

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA – ESAJ
CURSO DE PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM ENFOQUE
NO JUDICIÁRIO

FLAVIA RODRIGUES ALVES DE ALBUQUERQUE

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA DEMORA NA
PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

RIO DE JANEIRO

2016

FLAVIA RODRIGUES ALVES DE ALBUQUERQUE

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA DEMORA NA
PRESTAÇÃO JURISDICIONAL**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo com Foco no Judiciário da pós-graduação da escola de Administração Judiciária, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

**RIO DE JANEIRO
2016**

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo demonstrar a responsabilidade civil pela demora na prestação jurisdicional. Primeiramente, contando sobre a evolução da responsabilidade civil do Estado visando sempre uma maior proteção aos administrados e se adaptando ao desenvolvimento social. O poder público deve ser responsabilizado por essa demora devido ao princípio da razoável duração do processo, direito fundamental garantido na Constituição Federal/88 em seu inciso LXXVIII, princípio este incluído na Constituição Federal através da Emenda 45 de 2004, conhecida pela reforma realizada no judiciário, visando uma celeridade maior e a razoável duração de um processo. Para isto foram explicadas as teses favoráveis à responsabilização do Estado e as teses contrárias e como são aplicadas no poder judiciário. Também foi explicado ao longo do trabalho que a Constituição Federal/88 em seu At. 37§6º adota a responsabilidade objetiva para fins de responsabilização do Estado, mediante indenização para ressarcimento quanto aos danos causados ao particular e acerca da divergência doutrinária acerca do tema em casos específicos. Foram esclarecidas também as excludentes da responsabilidade, que são hipóteses que isenta o Estado de responder objetivamente pelos atos de seus agentes, desde que essas excludentes sejam comprovadas. Discorreu-se sobre os pressupostos da responsabilidade civil que são o sujeito, o dano e o nexo causal e também sobre o dano indenizável, já que não é qualquer tipo de dano que é passível de indenização. Destacaram-se também os motivos que podem causar a morosidade processual e os danos que podem ser causados devido a essa demora. Foram identificados os tipos de agentes públicos inclusive que o magistrado é considerado um agente político e explicado sobre a responsabilização dos agentes da justiça e sobre a ação de regresso para a responsabilização dos agentes desde haja dolo ou culpa pelos danos causados ao particular na medida da condenação do Estado. O Estado responde objetivamente por atos comissivos e subjetivamente por atos omissivos e em relação à diferença entre a teoria do risco administrativo e a teoria do risco integral. Por fim foi abordado o direito de regresso que o Estado ingressa em face do agente público causador o dano caso fique comprovada a culpa ou dolo do agente e sobre a denúncia da lide que foi possível constatar que a doutrina majoritária entende não ser possível chamar a lide o agente, porém o STJ entende que é possível com base na celeridade e economia processual.

Palavras - chave: Responsabilidade civil. Estado. Razoável duração do processo. Prestação jurisdicional. Agente público. Dano. Indenização.

ABSTRACT

This study has the objective to demonstrate the civil responsibility of jurisdictional delay in (jurisdiction provision). First, relying on the development of state liability always seeking greater protection to citizens and adapting to social development. The government must be held responsible for the delay due to the principle of reasonable duration the process, fundamental right guaranteed in the Federal Constitution / 88 in its subsection LXXVIII. A principle included in the Federal Constitution by Amendment 45 of 2004 known for reform undertaken in the judiciary aimed at greater speed and reasonable length of proceedings. To this were explained the theories in favor of accountability of the state and the opposing views and how they are applied in the judiciary. It was also explained throughout the work that the Federal Constitution / 88 in its (article). 37§6 ° adopts strict liability for state accountability purposes, provided compensation for the damage caused to the particular and about the doctrinal divergence on the subject in specific cases. In addition, were also clarified the exclusive responsibility, which are hypotheses which exempts the State to answer objectively the acts of its agents, provided that such exclusionary be proven. He talked about the assumptions of liability that are the subject, the damage and the causal link and also on the compensable damage, since it is not any kind of damage that is subject to indemnification. They also highlighted the reasons that can cause processing delays and damages that may be caused due to this delay. Public officials have been identified including the magistrate is considered a political agent and explained about the accountability of agents of justice and on the return action to the accountability of agents since there is a fraud or negligence by the particular damage to the extent of the state's condemnation. The state accounts for objectively and subjectively commissive acts for failure to act and actions in relation to the difference between the theory of administrative risk and the theory of integral risk. Finally, was addressed the right to return to the state enters in the face of causing public official damage case be proven guilt or agent of deceit and the denunciation of the dispute that it was found that the majority doctrine does not consider it possible to call the deal the agent, but the Supreme Court considers that it is possible on the basis of speed and procedural economy.

Keywords: Civil liability. State. Reasonable duration of the process. Adjudication. Público agent . Damnification. Compensation

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO	06
2 - RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	08
2.1 - CONCEITO.....	08
2.2 - SUJEITOS ESTATAIS.....	09
2.3 - AGENTES PÚBLICOS.....	12
2.4 - PRESSUPOSTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL.....	14
2.5 - DANO INDENIZÁVEL.....	17
2.6 - EXCLUDENTES DA RESPONSABILIDADE.....	18
2.6.1 - Culpa exclusiva da vítima.....	18
2.6.2 - Fato de terceiro.....	18
2.6.3 - Caso fortuito ou força maior.....	19
3 - EVOLUÇÃO HISTÓRICA	21
3.1 - TEORIA DA IRRESPONSABILIDADE DO ESTADO.....	21
3.2 - TEORIA CIVILISTA.....	22
3.3 - TEORIAS PUBLICISTAS.....	22
3.4 - EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO DIREITO BRASILEIRO.....	24
4 - A RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO E A MOROSIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL	26
4.1 - PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E ACESSO À JUSTIÇA.....	26
4.2 - PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO.....	27
4.3 - A MOROSIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL.....	28
4.3.1 - Atos judiciais e atos jurisdicionais.....	29
4.3.2 - A atividade judiciária como serviço público do estado.....	30
4.4 - CAUSAS DA MOROSIDADE DA ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO.....	31
4.4.1 - Excesso de leis.....	33
4.4.2 - Perda do caráter humano do processo.....	33
4.4.3 - Burocracia dos procedimentos.....	34
4.4.4 - Excesso de recursos.....	34
4.4.5 - Problema de ordem econômica e carência de recursos humanos.....	35
4.4.6 - Falta de infra-estrutura e gerência administrativa.....	35

5 - RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELA DEMORA NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL.....	37
5.1 - TESES CONTRÁRIAS À RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO.....	37
5.1.1 - A soberania do poder judiciário.....	37
5.1.2 - A independência da magistratura.....	38
5.1.3 - A ausência do texto legal.....	39
5.1.4 - Incontrastabilidade da coisa julgada.....	39
5.2 - TESES FAVORÁVEIS À RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO.....	40
5.2.1 - Responsabilidade objetiva.....	40
5.2.2 - Aplicação da teoria do risco aos atos omissivos e comissivos e a responsabilidade subjetiva.....	42
6 - A RESPONSABILIDADE DOS AGENTES DA JUSTIÇA.....	46
6.1 - RESPONSABILIDADE DO MAGISTRADO.....	46
6.2 - RESPONSABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	48
6.3 - DIREITO DE REGRESSO.....	50
6.4 - DENUNCIÇÃO À LIDE.....	51
7 - CONCLUSÃO.....	54
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	56

1 - INTRODUÇÃO

A presente monografia trata da Responsabilidade Civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional. Para isso será analisada a atividade judiciária com ênfase na morosidade processual e nos danos causados na demora do processamento que isso pode causar ao jurisdicionado, já que não há uma duração razoável para o processo.

Desta forma, no segundo capítulo deste trabalho será abordado um conceito genérico acerca da Responsabilidade Civil do Estado, os sujeitos estatais e os agentes públicos que são os representantes o Estado, que é por meio deles que o Estado exerce suas vontades. No caso do poder judiciário o Estado atua através dos serventuários, dos juízes, membros do Ministério Público e etc. e que os magistrados e membros do Ministério Público são considerados agentes políticos.

Neste segundo capítulo também será abordado os pressupostos da responsabilidade civil que são sujeito, dano e nexos causal. A existência do dano é essencial para a responsabilidade civil, sem ele seria impossível falar em indenização, porém nem todo dano é indenizável, fato este que também será aqui explicitado. O estado fica isento da responsabilidade de ressarcir o dano caso estejam presentes uma das três excludentes que são: culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito ou força maior.

No terceiro capítulo, será analisada a evolução histórica das teorias relacionadas à responsabilidade civil do Estado através de teorias como a teoria da irresponsabilidade do Estado, a teoria civilista e as teorias publicistas até chegar a teoria adotada hoje, que é a teoria objetiva do risco administrativo. Cabe ressaltar que a responsabilidade estatal que consta na Constituição Federal é a objetiva e a do agente perante o ente estatal é a subjetiva, cabendo a configuração do dolo ou culpa, o que se faz necessária a análise dos elementos que caracterizam tal responsabilização.

No quarto capítulo será explicado sobre o princípio trazido pela Emenda Constitucional 45 de 2004, também conhecida como reforma do judiciário. Diante do descontentamento da população em buscar seus direitos junto ao judiciário devido à demora da prestação jurisdicional, foi necessária uma modificação da legislação brasileira a fim de

prestar uma tutela jurisdicional efetiva. Serão abordadas as possíveis causas dessa morosidade processual e as possibilidades para agilizar a prestação jurisdicional, estudando os motivos que causam essa demora e sobre a atividade judiciária como serviço público em seus três sentidos e a importância do serviço público para a sociedade, pois disciplinam as condutas da sociedade com o objetivo de manter a harmonia social.

No quinto capítulo, a responsabilidade civil do Estado será vista a partir das teses contrárias e favoráveis a essa responsabilização. Esse é um tema de intensa discussão entre os doutrinadores, e há defensores da tese de defesa da irresponsabilidade estatal devido à independência do magistrado, soberania do poder judiciário, ausência de texto legal e incontestabilidade da coisa julgada e a divergência doutrinária acerca da responsabilização do Estado por atos omissivos.

No sexto capítulo, o enfoque é na responsabilidade dos agentes a justiça: dos magistrados e servidores públicos. Os agentes públicos estão sujeitos a responsabilidade subjetiva e responderão civilmente por danos causados a terceiros desde que se comprove o nexo causal mediante culpa ou dolo. Também será abordado o direito de regresso do Estado perante seus agentes e a denúncia à lide.

O presente trabalho busca o estudo desse tema polêmico que é a responsabilidade civil do Estado pela demora da prestação jurisdicional e possibilidades para tornar mais célere essa prestação examinando algumas causas dessa morosidade.

2 - RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

2.1 - CONCEITO

Nos diversos ordenamentos jurídicos, doutrinas e jurisprudências é reconhecido que o Estado é responsável por seus atos e tem o dever de ressarcir as vítimas dos danos causados devido a sua atuação mediante uma indenização. O dever de responder aos particulares por danos causados caracteriza a responsabilidade extracontratual que representa uma obrigação legal imposta ao Estado de reparar os danos causados a terceiros, por atos praticados pelos seus agentes no exercício de suas atribuições.

Para se configurar a responsabilidade civil do Estado, há a necessidade do descumprimento de uma obrigação ou que ocorra um ato eivado de ilicitude para que o Estado tenha o dever de indenizar. Sem o dano, não há a responsabilidade civil. O Estado é obrigado a indenizar os danos que decorrem de atos ilícitos (ilegais) ou lícitos (legais).

Não há como afastar a ação do Estado, tendo em vista que este age de forma imperativa, independente da vontade do indivíduo, gozando de prerrogativas que justificam sua atuação. Dessa forma, os administrados são obrigados a aceitar sua presença, não sendo possível minimizar ou escapar dos danos causados pela ação estatal.

Diante disso, surge a responsabilidade civil do Estado, com mais proteção para o administrado, limitando a atividade administrativa e mais rigor para o ente estatal em relação aos danos causados por suas atividades.

A responsabilidade do estado é mais ampla do que a aplicada às pessoas privadas, pois possui princípios próprios inerentes à posição jurídica que ocupa. Existem regras específicas à proteção do administrado. Isto decorre do princípio da isonomia. Se o Estado causar um dano específico a alguém em benefício da sociedade, os prejudicados deverão ser indenizados para reparar a desigualdade causada pela atuação do Estado.

Assim, o ente estatal deve reparar os danos causados no seu atuar independente de vínculo ou relação anterior com o prejudicado, por isso que o comportamento da responsabilidade deve ser único, tendo o Estado a mesma obrigação que o particular tem

perante a vítima.

O princípio da legalidade também é um fundamento da responsabilidade civil. O administrador deve fazer o que está previsto e autorizado por lei. Quando o administrador praticar atos fora da previsão legal, deverá arcar com os danos causados. A responsabilização do Estado não exclui a responsabilização posterior do agente público causador do dano.

É importante ressaltar que existem três tipos de responsabilidade: a penal, civil e a administrativa, que variam de acordo com a natureza do ilícito praticado, o fato gerador e a natureza jurídica que os contempla para responsabilizar o agente público por sua conduta. A responsabilidade civil pode ser subdividida em responsabilidade contratual e extracontratual.

De acordo com o ilícito praticado, cabe uma ação correspondente. No caso de a infração ser a penal, cabe uma ação de natureza penal, se for civil, uma ação cível e no caso de infração funcional, será apurada por meio de um processo administrativo disciplinar. É possível a aplicação dos três processos simultaneamente para apurar cada ilícito praticado, com legislações específicas, podendo ter diferentes decisões. Se o infrator for absolvido por inexistência de fato ou negativa de autoria no processo penal, excepcionalmente gera consequência nas instâncias cível e administrativa, conforme o previsto no Art. 126 do Estatuto dos servidores públicos federais, lei 8112/90 que define: “a responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria”.

No caso das excludentes penais (legítima defesa, estado de necessidade, exercício regular de um direito e estrito cumprimento de um dever legal.), hipóteses que a matéria faz coisa julgada para o processo civil, se o infrator for absolvido no processo penal devido a uma excludente, esse assunto não será discutido no processo cível.

2.2 - SUJEITOS ESTATAIS

O Art.37 §6º da CF dispõe:” as pessoas jurídicas de direito público e as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público respondem pelos atos através dos quais seus agentes, nessa qualidade, causaram prejuízos a terceiros.” Entende-se como agente as pessoas que exercem atividades inerentes ao serviço público e hábeis a produzir danos que o Estado responde. O Estado é o sujeito passivo quando seus agentes lesionarem patrimônio de terceiro.

Nesta teoria podemos incluir as pessoas jurídicas de direito público da administração

direta (entes políticos) e indiretas (autarquias e fundações públicas de direito público) que serão responsabilizadas objetivamente. Sociedade de economia mista e empresas públicas somente se incluem se forem prestadoras de serviços públicos. Na responsabilidade civil do estado não se incluem as empresas estatais que exploram atividade econômica, concessionárias e permissionárias, que nesse caso se regulamentarão pelo direito privado que serão responsabilizadas objetivamente de acordo com o código de defesa do consumidor, não se aplicando normas do direito administrativo.

Para as pessoas privadas prestadora de serviços públicos por um determinado período, já foi objeto de decisão pelo STF em sede de recurso extraordinário (RE 591.874), com o reconhecimento de repercussão geral admitindo que a responsabilidade é objetiva independente de ser usuário ou não do serviço público, estando apenas caracterizado o serviço público. Pois se a constituição não faz a diferenciação, não cabe ao intérprete diferenciar os danos causados a terceiros. Em nome do princípio da isonomia, a regra deve ser igual para os beneficiários diretos ou não do serviço. Vejamos:

EMENTA:CONSTITUCIONAL.RESPONSABILIDADE DO ESTADO. ART.37,§6º, DA CONSTITUIÇÃO. PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO. CONCESSIONÁRIO OU PERMISSONÁRIO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA EM RELAÇÃO A TERCEIROS NÃO USUÁRIOS DO SERVIÇO. RECURSO DESPROVIDO. I-A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público é objetiva relativamente a terceiros usuários e não usuários do serviço, segundo decorre do art. 37§6º, da Constituição federal. II- A inequívoca presença do nexo de causalidade entre o ato administrativo e o dano causado ao terceiro não usuário do serviço público é condição suficiente para estabelecer a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica de direito privado. III-Recurso extraordinário desprovido (RE 591.874/MS, STF – Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento 26.08.09,Dje 17.12.2009).¹

Em razão do princípio da impessoalidade, a responsabilidade é atribuída à pessoa jurídica a que o agente público representa. Considera-se agente todos aqueles que exercem função pública, atuando em nome do Estado, ainda que de forma temporária e sem receber remuneração. A pessoa jurídica não tem vontade própria, razão pela qual o agente tem esse poder de manifestação de vontade do Estado. O agente, nesse caso é o próprio estado manifestando a sua vontade, teoria essa chamada de imputação indireta. Quando isso ocorre e

¹ BRASIL. STF - Recurso extraordinário: RE 591874 MS - **Ementa Constitucional, responsabilidade do Estado. Art.37,§6º, da Constituição.** Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento 26.08.09,Dje 17.12.2009). Disponível na internet em: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14711954/recurso-extraordinario-re-591874-ms>. Acessado em: 10-08-2016.

a pessoa jurídica responde por ato de um agente a ela vinculado, é chamado de responsabilidade primária.

A jurisprudência do STJ pacificou o entendimento de que funcionários terceirizados estão sujeitos ao determinado no art. 37§6º da CF, pois a terceirização não exclui da responsabilidade a prestadora de serviço conforme a ementa que segue:

EMENTA: RESPONSABILIDADE CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS DECORRENTES DE ATO ILÍCITO, LEGITIMIDADE PASSIVA. EMPRESA TOMADORA DE SERVIÇOS. FUNCIONÁRIO TERCEIRIZADO. ATUAÇÃO COMO PREPOSTO. PRECEDENTES. Responsabilidade objetiva. – O fato de o suposto causador do ato ilícito ser funcionário terceirizado não exige a tomadora do serviço de sua eventual responsabilidade. – A jurisprudência do STJ entende como preposto aquele que possui relação de dependência ou presta serviço sob o interesse de outrem. Precedentes. – O acórdão recorrido fixou a responsabilidade objetiva da concessionária de serviço público, por ter o acusado agido na qualidade de agente da recorrente. Recurso especial não conhecido (Resp 904.127/RS, STJ – Terceira turma, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgamento 18.09.2008.Dje03.10.2008).²

Quando o estado descentraliza a prestação de serviços, deslocando esse serviço para terceiros, o poder público permanece com a obrigação de prestá-los, ou seja, se for causado algum dano a terceiros, o Estado também pode ser responsabilizado. Este será responsabilizado da seguinte forma: quando a obrigação de reparar o dano é da pessoa jurídica prestadora do serviço e o prestador não tiver condições financeiras para arcar, o Estado será chamado à responsabilidade. Nesse caso temos a responsabilidade subsidiária. O Estado terá que indenizar o prejudicado por ato de um agente de outra pessoa jurídica, o agente não faz parte de seus quadros. Na responsabilidade solidária, os dois responderiam ao mesmo tempo, solidariamente.

Neste sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello leciona:

Ademais, para fins de responsabilidade subsidiária do Estado, incluem-se, também, as demais pessoas jurídicas de Direito Público auxiliares do Estado, bem como quaisquer outras, inclusive de Direito Privado, que, inobstante alheias à sua estrutura orgânica central, desempenham cometimentos estatais sob concessão ou delegação explícitas (concessionárias de serviço público e delegados de função pública) ou implícitas (sociedades mistas e empresas do Estado em geral, quando no desempenho de serviço público propriamente dito). Isto porque não faria sentido que o Estado se esquivasse a responder subsidiariamente – ou seja, depois de exaustas as forças da pessoa alheia à sua intimidade estrutural – se a atividade lesiva só foi

² BRASIL. STJ - **Ementa: Responsabilidade civil e processual civil.** Recurso especial não conhecido (Resp 904.127/RS, STJ – Terceira turma, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgamento 18.09.2008.Dje03.10.2008). Disponível na internet em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/848456/recurso-especial-resp-904127-rs-2006-0258006-6/inteiro-teor-12769402>. Acessado em: 10-08-2016.

possível porque o Estado lhe colocou em mãos o desempenho da atividade exclusivamente pública geradora do dano.³ (MELLO, 2015. p. 1037)

Se o Estado for condenado a indenizar a vítima, há a possibilidade de ajuizamento de ação regressiva em face do agente causador do prejuízo, que será responsabilizado apenas se agir com dolo ou culpa. Só o que importa é se a condição de agente público foi primordial para a conduta lesiva para que se caracterize a responsabilidade estatal.

2.3 - AGENTES PÚBLICOS

Agente público é toda a pessoa física que exerça por meio de eleição, nomeação, designação contratação ou outra forma de vínculo, ainda que ocasionalmente ou sem remuneração, cargo, mandato, emprego ou função pública. Essa expressão é utilizada em sentido amplo, e inclui todos os indivíduos que exercem uma função pública, remunerada ou gratuita, permanente ou transitória, política ou administrativa. O agente público representa o Estado, são instrumentos expressivos de sua vontade.

O agente manifesta uma vontade que é imputada ao Estado e manifestam, por qualquer tipo de vínculo, a vontade do Estado, nas três esferas de Governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), nos três Poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário). São agentes do Estado das mais altas autoridades da República, como os Chefes do Executivo e os membros do Legislativo e do Judiciário, até os servidores públicos que exercem funções subalternas. Os agentes públicos são classificados em cinco grandes grupos, a saber: agentes políticos; agentes administrativos; agentes honoríficos; agentes delegados; agentes credenciados.⁴

Agentes Políticos são os integrantes o mais alto escalão do poder público, ligados ao governo brasileiro. Cabe a eles a elaboração de diretrizes de atuação governamental e as decisões mais importantes para a atuação estatal. São a representação da soberania popular e exercem as funções de direção, orientação e supervisão da administração pública. Possuem independência funcional e regime jurídico próprio.

Os agentes políticos possuem certas prerrogativas, pois seus direitos e deveres

³ MELLO, Celso Antônio bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 1037.

⁴ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 23. ed. rev. atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense; Sao Paulo: Método. 2015, p. 117.

descendem diretamente da Constituição, que os diferem dos demais agentes públicos. Essas prerrogativas são garantias necessárias para o exercício de suas funções, sem elas os agentes políticos não teriam plena liberdade para a tomada de suas decisões governamentais, em face do temor de serem responsabilizados segundo as regras comuns da culpa civil, aplicáveis aos demais agentes públicos. Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino elencam as principais características dos agentes políticos:

As principais características dos agentes políticos são: a) sua competência é haurida da própria Constituição; b) não se sujeitam às regras comuns aplicáveis aos servidores públicos em geral; c) normalmente são investidos em seus cargos por meio de eleição, nomeação ou designação; d) não são hierarquizados (com exceção dos auxiliares imediatos dos chefes dos Executivos), sujeitando-se, tão somente, às regras constitucionais. (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p.119)⁵

São agentes políticos os chefes do Executivo (Presidente da República, governadores e prefeitos), seus auxiliares imediatos (ministros, secretários estaduais e municipais) e os membros do Poder Legislativo (senadores, deputados e vereadores). Alguns autores enquadram, também, como agentes políticos os membros da magistratura (juízes, desembargadores e ministros de tribunais superiores) e os membros do Ministério Público (promotores de justiça e procuradores da República). A doutrina diverge quanto à classificação dos agentes políticos. A doutrina majoritária engloba os membros da magistratura e o Ministério Público.⁶

Os agentes administrativos são todos aqueles que exercem uma atividade pública de natureza profissional e remunerada pelo erário público. É onde se encontra o maior número de pessoas que exercem funções públicas e cargos públicos sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico estabelecido pelo ente federado ao qual pertencem. Podem ser classificados como estatutários, celetistas ou temporários.

Servidores públicos (estatutários) são os agentes administrativos sujeitos a regime jurídico-administrativo, de caráter estatutário. São os titulares de cargos públicos de provimento efetivo e de provimento em comissão. São regulamentados pelo estatuto o servidor público lei de âmbito federal – lei 8112/90 e no Estado o Rio de Janeiro pelo decreto lei 2479/79.

Empregados públicos (celetistas) são os ocupantes de empregos públicos no regime da

⁵ Ibid., p. 119.

⁶ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente, Loc. cit.

CLT - Consolidação as Leis do Trabalho, por isso são chamados de celetistas e possuem contrato de trabalho. Aplicam-se os princípios do direito público, como por exemplo, há a necessidade de ingresso por meio de concurso público. Esse regime é obrigatório nas empresas públicas e sociedades de economia mista. Já os temporários possuem prazo determinado em sua contratação. É somente para atender alguma necessidade temporária e excepcional de relevante interesse público. Existe uma relação de direito público e seu vínculo com a Administração é contratual.

Os agentes honoríficos são cidadãos requisitados ou designados para que atuem de forma transitória uma colaboração com o Estado, mediante a prestação de serviços específicos, em razão de sua condição cívica, de sua honorabilidade ou de sua notória capacidade profissional. Não possuem vínculo com a administração pública (apenas para fins penais) e geralmente atuam sem remuneração. São exemplos os jurados, os mesários eleitorais etc.

Os agentes delegados são particulares que atuam por delegação, ou seja, exercem determinada atividade, obra ou serviço público e o fazem em nome próprio, por sua conta e risco, sob a fiscalização do poder público delegante. Não são servidores públicos e não atuam em nome do Estado, mas apenas colaboram com o Poder Público. Sujeitam-se, porém, no exercício da atividade delegada, à responsabilidade civil objetiva e ao mandado de segurança. A remuneração que recebem não é paga pelo erário e sim por terceiros usuários o serviços são considerados funcionários públicos apenas para fins penais São exemplos os concessionários e permissionários de serviços públicos, os leiloeiros, os tradutores públicos, entre outros.⁷

Os agentes credenciados, na definição do Prof. Hely Lopes Meirelles, "são os que recebem a incumbência da administração para representá-la em determinado ato ou praticar certa atividade específica, mediante remuneração do Poder Público credenciante". Serve como exemplo um artista consagrado com a incumbência de representar o Brasil em um evento internacional.

2.4 - PRESSUPOSTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL

Dentre os pressupostos da responsabilidade do Estado pode-se destacar o sujeito. O sujeito ativo é qualquer pessoa que venha a sofrer um dano, o credor da obrigação, o lesado.

⁷ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 23. ed. rev. atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense; Sao Paulo: Método. 2015, p. 120.

O sujeito passivo é o causador do dano que neste caso é o Estado (ou outras pessoas jurídicas públicas ou prestadoras de serviço público), que age por meio de seus agentes propiciando o dano.⁸

A Administração Pública será responsável pelos atos de seus agentes que, nesta qualidade, causarem a terceiros, conforme cita a Constituição Federal/88. Agentes são todas as pessoas que exercem uma atividade inerente ao serviço público, capazes de produzir danos pelos quais o Estado responde, ou seja, caso um agente público lesione um patrimônio de terceiro tem a obrigação de reparar o dano causado.

A existência do dano é essencial para a responsabilidade civil, se ele não existisse seria impossível se falar em indenização, nem em ressarcimento. Segundo Rui Stoco: “O dano é, pois, elemento essencial e indispensável à responsabilização do agente, seja essa obrigação originada de ato ilícito ou de inadimplemento contratual, independente, ainda, de se tratar de responsabilidade objetiva ou subjetiva.” (STOCO, 2007, p. 128)⁹

Neste caso, o agente age de maneira culposa, ou seja, atua com negligência, imprudência ou imperícia. Incumbe ao agente público possuir a capacidade de cumprir com suas obrigações de maneira sensata e coerente durante o cumprimento de suas obrigações. Ainda que o agente aja sem a intenção de causar qualquer dano, pode ocorrer e caso ocorra deverá ser responsabilizado por isso. Nessa atuação culposa, a responsabilidade é a subjetiva. Para o Estado, a responsabilidade é a objetiva, porque ele assume o risco, a pessoa jurídica pública sempre assume o risco.

No caso de o agente agir de maneira incoerente com o especificado por suas funções, mas não gerar o dano, não há a responsabilidade civil. Pode haver uma responsabilização administrativa por ter agido de maneira incoerente mas não havendo o dano não há que se falar em responsabilidade civil. Ou seja, o dano é a razão da responsabilidade civil. Sérgio Cavalieri Filho conceitua dano como: “diminuição de um bem jurídico, qualquer que seja a sua natureza, quer se trate de um bem patrimonial, quer se trate de um bem integrante da própria personalidade da vítima.” (CAVALIEIRI FILHO, 2014, p. 71)¹⁰

Para Danielle Annoni:

⁸ ANNONI, Daniele. **A responsabilidade do estado pela demora na prestação jurisdicional**, 1. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 9.

⁹ STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência**. 7 ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 128.

¹⁰ CAVALIEIRI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 11 ed., São Paulo: Atlas, 2014, p. 71.

Como dito, dano é toda ofensa de bens ou interesses alheios protegidos pela ordem jurídica. No entanto, nem todos os danos sofridos por particulares podem ser imputados ao Estado. Há de se ter presente que nem todo o dano ocorrido na sociedade civil gerará ao Estado a obrigação de indenizar. (ANNONI, 2003, p. 13)¹¹

O elemento fundamental é o dano, sem ele não há que se falar em quaisquer outros elementos, pois o dano é o prejuízo sofrido por alguém devido à ofensa a um direito. Há vários tipos de dano como: dano patrimonial, às coisas e pessoas, direto e indireto, atuais e futuros. O dano moral também é passível de indenização. Nem todos os danos sofridos pelos particulares podem ser imputados ao Estado.¹²

O nexo de causalidade é a ligação que existe entre o fato e o dano. É através dele que se evidencia que o ato praticado pelo sujeito gerou o dano, que em consequência daquele ato praticado pelo sujeito causou a lesão ao direito. A culpabilidade somente terá efeito se houver relação com o dano através do nexo de causalidade. É um pressuposto essencial da responsabilidade civil, seja objetiva ou subjetiva, independente da existência de dolo ou culpa.

Karine Damian discorre sobre o tema:

O nexo de causalidade é um dos pressupostos da responsabilidade civil e o primeiro a ser analisado para que se conclua pela responsabilidade jurídica, uma vez que somente poderemos decidir se o agente agiu ou não com culpa se através da sua conduta adveio um resultado. Vale dizer, não basta a prática de um ato ilícito ou ainda a ocorrência de um evento danoso, mas que entre estes exista a necessária relação de causa e efeito, um liame em que o ato ilícito seja a causa do dano e que o prejuízo sofrido pela vítima seja resultado daquele. É necessário que se torne absolutamente certo que, sem determinado fato, o prejuízo não poderia ter lugar. (DAMIAN, 2009)¹³

Existem algumas teorias adotadas para a aplicação concreta do nexo causal. Lucas Maykot explica-as:

Dentre as teorias adotadas para a aplicação concreta do nexo causal, tem-se a teoria da causa adequada, segundo a qual quando “várias condições concorrerem para determinado resultado, nem todas serão causas, mas somente aquela que for a mais adequada à produção do evento. Uma delas é a teoria da equivalência dos

¹¹ ANNONI, Daniele. **A responsabilidade do estado pela demora na prestação jurisdicional**, 1. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 13.

¹² ANNONI, Daniele. **A responsabilidade do estado pela demora na prestação jurisdicional**, 1. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p.12.

¹³ DAMIAN, Karine. **Responsabilidade Civil - Nexos de Causalidade e Excludentes**. Universo Jurídico, Juiz de Fora, ano XI, 22 de jul. de 2009. Disponível em: http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/6414/responsabilidade_civil__nexo_de_causalidade_e_excludentes. Acessado em: 18-08-2016.

anteriores, na qual não é feita distinção quando diversas são as causas do dano, dessa forma, não é feita distinção quanto a relevância que uma das causas levou ao dano. Por outro lado, Cavalieri Filho adota a teoria da causalidade adequada para ser aplicada na seara do Direito Civil uma vez que, nem todas as condições que concorrem para o resultado são equivalentes, devendo ser adotada aquela que produziu o dano.¹⁴ (MAYKOT, 2009, p. 26)

O nexo causal será sempre necessário para imputar a responsabilidade a alguém porque somente ele mostrará quem de fato é o causador do dano.

2.5 - DANO INDENIZÁVEL

Para ser indenizável, o dano deve ter relevância jurídica correspondendo à lesão de um bem juridicamente protegido. A indenização é o ressarcimento de um prejuízo causado, cabendo a vítima demonstrar o dano sofrido para que seja admitida a responsabilidade do Estado, sob pena de enriquecimento ilícito e pagamento sem causa pelo Estado.¹⁵

A norma é essencial para esclarecer quais os danos indenizáveis de atos antijurídicos. Ela esclarecerá os valores, direitos e garantias a serem tutelados, os bens e pessoas que visa proteger, pois para que haja uma ofensa ao direito de alguém, esse direito deve estar tutelado. Não deve haver também nenhuma das causas excludentes de ilicitude. O dano para ser indenizável precisa ser certo. Entre o dano certo se incluem os danos emergentes e os lucros cessantes devendo ser respeitado o nexo de causalidade entre o fato gerador e os danos sofridos pelo lesado.

Danielle Annoni explica que, para o dano ser indenizável são necessários alguns pressupostos:

Para que o dano seja indenizável é preciso que concorram os pressupostos da responsabilidade do Estado: os sujeitos, ativo e passivo, isto é, administrado e agente estatal; o ato ou fato antijurídico ensejador de dano certo e que viole direito positivamente tutelado; e, principalmente, o nexo de causalidade entre o fato gerador e o dano ocorrido. O nexo de imputação, como visto, é o risco, regra da responsabilidade objetiva do Estado, que prescinde da demonstração de dolo ou culpa do agente estatal. (ANNONI, 2003, p. 14)¹⁶

¹⁴ MAYKOT, Lucas. **Responsabilidade civil o Estado pela demora na prestação jurisdicional**. Monografia. São José: Univali. São José, 2009.

¹⁵ MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 9 ed., São Paulo: Saraiva, 2015, p. 968.

¹⁶ ANNONI, Daniele. **A responsabilidade do estado pela demora na prestação jurisdicional**, 1. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p.14.

2.6 - EXCLUDENTES DA RESPONSABILIDADE

Há alguns casos que o Estado se exime do poder de indenizar, quando não há o nexo causal entre a conduta realizada e o dano. A maior parte da doutrina considera empecilho para a responsabilização do Estado a ocorrência das excludentes de ilicitude, que são culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro e caso fortuito e força maior.

2.6.1 - Culpa exclusiva da vítima

A culpa exclusiva da vítima ocorre quando a vítima causar o dano e não o Estado. É fundamental o afastamento do nexo causal para a configuração da responsabilidade objetiva como, por exemplo, um acidente de carro em que a vítima dirigia imprudentemente. O dano deve ser determinado pelo comportamento do Estado. No caso de a lesão ocorrer devido ao comportamento da vítima, excluirá a responsabilidade do Estado pois não estará presente um dos elementos que definem a responsabilidade objetiva que é o nexo causal.

No entanto, essa culpa só ocorre quando ela for excludente. Se a culpa for concorrente com a do Estado, ou seja, tiver havido uma ação conjunta entre a vítima e o agente estatal no caso de ação ou omissão, a administração responde pelo dano causado proporcionalmente com a sua participação no resultado. Há uma atenuação na responsabilidade, pois autor e vítima contribuíram para a produção do dano. Por se tratar de responsabilidade estatal e a responsabilidade objetiva ser baseada na teoria do risco administrativo, o Estado que deve comprovar a ausência do nexo de causalidade entre a conduta praticada e o agente e o dano causado pela própria vítima.¹⁷

2.6.2 - Fato de terceiro

Considera-se terceiro qualquer pessoa estranha à relação da vítima e do responsável que também concorreu para a ocorrência do fato danoso. Para que seja transferida a responsabilidade do agente para o terceiro, é necessário que haja uma quebra do nexo de causalidade por este último, ou seja, que o ato praticado pelo terceiro elimine a relação de

¹⁷ ANNONI, Daniele. **A responsabilidade do estado pela demora na prestação jurisdicional**, 1. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p.16.

causalidade entre o evento danoso e o ato do agente.

Quando se trata do Estado, a responsabilidade só será afastada se as características forem semelhantes às do caso fortuito, ou seja, não puderem ser evitadas ou forem imprevisíveis. Neste caso, sendo a culpa exclusiva de um terceiro pela ocorrência o dano, fica configurada a excludente de ilicitude por ato de terceiro tendo em vista que houve a quebra do nexo de causalidade entre a conduta praticada e o evento danoso. Um exemplo disso bastante polêmico citado por Rodrigo Valgas Santos ocorreu no Tribunal de Santa Catarina:

Uma decisão ainda não apreciada pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, enfrentou-se situação que desafia a mais fértil imaginação. A esposa de um presidiário levou-lhe refeição, que por sua vez foi repartida com colega de cela. Ocorre que a comida estava adrede envenenada, resultando na morte de ambos. A família de uma das vítimas ingressou com a respectiva ação indenizatória contra o Estado, e o MM. Juíza *quo*, indeferiu a pretensão dos autores, acatando a excludente: fato de terceiro. O problema enfrentado nos parece um *hard case*, especialmente se consideramos: i) o costume generalizado de enviar alimento aos detentos e inviabilidade fática de serem realizados testes preliminares para detecção de veneno e ii) a omissão do Estado em permitir a entrada de comida envenenada. (SANTOS, 2008)¹⁸

2.6.3 - Caso fortuito ou força maior

A maior parte da doutrina e jurisprudência trata caso fortuito e força maior como sinônimo porque os efeitos que deles decorrem são os mesmos e são considerados excludentes de ilicitude. O código civil de 2002 em seu artigo 393: “O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado” e em seu Parágrafo único: “O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir.” isenta a responsabilidade no caso de caso fortuito ou força maior e não faz distinção entre eles. As principais características são a inevitabilidade e a imprevisibilidade do dano causado.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro conceitua:

Sem maiores aprofundamentos sobre a controvérsia, temos entendido, desde a primeira edição deste livro, que **força maior** é acontecimento imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes, como uma tempestade, um terremoto, um raio. Não sendo imputável à Administração, não pode incidir a responsabilidade do Estado; não há nexo de causalidade entre o dano e o comportamento da

¹⁸ SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Nexos causal e excludentes da responsabilidade extracontratual do Estado. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 53, maio 2008. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2635. Acessado em: 08-08-2016.

administração. Já o caso fortuito – que não constitui causa excludente de responsabilidade do Estado – ocorre nos casos em que o dano seja decorrente de ato humano ou de falha da Administração; quando se rompe, por exemplo, uma adutora ou um cabo elétrico, causando dano a terceiros, não se pode falar em força maior, de modo a excluir a responsabilidade do Estado. (DI PIETRO, 2015, p.795)¹⁹

Na hipótese de caso fortuito há divergência doutrinária quanto a ser excludente de ilicitude, nesse caso se trata da doutrina minoritária. Para a Di Pietro, a responsabilidade do Estado só ocorrerá nos casos fortuitos se houver a omissão do poder público aliado à força maior. Como por exemplo, em caso de enchentes se ficar comprovado que o Estado deveria ter realizado limpeza preventiva e não o fez. Porém a mesma não considera como responsabilidade objetiva, pois o dano não ocorreu de atuação do poder público e sim por omissão deste, sendo caso de culpa do serviço público devido ao mau funcionamento ou omissão e não decorrente da atuação do agente público. No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina:

O caso fortuito não é utilmente invocável, pois, sendo um acidente cuja raiz é tecnicamente desconhecida, não elide o nexo entre o comportamento defeituoso do Estado e o dano assim produzido. O porquê da incorreta atuação do Estado não interfere com o dado objetivo relevante, a saber: ter agido de modo a produzir a lesão sofrida por outrem. (MELLO, 2015, 1053)²⁰

A questão é que deve haver o questionamento se a Administração Pública tinha o dever legal de prestar ou se era a responsável pela manutenção e conservação do serviço ou fato. Se o Estado tiver tais obrigações será responsabilizado pelo dano causado provocado por eventos da natureza desde que tenha deixado de prestar ou prestado de maneira ineficiente tal serviço e que se tivesse a devida assistência do Estado não teria ocorrido o evento danoso.

¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28 ed., São Paulo: Atlas, 2015, p. 795.

²⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p.1053.

3 - EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A responsabilidade civil do Estado passou por um período de evolução e até os dias de hoje se adapta ao desenvolvimento social sempre protegendo o administrado. Essa evolução histórica que será estudada a seguir

3.1 - TEORIA DA IRRESPONSABILIDADE DO ESTADO

Esta teoria era bastante utilizada durante os regimes absolutistas e já foi superada. Essa fase tinha cunho absolutista e se prolongou até meados do século XIX. Os monarcas ditavam as regras: o que era certo e o que era errado e falhas não eram admitidas utilizando a máxima americana “*the king do not wrong*” (o rei não erra nunca), extensiva aos seus representantes.

O Estado não respondia por seus atos e não tinha responsabilidade pelos atos causados por seus agentes, eram considerados os “representantes de Deus na terra” e eventuais prejuízos causados eram “providência divina”. O poder se concentrava nas mãos dos monarcas e a irresponsabilidade era corolário da soberania.

Conforme Yussef Said Cahali leciona:

“A teoria da irresponsabilidade absoluta da Administração Pública firma-se em três postulados: 1) na soberania do Estado, que, por natureza irredutível, proíbe ou nega sua igualdade ao súdito, em qualquer nível de relação; a responsabilidade do soberano perante o súdito é impossível e ser reconhecida, pois envolveria uma contradição nos termos da equação; 2) segue-se que, representando o Estado soberano o direito organizado, não pode aquele parecer como violador desse mesmo direito; 3) daí, os atos contrários à lei praticados pelos funcionários jamais podem ser considerados atos do Estado, devendo ser considerados atos do Estado, devendo ser atribuídos pessoalmente àqueles, como praticados *nomine próprio*.”(CAHALI, 2013, p. 18)²¹

Diante desse absolutismo, não era aceitável a ideia de reparação de danos causados

²¹ CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do estado**. 4 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 18.

pelo ente público, pois o governo soberano tinha imunidade total. Essa teoria, no entanto, não resistiu ao Estado Democrático de direito, pois o reconhecimento da irresponsabilidade do Estado contrariava os princípios da igualdade e justiça que sustentavam a revolução francesa.

3.2 - TEORIA CIVILISTA

Nesta segunda fase da evolução histórica, a teoria da irresponsabilidade ficou superada, passou-se a admitir a responsabilidade estatal a fim de restituir pecuniariamente o prejudicado. Inicialmente eram adotados princípios do direito civil, apoiados na ideia de culpa.

Para ser feita essa reparação, distinguiam-se, para efeito de responsabilidade, os atos do Estado de império e de gestão. Atos de império eram os atos praticados pela administração, utilizando de sua soberania, impostos unilateralmente e coercitivamente aos particulares que mesmo sendo danosos não geravam direito à reparação. Já nos atos de gestão, o Estado equiparava-se ao particular podendo ter sua responsabilidade reconhecida nas mesmas condições de uma empresa privada. Administrando e administrado ficavam em situação de igualdade estando ambos no mesmo plano, podendo haver a reparação dos danos causados ao particular.

Apesar de essa divisão ter gerado um avanço ante a teoria da irresponsabilidade, não resolveu os problemas, pois a responsabilidade era admitida quando decorrente de atos de gestão e afastada quando resultante de atos de império, o que gerou uma grande dificuldade para separar as duas formas de exercício, demonstrando, portanto a impossibilidade de dividir a personalidade do Estado. Essa dificuldade de tipificação entre os atos deslocava a responsabilidade para a ideia de culpa e enquadrava todos os atos praticados pelo Estado na prestação de serviços bem como na administração do patrimônio público como ato de gestão, aceitando a responsabilidade do Estado desde que demonstrada a culpa. Ficou conhecida como a teoria da culpa civil ou da responsabilidade subjetiva.

3.3 - TEORIAS PUBLICISTAS

O reconhecimento da responsabilidade do Estado, segundo princípios do direito público, teve como marco a jurisprudência francesa com a decisão do famoso caso Blanco que

ocorreu em 1º de Fevereiro de 1973 julgado no Tribunal de Conflitos. A menina Agnes Blanco se envolveu em um acidente com um veículo de uma empresa pública. Ao atravessar a rua, foi atropelada e ferida gravemente por uma vagonete, tendo uma perna amputada. Seu pai ingressou judicialmente com uma ação indenizatória contra o Estado, pois o mesmo deve ser responsabilizado civilmente por danos causados a terceiros. Foi suscitado um conflito de competência para o julgamento do caso entre a jurisdição judicial (causas entre particulares – civil) e a jurisdição administrativa (causas em que o Estado é parte), razão pela qual o caso foi encaminhado ao Tribunal de Conflitos responsável por decidir o tribunal competente para julgar a causa. Foi decidido que o caso deveria ser solucionado pelo tribunal administrativo, pois se tratava de responsabilidade decorrente de prestação de serviço público. A partir disso ficou reconhecido que a responsabilidade do Estado deve ser regida por princípios próprios e normas específicas que variam de acordo com as necessidades do serviço e deve conciliar os direitos do Estado com os direitos privados, predominando as normas de direito público e afastando os princípios previstos no código civil.

Com isso, para a resolução dessa questão da responsabilidade do Estado, surgiram as teorias publicistas: a teoria da culpa do serviço ou culpa administrativa ou falta do serviço, teoria do risco administrativo e a teoria do risco integral. Nessas teorias prevalece a responsabilidade objetiva, porém, em um primeiro momento, houve uma inversão do ônus da prova, onde o Estado passava a ser a vítima. Apesar de se aplicar a teoria publicista, a responsabilidade era a subjetiva, ou seja, prevalecia a ideia de culpa. Neste caso, como era difícil para a vítima responsabilizar na administração pública a autoridade competente, a evolução permitiu que a responsabilidade passasse a ser subjetiva na culpa do serviço para a maior proteção da vítima.

Nesta fase, não há a necessidade de apontar o agente, basta a demonstração que o serviço foi prestado de maneira ineficiente, mal feito, funciona atrasado ou não foi prestado, por isso também conhecido como culpa anônima. Em alguns casos, também era difícil provar que o serviço foi mal prestado. Nestes casos, devido a presunção de culpa, a vítima não precisava demonstrar, basta a falha ou má prestação do serviço para configurar a responsabilidade do Estado pelos danos causados ao particular. Trata-se de responsabilidade subjetiva, pois tem por base a culpa subjetiva do agente administrativo. Não pode ser atribuído a um determinado agente público ou por falha na organização.

Celso Antônio Bandeira de Mello explica:

“ É mister acentuar que a responsabilidade por “falta de serviço”, falha do serviço ou culpa do serviço (*faute du service*, seja qual for a tradução que se lhe dê) não é, de modo algum, modalidade de responsabilidade objetiva, ao contrário do que entre nós e alhures, às vezes, tem-se inadvertidamente suposto. É responsabilidade subjetiva porque baseada na culpa (ou dolo), como sempre advertiu o Prof. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello. Com efeito, para sua deflagração não basta a mera objetividade de um dano relacionado com um serviço estatal. Cumpre que exista algo mais, ou seja, culpa (ou dolo), elemento tipificador da responsabilidade subjetiva.” (MELLO apud MELLO, 2015 p. 1032)²²

É importante ressaltar a importância da diferenciação entre responsabilidade subjetiva e responsabilidade objetiva. Para esta existir basta a relação causal de um acontecimento e o resultado. Não há a necessidade de comprovar a existência de dolo ou culpa. Já a subjetiva, consiste na comprovação de culpa ou dolo. Se o poder público demonstrar que não ocasionou o dano, agindo com diligência, perícia e prudência não caberá indenização.

A responsabilidade subjetiva fundamenta-se na intenção do agente, o elemento subjetivo. Existem elementos indispensáveis para a sua caracterização: a conduta do Estado, o dano, o nexo de causalidade e o elemento subjetivo (culpa ou dolo do agente). A ausência que um deles pode gerar a exclusão da responsabilidade.

O dolo depende da intenção do agente em causar o dano ou pelo menos que ele saiba do risco de causá-lo e mesmo assim o assume, o que causa o descumprimento do dever legal. Já a culpa decorre de uma conduta causada com negligência. Descumpre a lei, pois o administrador só pode fazer o que é determinado e autorizado por lei. O princípio da legalidade é o fundamento desta responsabilidade.

3.4 - EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO DIREITO BRASILEIRO

No Brasil não ocorreu teoria da irresponsabilidade do Estado já que os doutrinadores brasileiros não aceitavam aquela orientação.

Nas constituições de 1824 e 1891 não havia previsão da responsabilidade civil em face do Estado, apenas em face do agente público causador do dano se for caso de abuso ou omissão durante o serviço.

A responsabilidade objetiva já era regra no sistema brasileiro tornando-se constitucional com a Constituição Federal de 1946 em seu art. 194. As demais constituições

²² MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Princípios gerais de direito administrativo. vol II, Rio de Janeiro: Forense, 1969, p.482-483. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p.1032.

mantiveram a regra, sendo aperfeiçoado o texto constitucional nas constituições de 1967 em seu art. 105, na de 1963 no art. 107 até chegar a atual Constituição em seu 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 nos casos de dolo ou culpa”.

Todos os que atuam no Estado exercendo a função pública estão subordinados a essa responsabilização. Em seu art. 5º, incisos V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem e X- são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação” fica clara a responsabilidade civil decorrente tanto do dano moral quanto do dano material. A redação constitucional reconhece o dano moral como figura autônoma.

O código civil em seu artigo 43 estabelece que a responsabilidade do Estado é a objetiva: “As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.”

Cabe ressaltar que a responsabilidade estatal que consta na constituição é a objetiva e a do agente perante o ente estatal é a subjetiva, cabendo a configuração do dolo ou culpa, o que se faz necessária a análise dos elementos que caracterizam tal responsabilização

4 - A RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO E A MOROSIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

4.1 - PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E ACESSO À JUSTIÇA

A Constituição Federal/88 em seu art 2º: São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, consagram o princípio da separação dos poderes que é uma das características do Estado Democrático de direito.

Não existe uma separação absoluta entre os poderes. Cada um deles tem sua função típica e atípica considerando como função típica sua função principal e a função atípica uma função secundária. Através dessas funções os poderes julgam, legislam e administram.

O Poder Executivo tem como função típica a aplicação da legislação ao caso concreto, o Poder Legislativo a de criar normas para a convivência pacífica na sociedade e o Poder Judiciário aplica o direito em cada caso visando solucionar conflitos de interesses através de sua função jurisdicional que consiste em aplicar a lei a uma hipótese que tenha gerado o conflito entre as partes, mediante um processo e que gera uma coisa julgada que substitui a vontade das partes.

A jurisdição deve visar a realização do desejo por justiça e garantir os direitos, garantias e liberdades constitucionais. A garantia constitucional do acesso à justiça ultrapassa a obrigação do Estado em prestar a tutela jurisdicional. O Estado tem o dever de viabilizar meios que facilitem o acesso à justiça, que é um direito fundamental garantido na Constituição Federal.

O jurisdicionado ao buscar a prestação da tutela jurisdicional, tem que ter a garantia de satisfação ou cessada a ameaça empregada contra o seu direito. A tutela jurisdicional prestada pelo Estado tem que ser efetiva e eficaz, produzindo efeitos no plano fático, o que se traduz na efetividade da tutela jurisdicional. Para que haja efetividade o acesso à Justiça assegurado não é suficiente ou facilitado seu acesso. As decisões, o julgamento e o resultado da análise do mérito devem ser úteis e aptos a produzir efeitos práticos na vida

social.²³

4.2 - PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO

Diante do descontentamento da população em buscar seus direitos junto ao judiciário devido à demora da prestação jurisdicional, foi necessária uma modificação da legislação brasileira a fim de prestar uma tutela jurisdicional efetiva principalmente aos mais carentes financeiramente e aos que mais necessitam de um andamento processual mais célere já que processos se acumulam nas estantes dos cartórios judiciais no aguardo de uma efetiva prestação jurisdicional.

A Emenda constitucional nº 45 de 2004 foi criada para diminuir os efeitos da morosidade da justiça, provocando diversas modificações na estrutura do poder judiciário. Uma das principais modificações é com o objetivo de dar uma celeridade maior nos processos e a razoável duração de um processo.

Uma dessas modificações foi a inserção no Art. 5º da Constituição Federal/88 do inciso LXXVIII: “ a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.” O termo “razoável” não significa ter que fixar um prazo para o fim do processo tendo em vista que cada processo tem um fim específico com meios distintos para cada caso, mas sim, um dever para que os magistrados conduzam o processo com a maior celeridade possível, respeitando as garantias constitucionais. Conforme Fabiano Carvalho, “por ser um conceito jurídico indeterminado ou aberto, e de caráter dinâmico, o prazo razoável requer um processo intelectual e individual de acordo com a natureza de cada caso.” (CARVALHO apud WAMBIER, 2005, p. 218)²⁴

Para a resolução dessa morosidade não depende apenas do princípio da razoável duração do processo. Há a necessidade de criação de mecanismos processuais eficientes para a efetivação deste princípio, para que seja cumprida sua finalidade. Prazo razoável significa uma duração satisfatória e justa do processo que dure tempo suficiente e adequado para a realização de todos os atos processuais não sendo demorado e sim durando um prazo adequado e justo.

²³ HASSE, DJONATAN. Disponível em: <http://djonatanh01.jusbrasil.com.br/artigos/111943370/garantia-constitucional-do-acesso-a-justica-e-a-efetividade-da-tutela-jurisdicional>. Acessado em: 21-08-2016.

²⁴ CARVALHO, Fabiano. Garantia da razoável duração do processo. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (coord.). **Reforma do judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a ec.n.45/2004**. São Paulo: Editora RT, 2005, p. 218.

Nesse sentido, o prazo razoável para a prestação jurisdicional deverá ser dentro do período esperado pelas partes, já que não é possível estimar. Quando houver urgência deverá haver uma prioridade ante aos demais sendo observadas todas as garantias constitucionais fundamentais (ampla defesa e contraditório). Conforme ensinamento de Danielle Annoni sobre a demora da prestação da justiça:

“No âmbito processual, identificar a demora na prestação da justiça implica identificar um “mau funcionamento da máquina judiciária”, um “mau funcionamento da Administração pública”, ou seja, uma falha do Estado. A demora na prestação da justiça, para que seja caracterizada como violação ao direito de acesso à justiça, deve ultrapassar o prazo tido como razoável de espera para a conclusão dos trabalhos, tendo-se em conta as circunstâncias particulares de cada caso. São, pois, demora na prestação jurisdicional e prazo razoável conceitos conexos”. (ANNONI, 2006, p 179)²⁵

Esse “mau funcionamento da justiça” consiste em qualquer descumprimento a uma norma jurídica. O Estado tem obrigação de cumprir a lei e se esta não for cumprida ou seus prazos não forem respeitados e servir para o atraso da prestação jurisdicional a lei deverá ser modificada para que se garanta a duração do processo em um prazo razoável e o amplo acesso à justiça pelos seus jurisdicionados. O direito ao acesso à justiça em um prazo razoável é uma garantia do indivíduo face aos poderes estatais que são os responsáveis por sua efetivação, respondendo o poder público no caso de violação.

Não basta um processo célere para que o poder judiciário acabe com as necessidades do povo e a demora da prestação jurisdicional não será resolvida com reformas processuais visto que os problemas do judiciário brasileiro não se restringem à duração curta de um processo. A doutrina não chegou a um consenso em relação a um prazo razoável tampouco para uma finalização processual mais rápida, porém tenta minimizar o problema diminuindo os obstáculos para que se alcance tal finalidade

4.3 - A MOROSIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

A morosidade processual pode decorrer de inúmeras situações entre elas a falta de estrutura do judiciário em geral, escassez de servidores, falta de servidores bem preparados,

²⁵ ANNONI, Danielle. **O direito humano de acesso à justiça em um prazo razoável**. Tese (doutorado). UFSC: Florianópolis, 2006, p. 179 disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/89512/237029.pdf?sequence=1>. Acessado em: 14-08-2016.

descumprimento de prazos processuais por juízes e servidores, falta de atendimento adequado aos jurisdicionados, dentre outros.

Os processos se arrastam por anos, é um verdadeiro descaso do governo para com a sociedade tendo em vista que o povo não pode fazer sua própria justiça, necessitando, portanto, da intervenção do Estado em seus conflitos. Cabe ressaltar que o número de ações judiciais aumenta a cada dia e não há uma quantidade adequada de juízes para o julgamento dessas ações e por isso causa a lentidão da prestação jurisdicional. Esse é um problema de diversos países, não apenas no Brasil.

O poder judiciário brasileiro e a sociedade têm que encontrar um modo de resolver esse problema do acúmulo de processos no judiciário. As estatísticas do CNJ afirmam sobre esse emperramento da máquina pública e não consegue trazer uma solução efetiva e razoável acerca de todas as milhões de ações que lotam o judiciário. A sobrecarga causada por todas essas ações limita a capacidade de resposta o judiciário aumentando a taxa de congestionamento o que prejudica o atendimento às garantias de prestação e segurança garantidas na Constituição Federal. O atraso da prestação jurisdicional é uma anormalidade processual e afronta o princípio da dignidade da pessoa humana.²⁶

Desta forma, tendo em vista a competência atribuída ao poder judiciário pelo Estado tudo isso pode lesar aos que precisam deste serviço. A prestação jurisdicional é proveniente dos atos ocorridos em um processo e se não forem efetivamente atendidos pode gerar danos às partes envolvidas.

Assim, o lesado deve ser ressarcido pelos danos causados pela excessiva demora na duração de um processo, seja esse dano patrimonial ou moral. Esse é um problema de diversos países, não apenas no Brasil.

4.3.1 Atos judiciais e atos jurisdicionais

O juiz quando em exercício da prestação judiciária pode causar dano ao particular. Ao se falar em jurisdição, logo se é remetido ao Estado-juiz, porém embora o Estado-juiz tenha como finalidade a prestação jurisdicional, exercida pelo juiz, existem também outras atividades exercidas por agentes do poder judiciário que também podem lesionar um direito de terceiro. Pode-se dividir os conceitos para melhor explicitar os atos dos magistrados e servidores da justiça em atos judiciais e atos jurisdicionais.

²⁶ CURY, César Felipe. Novos tempos na justiça. Rio de Janeiro: Revista Emerj, v.18, n. 70, set-out 2015, p. 51.

Atos judiciais são atos públicos exercidos por pessoas que exercem o serviço público judiciário, com fins administrativos, no exercício da função jurisdicional, podendo ser exercidos pelo magistrado, serventuários da justiça, membros do Ministério Público, advogados dentre outros. Toda atividade jurisdicional é atividade judiciária. Fernando Noronha conceitua:

Jurisdicionais são os [atos] praticados no exercício de sua função de julgador, isto é, aquele que pratica ao dizer o direito (é o que significa *jurisdictio*) aplicável ao caso concreto. Distinguem-se deles os atos meramente administrativos, que o juiz pratica no âmbito do juízo ou do tribunal, ou mesmo no exercício do controle que tem, sobre os outros órgãos, como os de registro. (NORONHA apud ANNONI, 2003, p. 103)²⁷

A função jurisdicional, pela qual lhe compete, coercitivamente, em caráter definitivo, dizer e aplicar o Direito às controvérsias a ele submetidas. É um ato praticado exclusivamente pelo magistrado e somente este pode “dizer o direito” ao se manifestar em julgamento ou ato jurisdicional, podendo causar danos como o erro judiciário. Cabe ao magistrado responder igualmente sempre que violar direito de terceiro tanto por atos jurisdicionais quanto por atos administrativos. Não apenas os magistrados, como também os demais agentes que intervêm no curso dos autos, porém o Estado só se responsabilizará pelos que se encaixarem no Art. 37§6º da CF.

4.3.2 - A atividade judiciária como serviço público do estado

Não há que se falar em responsabilidade do Estado por atos do poder judiciário sem esclarecer que a atividade judiciária faz parte do conceito de serviço público do Estado. Por isso, o poder Público também responde por danos que os agentes judiciários possam vir a acusar ao particular.

Há uma dificuldade na doutrina em definir precisamente serviço público pois essa expressão admite mais de um sentido e apresenta aspectos diferentes entre os elementos que o compõe pois variou em decorrência da evolução do tema relativo às funções do Estado. E conhecida a teoria de Doguit, de acordo com esta, os serviços públicos constituiriam a própria

²⁷ NORONHA, Fernando. Direito das obrigações v.2.,s/d, obra em curso de redação. In: ANNONI, Daniele. **A responsabilidade do estado pela demora na prestação jurisdicional**. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p.10.

essência o Estado.²⁸

Diante disso, a expressão serviço público pode ter três sentidos: 1) pelo critério subjetivo ou orgânico; 2) pelo critério objetivo ou material e 3) pelo critério formal.

A expressão "serviço público", no sentido subjetivo (ou orgânico), costuma ser utilizada como sinônimo de "administração pública". Neste sentido, a expressão "serviço público" não se refere a qualquer atividade específica, e sim ao conjunto de órgãos e entidades que desenvolvem diversas atividades administrativas, pois executa as atividades públicas por meio de seus agentes.²⁹ Há exemplos na própria Constituição Federal como ocorre no art. 37, XIII: "é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público."

Em sentido objetivo (ou material) a expressão "serviço público" sempre se refere a atividades e não aos órgãos, entidades ou pessoas que as realizem. Preocupa-se em designar atividades ou funções com o objetivo de atender necessidades de interesse coletivo. Já o critério formal se regula pelo regime jurídico especial de direito público excluindo o direito privado. (ANNONI, 2003, p. 49)³⁰

Serviço público é uma atividade pública prestada pela Administração Pública ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, visando resguardar o interesse coletivo, a satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, destinadas a pessoas indeterminadas e executada sob regime de direito público, disciplinando as condutas da sociedade com o objetivo de manter a harmonia social. Por fim, toda atividade executiva, legislativa ou judiciária elaborada pelo Poder público é serviço público e quando atua no exercício dessas funções o Estado pode provocar danos aos administrados.

4.4 - CAUSAS DA MOROSIDADE DA ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO

Ao ingressar no poder judiciário a fim de resolver um litígio, busca-se uma solução justa. É através do processo que as partes buscam a resolução de seus conflitos e o juiz tem a missão de aplicar a justiça, dizer o direito no caso concreto através de instrumentos aptos para

²⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28 ed., São Paulo: Atlas, 2015, p. 331).

²⁹ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 23. ed. rev. atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2015, p. 744.

³⁰ ANNONI, Daniele. **A responsabilidade do estado pela demora na prestação jurisdicional**, 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 49.

essa resolução.

Muito se discute na doutrina acerca da responsabilidade civil do magistrado decorrente de atos jurisdicionais. É inadmissível que o ordenamento jurídico brasileiro ainda aceite a irresponsabilidade dos juízes por atos ou omissões mesmo gerando prejuízos às partes do processo.

O poder judiciário, por meio de seus agentes, exerce atividades administrativas que também podem ocasionar a demora da prestação jurisdicional e não apenas as atividades dos magistrados. Diante disso, Danielle Annoni diz:

Importante lembrar que a responsabilidade do Estado pela demora na prestação da justiça não se configura apenas por erro, dolo ou culpa do magistrado na execução da atividade jurisdicional, mas sim, pelo mau funcionamento da atividade judiciária, desprovida de recursos e condições para que seus agentes cumpram, satisfatoriamente e num prazo razoável, o seu dever de prestar. (ANNONI, 2003)³¹

O atraso da prestação jurisdicional também é causado pela falta de estrutura e aparelhagem do Poder Judiciário, juntamente com a escassez e despreparo dos seus agentes. Como afirma Serrano Júnior, a demora na prestação jurisdicional:

Pode decorrer da deficiente estrutura do serviço judiciário, sem que haja culpa ou dolo do juiz ou outro agente judiciário. [...] Aqui a culpa (sic) do Estado decorre de sua omissão no devido aparelhamento da Justiça, ou na falta de fiscalização e correção das atividades forenses que deveriam constatar e solucionar eventuais distorções na distribuição e no desempenho dos serviços. A demora também pode provir da desídia dos seus agentes judiciários. Responde o Estado com direito de regresso contra o agente culpado. (...) Os atos judiciais que não forem praticados dentro dos prazos fixados em lei, ou, ao menos, dentro de prazos “razoáveis”, caracterizam, in thesis, atividade judiciária danosa, gerando responsabilidade do Estado. Isto porque a demora na prestação jurisdicional, qual que seja a sua causa, tenha ou não a presença de dolo ou culpa do agente judiciário, representa uma prestação imperfeita do serviço público. O serviço do Estado funciona, porém tardiamente, o que é apto a deflagrar a responsabilidade estatal. (SERRANO JÚNIOR, 1997)³²

Neste sentido, Danielle Alheiros Diniz entende que:

³¹ ANNONI, Daniele. **A responsabilidade do estado pela demora na prestação jurisdicional**, 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

³² SERRANO JÚNIOR, Odoné. **Responsabilidade Civil do Estado pelo mau funcionamento dos serviços judiciários**. São Paulo: RT, vol. 746-dez./1997.

A morosidade na prestação jurisdicional pode provir da insuficiência de aparelhamento do Poder Judiciário, da falta de servidores públicos, sejam estes incumbidos na função judicial ou nesta e na jurisdicional, no excesso de burocracia forense; na complexidade da causa, na protelação por parte dos litigantes e seus procuradores ou por parte do magistrado em desrespeito às normas processuais. (DINIZ, 2005)³³

Cada caso específico deve ser analisado a fim de que se apure as causas da demora da prestação jurisdicional sempre verificando se não existe nenhuma excludente de responsabilidade do Estado, conforme já abordado nestes estudos. Será estudado a seguir algumas das possíveis causas da morosidade da prestação jurisdicional.

4.4.1 - Excesso de leis

Um dos motivos que contribuem para essa morosidade é o excesso de leis. As leis são editadas sem a oitiva de especialistas, e muitas são mal elaboradas, o que geram dúvidas quanto ao seu entendimento ou uma dupla interpretação divergente do mesmo dispositivo.

São tantas as leis existentes que até os mais estudiosos não conseguem tomar conhecimentos das normas mais recentes que vão surgindo a cada dia. Quando conseguem dominar determinado assunto, surge uma nova lei modificando a anterior. Cada estudo demanda tempo. Isso sem contar que os processos em trâmite devem se adequar às novas edições o que acaba gerando uma confusão processual até a readequação procedimental e uma nova análise do direito em questão em relação aos autos. Até a jurisprudência se uniformizar com os novos procedimentos demanda muito tempo.

4.4.2 - Perda do caráter humano do processo

A justiça é a humanização do direito e coloca o homem como a medida de todas as coisas, como o fim do Estado e da sociedade. Quando a sociedade era menor e menos complexa, o processo refletia mais um caráter humano, pois as relações eram mais pessoais e existia uma maior preocupação de juízes e demais servidores com a rapidez e o resultado, portanto a eficiência era bem maior. Hoje, além da perda dessa humanização há uma proteção,

³³ DINIZ, Danielle Alheiros. **Responsabilidade civil do Estado pela morosidade na prestação jurisdicional**. Teresina: Revista Jus Navigandi, ano 10, n. 563, 21 jan. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6205>. Acessado em: 10-08-2016.

um corporativismo para beneficiar classes e categorias. A morosidade acabou por ser um benefício para postergar os processos para beneficiar outrem.

Para as partes só resta aguardar uma decisão definitiva, que o processo dure pelo tempo necessário com a finalidade que haja uma razoável duração do processo e que seja eficaz. Sem isso não há que se falar em humanização processual e que as partes participem democraticamente nos autos. Hoje o que ocorre são obrigações não cumpridas devido a uma tardia prestação jurisdicional ao excesso de processos existentes desproporcional à quantidade de julgadores e servidores, que ocorre devido a alguns que contam com a morosidade do judiciário e deixam de cumprir com suas obrigações processuais.

4.4.3 - Burocracia dos procedimentos

A excessiva burocracia nos processos e os apegos a tradições jurídicas e excesso de exigências como carimbos excessivos, recolhimentos de custas de maneira complexa, autenticações, formatos específicos de documentos que ocorrem na prática procedimental só servem para atrasar ainda mais os processos. O excesso de formalidade existente para procedimentos sem necessidade só aumentam a morosidade.

Os cartórios perdem muito tempo no processamento de um único processo devido a este excesso de burocracia e formalidades como também ao não cumprimento dos prazos legais pelas partes para cumprimento de diligências determinadas pelo juiz.

4.4.4 - Excesso de recursos

Alguns entendem que a problemática processual está nas leis e que o excesso de recursos existentes só serve para congestionar a máquina processual. Isso contribui para essa morosidade não só pelo excesso de recursos como também, pelos reexames necessários. Cabe ressaltar que o sistema jurídico preza a segurança e por isso há tantos recursos que tem como objetivo modificar as decisões judiciais, porém também geram o abarrotamento também das instâncias superiores.

Os entes estatais contribuem bastante para isso pois recorrem de qualquer decisão desfavorável aos mesmos, levando até as últimas instâncias. Além dos recursos infundados pelo Estado o reexame necessário também é um empecilho ao princípio da razoável duração

do processo.

Os poderes Legislativo e Executivo não têm interesse algum em solucionar esse grave problema do Judiciário sendo notório, inclusive, os diversos casos de descumprimento de decisões processuais proferidas, como por exemplo a expedição de precatórios.

4.4.5 - Problema de ordem econômica e carência de recursos humanos

Outro problema que contribui para a morosidade é a estrutura do Poder Judiciário. Há um mau funcionamento e uma aparelhagem ruim. Faltam instrumentos de trabalho como computadores, impressoras, papel, canetas, dentre outros. Não há a possibilidade de o sistema judiciário funcionar bem sem uma estrutura adequada, razão pela qual existe a deficiência nos quesitos agilidade, presteza e eficiência. Isso se deve a falta de investimento e escassez financeira. Não havendo dinheiro, não tem como a máquina judiciária prestar um serviço de excelência.

Cabe ressaltar que outra grave deficiência do judiciário é a falta de servidores. Não há servidores nem juízes suficientes para atender toda essa demanda judicial. A quantidade de processos se multiplica a cada dia e não há um aumento no número de servidores. Os juízes e servidores estão com uma carga processual de até cinco vezes mais o que podem agüentar e ainda há a pressão por produtividade e eficiência.

Toda essa pressão só irá gerar no futuro, servidores doentes. Todos trabalham sobrecarregados, com mais de uma função, às vezes até mesmo com o desvio de função. Todo esse excesso de trabalho pode ocasionar o cometimento de erros graves procedimentais, a fadiga e até mesmo o afastamento por meio de licenças devido à sobrecarga. Tudo isso só contribui para toda essa morosidade processual e não resolve o congestionamento o judiciário.

4.4.6 - Falta de infra-estrutura e gerência administrativa

Normalmente as sedes onde funcionam o poder Judiciário não atendem à prestação que lhes é devida. Não apenas nos prédios, mas também nas divisões internas os prédios, onde ficam os cartórios, gabinetes etc. Espaços pequenos e nada adequados para o serviço, sem estrutura para a quantidade imensa de processos que carecem de bastante espaço. Isso gera desconforto aos jurisdicionados, servidores, juízes e advogados, que precisam se deslocar

diariamente nas dependências dos tribunais e utilizar seus equipamentos.

Os magistrados além de se preocuparem com os processos sob sua responsabilidade, ainda administram os órgãos judiciários, são responsáveis pelos problemas burocráticos em sua serventia em relação aos servidores, como por exemplo, os que faltam ou agem com desídia, e ainda precisam ter o controle sobre materiais e equipamentos. Todas essas atribuições administrativas do magistrado ocupam seu tempo desnecessariamente quando os mesmos deveriam estar ocupados apenas exercendo sua função jurisdicional, se dedicando única e exclusivamente ao andamento processual a fim de que os processos durem em um prazo razoável e desafogue o judiciário. Tudo isso só aumenta a morosidade do judiciário.

5 - RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELA DEMORA NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

Após identificar os elementos que causam o atraso da prestação jurisdicional será abordada a caracterização da responsabilidade civil do Estado pela morosidade, com as teses contrárias e favoráveis sobre essa responsabilização diante da não prestação jurisdicional em um prazo razoável.

5.1 - TESES CONTRÁRIAS À RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO

A demora na prestação jurisdicional pode ocasionar diversos danos aos interessados no processo, devendo, portanto, o Estado indenizar o lesado. Porém a responsabilização do Estado não é um consenso entre os doutrinadores. Apesar de haver a regra constitucional descrita no Art. 37§6º da CF, alguns entendem que o Estado não pode ser responsabilizado por danos causados pelo Estado por atos jurisdicionais, por tal motivo, cabe analisar seus fundamentos das teses contrárias à responsabilização do Estado que são: soberania do poder judiciário, independência a magistratura, ausência de texto legal e a incontestabilidade da coisa julgada.

5.1.1 - A soberania do poder judiciário

A teoria a soberania do poder judiciário defende a tese da irresponsabilidade estatal pela atividade judiciária, pois a prestação jurisdicional é atribuição da soberania estatal. Esta tese era sustentada durante os regimes absolutistas, conforme já estudado anteriormente. O poder judiciário era intocável e se eximia dos danos praticados por seus agentes. Essa teoria era utilizada até meados do século XIX e se estendia a todos os poderes, não apenas ao judiciário.

Para os defensores desta tese, o judiciário quando exerce suas funções envolve a

soberania estatal, por isso não deve existir a obrigação de indenizar o que torna o poder judiciário irresponsável pelos prejuízos causados a terceiros, se colocando em uma posição superior ante aos administrados, e estando acima da lei.

A teoria da irresponsabilidade não resistiria diante da divisão dos poderes tendo em vista que a soberania é atributo do Estado e não dos seus poderes. A soberania estatal é exercida nos poderes do Estado dentro do limite constitucional estabelecido. Diante disso, Danielle Annoni define:

Soberania significa sem dúvida poder supremo, o que não implica em dizer poder absoluto ou não sujeito à ordem jurídica, como qualquer outra função social, a ideia de jurisdição como uma manifestação de soberania, mesmo que admitida, não desobrigaria o Estado do dever de indenizar terceiro pelos prejuízos oriundos de seus atos, nos termos da Constituição. (ANNONI, 2003, p. 68)³⁴

O poder judiciário não é soberano, assim como os demais poderes porque se submetem à Constituição Federal que em seu Art. 1º diz: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania", ou seja, não há que se aceitar a tese da soberania dos poderes. Em face do princípio da isonomia, se esta tese fosse aceita, a soberania de todos os poderes da União seria admitida, o que não é mais aceitável, tendo em vista que tal teoria está ultrapassada.

5.1.2 - A independência da magistratura

Para quem defende esta teoria, essa seria uma forma de proteção aos magistrados diante de ofensivas que possam vir a ocorrer devido ao seu cargo. A independência dos magistrados é fundamental para garantir a imparcialidade do juiz porque se o juiz tivesse a preocupação de julgar com a possibilidade de sofrer uma ação pela responsabilidade do Estado, não haveria a independência da magistratura.

Essa independência é extremamente importante, no entanto, não é absoluta porque o magistrado se submete a lei. O magistrado, devido à função que exerce, possui garantias para assegurar a independência e a imparcialidade. Devido a isso, muitos doutrinadores entendem

³⁴ ANNONI, Daniele. **A responsabilidade do estado pela demora na prestação jurisdicional**, 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 68.

que os magistrados possuem a irresponsabilidade do Estado por atos jurisdicionais. Esta teoria não merece prosperar, pois não tem fundamento já que se atuarem de acordo com a legislação, não acontecerá a responsabilização por parte deste perante a vítima já que não agiu com dolo ou culpa. Trata-se de uma garantia fundamental, porém, é um direito fundamental do cidadão ao amplo acesso à justiça e não do juiz. Neste sentido, Dalmo de Abreu Dalari:

Longe de ser um privilégio para os juízes, a independência da magistratura é necessária para o povo, que precisa de juízes imparciais para harmonização pacífica e justa dos conflitos de direitos. (...) Essa conjugação de perspectiva, que tem sido pouco ressaltada, torna conveniente e oportuna uma reflexão sobre esse ponto, não só para que fiquem claros os motivos pelos quais é necessária a magistratura independente, mas também que a alegação de falta de independência não seja usada como pretexto para isentar o poder judiciário de toda responsabilidade por suas próprias deficiências. (DALARI apud ANNONI, 2003, p. 69)³⁵

Diante disso, caso não ocorra dolo ou culpa, cabe ao Estado ser responsabilizado objetivamente, de acordo com a norma constitucional. No caso de existir a culpa e o dolo, o magistrado poderá ser responsabilizado por meio de ação intentada pelo lesado ou pelo Estado por meio de uma ação regressiva.

5.1.3 - A ausência de texto legal

Esta tese consiste em que não há normas legais para a responsabilização do magistrado por ato jurisdicional. O disposto na Constituição Federal é claro ao afirmar em seu §6º do artigo 37 que os agentes podem ser responsabilizados por seus atos danosos: As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”, razão pela qual tal tese não merece prosperar.

5.1.4 - Incontrastabilidade da coisa julgada

³⁵ DALARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 45. In: ANNONI, Daniele. **A responsabilidade do estado pela demora na prestação jurisdicional**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p.69.

Para seus adeptos, a sentença precedida da coisa julgada gera a presunção da verdade e a segurança jurídica e tem como preceito legal o inciso XXXVI do Art. 5º da CF que reza: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”

A coisa julgada torna a decisão imutável, ou seja, não admite ressarcimento dos danos diante dos prejuízos o que gera a segurança jurídica. Isso só serve para a sentença, não cabendo para as decisões interlocutórias. Para esta teoria, o Estado não poderia ser responsabilizado pelo dano causado e sim o magistrado pelos efeitos causados por seus atos.

De acordo com Danielle Annoni:

Inobstante, o argumento da inconstitucionalidade da coisa julgada falece diante do objetivo principal da responsabilização do Estado por atos jurisdicionais, qual seja – o dever de indenizar. Constituído o direito e imutável a coisa julgada, ainda resta ao prejudicado ver-se indenizado pelos danos que a atividade jurisdicional tenha lhe causado. Na impossibilidade do restabelecimento a situação ao *status quo* por ofender a segurança jurídica, materializada em sede de coisa julgada, cabe ao Estado indenizar o lesado pelos prejuízos que teve de suportar, decorrentes do ato jurisdicional injusto. (ANNONI, 2003, p. 72)³⁶

A responsabilização do Estado pela atividade jurisdicional não ofende a coisa julgada, porém este argumento não pode servir de base para a não responsabilização do Estado diante dos danos causados pela irresponsabilidade dos atos jurisdicionais. A sentença deve ser desfeita, se for o caso de o Estado-Juiz tiver errado ao julgar a causa. Desta forma, o estado deve ser responsabilizado no caso de coisa julgada de forma equivocada, bem como no caso da demora na prestação jurisdicional.

5.2 - TESES FAVORÁVEIS À RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO

Após a análise das teses contrárias à responsabilização do Estado, passa-se à análise das teses favoráveis à responsabilização do ente estatal pela demora da prestação jurisdicional.

5.2.1 Responsabilidade objetiva

³⁶ ANNONI, Daniele. **A responsabilidade do estado pela demora na prestação jurisdicional**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p.72.

Com o passar do tempo, tornou-se necessário ainda mais proteção aos administrados, pois aumentou a atuação do Estado evoluindo para a responsabilidade subjetiva do Estado.

Conforme define Celso Antônio Bandeira de Mello: “a responsabilidade objetiva é a obrigação de indenizar que incumbe a alguém em razão de um procedimento lícito ou ilícito que produziu uma lesão na esfera juridicamente protegida de outrem”.³⁷

Para sua comprovação é preciso que tenha uma relação causal entre o dano e o comportamento do agente público. A sua caracterização fica condicionada à três pressupostos: comprovação da conduta estatal, dano e o nexo de causalidade entre a conduta e o dano. Não há a necessidade de se demonstrar o dolo ou culpa, ou seja, o elemento subjetivo. O Estado deve indenizar os prejuízos causados aos particulares, em dinheiro, em razão de um procedimento lícito ou ilícito, ações ou omissões, comportamentos materiais ou jurídicos que tenha causado lesão na esfera juridicamente protegida de outrem quando imputadas aos agentes públicos no exercício de suas funções.

Primeiramente deve-se verificar a ocorrência do fato administrativo que consiste em qualquer conduta praticada pelo Estado: comissiva ou omissiva, legítima ou ilegítima, singular ou coletiva. O fato é considerado administrativo pela má escolha do agente (*culpa in eligendo*) ou pela má fiscalização de sua conduta (*culpa in vigilando*). Deve haver também a existência do dano, não importando a sua natureza (patrimonial ou moral). O lesado precisa provar o prejuízo ocasionado pelo dano. E por último deve-se provar o nexo de causalidade entre a conduta e o dano, ou seja, que o prejuízo foi causado por uma conduta da administração independente da comprovação de dolo ou culpa. Conforme ensina José dos Santos Carvalho Filho:

O nexo de causalidade é fator de fundamental importância para a atribuição de responsabilidade civil do Estado. O exame supérfluo e apressado de fatos causadores de danos a indivíduos tem levado alguns intérpretes à equivocada conclusão de responsabilidade civil do Estado. Para que se tenha uma análise absolutamente consentânea com o mandamento constitucional, é necessário que se verifique se realmente houve um fato administrativo (ou seja, um fato imputável à Administração), o dano da vítima e a certeza de que o dano proveio efetivamente daquele fato. Essa é a razão por que os estudiosos têm consignado, com inteira dose de acerto, que “a responsabilidade objetiva fixada pelo texto constitucional exige, como requisito para que o Estado responda pelo dano que lhe for imputado, a fixação do nexo causal entre o dano produzido e a atividade funcional desempenhada pelo agente estatal.” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 583)³⁸

³⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 1034.

³⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28 ed., São Paulo: Atlas, 2015, p. 583.

Um dos fundamentos dessa indenização é o princípio da legalidade, no caso de o administrador praticar condutas ilícitas. O princípio da isonomia é um dos principais fundamentos da responsabilidade civil na teoria objetiva. Algumas situações estatais lícitas podem beneficiar a coletividade, porém prejudicar determinadas pessoas, como por exemplo, a construção de um presídio. A sociedade será beneficiada, porém os moradores de seu entorno terão seus imóveis desvalorizados. Esse fato viola o princípio da isonomia e, portanto, devem-se indenizar os prejuízos sofridos por este particular.

5.2.2 - Aplicação da teoria do risco aos atos omissivos e comissivos e a responsabilidade subjetiva

A teoria do risco administrativo é a regra prevista no art. 37§6º, da CF/88:” as pessoas jurídicas de direito público e as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público respondem pelos atos através dos quais seus agentes, nessa qualidade, causaram prejuízos a terceiros.”

De acordo com a teoria do risco administrativo, o dever de indenizar existe pelo simples fato de o Estado causar à vítima um dano independente de o agente ter agido com dolo ou culpa. Hely Lopes Meirelles comenta acerca do tema:

Aqui não se cogita a culpa da Administração ou de seus agentes, bastando que a vítima demonstre o fato danoso e injusto ocasionado por ação ou omissão do Poder Público. Tal teoria, como o nome está a indicar, baseia-se no risco que a atividade pública gera para os administrados e na possibilidade de acarretar dano a certos membros da comunidade, impondo-lhes um ônus não suportado pelos demais. Para compensar essa desigualdade individual, criada pela própria Administração, todos os outros componentes da coletividade devem concorrer para a reparação do ano, através do erário, representado pela Fazenda Pública. O risco e a solidariedade social são, pois, os suportes dessa doutrina,⁴ que, por sua objetividade e partilha dos encargos, conduz à mais perfeita justiça distributiva, razão pela qual tem merecido o acolhimento dos Estados modernos, inclusive o Brasil, que a consagrou pela primeira vez no art. 194 da CF/46. (MEIRELLES, 2015, p 764)³⁹

A teoria do risco administrativo consiste em ressarcir toda a lesão sofrida pelo particular em decorrência do dano causado independente de comprovação de dolo ou culpa do agente estatal. O risco causado pela atividade administrativa exercida gera uma responsabilidade.

³⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 41 ed., São Paulo: Malheiros, 2015, p. 764.

Esta teoria não se confunde com a teoria do risco integral que consiste em que o Estado tem a obrigação de indenizar os danos causados ao particular mesmo que casos em que haja a presença das excludentes de ilicitude (culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro e caso fortuito e força maior). Há a obrigação de indenizar mesmo que o dano não decorra da atividade exercida pelo Estado, já que não se admite nenhuma excludente. Sérgio Cavaliere Filho exemplifica “...É o que ocorre, por exemplo, no caso de acidente de trabalho, em que a indenização é devida mesmo que o acidente tenha decorrido de culpa exclusiva da vítima ou caso fortuito.”⁴⁰

Há uma divergência doutrinária quanto a responsabilização do Estado por ato de seus agentes pela teoria do risco. Alguns doutrinadores entendem que há uma diferença entre os atos comissivos e atos omissivos praticados pelo poder público e que a aplicação da teoria do risco se aplica apenas nos atos comissivos que pelas ações de seus agentes ocasionarem algum dano, não se aplicando aos atos omissivos, aos quais se aplicaria a responsabilidade subjetiva.

Os atos comissivos consistem no fazer da ação estatal. Se sujeita à responsabilidade objetiva, ou seja, não é preciso a demonstração de dolo ou culpa e tem o dever de indenizar nos comportamentos lícitos e ilícitos do Estado. Quando são lícitos, ferem o princípio da isonomia, devendo o particular ser indenizado devido a ação estatal. Nesse caso tem-se como exemplos: desvalorização de um imóvel devido a construção de cemitério, requisição de veículo para perseguição de bandidos, dentre outros. Quando são ilícitos, o dever de responsabilização é mais evidente, fundamentando-se no princípio da legalidade e é reconhecido nos atos materiais e jurídicos. Como por exemplo, o dano causado por espancamento de um presidiário.

Os atos omissivos consistem no não fazer da ação estatal, hoje entendido pela doutrina majoritária que se trata de responsabilidade subjetiva, ou seja, dependem de comprovação de dolo ou culpa para a indenização devida decorrente do dano causado. Admite-se a aplicação da culpa anônima. Essa afirmação tomou força em razão do Art. 37§ 6º da CF/88 que afirmou a responsabilidade objetiva quanto aos atos dos agentes estatais. Celso Antônio Bandeira de Mello é um dos doutrinadores que entendem que se aplica a responsabilidade subjetiva aos atos omissivos:

Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente

⁴⁰ CAVALIEIRI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 11 ed., São Paulo: Atlas, 2014.

se ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo. Deveras, caso o Poder Público não estivesse obrigado a impedir o acontecimento danoso, faltaria razão para impor-lhe o encargo de suportar patrimonialmente as conseqüências da lesão. Logo, a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento ilícito. E, sendo responsabilidade por ilícito, é necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta ilícita do Estado (embora o particular possa haver) que não seja proveniente de negligência, imprudência ou imperícia (culpa) ou, então, deliberado propósito de violar a norma que o constituía em dada obrigação (dolo). Culpa e dolo são justamente as modalidades e responsabilidade subjetiva. (CELSONO, 2015, p. 1041)⁴¹

Se o caso for demora da prestação jurisdicional, nada mais é que uma omissão do Estado, pois o mesmo não assegura o devido aparelhamento à administração da justiça que deveria garantir o serviço público essencial. Por esse motivo, essa demora torna-se um serviço público imperfeito, que se enquadra na tese da culpa anônima do serviço, pois funciona de forma defeituosa ou tardia. Neste caso, aplica-se a responsabilidade subjetiva.

Para Bandeira de Mello, nos casos de atos omissos, o Estado não se comporta como autor o dano. Sua omissão ou deficiência era uma condição do dano e não a causa, ou seja, um evento que não ocorreu, mas se tivesse ocorrido o Estado teria evitado o resultado. O Estado só deve responder pelos danos que não causou caso estivesse obrigado a impedi-lo.⁴²

A doutrina mais recente entende que se o Estado tiver o dever legal de atuar e de prestar determinado serviço, uma atividade essencial do Estado, e não o faz, a responsabilidade aplicada será a objetiva de acordo com o texto constitucional. Diante da quantidade de danos ocorridos em razão da omissão do poder público, a jurisprudência vem aplicando a responsabilidade objetiva nos casos em que o Estado tem a obrigação de agir para evitar o dano. Danielle Annoni exemplifica bem a situação descrita:

É o caso, por exemplo de uma construção(ou manutenção) de via pública, em que a Administração tem o dever de sinalizar obras. Não é preciso que alguém esteja, de fato, prestes a sofrer uma lesão (no caso, um acidente) pela ausência de sinalização, porque as circunstâncias postas já caracterizam perigo iminente. A Administração assumiu o risco de indenizar o lesado, caso algo venha a lhe ocorrer em decorrência da omissão estatal, mesmo o dano ainda sendo uma possibilidade. Isto porque, é perfeitamente previsível que acidentes aconteçam em via pública em obras não devidamente sinalizada. Trata-se, portanto, da aplicação clara da teoria do risco administrativo. (ANNONI, 2003, p.45)⁴³

⁴¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 1041.

⁴² Ibid. p. 1043.

⁴³ ANNONI, Daniele. **A responsabilidade do estado pela demora na prestação jurisdicional**, 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p.45.

Diante disso, a responsabilidade objetiva do Estado é uma regra para amparar o administrado, buscando seus fundamentos na justiça social para que as dificuldades da vítima diminuam quando for prejudicado por alguma conduta de um agente. Conclui-se que em relação aos atos omissivos e comissivos a responsabilidade será a objetiva. Agora se for caso de omissão genérica e falta de serviço, o Estado responderá subjetivamente.

6 - A RESPONSABILIDADE DOS AGENTES DA JUSTIÇA

6.1 - RESPONSABILIDADE DO MAGISTRADO

A atuação do Estado se dá por meio de seus agentes. O juiz é um agente público que possui atribuições jurisdicionais e poderes de acordo com a função que exerce. Dessa forma, o mesmo se inclui no art. 37§6º da CF e está submetido à lei, bem como ao art. 143 do Código de Processo Civil:

Art. 143. O juiz responderá, civil e regressivamente, por perdas e danos quando: I - no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude; II - recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deva ordenar de ofício ou a requerimento da parte. Parágrafo único. As hipóteses previstas no inciso II somente serão verificadas depois que a parte requerer ao juiz que determine a providência e o requerimento não for apreciado no prazo de 10 (dez) dias.⁴⁴

E o art. 49 da lei orgânica da magistratura que segue:

Art. 49 - Responderá por perdas e danos o magistrado, quando: I - no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude; II - recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deva ordenar o ofício, ou a requerimento das partes. Parágrafo único - Reputar-se-ão verificadas as hipóteses previstas no inciso II somente depois que a parte, por intermédio do Escrivão, requerer ao magistrado que determine a providência, e este não lhe atender o pedido dentro de dez dias.⁴⁵

Para que qualquer providência contra o magistrado seja cumprida, há a necessidade do impulso das partes e da intervenção do escrivão pra requerer ao magistrado providências para sanar tal demora. Tendo em vista o disposto no Art.37§6º das CF, cabe ao Estado responder pelos danos causados por decisões judiciais. E no mesmo sentido, Layana Alencar, Hérika Maia e Hallana Justino citam em seu artigo as lições de Levenhagen (1996, p. 148) ao

⁴⁴ BRASIL. Lei 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Disponível na internet em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acessado em 20-08-2016.

⁴⁵ BRASIL. Lei orgânica da magistratura nacional. **Lei complementar** nº 35, de 14 de março de 1979. Disponível na internet. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm. Acessado em: 20-08-2016.

confirmar a responsabilidade do juiz:

“Não será porque ao juiz tenha sido conferida ampla liberdade na condução do processo ou porque se lhe assegure o livre convencimento na interpretação das provas, que se lhe vá reconhecer também impunidade quando tenha agido por desídia, dolo, fraude ou omissão no desempenho de suas funções. Justamente por isso, o Código condiciona aquela liberdade à obrigação de agir de maneira a assegurar andamento rápido ao processo e sem causar prejuízo às partes. Em consequência, nos termos do artigo 133 em estudo, o juiz que proceder com dolo ou fraude e que recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deva tomar de ofício, ou a requerimento das partes, responderá por perdas e danos” (LEVENHAGEN, 1996, p.148 apud ALENCAR; MAIA; JUSTINO, 2013)⁴⁶

Essa independência do magistrado o diferencia dos demais agentes, mas não deixa de ser um agente estatal devendo haver a hipótese de ser responsabilizado por meio de ação regressiva e ao Estado se responsabilizar objetivamente pelos danos causados. Cabe ao magistrado reprimir os atos protelatórios nos processo, fiscalizar os atos jurisdicionais para que levem a rápida solução dos litígios para permitir uma prestação da tutela jurisdicional mais célere e efetiva,finalizando o processo com um desfecho justo e proveitoso para as partes. A garantia constitucional à razoável duração do processo gerou a obrigação o Estado de fornecer seu serviço judiciário aos seus administrados de maneira eficiente e sem demoras injustificadas.

Esse dever de celeridade e efetividade é descumprido pelo juiz por diversas vezes e contribui para a morosidade processual e, nesse sentido, o inciso II do art. 143 do CPC escreve os atos do juiz que levam o processo a maiores delongas, por ausência de cumprimento das providências judiciais necessárias ao prosseguimento regular do processo.⁴⁷

Costa Machado explica em sua obra, a diferença entre recusar e retardamento, citados no texto da Lei orgânica como:

Recusar significa o indeferimento de medidas inequivocamente cabíveis e pertinentes. Omissão deve ser entendida como a não-prática de atos de ofício indiscutivelmente exigidos pela lei. Retardamento é sinônimo de procrastinação de atos pela prática de outros absolutamente inúteis ou desnecessários. (MACHADO,

⁴⁶ LEVENHAGEN, 1996, p. 148 In: ALENCAR, L. Dantas de; MAIA, H. Linhares; JUSTINO, H. Garrido. **A responsabilidade pessoal do juiz pela morosidade da prestação jurisdicional**. Polêmica, 12, mar. 2013. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/polemica/article/view/5301/3903>. Acessado em: 17-08-2016

⁴⁷ ALENCAR, L. Dantas de; MAIA, H. Linhares; JUSTINO, H. Garrido. **A responsabilidade pessoal do juiz pela morosidade da prestação jurisdicional**. Polêmica, 12, mar. 2013. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/polemica/article/view/5301/3903>. Acessado em: 17-08-2016.

2008, p. 127)⁴⁸

Para a adequada análise da norma, é necessário que se saiba o significado dos termos citados no Artigo para o melhor entendimento do objetivo do legislador ao incluir as três condutas negativas do magistrado, que pode ocasionar uma possível reparação dos danos.

Em relação à recusa, o juiz não pode se recusar a realizar providências, quer sejam de ofício ou a requerimento das partes. Ao negar a realização de tais medidas, o magistrado estará tornando o processo mais lento, atrasando a prestação jurisdicional. Pela omissão, o magistrado deixa de aplicar uma norma que deveria ser obrigatória e por isso se torna ato ilegal. A omissão consiste na falta de realização dos atos processuais por desídia do magistrado, e por isto os atos não praticados são os que o juiz deveria de ofício realizar. No retardamento do feito, o juiz pratica providências que desnecessárias ao processo, o que causa a perda de tempo e fere o princípio da razoável duração do processo. Ao invés de realizar as providências que tornariam o processo mais eficiente, o juiz passa a realizar providências que de nada servirão, completamente desnecessárias, procrastinando, atrasando a realização de atos realmente importantes para a adequada prestação jurisdicional, de forma justa e célere e o juiz quando recusa, omite ou retarda o andamento processual gera a demora excessiva ao descumprir as normas que por ele deveriam ser aplicadas.

A norma menciona uma possível responsabilidade do juiz com uma ação por perdas e ao proceder com uma das condutas descritas, porém se houver um justo motivo não será cabível tal responsabilização. Desta forma, pelo justo motivo o magistrado prova que deixou de cumprir os seus atos por questões alheias a sua vontade, pelas quais não deu causa.⁴⁹

6.2 - RESPONSABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Agente público “é todo aquele incumbido da realização de algum serviço público, em caráter permanente ou transitório.”⁵⁰ O art. 37§ 6º da CF incluiu todos os trabalhadores que atuam no Estado neste sentido amplo de agente.

Os agentes públicos estão sujeitos a responsabilidade subjetiva e responderão

⁴⁸ MACHADO, A.C.C. **Código de processo civil interpretado: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo**. 7 ed. rev. e atual. Barueri, SP: Manole, 2008, p. 127.

⁴⁹ ALENCAR, L. Dantas de; MAIA, H. Linhares; JUSTINO, H. Garrido. **A responsabilidade pessoal do juiz pela morosidade da prestação jurisdicional**. Polêmica, 12, mar. 2013. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/polemica/article/view/5301/3903>. Acessado em: 17-08-2016.

⁵⁰ CAVALIEIRI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 11 ed., São Paulo: Atlas, 2014, p. 296.

civilmente por danos causados a terceiros desde que se comprove o nexo causal mediante culpa ou dolo. A parte final do art. 37 da Constituição Federal afirma que ao Estado é assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. Desta forma, o agente que ocasionou o dano será responsabilizado por meio de ação penal e a ação civil regressiva e, havendo julgamento penal, poderão ocorrer quatro hipóteses, a citar: sua condenação criminal; absolvição pela negativa de autoria ou do fato; absolvição por ausência de culpabilidade penal; absolvição por insuficiência de provas ou por outros motivos.⁵¹

A expressão “Servidores Públicos” utilizada pela Constituição Federal/88 serve para designar as pessoas que prestam serviços, com vínculo empregatício, à Administração Pública direta, autarquias e fundações públicas.

José dos Santos Carvalho Filho conceitua:

São denominados por uns de agentes administrativos, mas a expressão não é adequada, porque diz menos do que o sentido que se deve emprestar à expressão servidores públicos. Na realidade, existem muitos servidores públicos que desempenham funções diversas da função administrativa o Estado. Por outros, são denominados de funcionários públicos, expressão também inadequada, já que além de banida da Constituição, tem sentido mais restrito do que a de servidores públicos, e isso porque, na verdade, eram assim considerados apenas os servidores estatutários que integravam a estrutura dos entes federativos (administração direta), o que indica que se tratava de uma categoria de servidores públicos. Estes, por sua vez, integram a administração direta, as autarquias e as fundações públicas autárquicas, sob qualquer regime funcional. O certo é que tais agentes se vinculam ao Estado por uma relação permanente de trabalho e recebem, a cada período de trabalho a sua correspondente remuneração. São, na verdade, profissionais da função pública. Como a relação jurídica que o vincula ao Estado apresenta certas peculiaridades e ainda porque é o estudo de seu regime jurídico o objeto deste capítulo, vamos deter-nos sobre essa análise em tópico específico mais adiante. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 615)⁵²

Os servidores públicos durante o exercício de suas funções poderão cometer infrações de ordem administrativa, civil ou criminal e que deverão se submeter à responsabilização administrativa e perante a Justiça Comum. A violação de normas internas da Administração pelo servidor público, que é regido por estatuto próprio, gera a responsabilidade administrativa, estando sujeito a punição. A falta funcional gera um ilícito administrativo, que pode ter sido causado por uma ação ou omissão, culpa ou dolo. Sendo assim, cumpre a Administração o dever de instaurar o procedimento adequado a esse fim, sempre assegurando

⁵¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 41 ed., São Paulo: Malheiros, 2015, p. 775.

⁵² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28 ed., São Paulo: Atlas, 2015, p. 615.

ao servidor o contraditório e a ampla defesa garantido no texto constitucional.

Há uma divergência doutrinária em relação a cobrar a responsabilidade do servidor público, se a ação deverá ser intentada contra o Estado, contra o agente público ou contra ambos, de forma solidária.⁵³

Para Diógenes Gasparini:

Nesse passo, a melhor doutrina ensina que a ação de indenização deve ser ajuizada contra o Estado, pois este tem responsabilidade objetiva, devendo a Administração, posteriormente proceder à responsabilização do servidor através da ação regressiva, com o fito de reaver o que desembolsou para pagar a indenização, cobrando essa dívida do servidor público que causou diretamente o dano, desde que tenha agido com dolo ou culpa ao exercer suas funções. (GASPARINI, 2008, p. 1039)⁵⁴

Assim, o Estado responde objetivamente em virtude de atos ou comportamento lícitos ou ilícitos que ocasionarem danos causados por seus agentes, ainda que seja cometido por um ato ilícito.

6.3 - DIREITO DE REGRESSO

Para o ingresso com a ação regressiva há a necessidade de comprovação de dois requisitos: Primeiro que a administração tenha sido condenada a indenizar a vítima pelos danos sofridos, segundo que comprove a culpa ou dolo do agente público pelo prejuízo causado. Para a responsabilização do agente é necessário que se comprove a culpa, pois esta responsabilidade é subjetiva.⁵⁵

As pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado prestadoras de serviço público respondem pelos atos ou omissões imputados aos agentes. Quando a Administração responde, ela representa a sociedade, ou seja, o agente causador do dano deverá ressarcir o erário na mesma proporção da condenação sofrida na ação de ressarcimento. A ação regressiva é uma medida de moralidade e justiça.⁵⁶

Sobre a ação regressiva, comenta Fernanda Marinela:

⁵³ GUIDA, Denise Lima. A responsabilidade dos servidores públicos numa análise das teorias publicistas da responsabilidade civil do estado. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n. 127, ago 2014. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15099&revista_caderno=4. Acessado em: 21-08-2016

⁵⁴ GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 1039.

⁵⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 41 ed., São Paulo: Malheiros, 2015, p. 775.

⁵⁶ EBLING, Cláudia Marlise da Silva Alberton. **O princípio da razoável duração do processo sob o enfoque da jurisdição, do tempo e do processo**. Teresina: Revista Jus Navigandi, ano 11, n. 1031, 28 abr. 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/8304>. Acessado em: 21-08-2016.

Infelizmente, hoje, no Brasil, poucas ações de regresso são ajuizadas. Isso ocorre, antes de tudo, em face do corporativismo que existe entre os servidores, admitindo inclusive, em algumas circunstâncias, a complacência e, nas situações mais graves; até conivência, muitas vezes, presente dentro da administração pública. Um outro obstáculo para a ação de regresso é a situação desconfortável em que o Estado se coloca, porque, primeiro, na ação ajuizada pela vítima, defendeu de forma incisiva a ausência de nexos de causalidade e a conduta do servidor por ele considerada impecável. Agora, na tentativa de resgatar os prejuízos que teve na condenação da primeira ação, terá de alegar exatamente o contrário. Isso com certeza compromete e credibilidade das palavras do Estado e inibe a ação de regresso. (MARINELA, 2015, p. 977)⁵⁷

A ação regressiva, por ser uma ação civil destinada à reparação patrimonial, ela se transmite aos herdeiros do servidor e é possível ingressar com a ação ainda que o servidor não esteja no cargo ou na função devido à, o aposentadoria, exoneração, disponibilidade ou demissão.

6.4 - DENUNCIÇÃO À LIDE

Para fins de restituição do valor utilizado para a reparação de danos, o Estado também dispõe da denúncia à lide, conforme disposto no art. 125 do Código de Processo Civil:

É admissível a denúncia da lide, promovida por qualquer das partes: I - ao alienante imediato, no processo relativo à coisa cujo domínio foi transferido ao denunciante, a fim de que possa exercer os direitos que da evicção lhe resultam; II - àquele que estiver obrigado, por lei ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo de quem for vencido no processo. § 1º O direito regressivo será exercido por ação autônoma quando a denúncia da lide for indeferida, deixar de ser promovida ou não for permitida.⁵⁸

Denúnciação da lide é uma forma de intervenção de terceiros e ocorre quando autor ou réu de uma ação chamar um terceiro ao processo, chamado de denunciado. Neste caso o Estado (denunciante) chamaria o agente público que causou o dano para que este pague à vítima a quantia que pagaria em caso de condenação.⁵⁹

No mesmo sentido, Luiz Guilherme Marinoni:

⁵⁷ MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 9 ed., São Paulo: Saraiva, 2015, p. 977.

⁵⁸ BRASIL. Lei 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Disponível na internet em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acessado em: 20-08-2016.

⁵⁹ Ibid. , p. 978.

Também este é o caso da responsabilidade subsidiária, mantida pelo servidor público em relação à responsabilidade objetiva pelos danos causados pela execução do serviço público (Art.37,§6º, da CF). Particularmente, em relação a esse caso discute-se sobre a possibilidade ou não da efetivação da denúncia. Há quem sustente que não é possível a denúncia por conta da intromissão, no processo, de argumento novo, não presente na demanda original -afinal, a responsabilidade do Estado é objetiva (independe de dolo ou culpa), enquanto a do servidor é subjetiva dependendo da avaliação de culpa deste - , o que viria a prejudicar a aceleração processual, decorrente da exclusão da matéria “culpa” desse processo. Hoje, porém, prepondera a orientação no sentido do cabimento da denúncia, mormente considerando que está em jogo o patrimônio público, que, como elemento indisponível pertencente a toda coletividade, depende de mais pronta integração. (MARINONI, 2007)⁶⁰

A doutrina majoritária entende que não é possível chamar a lide o agente, pois isso geraria uma ampliação subjetiva o mérito da ação e causaria uma demora na prestação jurisdicional. Neste tipo de ação seriam irrelevantes a culpa ou o dolo para a indenização ao lesado. Será apreciado no mérito da ação a conduta do agente, o dano causado e o nexo causal. As alegações de defesa o ente público serão incompatíveis para justificar a denúncia à lide do agente, pois os argumentos para tanto seriam o dolo ou culpa o agente. Essa alegação já gera um reconhecimento da responsabilização estatal pelos danos causados.⁶¹

Neste sentido, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino seguem a doutrina majoritária:

Percebe-se que, se fosse cabível a denúncia da lide ao agente público pela Administração, haveria inegável prejuízo para o particular que sofreu o dano, porque seria retardado o reconhecimento do seu direito a reparação. Com efeito, a Administração será condenada a indenizar o particular que sofreu o dano com base na responsabilidade objetiva. Diferentemente, se tivesse que ser discutida, na mesma ação de indenização, eventual responsabilidade do agente perante a Administração – o agente está sujeito a responsabilidade subjetiva na modalidade culpa comum -, ficaria o litígio na dependência da demonstração, pela Administração, de que o agente atuou com dolo ou culpa, discussão que nenhum interesse tem para o particular que sofreu o dano, e só lhe causaria transtorno, por atrasar a solução final do litígio (o único interesse do particular que sofreu o dano é que a Administração seja condenada a indenizá-lo; é totalmente irrelevante, para ele, a relação entre a Administração e o seu agente). Enfim, o ingresso do agente no litígio traria injustificado retardamento à reparação do dano à vítima, que, como vimos, não depende da comprovação de dolo ou culpa do agente para ter direito à indenização. (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p.877)⁶²

O STJ vem admitindo a denúncia à lide do agente público com base na celeridade, economia processual e eficiência. Caso o ente público não utilize da intervenção de terceiro,

⁶⁰ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de processo civil: Processo e conhecimento**, vol. 2, Processo de conhecimento. 6.ed. São Paulo: RT, 2007.

⁶¹ CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 2 ed. Bahia: Juspodivm, 2015, p. 343.

⁶² ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 23. ed. rev. atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense; Sao Paulo: Método. 2015, p. 877.

pode cobrar seu agente através da ação de regresso. Segue o julgado o STJ sobre o tema:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO. REGIMENTAL. INDENIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL. DENUNCIÇÃO À LIDE DE SERVIDOR DO RECORRENTE. Desnecessidade, em face dos princípios da economia e celeridade processuais. Ação regressiva garantida. Precedentes. 1. Agravo regimental contra decisão que negou seguimento ao especial do agravante. 2. O acórdão a quo indeferiu a denúncia da lide em ação de indenização por danos morais e materiais em virtude de morte por atropelamento da filha da recorrida. 3. A responsabilidade pelos atos dos servidores públicos quando em serviço ativo é imputada ao poder público do qual são agentes, dado o princípio da despersonalização dos atos administrativos. Tem-se, pois, por incabível a denúncia à lide, uma vez que, sendo a responsabilidade do recorrente objetiva, independe da aferição de existência de culpa ou não, por parte de seus agentes. 4. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça envereda no sentido de que, “embora cabível e até mesmo recomendável a denúncia à lide de servidor público causador de dano decorrente de acidente de veículo, uma vez indeferido tal pedido, injustificável se torna, em sede de recurso especial, a anulação do processo para conversão do rito sumário em ordinário e admissão da denúncia, em atenção aos princípios da economia e celeridade processuais” (REsp nº 197374/MG, Rel. Min. Garcia Vieira), além de que, “em nome da celeridade e da economia processual, admite-se e se recomenda que o servidor público, causador do acidente, integre, desde logo, a relação processual. Entretanto, o indeferimento da denúncia da lide não justifica a anulação do processo” (REsp nº 165411/ES, Rel. Min. Garcia Vieira) e, por fim, que “os princípios da economia e da celeridade podem justificar a não anulação parcial do processo onde indevidamente não se admitiu denúncia da lide (CPC, art. 70, III), ressalvado ao denunciante postular seus eventuais interesses na via autônoma.” (REsp nº 11599/RJ, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira). 5. Precedentes das 1ª, 2ª, 3ª e 4ª Turmas desta Corte Superior. 6. Agravo regimental não provido. (AgRg no REsp 631.723/CE, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, DJ 13.9.04). AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2004/0021185-1/DJ 13/09/2004, p.184.⁶³

⁶³ BRASIL. STJ - Agravo Regimental no Recurso Especial : AgRg no REsp 631723 CE 2004/0021185-1 Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJ 13.9.04). p.184, Disponível na Internet em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/166609/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-631723-ce-2004-0021185-1>. Acesso em 20-08-2016.

7 - CONCLUSÃO

Diante do exposto, é possível concluir que apesar da responsabilidade ser discutida há muito tempo, desde a época em que a teoria adotada era a da irresponsabilidade total do Estado durante os regimes absolutistas, essa discussão está bem distante de um fim, tendo em vista a quantidade de teses contrárias e divergências doutrinárias sobre o tema, sobretudo sobre a responsabilidade Civil do Estado relacionado à demora da prestação jurisdicional.

Algumas considerações acerca o estudo realizado merecem ser destacadas, como por exemplo, que a atividade jurisdicional é essencial ao Estado e que o Estado é responsável pelos danos causados por seus agentes inclusive os magistrados. O texto constitucional garante a responsabilidade objetiva por parte do Estado, podendo acionar posteriormente seus agentes por meio da ação de regresso na proporção da condenação.

Cabe ao Estado democrático de direito zelar pela sociedade buscando o equilíbrio e a harmonia social, bem como a garantia de seus direitos fundamentais. Dentre esses direitos, se inclui o acesso à justiça. Para que o jurisdicionado tenha o amplo acesso à justiça, há a necessidade da duração do processo em um prazo razoável para as partes envolvidas, o cerne desse estudo.

A responsabilidade civil do Estado é uma grande conquista da sociedade que passou por um longo período de evolução e que até hoje existe resistência em indenizar sobre os danos causados pelo judiciário, em especial pelos danos causados pelos magistrados, existindo inclusive uma tese a esse respeito, conforme foi visto.

Cabe ao poder judiciário promover uma prestação jurisdicional, célere, justa e eficiente, buscando sempre a justiça e para isso há a necessidade de uma estrutura adequada para que esses objetivos sejam alcançados. Sem esses requisitos o processo não finalizará em um prazo razoável e causará danos, por vezes irreversíveis às partes, gerando o dever de ressarcimento indenizatório por parte do Estado devido aos prejuízos causados aos envolvidos.

Para obter este resultado, cabe ao Estado rever as leis, investir em aparelhagem adequada no judiciário brasileiro, diminuir toda a formalidade e burocracia em excesso,

contratação de novos servidores e magistrados proporcionalmente a demanda existente, investir na infra estrutura e também minimizar a quantidade de processos paralisados nos cartórios etc. Essas são só algumas prováveis causas abordadas neste trabalho que contribuem com a morosidade processual

Desta forma, é inaceitável que nos dias de hoje seja aceitável a tese da irresponsabilidade estatal, pois viola totalmente o texto constitucional que garante ao jurisdicionado a responsabilização objetivas pelos danos causados pelo Estado. A responsabilização o Estado pela demora da prestação jurisdicional é um instrumento de proteção aos direitos humanos, prevalecendo diante dos interesses do Poder público. O dever do Estado de indenizar o prejudicado pela defeituosa prestação jurisdicional é uma forma de assegurar ao cidadão o reconhecimento do direito à justiça.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, L. Dantas de; MAIA, H. Linhares; JUSTINO, H. Garrido. **A responsabilidade pessoal do juiz pela morosidade da prestação jurisdicional**. Polêmica, 12, mar. 2013. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/polemica/article/view/5301/3903>. Acessado em: 17-08-2016.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 23. ed. rev. atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense; Sao Paulo: Método. 2015.

ANNONI, Daniele. **A responsabilidade do estado pela demora na prestação jurisdicional**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

_____. **O direito humano de acesso à justiça em um prazo razoável**. Tese (doutorado). UFSC: Florianópolis, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/89512/237029.pdf?sequence=1>. Acessado em: 10-08-2016.

_____. **Responsabilidade do estado pela não razoável duração do processo**. 1 ed. 1. Reimp. Curitiba: Juruá, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20-08-2016.

BRASIL. STJ - **Ementa: Responsabilidade civil e processual civil**. Recurso especial não conhecido (Resp 904.127/RS, STJ – Terceira turma, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgamento 18.09.2008.Dje03.10.2008). Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/848456/recurso-especial-resp-904127-rs-2006-0258006-6/inteiro-teor-12769402>. Acessado em: 10-08-2016.

BRASIL. **Lei orgânica da magistratura nacional. Lei complementar nº 35, de 14 de março de 1979**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm. Acessado em: 20-08-2016.

BRASIL. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acessado em: 20-08-2016.

BRASIL. STJ - **Agravo Regimental no Recurso Especial : AgRg no REsp 631723 CE 2004/0021185-1** Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJ 13.9.04). p.184, Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/166609/agravo-regimental-no-recurso->

especial-agrg-no-resp-631723-ce-2004-0021185-1. Acessado em: 20-08-2016.

BRASIL. STF - Recurso extraordinário: RE 591874 MS - **Ementa Constitucional, responsabilidade do Estado. Art.37,§6º, da Constituição.** Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento 26.08.09,Dje 17.12.2009). Disponível em: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14711954/recurso-extraordinario-re-591874-ms>. Acessado em: 10-08-2016.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do estado.** 4 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

CARVALHO, Fabiano. Garantia da razoável duração do processo. In: WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (coord.). **Reforma do judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a ec.n.45/2004.** São Paulo: Editora RT, 2005, p. 218.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 28 ed., São Paulo: Atlas, 2015

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo.** 2 ed., Bahia: Juspodivm, 2015.

CAVALIEIRI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil.** 11 ed., São Paulo: Atlas, 2014.

CURY, César Felipe. **Novos tempos na justiça.** Rio de Janeiro: Revista Emerj, v.18, n70, p. 51, set-out 2015.

DALARI, Dalmo de Abreu. O poder dos juízes. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 45. In: ANNONI, Daniele. **A responsabilidade do estado pela demora na prestação jurisdicional.** 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p.69.

DAMIAN, Karine. **Responsabilidade Civil - Nexo de Causalidade e Excludentes.** Juiz de Fora: Universo Jurídico, ano XI, 22 de jul. de 2009. Disponível em: http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/6414/responsabilidade_civil_nexo_de_causalidade_e_excludentes . Acessado em: 18-08-2016.

DINIZ, Danielle Alheiros. **Responsabilidade civil do Estado pela morosidade na prestação jurisdicional.** Teresina: Revista Jus Navigandi, ano 10, n. 563, 21 jan. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6205>. Acessado em: 10-08-2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 28 ed., São Paulo: Atlas, 2015.

EBLING, Cláudia Marlise da Silva Alberton. **O princípio da razoável duração do processo sob o enfoque da jurisdição, do tempo e do processo.** Teresina: Revista Jus Navigandi, ano 11, n. 1031, 28 abr. 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/8304>. Acessado em: 21-08-2016.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo.** 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GUIDA, Denise Lima. A responsabilidade dos servidores públicos numa análise das teorias publicistas da responsabilidade civil do estado. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n. 127, ago 2014. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15099&revista_caderno=4. Acessado em: 20-08-2016.

HASSE, DJONATAN. **Garantia constitucional do acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional**. Disponível em: <http://djonatanh01.jusbrasil.com.br/artigos/111943370/garantia-constitucional-do-acesso-a-justica-e-a-efetividade-da-tutela-jurisdicional>. Acessado em: 21-08-2016.

LEVENHAGEN, 1996, p. 148 In: ALENCAR, L. Dantas de; MAIA, H. Linhares; JUSTINO, H. Garrido. **A responsabilidade pessoal do juiz pela morosidade da prestação jurisdicional**. Polêmica, 12, mar. 2013. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/polemica/article/view/5301/3903>. Acessado em: 17-08-2016.

MACHADO, A.C.C. **Código de processo civil interpretado: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo**. 7 ed. rev. e atual. Barueri, SP: Manole, 2008, p. 127.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 9 ed., São Paulo: Saraiva, 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de processo civil: Processo e conhecimento**, vol. 2, Processo de conhecimento. 6.ed. São Paulo: RT, 2007.

MAYKOT, Lucas. **Responsabilidade civil o Estado pela demora na prestação jurisdicional**. Monografia. São José: Univali. São José, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 41 ed., São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MURTA, Amanda Cristina Mafia. **As causas excludentes da responsabilidade civil do estado e o direito de regresso**. Disponível em: http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=13377. Acessado em: 10-08-2016

NORONHA, Fernando. Direito das obrigações v.2., s/d, obra em curso de redação. In: ANNONI, Daniele. **A responsabilidade do estado pela demora na prestação jurisdicional**, 1. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p.103.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Nexo causal e excludentes da responsabilidade extracontratual do Estado. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 53, maio 2008. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2635. Acessado em: 08-08-2016.

SARTURI, Claudia Adrielle. **Ação regressiva - poder-dever da Administração**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 20 nov. 2014. Disponível em:

<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.50726&seo=1>. Acessado em: 17-08-2016.

SERRANO JÚNIOR, Odoné. **Responsabilidade Civil do Estado pelo mau funcionamento dos serviços judiciários**. São Paulo: RT, vol. 746-dez./1997.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência**. 7 ed.. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.