a Lei Maior protege e reconhece, justifica-se a prisão preventiva como uma necessidade para assegurar o império efetivo do Direito Penal”.

Contrapondo o entendimento acima, Leite (2002, p. 143) citando Dergint se pronunciou: “a prisão preventiva (mesmo quando lícita) torna-se materialmente injusta quando o detido é inocentado, quando é condenado por infração que não comporta pena privativa de liberdade ou quando a pena (privativa de liberdade) cominada é inferior à sofrida”, concluindo que, “através da prisão preventiva o réu inocente sofre uma carga injusta e desigual, devendo, pois, a coletividade responder em atenção ao princípio da igualdade”.

A prisão preventiva deve ser encarada como medida cautelar e excepcional. *Data vênia* à colocação do autor retromencionado, deve esta medida ser efetivada desde que preenchidos os pressupostos e fundamentos para a decretação desta, não tendo por que se falar em indenização, uma vez que está se protegendo o interesse social no que tange à repressão ao crime.

Saindo da esfera criminal, passaremos a examinar hipóteses em que a doutrina moderna reputa a obrigatoriedade do Poder Público em reparar o dano oriundo da prestação jurisdicional em outras searas, inclusive em casos não previstos expressamente em lei, mas

como já abordado, se encaixam na norma geral da responsabilidade estatal (art. 37, § 6º, CF/88).

Retomando o preceito constitucional do art. 5º, LXXV, percebemos que o próprio dispositivo dá margem à extensão da comprovação do erro judiciário além do âmbito penal. Vejamos: ao estabelecer que “o Estado indenizará o **condenado** por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do prazo fixado na sentença” (grifo nosso), o legislador nos leva a uma dúvida interpretação.

Numa análise superficial, a primeira nos faz pensar que só é admitido o erro judiciário no âmbito penal (entendimento predominante na doutrina e jurisprudência pátria, conforme já estudado).

No entanto, ao utilizar o termo “condenado”, o legislador não faz qualquer distinção quanto à área de atuação, se cível ou penal. Este entendimento fica melhor comprovado se analisarmos a regra em separado. A primeira parte – o Estado indenizará o condenado por erro judiciário – como já dito, traz uma interpretação extensiva e genérica, tanto é que só na outra parte da norma constitucional – assim como o que ficar preso além do prazo fixado na sentença – é que se dá ênfase à seara criminal.

Esse também é o entendimento do jurista Serrano Júnior citado por Leite (2002, p. 139):

A indenizabilidade não é restrita ao erro judiciário penal, abrangendo também o erro judiciário civil, isto é, o proferido em processo civil, já que a regra do art. 5º, LXXV, da CF, não faz qualquer distinção, e, ademais, tratando-se de uma concessão de direito, segundo as regras clássicas de hermenêutica, merece uma interpretação extensiva.

Na mesma linha de raciocínio, o professor Siqueira (2001, p. 221) defende a responsabilidade do Estado por erro judicial praticado em ação cível, nestes termos:

A aplicação da teoria da irresponsabilidade estatal pelos atos judiciais em ações cíveis não fere apenas a ordem constitucional vigente e os princípios por ela consagrados, mas a própria justiça, que é o fim buscado pelos aplicadores do Direito. [...] O erro existirá quando o ato jurisdicional não contiver a fundamentação e a motivação ou quando aplicar o direito positivo com incorreção, sendo possível observar que os fatos expostos foram analisados de forma negligente ou até com dolo, caso haja o desejo explícito de proferir a decisão contrária ao ordenamento jurídico pertinente à espécie.

A evolução doutrinária vai mais além ao que tange à responsabilidade civil do Estado por atos do Poder Judiciário.

Essa corrente reconhece que o retardo na entrega da prestação jurisdicional recai no conceito de serviço público imperfeito e, sendo este danoso ao jurisdicionado, fica a Fazenda Pública encarregada de indenizar a vítima em face da responsabilidade objetiva adotada pela CF/88. É nesse diapasão que destacaremos a análise da responsabilidade civil do Estado em reparar danos decorrente da demora da prestação jurisdicional, por ser este tema de grande valia na feitura do presente trabalho.

#### 4.2.1 Responsabilidade civil do Estado pela demora da prestação jurisdicional

O Estado, por meio de seus órgãos específicos para a aplicação do Direito, não tem apenas o dever de prestar a atividade jurisdicional, devendo executá-la com eficiência e celeridade. O que na prática não ocorre quando nos deparamos com a precária estrutura do Poder Judiciário.

Quando alguém se submete à apreciação do Judiciário, pretende encontrar ali a solução de seu litígio no menor espaço de tempo possível. No entanto, enfrenta uma estrutura lenta e burocrática – seja pelo número excessivo de processos, quantidade insuficiente de magistrados, formalismo exagerado da legislação processual, enfim, por qualquer outro motivo explanado nos capítulos anteriores – e que, por vezes, acaba gerando os prejuízos mais diversos, da mais extrema gravidade (no caso de condenação em juros elevados ou correção monetária por alongamento excessivo do curso da ação) ou até mesmo irreversíveis (como por exemplo, a perda do objeto em mandado de segurança).

A morosidade é hoje, sem sombra de dúvida, o principal entrave da justiça brasileira, representando, desta feita, o mau funcionamento da máquina judiciária, que decorre da falha do serviço público específico, vale dizer, a prestação jurisdicional, omissão ou desídia dos agentes (magistrados e serventuários da justiça em geral). Com bastante propriedade aduz Velloso, citado por Leite (2002, p. 102):

Em verdade deve o Estado ser responsabilizado, civilmente, pelos atos dos juízes, não só em razão do comportamento desidioso do Magistrado, como também, principalmente e pelo menos, em razão do mau funcionamento do serviço judiciário, ou pela *faute du service* [...]. (grifo original)

O Código de Processo Civil, em seu art. 133, prevê a responsabilidade pessoal do magistrado por condutas tipificadas como passíveis de acarretar danos aos jurisdicionados. Senão vejamos:

Art. 133. 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, providências que deva ordenar de ofício, ou a requerimento da parte.

Parágrafo único. Reputar-se-ão verificadas as hipóteses previstas no nº II só depois que a parte, por intermédio do escrivão, requerer ao juiz que determine a providência e este não lhe atender o pedido dentro de 10 (dez) dias. (Grifo nosso)

Apesar de este dispositivo prever a responsabilidade pessoal do juiz, não exclui a responsabilidade do Estado em reparar os danos decorrentes dos atos daquele, haja vista que o magistrado está agindo na qualidade de agente público. É, pois, este preceito compatível com a norma constitucional, uma vez que o servidor só pode ser acionado por meio de ação regressiva após ter sido a Fazenda Pública condenada em reparar os danos ao lesado, desde que comprovado que este tenha agido com culpa ou dolo. (AVELINO, 2005).

O jurista Cretella Júnior citado por Leite (2002, p. 132) na tentativa de harmonizar a Lei Adjetiva Civil com a Constituição Federal, assim se pronunciou:

Desde que se aplique, primeiro, a Constituição, depois o que preceitua o Código de Processo Civil, art. 133, I e II, talvez possa harmonizar-se o nosso direito positivo, sujeitando-se a lei federal ordinária à lei Magna, no que concerne a responsabilidade civil do juiz por danos causados, em decorrência de dolo ou culpa.

Por outro lado, em doutrina mais recente Cretella Júnior (2002, p. 245) reformulou seu conceito ao se pronunciar que:

O Código de Processo Civil, art. 133, I e II, capitula a responsabilidade civil do juiz, diretamente, mas, na realidade ocorrendo o dano e o nexo causal, antes de tudo, o Estado é responsável, pagando as perdas e danos, em consequência da condenação na ação correspondente que o prejudicado move contra o Estado.

O dever do Estado de prestar a tutela jurisdicional dentro dos prazos decorre do próprio princípio da legalidade. Não foi à toa que o Legislativo estipulou nas leis formais o tempo para a prática dos atos processuais, evitando, assim, que os processos se eternizem nos fóruns ou tribunais. Magistrados, promotores e partes envolvidas devem cumprir seus afazeres naquele interregno.

Porém, o próprio juiz, enquanto administrador da justiça, é o principal descumpridor do Estado, vez que, via de regra, não obedece ao período que lhe é estipulado para o andamento dos feitos. Diniz (2005, *on-line*) assevera que “[...] um juiz que não tem tempo substantivo para resolver a legalidade de uma detenção imediatamente, por exemplo, é porque não tem tempo para ser juiz. O ideal seria obedecer aos prazos previstos pela própria lei [...]”. São exemplos, dentre vários, de prazos a serem seguidos pelo magistrado:

➤ No Código de Processo Civil:

- art. 261: estipula o prazo para o juiz decidir o valor da causa;
- arts. 280 e 281: cuidam do tempo para ser prolatada a sentença no procedimento sumaríssimo e para ser o mesmo ultimado;
- art. 456: define o intervalo para o juiz proferir sentença após a audiência.
- art. 1109: fixa o prazo para julgar os procedimentos de jurisdição voluntária.

➤ No Código de Processo Penal:

- art. 502: trata do despacho saneador feito por juiz singular;
- art. 800: estabelece os prazos para o juiz singular despachar e proferir decisões.

Por outro lado, com a reforma do Poder Judiciário oriundo da Emenda Constitucional Nº 45, numa tentativa de diminuir o tempo de tramitação de um processo, foi acrescentado o inciso LXXVIII ao artigo 5º da Lei Maior, asseverando como garantia fundamental que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Esse dispositivo não foi de todo sucedido por não estipular o que devemos considerar “razoável duração do processo”. No entanto, esta expressão deve ser interpretada dentro da razoabilidade e bom-senso, ressaltando a segurança com que o processo deve ser julgado, dada a sua complexidade, por exemplo.

Vale ressaltar que o padrão de eficiência a ser seguido pelo Judiciário na entrega da prestação da tutela jurisdicional está diretamente relacionado com a celeridade na resolução

dos litígios e que, para isso, necessário um tempo considerável. Convém, portanto, distinguir o tempo necessário para a tramitação do processo daquele que visa retardar a entrega da prestação jurisdicional. (LEITE, 2002).

Nesse contexto, Cruz e Tucci, citado por Leite (2002, p. 148), anuncia com mérito:

Não se pode olvidar, nesse particular, a existência de dois postulados que, em princípio, são opostos: o da segurança jurídica, exigindo como salientado, um lapso temporal razoável para a tramitação do processo ('tempo fisiológico'), e o da efetividade deste, reclamando que o momento da decisão final não se procrastine mais do que o necessário ('tempo patológico').

Por sua vez, Modesto, também citado pela Professora Rosimeire Ventura Leite (2002, p. 149), pondera que:

Para responsabilizar pela demora é necessário adotar um padrão ou parâmetro que aperte a 'demora justificada' e a 'demora excessiva', anômala, inescusável e negada pelo direito. [...] Nem toda violação de prazo processual caracteriza um dano ressarcível para efeitos indenizatórios. A violação de prazo processual é indicio de omissão antijurídica, mas não traduz elemento de caracterização suficiente. A complexidade da demanda, objetiva e subjetiva, a conduta dilatória das partes, as dificuldades técnicas de comunicação dos atos processuais, por exemplo, são ocorrências que podem conduzir à inviabilidade prática de fiel cumprimento dos prazos legais.

A jurisprudência também caminha na tendência de responsabilizar o Estado pelo retardo da entrega da prestação jurisdicional, seja por desídia do juiz, seja por não ter promovido o bom funcionamento da Justiça.

Delgado (1998, p. 35) cita oportunamente o julgamento do então Ministro Aliomar Baleeiro, que, embora vencido, se pronunciou com brilhantismo:

Dou provimento ao recurso, porque me parece subsistir, no caso, responsabilidade do Estado em não prover adequadamente o bom funcionamento da Justiça, ocasionando, por sua omissão de recursos materiais e pessoais adequados, os esforços ao pontual cumprimento dos deveres dos juízes. Nem poderia ignorar essas dificuldades, porque, como consta das duas decisões contrárias ao recorrente, estando uma das Comarcas acéfala, o que obrigou o juiz a atendê-la, sem prejuízo da sua própria – ambas constitucionais de serviço – a Comissão de Disciplina declarou-se em regime de exceção, ampliando os prazos.

Cita, ainda, a manifestação do também Ministro da época Odacílio Nogueira, ao se pronunciar, no mesmo julgamento que:

O Estado não acionou, convenientemente, a engrenagem do serviço público judiciário. Não proporcionou à parte a prestação jurisdicional a que estava obrigado. Houve falta do serviço público. Não preciso atingir as alturas do risco, que é o ponto culminante da doutrina objetiva, para decretar-lhe a responsabilidade. Basta-me invocar o princípio da culpa administrativa, ocorrente na espécie e que não se confunde com a culpa civil, porque procede, precisamente, do mau funcionamento de um serviço.

Feitas essas considerações, certo é que, em sendo lesiva ao jurisdicionado, a demora da prestação jurisdicional também é causa para responsabilizar o Poder Público em indenizar a vítima decorrente dos atos dos seus agentes, conforme entendimento consubstanciado no art. 37, § 6º da Constituição Federal. Apesar de pouco êxito nas reparações deste tipo, Delgado, segundo Leite (2002, p.151), conclui, com brilhantismo ao se pronunciar que:

É tempo de se exigir uma tomada de posição do Estado para solucionar a negação da Justiça por retardamento da entrega da prestação jurisdicional. Outro caminho não tem o administrado, senão o de voltar-se contra o próprio Estado que lhe retardou a Justiça, e exigir-lhe reparação civil pelo dano, pouco importando que por tal via também enfrente idêntica dificuldade. Só acionar já representa uma forma de pressão legítima e publicização do seu inconformismo contra a Justiça emperrada, desvirtuada e burocratizada [...].

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O ordenamento jurídico pátrio não admite, via de regra, que o indivíduo faça “justiça” com as próprias mãos ao buscar a solução dos conflitos, caracterizados estes como inerentes à convivência em sociedade.

Com a transferência da justiça privada para a justiça pública, o Estado, através de uma de suas funções específicas – a atividade jurisdicional – assumiu, de forma monopolizada o exercício da jurisdição, ficando, pois, responsável por dizer o direito no caso concreto.

Ocorre que, como vimos, o Judiciário se depara com diversos obstáculos quando o assunto é a resposta rápida para a solução das controvérsias que lhes são apresentadas, seja no tocante à grande quantidade de demandas, seja no número reduzido de operadores do Direito, notadamente magistrados e serventuários da Justiça, além do excessivo rigor no formalismo processual, dentre outros.

A Carta Magna de 1988, com as devidas alterações oriundas da Emenda Constitucional nº 45, a qual dispõe sobre a Reforma do Poder Judiciário, assegurou a todos, a título de garantia fundamental, razoável duração do processo, na esfera administrativa ou judicial, bem como os meios necessários para agilizar a sua tramitação. Dentro desse contexto, a lentidão do Judiciário não pode desprezar nem tampouco transgredir os princípios e regras constitucionais garantidores dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Verificamos, ainda, que a responsabilidade do Estado por dano decorrente da atividade jurisdicional é um tema bastante delicado, complexo e controverso quanto ao posicionamento da doutrina e jurisprudência pátria. Porém, tomando como premissa o preceito do artigo 37 § 6º da CF/88, entendemos cabível e devida a responsabilidade do Poder Público quando, no exercício de sua função, causar dano aos jurisdicionados, inclusive quando este decorrer do atraso na sua prestação.

Portanto, cabe ao Poder Judiciário, atender aos reclamos sociais, garantindo aos jurisdicionados rapidez e efetividade na tramitação dos processos e, principalmente, que não perca de vista um dos objetivos por eles almejado quando entregam as suas questões ao crivo do Judiciário, que é a de obter uma resposta eficaz, justa e célere, o que, em última instância, retrata o fim último do Direito, qual seja, o de fazer Justiça.

## REFERÊNCIAS

Leis

BRASIL. **Código de Processo Civil**. 35. ed. São Paulo: Saraiva. 2005.

\_\_\_\_\_. **Código de Processo Penal**. 45. ed. São Paulo: Saraiva. 2005.

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

#### Livros

ALVIM, José Eduardo Carreira. **Elementos de Teoria Geral do Processo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

ARAÚJO, Justino Magno. **A Renovação do Processo Civil e outros estudos processuais**. São Paulo: Método, 2004.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. 10. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004. v. I.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros. 2001.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.  
LEITE, Rosimeire Ventura. **Responsabilidade do Estado por Atos Jurisdicionais**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

LIMA, George Marmelstein. **Técnicas de Aceleração de Processo**. Fortaleza: Fórum Clóvis Beviláqua, 2005. Apostila. Centro de Treinamento Integrado e Comunicação.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

ROCHA, José de Albuquerque. **Teoria Geral do Processo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

SALES, Lília Maia de Moraes. **Mediare**: um guia prático para mediadores. 2. ed. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2004.

\_\_\_\_\_; ANDRADE, Denise Almeida de (Org.). **Mediação em Perspectiva**: orientações para mediadores comunitários. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2004.

\_\_\_\_\_; VASCONCELOS, Mônica Carvalho. **Mediação Familiar**: um estudo histórico-social das relações de conflito nas famílias contemporâneas. Fortaleza: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, 2005.

SIQUEIRA, Marcelo Sampaio. **Responsabilidade do Estado**: erro judicial praticado em ação cível. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001.

SZKLAROWSKY, Leon Fredja (Coord.). **Morosidade da Justiça**: causas e soluções (I Concurso Consulex de Monografias Jurídicas). Brasília, Consulex, 2001.

#### Internet

AVELINO, Juliana de Britto. **A Responsabilidade Civil do Estado pela Demora da Prestação Jurisdicional**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6934>>. Acesso em: 07 nov. 2005.

DINIZ, Danielle Alheiros. **Responsabilidade Civil do Estado pela Morosidade na Prestação Jurisdicional**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6205>>. Acesso em: 07 nov. 2005.

MELO FILHO, Hugo Cavalcanti. **Mudanças Necessárias**: espera de jurisdicionado amplia o descrédito na Justiça. Disponível em: <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/8649.1>>. Acesso em: 16 nov. 2005.

OLIVEIRA, Marcus Vinícius Amorim de. **Direito Fundamental à Tutela Jurisdicional do Estado**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=258>>. Acesso em: 16 nov. 2005.

#### Periódicos

AMARAL, Luiz Otávio de O. Como Agilizar a Justiça?. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, ano VII, nº 167, 2003.

CARVALHO, Erivaldo. Renault critica uso ‘predatório’ da Justiça. **Jornal O Povo**. Caderno Política. Fortaleza, 09 de maio de 2005, p. 19.

DELGADO, José Augusto. Responsabilidade do Estado: ato Jurisdicional. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, ano II, nº 16, 1998.

DEMO, Alcenir José. A Justiça é Cega, mas não é Muda!... **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, ano VIII, nº 186, 2004.

GEHLING, Ricardo. Justiça – fácil acesso e difícil saída. **Primeira Instância**, Fortaleza, ano III, nº 42, 2005.

REVISTA JURÍDICA CONSULEX, Brasília, ano II, nº 16, 1998.

REVISTA JURÍDICA CONSULEX, Brasília, ano III, nº 32, 1999.

REVISTA SÍNTESE DE DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL, Porto Alegre: Síntese, v. 1, n. 1, jul. 1999.

WANBERGNA, Ludmila. Raio-X do Fórum Clóvis Beviláqua. **Jornal O Povo**. Caderno Cidade. Fortaleza, 21 de setembro de 2005.