



DEPARTAMENTO DE DIREITO
MESTRADO EM DIREITO
ESPECIALIDADE EM CIÊNCIAS JURÍDICAS
UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA
“LUÍS DE CAMÕES”

**A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO
ESTADO PELA MOROSIDADE PROCESSUAL E O DIREITO
A UMA DECISÃO EM PRAZO RAZOÁVEL
(PORTUGAL - BRASIL)**

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Direito

Autora: Maria Rita Manzarra de Moura Garcia

Orientador: Professor Doutor Ricardo Lopes Dinis Pedro

Número da candidata: 30002041

Outubro de 2021

Lisboa

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo explorar a responsabilidade civil extracontratual do Estado por danos causados na administração da justiça, notadamente quando incorre em violação do direito a uma decisão em prazo razoável. A evolução histórica e o tratamento legislativo conferido à matéria, à luz dos ordenamentos jurídicos de Portugal e do Brasil são amplamente analisados, dando-se enfoque, também, às normas internacionais e às decisões do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, no que se refere à mora processual. Os conceitos de mau funcionamento da justiça e de direito a uma decisão em prazo razoável são bem delineados, assim como exploradas algumas condenações sofridas pelo Estado português no âmbito interno e perante o TEDH, por atraso processual. O direito de regresso e a responsabilidade dos magistrados por danos na função jurisdicional, em Portugal e no Brasil, são enfrentados em tópico próprio, abordando-se, ao final, a responsabilização do Estado como elemento de incentivo à melhoria da prestação jurisdicional.

Palavras-chaves: Responsabilidade civil do Estado – função jurisdicional – má administração da justiça - direito a uma decisão em prazo razoável – atraso processual – jurisprudência europeia.

Abstract

The current study aims to have an insight into the State non-contractual civil liability for damages caused by the Administration of Justice illicitly when it comes to the violation related to the right of a decision within a reasonable time. The historical Evolution and the Legislative treatment concerned to this issue, based on the law systems from Portugal and Brazil are analyzed widely as well focusing on international decisions of The European Court of Human Rights about procedural delay. The concept of malfunctioning of Justice and the right to a decision within a reasonable time are delineated as well as exploring some convictions suffered by The Portuguese State internally and by the ECHR(TEDH), for procedural (lawsuit) delay. The right of appeal and the responsibility of the magistrates damages in the jurisdictional function in Portugal and in Brazil are considered as a specific topic, approaching, in the end, State accountability as an element of incentive to improve the judicial provision.

Key words: State civil liability - jurisdictional function – malfunctioning of justice - right to a decision within a reasonable time –law systems- procedural(lawsuit) delay - European Court.

Sumário

Lista de abreviaturas e siglas

Introdução

1. Responsabilidade civil extracontratual do Estado. Evolução histórica-----	10
2. Responsabilidade civil extracontratual do Estado nas Constituições portuguesas-----	14
3. Tratamento infraconstitucional da matéria: Decreto nº 48.051/67 e RRCEE-----	18
3.1 (In)compatibilidade do RRCEE com o Direito da União Europeia-----	21
4. Responsabilidade do Estado pelo exercício da função jurisdicional. Artigos 12º e 13º do RRCEE. Administração da justiça e o seu mau funcionamento-----	28
4.1 Responsabilidade civil do Estado pela violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável. Pressupostos indenizatórios -----	36
4.2. O direito a uma decisão em prazo razoável-----	43
4.2.1 Natureza autônoma do direito a uma decisão em prazo razoável-----	46
4.2.2 Destinatários do direito a uma decisão em prazo razoável -----	48
5. TEDH. Atuação subsidiária. Critérios para aferição do conceito de “prazo razoável” -----	49
5.1 Quantificação da duração média dos litígios-----	57
5.2 TEDH: casos de condenação de Portugal por dilações indevidas -----	59
6. A jurisprudência portuguesa e as condenações do Estado pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável -----	63
7. Responsabilidade civil extracontratual do Estado no Brasil-----	69
7.1 Responsabilidade estatal pelo exercício da função jurisdicional. Atos jurisdicionais e não jurisdicionais-----	72
7.2 Direito à duração razoável do processo. Responsabilidade civil do Estado pela morosidade processual. Requisitos indenizatórios. Jurisprudência majoritária-----	77
7.3 Panorama da morosidade processual no sistema de Justiça brasileiro-----	89
8. Direito de regresso-----	91
8.1 Direito de regresso e responsabilidade dos magistrados -----	96

8.2 Direito de regresso e morosidade processual -----	103
8.3 Direito de regresso no ordenamento jurídico brasileiro -----	104
9. A responsabilização do Estado como elemento de incentivo à melhoria da prestação jurisdicional -----	107
9.1 Sugestões à melhoria da qualidade da prestação jurisdicional. Exemplo brasileiro: CNJ e Política Permanente de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição -----	108
Conclusões	
Referências jurisprudenciais	
Referencias documentais	
Sítios eletrônicos/ notícias eletrônicas	
Referências bibliográficas	

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CC – Código Civil

CDFUE - Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CEDH - Convenção Europeia dos Direitos Humanos

CF - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CPC - Código de Processo Civil

CPP – Código de Processo Penal

CRP - Constituição da República Portuguesa

EUR - Euros

RRCEE - Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, Lei nº 67 de 31 de dezembro de 2007

RE - Recurso Extraordinário

STA – Supremo Tribunal Administrativo

STF - Supremo Tribunal Federal (Brasil)

TEDH - Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

TJUE - Tribunal de Justiça da União Europeia

Introdução

A responsabilidade do Estado por condutas lesivas decorrentes do exercício das funções administrativas, legislativas e jurisdicionais é tema de relevo, especialmente por ter vigorado, durante expressivo período, a teoria da irresponsabilidade estatal.

Em Portugal, o reconhecimento da responsabilidade civil por atos praticados no exercício da função pública ocorreu, primeiramente, com relação às funções administrativas, somente se reconhecendo a responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional *a posteriori*, de forma expressa, quando da aprovação do RRCEE.

Até então, mesmo diante da previsão contida no artigo 22º da CRP, que fixa uma regra geral de responsabilidade do ente estatal, resistências ao reconhecimento da responsabilidade do Estado quanto à função jurisdicional eram sentidas, utilizando-se como argumento contrário a soberania do Poder Judiciário, a independência da magistratura, a livre convicção do magistrado e a inexistência de leis específicas que fixem a responsabilidade do Estado-juiz.¹

Com a aprovação do RRCEE, a matéria restou disciplinada e a controvérsia dizimada, passando a existir norma expressa no ordenamento jurídico português impondo o dever do Estado de responder por atos ilícitos praticados na administração da Justiça, como nas hipóteses de violação ao direito a uma decisão em prazo razoável e, também, no caso de erro judiciário, caracterizado este pela prolação de decisões inconstitucionais, ilegais ou fundadas em erro grosseiro na apreciação dos fatos.²

O foco do presente estudo reside na responsabilidade civil do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas, com foco na sua evolução histórica, inserção em diplomas internacionais e nos ordenamentos jurídicos dos Estados, no conceito e nas principais características desse direito fundamental.

Ao enfrentar o tema, recorro às normas e às decisões de Tribunais internacionais, notadamente do TEDH, o qual através de sua jurisprudência consolidada, vem auxiliando os operadores do direito na densificação do conceito jurídico indeterminado de prazo razoável.

Algumas condenações de notoriedade sofridas pelo Estado português, no âmbito interno e perante o TEDH, relativas à intempestividade processual, são devidamente exploradas,

¹ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura – **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**, p. 4.

² *Idem – Ibidem.*

evidenciando-se qual a tendência da jurisprudência europeia e nacional no que se refere a esse importante tema.

O sistema jurídico brasileiro de responsabilidade civil do Estado é abordado neste estudo de forma crítica, haja vista a restritiva interpretação adotada pelo STF, maior Corte do país, quanto à responsabilidade por atos judiciais, demarcando-se as principais diferenças entre os regimes vigentes no Brasil e em Portugal.

O direito de regresso no ordenamento lusitano e brasileiro é analisado em tópico próprio, pois se trata de instrumento de relevo à disposição do erário, o qual, como se demonstrará, não é efetivamente acionado em nenhum dos dois países. Há destaque nesse capítulo, também, para a responsabilidade dos magistrados e direito de regresso a ser exercido em face destes, quando ocasionados danos no exercício da função judicial.

O capítulo final destina-se ao enfrentamento da responsabilização do Estado como elemento de incentivo à melhoria da prestação jurisdicional. Busco, neste tópico, demonstrar o efeito pedagógico que a condenação dos Estados, no pagamento de indenizações, poderá ter, forçando os gestores a melhorarem o Poder Judiciário, equipando-o e dotando-o de melhor estrutura, através de maior investimento orçamentário e contratação de mais servidores e magistrados.

Além dessas possíveis soluções à morosidade processual, no último tópico do estudo, apresento sugestões à melhoria da qualidade da prestação jurisdicional que não demandam custos para o Estado, valendo-me, para tanto, da menção a um exemplo brasileiro exitoso, consistente na Política Permanente de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, instituída pelo CNJ, órgão do Poder Judiciário.

Através do estudo comparativo Brasil-Portugal, fácil perceber o avanço da legislação portuguesa na matéria, a despeito disso, inúmeros questionamentos emergem, especialmente no que pertine à efetividade dos dispositivos contidos no RRCEE.

Estaria o RRCEE atingindo os efeitos a que se propôs? Ocorreu, de fato, uma mudança de paradigma em matéria de responsabilidade civil do Estado? A previsão expressa de responsabilidade do Estado pelo exercício da função jurisdicional, notadamente por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável, tem o condão de atenuar, ainda que minimamente, o grave problema da morosidade processual?³

As indagações que surgem evidenciam o interesse e a atualidade da matéria objeto deste trabalho, o qual não esgota e nem tem a pretensão de esgotar todos os aspectos relevantes do

³ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura – **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**. p. 4.

tema, tratando-se de simples contributo destinado a despertar a atenção para o problema endêmico da morosidade da prestação jurisdicional, afeto a quase todos os Judiciários do mundo.

1. Responsabilidade civil extracontratual do Estado. Evolução histórica

O regime de responsabilidade civil extracontratual do ente estatal ou de pessoas coletivas públicas por ações ou omissões praticadas no exercício das funções, sempre que delas resultar violação dos direitos, garantias e liberdade ou prejuízo para outrem, revela-se bastante avançado no ordenamento jurídico português, dispondo a Constituição e a legislação infraconstitucional de dispositivos que visam prestigiar a efetividade e contemplar, de forma ampla, a responsabilização do ente estatal. Contudo, nem sempre foi assim.⁴

A regra da irresponsabilidade estatal imperou até a primeira metade do século XIX e se baseava nas máximas *L'Etat c'est moi*, *The king can do no wrong* e *Le Roi ne peut malfaire*, segundo as quais o Estado não deveria responder por seus atos. O princípio da irresponsabilidade, decorrente da soberania do Rei, notabilizou-se nos Estados absolutistas e perdurou durante o período do Estado Liberal, somente perdendo forças quando do advento dos Estados intervencionistas.⁵

Percebe-se que, nesta etapa, o Estado confundia-se com a pessoa do soberano e que nenhum ato estatal, ainda que causador de dano aos particulares, ensejava o dever indenizar, pois o Estado não cometia erros e toda a sua atuação era considerada conforme a lei.

Importante registrar que a despeito de vigorar a irresponsabilidade patrimonial do Estado, o lesado não ficava totalmente desamparado, sendo-lhe permitido acionar o agente público que, agindo em nome do Estado, foi pessoalmente culpado pelo dano.

Os últimos Estados a abandonar a teoria da irresponsabilidade e passar a prever o dever estatal de ressarcir as vítimas de suas condutas lesivas foram os Estados Unidos e a Inglaterra, em 1946 e 1947, respectivamente, através do *Federal Tort Claim Act* e do *Crown Proceeding Act*, abrindo-se espaço, a partir de então, para a responsabilidade subjetiva do Estado em tais ordenamentos jurídicos.⁶

Com o surgimento do Estado Social, passou o ente público a assumir o controle e o protagonismo das funções administrativas, além de se tornar essencialmente prestacional, não

⁴ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura – **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**. p. 5.

⁵ *Idem – Ibidem*.

⁶ PEGADO, Mário José de Assis – **A Responsabilidade do Estado por Ato Jurisdicional e o Juiz - Análise dos atos jurisdicionais e tutela provisória danosos sob o enfoque das divergências doutrinárias, da Constituição e do novo CPC**. p. 14.

havendo mais como subsistir a ideia, até então reinante, de irresponsabilidade estatal pelos atos praticados no exercício da função pública.⁷

A segunda fase evolutiva da responsabilidade do Estado funda-se, então, na ideia de culpa, com indiscutível inspiração do direito civil, emergindo a responsabilidade com culpa civil e a responsabilidade com culpa administrativa para justificar a responsabilidade patrimonial do Estado pelos danos causados.

A teoria da responsabilidade do Estado com base no direito comum manifestou-se, inicialmente, através da teoria dos atos de gestão e atos de império, segundo a qual os atos de gestão seriam aqueles praticados pelo ente público em atuação equivalente a dos particulares, sem o exercício de prerrogativas, já os de império, os praticados em posição de desigualdade, tratando-se de típicos atos de soberania do Estado.⁸

Feita esta diferenciação, admitia-se a responsabilidade patrimonial do Estado apenas e tão somente quanto aos denominados atos de gestão, sempre que constatada a culpa do agente público que praticou a conduta lesiva. Os atos de império, ao revés, conduziam à irresponsabilidade do Estado, vinculados que eram à soberania do ente político.

Com o tempo, a ideia de Estado isento de responsabilidade não mais se aceitou e a distinção realizada até então, de atos de gestão e atos de império, foi perdendo a força e a importância, passando a predominar a ideia de que o Estado deveria responder pelos atos lesivos em qualquer hipótese, independente da natureza do ato administrativo praticado, sempre que presente a culpa ou o dolo dos seus prepostos.⁹

Em um terceiro momento evolutivo, a solução meramente civilista, fundada na culpa do agente, tornou-se insuficiente e incapaz de realizar justiça, muito embora tenha representado, de forma irrefutável, um importante avanço na superação da teoria da irresponsabilidade patrimonial do Estado. Progride-se, a partir da segunda metade do século XIX, na França, para a responsabilidade fundada na culpa administrativa.

De acordo com esta teoria, desvincula-se a culpa da pessoa do agente público, transpondo-a para o serviço público, para a Administração. Emerge, assim, a teoria do *faute du service*, cuja tradução mais acertada para o vernáculo é a teoria da culpa do serviço,

⁷ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura – **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**. p. 5-6.

⁸ PEGADO, Mário José de Assis – **A Responsabilidade do Estado por Ato Jurisdicional e o Juiz - Análise dos atos jurisdicionais e tutela provisória danosos sob o enfoque das divergências doutrinárias, da Constituição e do novo CPC**. p. 15.

⁹ FACHIN, Zulmar – **Responsabilidade Patrimonial do Estado por Ato Jurisdicional**. p. 80-81.

segundo a qual pouco importa a conduta individualizada do agente, mas sim se o serviço público não funcionou, funcional mal ou funcionou tardiamente.

Extrai-se, assim, que não estamos diante de uma modalidade de responsabilidade objetiva, posto que ainda baseada no elemento culpa (ou dolo). Esta culpa, contudo, apresenta contornos diferenciados, pois independe da individualização de conduta, ou seja, desvincula-se da culpa do funcionário, tratando-se, a bem da verdade, de uma culpa anônima, da qual resulta uma presunção em favor da vítima do dano decorrente da atuação ou omissão do Estado.¹⁰

Para alguns autores¹¹, essa construção teórica que permite a responsabilidade do Estado, mesmo não se identificando a culpa do agente, configura verdadeira publicização da culpa, funcionando a teoria da culpa administrativa como uma ponte entre a responsabilidade com culpa comum e a responsabilidade sem culpa, isto é, a responsabilidade objetiva do Estado.

Ante a impossibilidade constatada da teoria da culpa administrativa solucionar de forma definitiva e satisfatória os problemas decorrentes da responsabilidade extracontratual do Estado, emerge uma nova fase, a fase da responsabilidade sem culpa, fundada no risco.

A idéia da culpa passou, então, a ser substituída pela noção de risco, decorrente da necessidade de repartição entre todos os integrantes da comunidade dos encargos decorrentes da vida em coletividade. O dever de indenizar decorre, assim, do risco assumido pelo ente estatal ao executar o serviço público que lhe incumbe.¹²

A teoria da responsabilidade sem culpa consiste na responsabilidade objetiva, segundo a qual o Estado deve responder pelos danos causados, independente da culpa do agente ou do serviço. Para a responsabilidade objetiva, o elemento culpa afigura-se irrelevante, bastando para a responsabilização do ente público que exista relação de causalidade entre o dano causado e a conduta praticada pelo agente público.

Percebe-se, assim, que a idéia de culpa é relegada, centrando-se a questão no nexo de causalidade entre o funcionamento do serviço público e o prejuízo sofrido pelo administrado, tornando-se indiferente que o serviço público prestado tenha funcionado bem ou mal, a tempo ou tardiamente, de forma regular ou irregular.¹³

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de – **Curso de Direito Administrativo**. p. 886-888.

¹¹ FACHIN, Zulmar – *Op. Cit.* p. 82-84.

¹² PEGADO, Mário José de Assis – **A Responsabilidade do Estado por Ato Jurisdicional e o Juiz - Análise dos atos jurisdicionais e tutela provisória danosos sob o enfoque das divergências doutrinárias, da Constituição e do novo CPC**. p. 18.

¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella – **Direito Administrativo**. p. 789.

Como dito, a responsabilidade objetiva alicerça-se no risco, sendo duas as modalidades: risco administrativo e risco integral.

Pela teoria do risco administrativo, acolhida pelo Direito brasileiro, basta para a responsabilização do Estado a prova do ato lesivo e que este tenha sido causado por agente da administração pública, podendo, contudo, eximir-se do dever de indenizar se comprovada a presença de uma causa excludente da responsabilidade.

Diversamente, a teoria do risco integral, muito mais extremada, sustenta que o Estado deverá responder pelos danos causados sempre que presente o nexo causal entre a conduta do agente e o dano, não se permitindo a alegação de qualquer causa excludente da responsabilidade, como a culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro ou força maior. Esta teoria, no Direito brasileiro, vem sendo adotada na jurisprudência pontualmente, nos casos de responsabilidade do Estado por acidentes nucleares e por danos ambientais.

Evidente, portanto, que para ambas as teorias, dispensa-se o elemento culpa e a existência ou não do dever de indenizar, pelo Estado, é aferido com base na análise dos requisitos objetivos da responsabilidade, quais sejam, a conduta do agente, o dano e o nexo de causalidade entre eles, admitindo-se a invocação de causas excludentes apenas e tão somente na modalidade risco administrativo.

Com efeito, a responsabilidade civil extracontratual do Estado evoluiu bastante ao longo do tempo, partindo-se de um período sombrio em que predominava a irresponsabilidade total do ente, para uma responsabilidade com culpa até, anos depois, a criação de teorias que impõem a responsabilidade patrimonial do ente público, mesmo sem a presença do elemento culpa.

Especificamente com relação a Portugal, na primeira metade do século XX, com a promulgação da CRP de 1976, passou-se a adotar no país, através da previsão contida no artigo 21º (posteriormente, após revisão constitucional, tornou-se o artigo 22º)¹⁴, o princípio da responsabilização do Estado. Este importante dispositivo estabeleceu a responsabilidade civil direta do ente público, sempre que a atuação de seus órgãos resultar danos aos direitos, liberdades e garantias de outrem.^{15 16}

¹⁴ Art.21.1. O Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem. 2. Os cidadãos injustamente condenados têm direito, nas condições que a lei prescrever, à revisão de sentença e à indemnização pelos danos sofridos. (redação original)

¹⁵ CARVALHO, Ana Celeste - **Responsabilidade civil por erro judiciário**. p. 23.

¹⁶ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura – **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**. p. 6.

Anos mais tarde - após longo processo legislativo -, foi aprovada norma específica acerca da responsabilidade civil extracontratual do Estado, disciplinando-a no que toca ao exercício das funções administrativas, jurisdicionais e legislativas, adotando-se, como regra geral, a responsabilidade subjetiva.

Trata-se, como se verá mais detidamente adiante, do RRCEE, que além de elencar as hipóteses possíveis de responsabilização do ente estatal, disciplinou o direito de regresso, instrumento de defesa do patrimônio público, em face dos agentes causadores dos danos que tenham atuado com dolo ou culpa grave.¹⁷

2. Responsabilidade civil extracontratual do Estado nas Constituições portuguesas

Superada a fase da irresponsabilidade estatal, as Constituições da República portuguesa do século XIX, passaram a dispor sobre a responsabilidade pessoal do agente público no exercício de suas funções.

A Constituição de 1822 previu em seus artigos 14º e 17º¹⁸, a possibilidade de o particular demandar perante as autoridades competentes, a fim de responsabilizar o funcionário pelos erros de ofício cometidos e por abuso de poder. Em termos similares, a Constituição de 1826, em seu artigo 145º, §27º, dispôs que “os empregados públicos são estritamente responsáveis pelos abusos, e omissões, que praticarem no exercício de suas funções, e por não fazerem efetivamente responsáveis aos seus subalternos”.

Da mesma forma, a Constituição de 1838, em seu artigo 15º e 26º¹⁹, consagrou a responsabilidade dos servidores públicos no caso de abuso ou omissão pessoal, tratando-se, assim, de uma responsabilização pessoal no exercício da função pública.

A Constituição de 1933, em seu artigo 8º, nº 17²⁰, assegurou, como um direito do cidadão, o direito de reparação a toda lesão efetiva, conforme dispuser a lei, contudo, sempre

¹⁷ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura – *Op. Cit.* p.7.

¹⁸ Art.14º. Todos os empregados públicos serão estritamente responsáveis pelos erros de ofício e abusos do poder, na conformidade da Constituição e da lei.

Art.17º. Todo o Português tem igualmente o direito de expor qualquer infracção da Constituição e, de requerer perante a competente Autoridade a efectiva responsabilidade do infrator.

¹⁹ Art. 15º: É garantido o direito de petição. Todo o cidadão pode, não só apresentar aos Poderes do Estado reclamações, queixas e petições sobre objectos de interesse público ou particular, mas também expor quaisquer infracções da Constituição ou das Leis, e requerer a efectiva responsabilidade dos infractores.

Art. 26º: Os empregados públicos são responsáveis por todo a abuso e omissão pessoal no exercício das suas funções, ou por não fazer efectiva a responsabilidade de seus subalternos. Haverá contra elas acção popular por suborno, peita, peculato ou concussão.

se compreendeu tal disposição como um comando a ser exercido em face de particulares e não propriamente contra o ente estatal.^{21 22} Como se vê, também aqui não havia a previsão de responsabilização do Estado enquanto tal.

Com a CRP de 1976, a responsabilidade extracontratual do Estado passou a ser prevista expressamente, no seu artigo 21º, o qual foi transmudado para artigo 22º com a revisão constitucional de 1982. A redação atual desse dispositivo, trazida à lume pela revisão constitucional de 2005, consagra um princípio geral de responsabilização, ao dispor que “o Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem”.

Importante enaltecer que apesar da CRP ter levado anos para incorporar a questão relativa à responsabilidade do Estado, a legislação infraconstitucional já se mostrava sensível ao tema, sendo possível verificar no CC de 1867 (Código de Seabra), após a reforma de 1930, que os artigos 2399º e 2400º²³ previram a responsabilização do ente público solidariamente com seus funcionários, por atos ilegais por eles praticados.²⁴

O CC de 1966, que entrou em vigor em 1º de junho de 1967 e revogou o primeiro CC, elaborado pelo Visconde de Seabra, limitou-se a prever o regime de responsabilidade dos entes públicos quanto aos danos causados em decorrência de atos de gestão privada, silenciando a respeito do dever de indenizar no que se refere aos atos de gestão pública.²⁵

Com efeito, só tardiamente surgiu a responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas, sendo a CRP de 1976 a responsável por estabelecer este princípio com a máxima

²⁰ Art. 8º. 17º - O direito de reparação de toda a lesão efectiva conforme dispuser a lei, podendo esta, quanto a lesões de ordem moral, prescrever que a reparação seja pecuniária.

²¹ MIRANDA, Jorge – A responsabilidade civil do Estado, a Constituição e a Lei nº 67/2007 (Portugal). **Revista Brasileira de Direito Comparado**. p. 16.

²² GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura - **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**. p. 7.

²³ Art.2399: Os empregados públicos, de qualquer ordem ou graduação que sejam, não são responsáveis pelas perdas e danos que causem no desempenho das obrigações que lhes são impostas por lei, excepto se excederem ou não cumprirem, dalgum modo, as disposições da mesma lei, sendo neste caso solidariamente com eles responsáveis as entidades de que forem serventuários.

Art. 2400: Se os dictos empregados, excedendo as suas atribuições legais, practirarem actos, de que resultem para outrem perdas e danos, serão responsáveis do mesmo modo que os simples cidadãos.

²⁴ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura – *Op. Cit.* p. 8.

²⁵ VAZ, Manuel Afonso; BOTELHO, Catarina Santos – Comentário às disposições introdutórias da Lei nº 67/2007, de 31 de dezembro. *In Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*. p. 31.

amplitude, tratando-se de norma diretamente aplicável, de caráter geral, que alberga todas as funções do Estado – administrativa, jurisdicional e legislativa – e que tem em vista a reparação tanto dos danos morais, quanto dos danos materiais resultantes do exercício dessas funções.²⁶

Importante destacar que a redação do artigo 22º por ser deveras abrangente ao estabelecer um princípio geral de responsabilidade patrimonial das entidades públicas, sempre suscitou debates e dúvidas quanto à sua extensão.

Uma das primeiras discussões travadas em torno desse dispositivo é se o comando encerra uma simples garantia institucional ou se abrange, além dessa dimensão objetiva, também uma subjetiva, conferindo ao particular verdadeiro direito subjetivo de reparação dos danos eventualmente causados.²⁷

A jurisprudência sobre essa questão não é unânime, existindo decisões que não vislumbram no artigo 22º da CRP um direito subjetivo à reparação, mas sim uma garantia institucional, na medida em que o texto não explicita os requisitos da existência do direito à indenização.²⁸

Tal entendimento restritivo, *data maxima venia*, não merece prosperar, pois o enunciado contido no artigo 22º da CRP é dotado de determinabilidade constitucional, encerrando uma norma atributiva de um direito a uma indenização aos lesados pelo Estado. Ao legislador infraconstitucional, portanto, permite-se a concretização e regulamentação do direito estabelecido na norma constitucional, sem possibilidade de retrocesso e sem comprometimento do núcleo essencial ali garantido.²⁹

Outra questão interessante relativa ao artigo 22º, pertine à abrangência do dispositivo, isto é, saber se engloba a responsabilidade objetiva e a responsabilidade pelos fatos lícitos, ou se há no sistema constitucional luso, apenas, filiação à teoria da responsabilidade subjetiva.

Neste ponto, a jurisprudência a respeito não é uníssona, existindo vozes, inclusive na doutrina, que vislumbram em referida norma constitucional a responsabilidade apenas pelos fatos ilícitos e culposos. Esta não parece, contudo, ser a melhor exegese aplicável.

²⁶ MIRANDA, Jorge – A Constituição e a Responsabilidade Civil do Estado. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**. p. 98.

²⁷ PEDRO, Ricardo – **Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas**. p. 68-71.

²⁸ SAMPAIO, Jorge Silva – A Lei nº 67/2007 e a Constituição da República Portuguesa – o recorte normativo da norma constitucional de responsabilidade civil extracontratual do Estado e a jurisprudência constitucional. **In O regime de responsabilidade extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência**. p. 37.

²⁹ *Idem* – **Op. Cit.** p. 38-41.

Primeiramente observo que o artigo 22º, da CRP, em sua literalidade, não é claro quanto à exigência de ilicitude e conduta culposa do agente para que se verifique o dever de indenizar. Entendo, portanto, que ao inserir esse e outros dispositivos na carta constitucional, pretendeu o constituinte, de forma incontestada, instituir um direito fundamental à reparação de danos.

Na esteira do que ora se sustenta, merece destaque o acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, proferido em 22 de outubro de 2009 (processo 0046/08.9BECBR), que expressamente reconheceu que “o artigo 22º da Constituição, por integrar um direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias, pode ser invocado diretamente pelo lesado”.³⁰

Quer se entenda que esse direito fundamental à reparação de danos encontra-se expressamente consagrado na CRP, ou apenas de forma implícita, como defendido por alguns doutrinadores³¹, parece-me certo que a interpretação mais útil e efetiva a ser conferida ao artigo 22º da CRP, deságua, necessariamente, no reconhecimento de que o preceito abrange não apenas a responsabilidade subjetiva e pelos fatos ilícitos, mas também a objetiva e pelos fatos lícitos que porventura ocasionem danos a terceiros.

Assim, “em face da maior abertura material da previsão desta norma, não resultam dúvidas acerca do enquadramento de todos os tipos de responsabilidades”, como a responsabilidade objetiva e por atos lícitos, e que “a norma do direito fundamental em causa é uma norma directamente aplicável, podendo ser aplicada tanto quanto contra a lei, como na ausência de lei (...) não podendo o legislador restringir o direito fundamental à reparação de danos de forma desproporcional ou discriminatória”.³²

A despeito da celeuma existente quanto à abrangência do dispositivo constitucional, é digno de nota que o legislador ordinário, através do RRCEE, interpretou o artigo 22º da CRP amplamente e consagrou, além da responsabilidade subjetiva, a responsabilidade civil

³⁰ VAZ, Manuel Afonso; BOTELHO, Catarina Santos – Comentário às disposições introdutórias da Lei nº 67/2007, de 31 de dezembro. *In* **Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas**. p. 41.

³¹ SAMPAIO, Jorge Silva – A Lei nº 67/2007 e a Constituição da República Portuguesa – o recorte normativo da norma constitucional de responsabilidade civil extracontratual do Estado e a jurisprudência constitucional. *In* **O regime de responsabilidade extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência**. p. 62.

³² *Idem* – *Op. Cit.* p. 64.

extracontratual pelo risco, de cunho objetivo, e a responsabilização por atos lícitos, nos seus artigos 11º e 16º³³, despidendo de relevância, nesse ponto, toda a discussão travada.

Avulta inarredável, então, que artigo 22º da CRP conferiu “dignidade constitucional a um princípio concretizador do Estado de direito, superando definitivamente os regimes que durante muito tempo consagravam a irresponsabilidade civil dos actos do poder público”³⁴, representando um verdadeiro divisor de águas no tema da responsabilidade civil extracontratual do Estado.

Por fim, cumpre ponderar que o artigo 22º da CRP, justamente por traduzir o princípio geral de responsabilização estatal, apresenta-se como o dispositivo constitucional nuclear na matéria, contudo, não é o único, existindo ao longo do texto inúmeros outros que dispõem, em menor ou maior extensão, sobre o dever de indenizar dos entes públicos, a exemplo dos artigos 26º, 1; 27º, 5; 29º, 6; 37º, 4; 60º, 1; 61º; 62º, 2; 83; 117º, 1; 216º, 2 e 271º.

3. Tratamento infraconstitucional da matéria: Decreto nº 48.051/67 e RRCEE

Antes da aprovação do RRCEE, era o Decreto-Lei nº 48.051, de 21 de novembro de 1967, que disciplinava a responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas públicas no ordenamento jurídico português.

Esse diploma regulamentou, apenas e tão somente, a responsabilização do ente estatal no que tange aos danos causados no exercício da função administrativa.

O Decreto, além de dispor sobre o dever do Estado de indenizar os danos causados pelos seus agentes no exercício da função administrativa, regulamentou, no artigo 9º, a

³³ Responsabilidade pelo risco - Art.11º. 1 - O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público respondem pelos danos decorrentes de actividades, coisas ou serviços administrativos especialmente perigosos, salvo quando, nos termos gerais, se prove que houve força maior ou concorrência de culpa do lesado, podendo o tribunal, neste último caso, tendo em conta todas as circunstâncias, reduzir ou excluir a indemnização. 2 - Quando um facto culposo de terceiro tenha concorrido para a produção ou agravamento dos danos, o Estado e as demais pessoas colectivas de direito público respondem solidariamente com o terceiro, sem prejuízo do direito de regresso. Indemnização pelo sacrifício.

Art. 16: O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público indemnizam os particulares a quem, por razões de interesse público, imponham encargos ou causem danos especiais e anormais, devendo, para o cálculo da indemnização, atender-se, designadamente, ao grau de afectação do conteúdo substancial do direito ou interesse violado ou sacrificado.

³⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa Anotada**. p. 426.

responsabilidade por atos lícitos da Administração que provoquem danos especiais e anormais, bem como a responsabilidade pelo risco ou por fatos casuais, em seu artigo 8º.³⁵

O normativo cumpriu, assim, relevante papel na evolução histórica do tema, mas com o advento da CRP de 1976 e o novo tratamento conferido à responsabilidade civil extracontratual do Estado, os dispositivos do Decreto mostraram-se insuficientes e obsoletos, tornando premente a necessidade da aprovação de um novo regramento mais atualizado e consentâneo com a ordem constitucional.

O atual RRCEE tramitou no Poder Legislativo português por longos anos, datando a primeira proposta de Lei para reformar a responsabilidade civil do Estado, a Proposta de Lei nº 95/VIII/2, de 13 de julho de 2001. Como a proposta não foi inteiramente aprovada durante a legislatura, operou-se a caducidade, obrigando o recomeço de um novo procedimento legislativo que se iniciou em outubro de 2002, através do Projeto de Lei nº 148/IX, baseado no texto anterior. Essa nova proposta, contudo, seguiu o mesmo destino da caducidade, não sendo aprovada ao término da legislatura.³⁶

Em maio de 2003, a Proposta de Lei nº 88/IX/2, inspirada nas propostas anteriores, foi aprovada na generalidade, mas não chegou a ser votada na especialidade em razão da demissão do Governo, em 22.1.2004.³⁷

A tentativa de regulamentar a responsabilidade civil extracontratual do Estado prosseguiu nos anos seguintes, tendo a Assembléia da República aprovado nova proposta de Lei. Esta, contudo, foi vetada pelo Presidente da República, sob o argumento de que introduzia uma mudança profunda no tema de responsabilidade civil estatal, trazendo consequências negativas para o equilíbrio financeiro do Estado, além de acarretar um aumento do número de processos contra os serviços e agentes públicos.³⁸

³⁵ Art. 8.º O Estado e demais pessoas colectivas públicas respondem pelos prejuízos especiais e anormais resultantes do funcionamento de serviços administrativos excepcionalmente perigosos ou de coisas e actividades da mesma natureza, salvo se, nos termos gerais, se provar que houve força maior estranha ao funcionamento desses serviços ou ao exercício dessas actividades, ou culpa das vítimas ou de terceiro, sendo neste caso a responsabilidade determinada segundo o grau de culpa de cada um.

Art. 9.º - 1. O Estado e demais pessoas colectivas públicas indemnizarão os particulares a quem, no interesse geral, mediante actos administrativos legais ou actos materiais lícitos, tenham imposto encargos ou causado prejuízos especiais e anormais. 2. Quando o Estado ou as demais pessoas colectivas públicas tenham, em estado de necessidade e por motivo de imperioso interesse público, de sacrificar especialmente, no todo ou em parte, coisa ou direito de terceiro, deverão indemnizá-lo.

³⁶ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura - **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**, p. 8.

³⁷ VAZ, Manuel Afonso; BOTELHO, Catarina Santos – Comentário às disposições introdutórias da Lei nº 67/2007, de 31 de dezembro. *In* **Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas**. p. 37.

³⁸ *Idem – Ibidem.*

Em razão do veto exarado, a proposta retornou à Casa Legislativa, onde sofreu alguns ajustes no seu texto, sendo submetida a nova votação e, desta feita, aprovada à unanimidade. Nessa oportunidade, diferentemente, o Presidente da República não vetou a proposta e o novo regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado foi regulamentado pela Lei n° 67, de 31 de dezembro de 2007.³⁹

Como dito alhures, o advento de uma nova regulamentação mostrava-se premente, pois o arcabouço legislativo infraconstitucional existente até então, não mais se coadunava com o princípio constitucional da responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas incorporado expressamente no texto da Constituição.

A nova legislação veio, assim, trazer concretude ao artigo 22° da CRP, contemplando, em seu texto, assuntos consolidados no âmbito jurisprudencial.

O RRCEE, de 31 de dezembro de 2007, alterado em 17 de julho pela Lei 31/2008, revogou e substituiu o Decreto-Lei 48.051/67, apresentando-se logo no artigo 1°, n°1⁴⁰ como regulação geral, sem sobrepor-se à legislação especial.

O RRCEE representa, sem dúvida, um avanço legislativo significativo, especialmente porque não previu apenas a responsabilidade do Estado pelo exercício das funções administrativas, mas também, de modo inovador, a responsabilidade estatal pelo exercício das funções legislativa e jurisdicional.⁴¹

O novo regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas aperfeiçoou o sistema vigente no tocante à responsabilidade pelo exercício da função administrativa; previu expressamente a responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional e introduziu um regime jurídico inovador ao dispor sobre a responsabilidade pelo exercício da função legislativa. Além disso, trouxe novas e relevantes previsões no tocante ao direito de regresso e indenização pelo sacrifício.

A nova legislação ampliou, ainda, os destinatários da norma, albergando a responsabilidade civil dos titulares de órgãos e agentes públicos no exercício das funções e por causa desse exercício, bem como das “pessoas coletivas de direito privado e respectivos trabalhadores, titulares de órgão sociais, representantes legais ou auxiliares, por ações e

³⁹ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura – **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**, p. 9.

⁴⁰ Art.1°. 1 - A responsabilidade civil extracontratual do Estado e das demais pessoas colectivas de direito público por danos resultantes do exercício da função legislativa, jurisdicional e administrativa rege-se pelo disposto na presente lei, em tudo o que não esteja previsto em lei especial.

⁴¹ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura - *Op. Cit* p. 8.

omissões que adotem no exercício de prerrogativas de poder público ou que sejam reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo”.⁴²

A par dessa ampliação subjetiva, o novo regime promoveu a progressiva objetivação da culpa na responsabilidade civil da Administração por fato ilícito, alargando a responsabilidade civil pelo risco e os pressupostos da indenização por sacrifício, além de consagrar a responsabilidade por danos resultantes da função legislativa e da função jurisdicional.⁴³

Dentre as grandes novidades do novo regime, encontra-se, também, a presunção de culpa leve do Estado nos casos de danos causados por atos ilícitos, além da consagração da responsabilidade estatal pelo funcionamento anormal dos serviços, incorporando a *faute du service* do direito francês, segundo a qual deve o Estado responder pelos danos ocasionados ao particular sempre que o serviço prestado deixar de atender aos padrões razoavelmente esperados.

Passa a existir, portanto, a previsão de responsabilidade exclusiva do Estado com relação aos atos ilícitos praticados pelos agentes públicos com culpa leve, sendo a responsabilidade solidária apenas e tão somente nos casos em que os funcionários ou agentes agirem com dolo ou culpa grave, ou seja, com diligência e cautela inferiores ao que se espera e a que estão obrigados no exercício do cargo.

3.1 (In)compatibilidade do RRCEE com o Direito da União Europeia

Discussão de relevo que circunda a aprovação do RRCEE, refere-se à questão da conformidade do novo regime com o Direito da União Europeia. Vozes renomadas na doutrina portuguesa sustentam que a disciplina trazida pela nova lei ignorou as normas do Direito da União em matéria de responsabilidade civil extracontratual do Estado, violando o princípio da lealdade comunitária.⁴⁴

Para os defensores dessa corrente, a incompatibilidade do novo regime revela-se no exercício das três funções do Estado, pois tanto na responsabilização pelo exercício da função administrativa, jurisdicional, quanto legislativa, o RRCEE ignorou o incumprimento, quer por ação, quer por omissão, do Direito da União Europeia pelos Estados membros.⁴⁵

⁴² Art. 1º, nº 5, do RRCEE.

⁴³ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada**. p. 473.

⁴⁴ MESQUITA, Maria José Rangel – **O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas e o Direito da União Europeia**. p. 28.

⁴⁵ *Idem - Ibidem*.

Dessa forma, a maior crítica que recai sob o novo regime, vem no sentido de que uma lei em matéria de responsabilidade extracontratual do Estado, teria de considerar, dentro do conceito de ilicitude, referência ao Direito da União Europeia, ao Direito Internacional e à jurisprudência do TJUE.

A Lei 31/2008, que alterou o RRCEE, inseriu no artigo 7º, nº 2, menção expressa aos “requisitos da responsabilidade civil extracontratual definidos pelo direito comunitário”. Após dita alteração, o RRCEE passou a conter dois dispositivos que expressamente fazem referência ao Direito da União Europeia, o art. 7º, nº 2 e o art. 15º, nº 1⁴⁶, contudo, a crítica que ainda persiste é a de que tais remissões possuem âmbito limitado, além do que alguns dispositivos do regime aprovado ainda seriam incompatíveis com o direito europeu.

O direito europeu define três requisitos necessários para a caracterização da responsabilidade do Estado por incumprimento, distintos daqueles previstos no ordenamento jurídico interno português. Tais requisitos, aprimorados pela jurisprudência do TJUE, impõem que a regra de Direito da União Europeia violada tenha por objetivo conferir direito aos particulares; que a violação seja suficientemente caracterizada e que exista nexos de causalidade direto entre a violação manifesta e o prejuízo sofrido pelo particular.

É necessário, portanto, que a análise da responsabilidade extracontratual do Estado por desrespeito ao Direito da União Europeia seja feita à luz desses critérios e não com base no que dispõe a ordem jurídica interna, especialmente quando os critérios nacionais se mostrarem mais exigentes e mais difíceis para obtenção da reparação, como é o caso de Portugal, sob pena de malferimento ao princípio da efetividade.

Importante acentuar, então, que o legislador nacional detém autonomia para fixar os requisitos hábeis a ensejar a responsabilidade extracontratual do Estado, no entanto, os princípios do primado e da lealdade comunitária não autorizam que esse legislador estabeleça pressupostos mais rígidos que os fixados na ordem jurídica europeia. O regime nacional da responsabilidade deverá, então, guardar compatibilidade com o regime da União Europeia de

⁴⁶ Art. 7º. 2 - É concedida indemnização às pessoas lesadas por violação de norma ocorrida no âmbito de procedimento de formação dos contratos referidos no artigo 100.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, de acordo com os requisitos da responsabilidade civil extracontratual definidos pelo direito comunitário.

Art. 15. 1- O Estado e as regiões autónomas são civilmente responsáveis pelos danos anormais causados aos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos por actos que, no exercício da função político-legislativa, pratiquem, em desconformidade com a Constituição, o direito internacional, o direito comunitário ou acto legislativo de valor reforçado.

responsabilidade estadual por incumprimento, sem prejuízo de poder revestir-se um carácter mais favorável à efetivação da reparação.⁴⁷

Ao se abordar o tema, é impossível não fazer menção às decisões do TJUE que serviram de paradigma e reconheceram, de forma cabal, a existência de um princípio geral, impondo aos Estados membros o dever de indenizar a violação ao Direito da União Europeia.

Passo a analisar, ainda que sucintamente, os casos *Francovich* (Proc. C-6/90 e 9/90), *Köbler* (Proc. C-224/01) e *Tomášová* (Proc. C-168/15).

Aos 19 de novembro de 1991, o TJUE apreciou o caso *Francovich vs. Itália* e em acórdão referência na matéria⁴⁸, reconheceu o dever do Estado membro de reparar prejuízos causados a particulares pelas violações do direito comunitário que lhe são imputáveis. No acórdão supracitado, o TJUE condenou as autoridades italianas a ressarcir os prejuízos pela não transposição de diretiva, cujo objetivo era proteger os trabalhadores italianos em caso de insolvência de empresários.

Nesse caso, entendeu o Tribunal que “uma directiva insusceptível de invocação junto aos Tribunais nacionais por carecer de efeito directo, os particulares ficariam impedidos de fazer valer os direitos violados perante os órgãos jurisdicionais nacionais”⁴⁹, concluindo, ao final, que a responsabilidade do Estado por prejuízos causados aos particulares, por violação ao direito da União Europeia, é inerente ao sistema de Tratado.

Oportuno destacar que o TJUE estende o princípio geral da responsabilidade a todas as funções exercidas pelo Estado, possuindo jurisprudência que reconhece o dever do Estado membro indenizar os danos ocasionados inclusive no exercício da função jurisdicional, como se verificou nos casos *Köbler* (Proc. C-224/01) e *Tomášová* (Proc. C-168/15)⁵⁰, restringindo a responsabilidade, em casos tais, às decisões proferidas em última instância, por entender que a

⁴⁷ MESQUITA, Maria José Rangel – **O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas e o Direito da União Europeia**. p. 105.

⁴⁸ TRIBUNAL de Justiça da União Europeia – Processos C-6/90 e C-9/90, de 19 de novembro de 1991. [Em linha]. [Consult. 20 mar. 2020]. Acórdão disponível em <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=6F52AED6B1D45EB23862031445CFC686?text=&docid=97223&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4929124>.

⁴⁹ DUARTE, Maria Luísa – O regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e o Direito da União Europeia – breve relato de um (des) encontro anunciado com a jurisprudência do Tribunal de Justiça. *In O regime de responsabilidade extracontratual do estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência*. p. 69.

⁵⁰ TRIBUNAL de Justiça da União Europeia - Acórdão proferido no Proc. C-168/15, de 28 de julho de 2016. Relatora R. Silva de Lapuerta. [Em linha]. [Consult. 20 mar. 2020]. Disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=182293&pageIndex=0&doclang=PT&mode=ls&dir=&occ=first&part=1&cid=15659037>

legislação processual nacional, nas demais situações, dispõe de um sistema de recursos adequado.

No acórdão proferido no caso *Köbler vs. Áustria*, em 30 de setembro de 2003, debateu-se se um Estado poderia ser responsabilizado por incumprimento do direito comunitário por parte de um órgão jurisdicional nacional. Nesse caso, adaptou-se a teoria da violação suficientemente caracterizada ao Estado Juiz, definindo-se que este requisito restou atendido quando o tribunal, ao julgar em última instância, contrariou a jurisprudência assente do TJUE sobre a matéria.⁵¹

Assim, no destacado caso *Köbler*, o TJUE reafirmou o princípio da responsabilidade de um Estado membro pelos danos causados por violações do direito da União Europeia, independente de qual seja o órgão que descumpriu as obrigações de Tratado, definindo que a responsabilidade do Estado por incumprimento poderá ser efetivada no caso excepcional de esse órgão jurisdicional nacional, ao decidir em última instância, ignorar, de forma manifesta, o direito aplicável à espécie.

Em outro julgado, aos 28.07.2016, o TJUE, ao apreciar o caso *Tomášová vs. Eslováquia*, assentou que a responsabilidade do Estado pelo exercício da função jurisdicional “depende da violação perpetrada por um tribunal nacional que decide em última instância, se, mediante sua decisão, desrespeitou de modo manifesto o direito da União aplicável, incluindo a violação da obrigação de reenvio, bem como a desconsideração de jurisprudência do TJUE sobre a matéria.”⁵²

Ainda nessa senda, decisão emblemática que urge ser mencionada no presente estudo, é a proferida pelo TJUE, no processo C-173/03, aos 13 de junho de 2006, e que teve como partes a *Traghetti del Mediterraneo SpA* (TDM) contra a República da Itália.

Nesse feito, o TJUE foi questionado acerca da compatibilidade da Lei local (Lei n° 117/88) com as exigências do Direito da União Europeia, uma vez que as condições de admissibilidade das ações referidas nessa lei e a praxe adotada pelos tribunais nacionais eram de tal forma restritivas que tornavam excessivamente difícil, ou até impossível, a obtenção de uma indenização do Estado pelos prejuízos causados por decisões judiciais.

⁵¹ TRIBUNAL de Justiça da União Europeia - Acórdão proferido no Proc. Proc. C-224/01 de 30 de setembro de 2003. [Em linha]. [Consult. 21 mar. 2020]. Disponível em <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dd3fc808108a694319adec5babe726921.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuTbNb0?text=&docid=71430&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=893979>.

⁵² DUARTE, Maria Luísa – *Op. Cit.* p. 73.

Argumentou-se, ainda, que o regime italiano ignorava os princípios formulados pelo TJUE, consolidados em sua jurisprudência.

Ao analisar a norma italiana que circunscreve a responsabilidade do julgador a atuações com culpa grave, o TJUE assim se pronunciou:

Assim, não se pode excluir que o direito nacional precise os critérios, relativos à natureza ou ao grau de uma infracção, que devem estar preenchidos para que possa existir responsabilidade do Estado por violação do direito comunitário imputável a um órgão jurisdicional nacional decidindo em última instância, mas esses critérios não podem, em nenhum caso, impor exigências mais restritivas do que a decorrente da condição de violação manifesta do direito aplicável, tal como precisada nos n. os 53 a 56 do acórdão Köbler, já referido.

(...)Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) declara: **O direito comunitário opõe-se a um regime legal nacional que exclua, de uma forma geral, a responsabilidade do Estado-Membro por danos causados aos particulares em virtude de uma violação do direito comunitário imputável a um órgão jurisdicional que decide em última instância pelo facto de essa violação resultar de uma interpretação de normas jurídicas ou de uma apreciação dos factos e das provas efectuada por esse órgão jurisdicional.**

O direito comunitário opõe-se igualmente a um regime nacional que limite essa responsabilidade aos casos de dolo ou de culpa grave do juiz, se essa limitação levar a excluir a responsabilidade do Estado-Membro em causa noutros casos em que se tenha verificado uma violação manifesta do direito aplicável, tal como precisado nos n.ºs 53 a 56 do acórdão de 30 de Setembro de 2003, Köbler (C-224/01).⁵³ (grifei)

Fica claro, portanto, que o TJUE não admite que o legislador nacional mantenha ou coloque em vigor disposições que reduzam ou anulem o princípio da responsabilização do Estado por violação do Direito da União Europeia. Poderá o legislador nacional, então, estabelecer pressupostos de efetivação da responsabilidade do Estado por violação do Direito da União Europeia, desde que não sejam menos favoráveis do que as que dizem respeito a reclamações semelhantes de natureza interna (princípio da equivalência), e desde que não tornem praticamente impossível ou excessivamente difícil a obtenção da reparação (princípio da efetividade).⁵⁴

Esclarecidas estas relevantes questões, no que pertine à responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional, é possível, então, resumir em quatro hipóteses as desconformidades do RRCEE com o Direito da União Europeia, quais sejam: “i)

⁵³ TRIBUNAL de Justiça da União Europeia - Acórdão proferido no Proc. C-173/03 de 13 de junho de 2006. [Em linha]. [Consult. 01 abr. 2021]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=ecli:ECLI:3AEU%3AC%3A2006%3A391>

⁵⁴ GOMES, Carla Amado - **O Livro das Ilusões: A responsabilidade do Estado por violação do Direito Comunitário, apesar da Lei 67/2007, de 31 de dezembro**. [Em linha]. [Consult. 05. abr 2021]. Disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/366-291.pdf>. p. 3.

na omissão, no conceito de ilicitude, de qualquer referência ao Direito da União Europeia; ii) na omissão de qualquer referência aos requisitos comunitários da responsabilidade do Estado; iii) na omissão de qualquer referência ao requisito comunitário da violação manifesta, bem como aos elementos relevantes para a sua aferição quando o incumprimento é imputável à função jurisdicional; iv) no caso de responsabilidade por erro judiciário, a previsão contida no art.13º, 2, do RRCEE de sujeição do pedido de indemnização à prévia revogação da decisão danosa pela jurisdição competente, fundamento daquele pedido”.⁵⁵

Especificamente com relação à questão da exigência de prévia revogação da decisão danosa pela jurisdição competente, no caso de responsabilidade do Estado por erro judiciário, calha à fiveleta mencionar o caso *Silva e Brito vs. Portugal* (Proc. 160/14), julgado pelo TJUE, em 09 de setembro de 2015.⁵⁶

Nesse caso, discutiu-se, precisamente, o desencontro entre o disposto no artigo 13º, nº 2, do RRCEE e o Direito da União Europeia, entendendo o TJUE pela dispensa da revogação prévia da decisão, o que, “Por força do princípio do precedente atípico... os tribunais portugueses competentes estarão impedidos, desde a data de prolação do acórdão no caso *Silva e Brito*, de aplicar a exigência processual do artigo 13º, n.º 2, RRCEE, pelo menos sempre que o fundamento do pedido de indemnização seja a violação do Direito da União Europeia”.⁵⁷

Ainda no que pertine à responsabilidade do Estado pelo exercício da função jurisdicional, notadamente quanto ao objetivo principal deste estudo, qual seja, a responsabilidade pela demora na entrega da prestação jurisdicional, ou pela violação ao direito a uma decisão em prazo razoável, há que se alertar, também, para eventual incompatibilidade entre o que dispõe o RRCEE e o Direito da União Europeia.

Como é cediço, a jurisprudência comunitária determina a não imposição de condições que dificultem excessivamente ou tornem impossível a obtenção de ressarcimento por violação do Direito Europeu, não exigindo, para que haja a responsabilidade civil, qualquer requisito relativo à culpa, ainda que presumida.

⁵⁵ MESQUITA, Maria José Rangel – **O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas e o Direito da União Europeia**. p. 29.

⁵⁶ TRIBUNAL de Justiça da União Europeia - Acórdão proferido no Proc. 160/14, de 09 de setembro de 2015. Relatora R. Silva de Lapuerta. [Em linha]. [Consult. 15 abr. 2020]. Acórdão disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=167205&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15658711>.

⁵⁷ DUARTE, Maria Luísa – O regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e o Direito da União Europeia – breve relato de um (des) encontro anunciado com a jurisprudência do Tribunal de Justiça. *In O regime de responsabilidade extracontratual do estado e demais entidades publicas: comentários à luz da jurisprudência*. p. 90.

Ora, como adiante se demonstrará, no regime português, para que se configure a responsabilidade civil por morosidade processual a regra é a responsabilidade subjetiva, demandando do lesado a demonstração de culpa ou do agente público ou do serviço.

Nesse contexto, é de se reconhecer que o ônus da prova da existência de culpa a cargo do particular reflete uma condição que dificulta excessivamente a obtenção de ressarcimento do dano, o que demonstra a desconformidade do RRCEE com o direito e a jurisprudência europeia também no que toca à responsabilidade estatal pela morosidade processual.

Importante pontuar, mais, que nem mesmo a presunção de culpa se afigura compatível com o Direito da União Europeia vigente em matéria de responsabilidade civil por incumprimento, na medida em que a presunção de culpa é ilidível e permite prova em contrário pelo demandado.⁵⁸

Certo, portanto, que um regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado por morosidade processual, pautado na responsabilidade puramente objetiva, seria muito mais favorável ao jurisdicionado e, ao mesmo tempo, conforme ao direito e à jurisprudência da União Europeia⁵⁹, todavia, como adiante detidamente se demonstrará, não foi essa a opção do legislador português quando da aprovação do RRCEE, com relação a nenhuma das funções essenciais exercidas pelo Estado.

Desta forma, a despeito da celeuma doutrinária existente sobre a efetiva compatibilidade ou não do novo regime trazido pelo RRCEE com a ordem jurídica europeia, o fato é que Portugal pode – e deve - ser demandado no caso de incumprimento do Direito da União Europeia. Não são muitos, contudo, os casos até então conhecidos de condenação estatal neste tema.

Analisando a jurisprudência portuguesa nesse particular, verifica-se que os casos de responsabilização de Portugal guardam relação, em grande parte, com o exercício da função legislativa, notadamente com a omissão legislativa de transpor para o ordenamento pátrio as Diretivas da União Europeia.

Cito, como exemplo, a não transposição completa da 2ª Diretiva automóvel (84/5/CEE), referente ao capital mínimo obrigatório, que ensejou a condenação do Estado português, através dos acórdãos do Tribunal da Relação do Porto, de 07 de abril de 2005 (Proc. nº

⁵⁸ MESQUITA, Maria José Rangel – **O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas e o Direito da União Europeia**. p. 54.

⁵⁹ OLIVEIRA, Heloísa – **Jurisprudência comunitária e regime jurídico da responsabilidade extracontratual do Estado e demais entidades públicas: influência, omissão e desconformidade**. [Em linha]. [Consult. 15. abr 2021]. Disponível em <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/645-963.pdf>.

0530820)⁶⁰, e do Supremo Tribunal de Justiça, de 27 de novembro de 2007 (Proc. nº 07A3954)⁶¹, às elevadas cifras de €145.158,18 (cento e quarenta e cinco mil, cento e cinquenta e oito euros e dezoito cêntimos) e de €73.378,91 (setenta e três mil, trezentos e setenta e oito euros e noventa e um cêntimos).

Nessa senda, impende concluir que a aplicação do RRCEE em conformidade com o Direito da União Europeia, independe de uma previsão específica no seu texto, uma vez que a própria CRP, em seu artigo 8º, nº 3 e 4⁶², inseriu as normas comunitárias no bloco de legalidade que vincula e inspira o Estado português em sua atuação, justificando-se, desta feita, a instituição de um regime de tutela indenizatória dos prejuízos sofridos pelos particulares também quando suficientemente caracterizada a violação ao direito e à jurisprudência europeia.

4. Responsabilidade do Estado pelo exercício da função jurisdicional. Artigos 12º e 13º do RRCEE. Administração da justiça e o seu mau funcionamento

A responsabilização do Estado pelo exercício da função jurisdicional é regulamentada pelo RRCEE, no capítulo III, em seus artigos 12º a 14º⁶³, no qual prevê o regime de “responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional”.

⁶⁰ SILVANO, Gonçalo relator - Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, no Processo 0530820, de 07 de maio de 2005. [Em linha]. [Consult. 03 abr. 2020]. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/f4fc56a4f21762e180256fe4003a311c?OpenDocument>.

⁶¹ RAMOS, Fonseca relator - Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, no Processo 07A3954, de 27 de novembro de 2007. [Em linha]. [Consult. 03 abr. 2020]. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/bdbcdc9ccd1eedb802573a0003f3242?OpenDocument>.

⁶² Art.8º. 3. As normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte vigoram directamente na ordem interna, desde que tal se encontre estabelecido nos respectivos tratados constitutivos. 4. As disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respectivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático.

⁶³ CAPÍTULO III - Responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional - Regime Geral - Art.12. Salvo o disposto nos artigos seguintes, é aplicável aos danos ilicitamente causados pela administração da justiça, designadamente por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável, o regime da responsabilidade por factos ilícitos cometidos no exercício da função administrativa.

Artigo 13.º Responsabilidade por erro judiciário. 1 - Sem prejuízo do regime especial aplicável aos casos de sentença penal condenatória injusta e de privação injustificada da liberdade, o Estado é civilmente responsável pelos danos decorrentes de decisões judiciais manifestamente inconstitucionais ou ilegais ou injustificadas por erro grosseiro na apreciação dos respectivos pressupostos de facto. 2 - O pedido de indemnização deve ser fundado na prévia revogação da decisão danosa pela jurisdição competente.

Artigo 14.º Responsabilidade dos magistrados. 1 - Sem prejuízo da responsabilidade criminal em que possam incorrer, os magistrados judiciais e do Ministério Público não podem ser directamente responsabilizados pelos

O artigo 12º do RRCEE disciplina a responsabilidade civil do Estado pelos danos ilicitamente causados na administração da justiça, designadamente por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável, ressalvando, no seu próprio texto, o regime especial aplicável à responsabilidade por erro judiciário, regulamentada no artigo 13º, e à responsabilidade pessoal dos magistrados, abordada no artigo 14º e em tópico específico no presente estudo.

Críticas surgem na doutrina com relação à terminologia empregada na epígrafe do capítulo III, do RRCEE, pois apesar de se destinar à regulamentação da responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional, abrange a responsabilização por diversos outros atos que vão além do ato de julgar.⁶⁴

A crítica reside, portanto, na restrição excessiva da terminologia, pois função jurisdicional entende-se como a atividade do magistrado de proferir decisões, sendo certo que o legislador não pretendeu regulamentar apenas tal hipótese, mas sim a responsabilidade do ente estatal por danos causados no exercício da atividade da administração judiciária.

Percebe-se que não há na lei, em tempo algum, a conceituação do que se deve entender por administração da justiça, muito menos a definição dos entes ou órgãos com relação aos quais o Estado responderá pelos danos, cabendo à doutrina e à jurisprudência a concretização desses conceitos.

A administração da justiça revela-se, então, como a gestão ou a execução da função jurisdicional ou judiciária do Estado, a qual pode ser protagonizada pelos magistrados judiciais ou pelos funcionários de justiça em geral.⁶⁵

A adoção dessa fórmula mais abrangente – administração da Justiça - e não a prevista no capítulo III – função jurisdicional - permite, pois, que o Estado seja responsabilizado pela atividade danosa de todos os atores envolvidos na prestação jurisdicional e não apenas o magistrado, bem como extrapola a questão do ato de julgar, abarcando todos os atos que traduzam o mau funcionamento da administração da Justiça.

danos decorrentes dos actos que pratiquem no exercício das respectivas funções, mas, quando tenham agido com dolo ou culpa grave, o Estado goza de direito de regresso contra eles. 2 - A decisão de exercer o direito de regresso sobre os magistrados cabe ao órgão competente para o exercício do poder disciplinar, a título oficioso ou por iniciativa do Ministro da Justiça.

⁶⁴ PEDRO, Ricardo - **Responsabilidade Civil do Estado pelo mau funcionamento da administração da Justiça: fundamento, conceito e âmbito**. p. 272-274.

⁶⁵ COSTA, Salvador da – **Responsabilidade civil por danos derivados do exercício da função jurisdicional**. [Em linha]. [Consult. 25. jun. 2020]. Disponível em <http://www.inverbis.pt/2007-2011/images/stories/pdf/salvadorcosta_respcivil_funcaojurisdicional.pdf>.

Neste ponto, imperioso precisar, também, o conceito de mau funcionamento da administração da Justiça, pois se detectado este e presente o nexos causal, configurada estará a responsabilidade civil do Estado e, por conseguinte, o dever de indenizar o jurisdicionado lesado, como se abordará adiante.

O mau funcionamento da administração da Justiça apresenta-se, pois, como um conceito aberto em matéria de responsabilidade civil do Estado, a ser aferido e delimitado no caso concreto, encontrando-se umbilicalmente associado ao direito a uma prestação jurisdicional efetiva.

Dos elementos colhidos na doutrina e jurisprudência, é possível afirmar que o deficiente funcionamento da justiça corresponde a uma circunstância ou conjunto de circunstâncias que demonstram a inaptidão do serviço para o cumprimento da respectiva missão, colocando em causa a eficiência do sistema e gerando danos indenizáveis.

Referem-se, assim, a situações independentes e distintas do erro judiciário, que refletem uma atuação abaixo dos *standards* de qualidade e eficiência mínimos exigíveis do serviço prestado e que denotam a falta de uma tutela jurisdicional efetiva. Dessa forma, pode-se compreender o mau funcionamento da administração da justiça como “um conceito indeterminado que inclui as acções ou omissões processuais, deveres de natureza administrativa ou constitucional ocorridos no âmbito da administração da justiça, imputáveis ou não ao comportamento concreto de um titular de órgão, funcionário ou agente determinado, que estejam em desacordo com o standard adequado de garantia da tutela jurisdicional efectiva, que se revela na prestação do serviço de justiça em cada momento e em cada ordem jurisdicional e que não estão a coberto do conceito de erro judiciário”.⁶⁶

A conceituação mostra-se, a toda evidência, de uma riqueza e completude louváveis, que se plasmada de forma expressa, no corpo da lei, muito auxiliaria os operadores do direito. Todavia, como dito alhures, o RRCEE poucas definições trouxe em seu bojo, deixando ao interprete a árdua missão de delimitar seus conceitos, diante das situações concretas postas no cotidiano.

Como é cediço, o preceito normativo em análise, o artigo 12º, não diz quais os danos suscetíveis de gerar a responsabilidade civil estadual, apenas se referindo de forma expressa às hipóteses de violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável, uma das inúmeras formas de se caracterizar a deficiência de funcionamento do aparelho judiciário.

Neste ponto, ousou pontuar, que andou mal o legislador ordinário.

⁶⁶ PEDRO, Ricardo – Anotações ao artigo 12º Regime Geral. *In O regime de responsabilidade extracontratual do estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência.* p. 681.

Com efeito, é importante repisar que essa referência constante da lei é meramente exemplificativa, tratando-se, a bem da verdade, de uma cláusula aberta, sendo possível a responsabilização do ente público em hipóteses distintas da morosidade e que, da mesma forma, traduzem o mau funcionamento da Justiça, seja este protagonizado por magistrados ou por outros auxiliares, como servidores e oficiais de justiça.⁶⁷

Nessa toada, o Estado poderá ser acionado judicialmente para responder civilmente, por exemplo, em razão de danos ocasionados por uma penhora excessiva praticada por oficial de justiça negligente, por eventual perda de bens confiados ao Judiciário, por danos “resultantes de violação do segredo de justiça, da anulação da venda derivada da falta de citação dos executados, ou de errada identificação do arguido pelos serviços de justiça determinante de notificação para julgamento em processo criminal”.⁶⁸

Através da redação conferida ao artigo 12º, descortina-se, portanto, “uma miríada de situações geradoras do dever de indemnizar do Estado, desde que, por um lado, estas sejam resultado de uma administração da justiça danosa e, por outro, cumpram os requisitos exigidos para que tenha lugar a responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função administrativa por factos ilícitos”.⁶⁹

Prosseguindo na análise, o artigo 12º estabelece que se deve conferir aos danos ilicitamente causados no âmbito da administração da justiça, a mesma disciplina prevista para a responsabilidade do Estado por fato ilícito no exercício da função administrativa, estampada no artigo 7º, números 1 a 4⁷⁰, do RRCEE.

Assim, nos termos do RRCEE, a responsabilidade do Estado, no caso de mau funcionamento da Justiça, poderá ser exclusiva ou solidária, respondendo o ente estatal de

⁶⁷ GARCIA, Maria Rita Manzanra de Moura - **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**, p. 12.

⁶⁸ COSTA, Salvador da - **Responsabilidade civil por danos derivados do exercício da função jurisdicional**. [Em linha]. [Consult. 25 jun. 2020]. Disponível em <http://www.inverbis.pt/2007-2011/images/stories/pdf/salvadorcosta_respcivil_funcaojurisdicional.pdf>.

⁶⁹ PEDRO, Ricardo – *Op. Cit.* p. 670.

⁷⁰ CAPÍTULO II - Responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função administrativa - SECÇÃO I - Responsabilidade por facto ilícito- Artigo 7.º Responsabilidade exclusiva do Estado e demais pessoas colectivas de direito público. 1 - O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público são exclusivamente responsáveis pelos danos que resultem de acções ou omissões ilícitas, cometidas com culpa leve, pelos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, no exercício da função administrativa e por causa desse exercício. 2 - É concedida indemnização às pessoas lesadas por violação de norma ocorrida no âmbito de procedimento de formação dos contratos referidos no artigo 100.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, de acordo com os requisitos da responsabilidade civil extracontratual definidos pelo direito comunitário.

forma exclusiva quando os danos resultarem de ações ou omissões ilícitas decorrentes de culpa leve do agente público no exercício das funções.

A responsabilidade será solidária, contudo, se os danos causados resultarem de ações ou omissões ilícitas, praticadas com dolo ou culpa grave pelo agente público, podendo o prejudicado ajuizar ação de indenização diretamente contra o servidor responsável ou contra este e o ente estatal, exceto em se tratando de ação ou omissão ilícita cometida por magistrados judiciais ou do Ministério Público, por expressa disposição legal.⁷¹

Extrai-se, assim, que o regime instituído em terras lusas, diversamente da Espanha⁷², não adotou como regra geral a responsabilidade objetiva do Estado no que se refere à responsabilidade pelo exercício da função jurisdicional, mas sim a responsabilidade subjetiva por fatos ilícitos, aplicando-se os requisitos gerais da responsabilidade civil, como o fato ilícito, a culpa, o dano e o nexo de causalidade.

Corroborando o entendimento de que o RRCEE adotou, na matéria, a responsabilidade subjetiva, precisas são as observações de Rita Guimarães Fialho D'Almeida⁷³, no sentido de que o artigo 12º não fez remissão nem ao regime da responsabilidade pelo risco, previsto no artigo 11º, nem ao regime da indenização pelo sacrifício, estampado no artigo 16º, deixando evidente o intento do legislador de não considerar, no domínio da responsabilidade civil pelo exercício da função jurisdicional, qualquer forma de responsabilidade objetiva.⁷⁴

A expressa equiparação do regime de responsabilidade do Estado por atos praticados no exercício da função jurisdicional ao regime da responsabilidade estatal por atos praticados no exercício da função administrativa leva, ainda, à importante conclusão de que a responsabilidade por funcionamento anormal estende-se, também, ao serviço público da justiça.⁷⁵

⁷¹ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura – *Op. Cit.* p.12.

⁷² A Espanha acolheu, em sua Constituição, a responsabilidade objetiva do Estado, o qual responde pelos danos decorrentes de erro judiciário e do anormal funcionamento dos serviços públicos, conforme artigos 9.3 e 106.2 da Constituição Espanhola de 1978.

⁷³ D'ALMEIDA, Rita Guimarães Fialho - Breves notas acerca da responsabilidade civil do Estado por actos da função jurisdicional. In **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**. [Em linha]. [Consulta 20 abr. 2020]. Disponível em <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5565576>>. p. 213.

⁷⁴ No mesmo sentido: CADILHA, Carlos – **Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas Anotado**. p. 240-241.

⁷⁵ Tal raciocínio se impõe diante da remissão do artigo 12º ao regime previsto no artigo 7º, o qual prevê nos números 3 e 4 o funcionamento anormal do serviço, nos seguintes termos: Art. 7º. 3 - O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público são ainda responsáveis quando os danos não tenham resultado do comportamento concreto de um titular de órgão, funcionário ou agente determinado, ou não seja possível provar a autoria pessoal da acção ou omissão, mas devam ser atribuídos a um funcionamento anormal do serviço. 4 - Existe funcionamento anormal do serviço quando, atendendo às circunstâncias e a padrões médios de resultado, fosse razoavelmente exigível ao serviço uma actuação susceptível de evitar os danos produzidos.

Com efeito, estabelece o artigo 12º, do RRCEE, que se aplica à função jurisdicional a figura prevista no artigo 7º, 3, segundo a qual o Estado é responsável nas hipóteses em que os danos não tenham resultado do comportamento concreto de um titular do órgão, funcionário ou agente determinado, ou seja, quando não for possível provar a autoria pessoal da ação ou omissão, devendo o dano ser atribuído a um funcionamento anormal do serviço.

O legislador infraconstitucional português estabeleceu, assim, que a responsabilidade exclusiva do Estado abrange os danos resultantes do anormal funcionamento dos serviços públicos, acolhendo, neste tocante, as diretrizes da doutrina da *faute du service*, o que se torna possível porque o serviço judicial “é um serviço como qualquer outro, que carece de ser prestado em conformidade com os standards ou padrões de qualidade media, os níveis médios de eficácia ou rendimento do serviço de justiça que são esperados e correspondem a uma obrigação do Estado de Direito perante os cidadãos, no momento em que o mesmo é apreciado”.⁷⁶

Extrai-se, então, que há, nessas hipóteses, uma presunção de ilicitude por funcionamento anormal do serviço contra o Estado, o que permite a responsabilização da pessoa jurídica prestadora do serviço público, independente da apuração da culpa individual do agente.

Não se trata, porém, da adoção da teoria da responsabilidade objetiva civil, pois, como dito, sente-se na teoria da *faute du service* um vestígio do conceito de culpa, dispensando-se, apenas, a prova da culpa pessoal do agente causador do dano⁷⁷, estando o lesado autorizado, em casos tais, a ajuizar ação indenizatória unicamente contra o Estado.

Sem sombra de dúvida, trata-se de importante dispositivo que traz ampla proteção ao jurisdicionado, na medida em que em matéria de responsabilidade por danos causados pela administração da justiça, na maioria dos casos, estaremos perante a culpa anônima ou do serviço, ou seja, uma atuação ilícita culposa decorrente de um estado de coisas que não é possível imputar a ninguém em particular.⁷⁸

Aprofundando-se a análise do artigo 12º, percebe-se que o legislador previu, apenas, a possibilidade de responsabilizar o Estado por danos ilicitamente causados.

⁷⁶ D'ALMEIDA, Rita Guimarães Fialho – Breves notas acerca da responsabilidade civil do Estado por actos da função jurisdicional. *In Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. [Em linha]. [Consulta 20 abr. 2020]. Disponível em <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5565576>>. p. 216.

⁷⁷ JUNIOR NOBRE, Edilson Pereira – Responsabilidade Civil do Estado por atos legislativos (Revivescimento de uma antiga questão). *In Revista de Direito Administrativo*. [Em linha]. [Consult. 21 fev. 2020]. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/45831/45093>. p. 341.

⁷⁸ PEDRO, Ricardo – *Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado*. p. 128.

Emerge a controvérsia, portanto, se seria cabível o dever de reparação na hipótese de danos ocasionados no exercício da administração da Justiça por fatos lícitos, afinal é factível que o jurisdicionado venha a sofrer prejuízos decorrentes do regular desenvolver da atividade judiciária.

Neste ponto, apesar de não se tratar de matéria uníssona, entendo que o dispositivo deve ser interpretado em conformidade com o artigo 22º, da CRP, a fim de conferir-lhe a máxima efetividade, evitando, dessa forma, a existência de lacunas que permitam a irresponsabilidade estatal, realidade incompatível com o sistema jurídico atual.

Desse modo, para que o RRCEE não encerre um regime insuficiente e imperfeito, é preciso reconhecer que “alguma parcela da realidade da administração da justiça reivindica um regime de responsabilidade sem a exigência de ilicitude, sob pena de serem criadas ilhas de irresponsabilidade civil do Estado em prejuízo da protecção dos lesados, numa função em que o que cidadão deve esperar é uma protecção dos seus direitos e não uma violação e, sobretudo, uma violação sem reparação”.⁷⁹

No tema, cumpre destacar interessante acórdão proferido pelo Supremo Tribunal de Justiça, em 28 de abril de 1998, Revista nº 419/98, que admitiu a responsabilidade civil do Estado por atos lícitos, assim ementado:

Veículo: Apreensão. Restituição. Desvalorização. Direito à indemnização. Constituição. **Actos lícitos**. Danos. Responsabilidade.
(...) III - A CRP estabelece, no seu art.º 22, que o Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem.
(...) V - O direito de indemnização consagrado naquele art.º 22, é um direito fundamental idêntico aos direitos, liberdades e garantias, pelo que se trata de uma norma dotada de eficácia imediata, sendo directamente aplicável, vinculando as entidades públicas e privadas e não dependendo de lei para poder ser invocado pelo lesado.⁸⁰ (grifei)

Esclarecidos esses pontos, não é preciso dar a volta ao mundo para perceber que a responsabilidade do Estado pela administração da justiça assenta na culpa dos titulares de órgão, funcionários ou agentes, não importando o grau culposo – que pode inclusive ser de grau leve - dessas acções ou omissões.

⁷⁹ PEDRO, Ricardo – Anotações ao artigo 12º Regime Geral. *In O regime de responsabilidade extracontratual do estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência*. p. 667-668.

⁸⁰ MARQUES, Garcia Conselheiro relator - Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça. 1ª Secção. Revista nº 419/98, de 28 de abril de 1998. [Em linha]. [Consult. 02 fev. de 2020]. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/jurel/stj_mostra_doc.php?nid=4884&stringbusca=&exacta=

É possível concluir, ainda, como explanado, que a responsabilização estatal ocorre mesmo quando não verificada a atuação culposa pessoal do titular do órgão, funcionário ou agente, ou quando não seja viável provar a autoria pessoal da ação ou omissão causadora dos danos, desde que decorrente de um funcionamento anormal do serviço público prestado.

Em casos tais, como afirmado, a responsabilidade continuará se fundando no elemento culpa, desta feita, na culpa do próprio ente estatal, já que a este incumbe a obrigação de prestar uma tutela jurisdicional tempestiva e de qualidade.

Por fim, outra possibilidade de caracterização da responsabilidade do Estado pelo exercício da função jurisdicional, prevista no capítulo III, encontra-se no artigo 13º do RRCEE, e refere-se ao erro judiciário, cujo registro revela-se imperioso, muito embora não seja foco do presente estudo.

De acordo com esse artigo, o Estado será civilmente responsável pelos danos decorrentes de decisões jurisdicionais que se mostrem manifestamente inconstitucionais ou ilegais, ou injustificadas por erro grosseiro na apreciação dos respectivos pressupostos de fato, devendo o pedido de indenização fundar-se na prévia revogação dessa decisão danosa.

Observe-se que tanto o artigo 12º como o artigo 13º tratam da atividade de administração da justiça, no entanto, as atividades em causa são distintas, uma vez que o artigo 12º não se refere ao conceito de erro judiciário, mas antes a um regime geral, com âmbito de abrangência distinto.

Como bem pondera Ricardo Pedro⁸¹, o erro judiciário refere-se a uma realidade da administração da justiça mais restrita do que a prevista no artigo 12º, sendo a relação entre esses dispositivos de especialidade do artigo 13º face à generalidade das situações que pretende disciplinar o artigo 12º.

Nesse ponto, enalteço que a jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça português é pacífica ao estabelecer que o erro de direito praticado pelo juiz só poderá constituir fundamento de responsabilidade civil do Estado quando grosseiro, evidente, crasso, palmar, indiscutível e de tal modo grave que torne a decisão judicial uma decisão claramente arbitrária, assente em conclusões absurdas, demonstrativa de uma atividade dolosa ou gravemente negligente, não se admitindo a responsabilização do Estado por atos de

⁸¹ PEDRO, Ricardo - Indemnização de danos causados pelo mau funcionamento da administração da justiça em Portugal. *In R. de Dir. Público da Economia – RDPE*. [Em linha]. [Consult. 10 mar. 2020]. Disponível em <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/37877/1/Ricardo%20Pedro.pdf>. p. 241.

interpretação das normas de direito e pela valoração dos fatos e da prova, porque inseridos na essência da especificidade da função jurisdicional que, por isso, deve ser salvaguardada.⁸²

Infere-se, assim, que no direito português, em se tratando de erro judiciário, os danos serão cometidos apenas por magistrados no exercício da função jurisdicional típica, albergando os erros grosseiros de fato ou de direito e pressupondo, expressamente, a prévia revogação da decisão danosa pela jurisdição competente.⁸³

Avulta inarredável concluir, portanto, que o sistema de responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional, previsto no ordenamento jurídico português, alicerça-se na distinção entre atos materialmente administrativos praticados no exercício da administração da justiça, independente da qualidade do seu autor, aos quais se aplicam o artigo 12º, e os atos materialmente jurisdicionais, inerentes aos magistrados judiciais e do Ministério Público, cujo regime de responsabilidade encontra-se regulamentado pelo artigo 13º.⁸⁴

Passo a abordar, doravante, a hipótese de responsabilização do Estado pelo atraso na prestação jurisdicional.

4.1 Responsabilidade civil do Estado por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável. Pressupostos indenizatórios

Como visto, o artigo 12º fez referência expressa à responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável. Essa situação paradigmática mencionada no texto da lei, foi motivo de menção expressa pelo legislador justamente por ser uma das mais graves formas de denegação de justiça, já contando Portugal, à época da publicação do RRCEE, com inúmeras condenações perante o TEDH por dilações indevidas, como mais adiante, detidamente, se demonstrará.

Restou assentado no tópico pretérito que a responsabilidade civil do Estado, pelo exercício da função jurisdicional, é subjetiva, exigindo-se a presença dos requisitos gerais da

⁸² TRINDADE, João relat. - Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça. Revista n.º 364/08.OTCGMR.G1. S1, 2ª Secção, de 15 de dezembro de 2011. [Em linha]. [Consult. 30 jan 2018]. Disponível em <http://www.stj.pt/ficheiros/jurisp-tematica/responsabciivilestado1996-2012.pdf>.

⁸³ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura - **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**, p. 12.

⁸⁴ D'ALMEIDA, Rita Guimarães Fialho – Breves notas acerca da responsabilidade civil do Estado por actos da função jurisdicional. *In Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. [Em linha]. [Consulta 20 abr. 2020]. Disponível em <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5565576>>. p. 212.

responsabilidade civil, como o fato ilícito, a culpa, o dano e o nexo de causalidade para fins de caracterização da obrigação de indenizar do ente estatal.

A ausência de qualquer um destes pressupostos, no caso concreto, implicará na inexistência de responsabilidade do Estado.

Na sequência, delinear, objetivamente, cada um dos requisitos indenizatórios, os quais voltarão a ser abordados nos tópicos 5 e 6 do presente estudo.

a) Ilicitude

O primeiro pressuposto indenizatório a ser analisado, o fato ilícito, consiste na própria morosidade processual, nos atrasos injustificáveis na administração da justiça. É dizer: a ilicitude estará presente na ação ou omissão do Estado, sempre que este falhar no dever de administração do serviço de justiça e violar o prazo razoável.

O que se busca – ou se deve buscar - com a presente responsabilização é atingir situações de dilatações e atrasos injustificáveis desprovidos de razoabilidade, os quais, necessariamente, pressupõem o descumprimento de prazos previstos em lei, mas vão muito além dessa simples inobservância para serem configurados.⁸⁵

A ilicitude encontra-se, assim, no denominado atraso patológico, na existência de verdadeiros tempos mortos na tramitação do processo.

É difícil elencar as causas da morosidade ou intempestividade do processo, especialmente porque o fenômeno não decorre apenas de uma causa, mas de várias que, somadas, deságuam na prestação de um serviço jurisdicional tardio e ineficiente.

Dentre o rol de motivos que poderiam ser apontados como causa da morosidade, é possível mencionar a burocracia administrativa, evidenciada nas rotinas das secretarias/cartórios das unidades jurisdicionais; o formalismo procedimental excessivo; a crise do ensino jurídico que coloca no mercado de trabalho profissionais não competentes; o comportamento das partes e dos seus procuradores; a cultura da litigiosidade (crise da demanda); o vasto e complexo sistema recursal; a má remuneração dos servidores; a falta de juízes para o número de habitantes e a diminuta vontade política na elaboração de propostas legislativas que, efetivamente, privilegiem a tempestividade processual.⁸⁶

⁸⁵ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura - **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**, p. 13.

⁸⁶ JOBIM, Marco Felix – **O direito à duração razoável do processo**. p. 126-129.

Sendo possível ou não precisar todas as causas da morosidade no caso concreto, fato é que ocorrendo dilação injustificável e irrazoável na entrega da prestação jurisdicional, configurada estará a ilicitude, a qual aliada aos demais requisitos poderá ensejar o dever do ente estatal de indenizar.

Esclareço, por imperioso, que a questão do que deve ser considerado como prazo razoável, não pode ser considerada em abstrato, cabendo ao intérprete atentar-se para as circunstâncias concretas de cada caso, socorrendo-se, como adiante será abordado, das orientações jurisprudenciais consolidadas pelo TEDH, as quais impõem a observância a determinados parâmetros, como a complexidade do caso, a ocorrência de vicissitudes não imputáveis às autoridades nacionais e o comportamento do lesado pelo alegado atraso na justiça.

A propósito, trago à baila trecho de julgado do Tribunal Central Administrativo Sul, proferido em fevereiro de 2020, em processo de relatoria de Paulo Pereira Gouveia, o qual discorreu de forma impecável acerca do requisito da ilicitude, *in verbis*:

I – Para aferir da ilicitude decorrente de um atraso na decisão judicial, há que considerar, primeiramente, de forma analítica o (in)cumprimento dos vários prazos legais para a prática dos vários atos e dos correspondentes prazos para a ocorrência das várias fases processuais, atendendo, ainda, às circunstâncias do caso concreto e designadamente: (i) à complexidade do caso; (ii) ao comportamento processual das partes; (iii) à atuação das autoridades competentes no processo; (iv) e à importância do litígio para o interessado;

II - Posteriormente, há que encetar um segundo raciocínio, já não analítico, mas global, em que a aferição do pressuposto da ilicitude decorrente da excessiva demora do processo ou do atraso na decisão judicial se afere pela totalidade do período de tempo em que tal processo se desenvolveu;

III - Incumbe ao Estado criar mecanismos processuais para obstaculizar ou para evitar o prolongamento da tramitação processual decorrente das próprias vicissitudes processuais e dos comportamentos de alguma das partes. O facto de a lei processual permitir que uma das partes não adote as diligências mais corretas e que tornam a lide mais célere não afasta a ilicitude do Estado decorrente da não organização de um sistema judiciário que viabilize lides rápidas e efetivas;

(...) VI - Tem-se entendido, sobretudo no TEDH, que um processo deve ter uma duração “normal”, aceitável ou razoável até 3 anos na 1ª instância e até 4 anos se houver recurso, isto como meros princípios orientadores. Após tais 3 anos ou 4 anos haverá duração ilícita, em princípio.

VII - Constatada uma violação do artigo 6.º § 1.º da CEDH e do artigo 20.º n.º 4 da Constituição, relativamente ao direito fundamental à emissão de uma decisão jurisdicional em prazo razoável, ou seja, **verificado que um processo tem ou teve uma duração irrazoável em concreto, existe e opera em favor da vítima daquela violação da Convenção, segundo o TEDH, uma forte presunção natural (ou “judicial”) da verificação de um relevante dano psicológico e moral comum, de natureza não patrimonial, sofrido por todas as pessoas que se dirigem aos tribunais e não veem as suas pretensões resolvidas em tempo razoável. (...)**⁸⁷ (grifei)

⁸⁷ GOUVEIA, Paulo Pereira Rel. – Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul. CA. Processo n.º 1041/16BELRA, de 27.02.2020. [Em linha]. [Consult 22 abr 2021]. Disponível em:

A ementa transcrita é, portanto, primorosa ao definir os contornos da ilicitude, a necessidade de integração das lacunas normativas existentes pelas orientações do TEDH, bem como ao precisar, de forma cristalina, que constitui dever do Estado a organização de um sistema judiciário que viabilize lides rápidas e efetivas e a criação de mecanismos processuais que obstaculizem ou evitem a eternização de demandas.

b) Culpa

O elemento subjetivo, a culpa, encontra-se previsto no RRCEE nos artigos 7º, 1; 8º, 1 e 2 e 10º, e manifesta-se pela falta de diligência dos órgãos e agentes públicos na entrega tempestiva da prestação jurisdicional, ou até na intenção deliberada (dolosa) de descumprir regras jurídicas de prudência e praticar o fato ou ato ilícito.

Além da culpa pessoal do agente, o RRCEE, em seu artigo 7º, 3 e 4, prevê o modelo de culpa anônima, ou seja, por funcionamento anormal dos serviços não imputável a ninguém em particular, mas resultante de um estado de coisas, aproximando-se da doutrina da falta do serviço ou culpa do serviço.

Nesse ponto, cumpre trazer à colação julgado proferido pelo STA, ao apreciar o processo 319/08, em 09.10.2008, que assentou que a culpa resulta da ilicitude e do próprio fato do serviço não funcionar como deveria, isto é, sem observância dos *standards* de qualidade e eficiência esperados, senão vejamos em trecho do julgado:

(...) Terminado este excursus há que concluir dele que a duração do processo executivo não decorreu «da apatia dos funcionários ou da actuação infecunda do Mmo. Juiz», uma vez que se não provou que actuaram censuravelmente, como os recorrentes alegam. Mas, revelam por outro lado os elementos do processo apreciados que, por organização deficiente dos serviços em que pontuam dois meses de demora da secretaria na abertura da conclusão do processo ao juiz após esgotado o prazo para realização da prova pericial, e um ano em que os autos ficaram parados a aguardar despacho do juiz, **houve um atraso injustificado sensível e que afectou de modo claro o bom andamento do serviço e contribuiu para um atraso global que por este motivo se deve considerar excessivo e desrazoável, caracterizando-se assim o elemento de ilicitude.**

A culpa resulta da ilicitude e do próprio facto de o serviço não funcionar de acordo com os standards de qualidade e eficiência que são esperados e constituem uma obrigação do Estado de Direito perante os cidadãos.

Ocorre, pois, violação dos citados artº 20º, nº 4 da CRP e do artº 6º, nº 1 da CEHD.⁸⁸ (grifei)

http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/1b0147f95a314af6802574e5003e3a2e?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,standards,de,qualidade,e,efici%C3%Aancia#_Section1

⁸⁸ ROSENDO, José Rel. – Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo. 2ª Subsecção do CA. Processo nº 0319/08 de 09.10.2008. [Em linha]. [Consult 10 jan 2021]. Disponível em:

É possível inferir, pois, que o elemento culpa dilui-se na ilicitude quando constatada violação ao dever de boa administração da justiça, assumindo a culpa o aspecto subjetivo da ilicitude.

Essa culpa, como visto, resulta do fato de os serviços de justiça não terem funcionado de acordo com os standards de qualidade e eficiência que são esperados e constituem uma obrigação do Estado de Direito perante os cidadãos, tratando-se de culpa funcional ou culpa do serviço que se verifica sempre que não é possível identificar um agente concreto responsável, ou nas situações em que não é justo fazer recair apenas sobre algum ou alguns deles essa imputação de responsabilidade.

Certo, pois, que a exclusão do elemento culpa, em casos tais, só se mostra possível se alegado e provado em Juízo que a demora em causa não foi imputável ao defeituoso funcionamento do serviço judicial.

Importante registrar, ainda, que o artigo 7º preconiza, também, a presunção de culpa leve dos atos jurídicos ilícitos, invertendo as regras da distribuição do ônus da prova, sendo certo afirmar que a responsabilidade subjetiva ou aquiliana adotada pelo RRCEE encontra momentos de objetivação, seja pela via dessa presunção de culpa leve, seja pela via das situações de culpa do serviço.⁸⁹

c) Dano

O dano consiste no prejuízo real sofrido pelo lesado, estabelecendo o artigo 3º do RRCEE que os danos indenizáveis podem ser patrimoniais ou não patrimoniais.

Como se demonstrará nos tópicos 5 e 6, o dano moral, na hipótese de responsabilização estatal pelo atraso na justiça, é presumido em favor do requerente, apresentando-se como uma consequência normal da violação do direito a uma decisão em prazo razoável objetivamente constatada. Essa presunção, contudo, é ilidível, podendo o julgador concluir que a sua verificação não resultou provada.

A questão alusiva à desnecessidade de prova do dano extrapatrimonial é pacífica na jurisprudência portuguesa, como se extrai da elucidativa ementa a seguir colacionada:

http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/1b0147f95a314af6802574e5003e3a2e?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,standards,de,qualidade,e,efici%C3%Aancia#_Section1.

⁸⁹ PEDRO, Ricardo – **Contributo para o estudo da responsabilidade extracontratual do Estado**. p. 130.

(...) III - Tal presunção é, todavia, ilidível pelo demandado, impendendo sobre este o ónus de alegação e de prova em concreto da inexistência daquele dano e do afastamento do automatismo entre a violação constatada da Convenção e aquele dano.

IV - O demandante, para poder beneficiar da operatividade e aplicação daquela presunção, carecerá apenas de alegar e demonstrar a existência de uma violação objetivamente constatada da Convenção, nisso radicando o seu ónus de alegação e prova, que, uma vez satisfeito, conduz a que se presuma como existente o dano psicológico e moral comum, sem necessidade de que dele por si seja feita a sua prova.⁹⁰ (grifei)

A fixação do *quantum* indenizatório a título de danos morais deverá levar em consideração o grau de culpa, a importância do objeto do processo em questão para os autores e, ainda, os parâmetros indenizatórios fixados na jurisprudência do TEDH e dos Tribunais Superiores, especialmente o STA.

Como mais detidamente se aprofundará, a jurisprudência portuguesa, tendo por referência as decisões do TEDH, tem atribuído às indenizações por dano moral um valor variável entre € 1.000 e € 1.500 por cada ano de demora do processo, contudo, trata-se apenas de um parâmetro a ser utilizado, podendo e devendo o julgador aumentá-lo ou diminuí-lo em função das peculiaridades do caso em análise, segundo critérios de equidade.

d) Nexo causal

Por fim e não menos importante, o requisito do nexu causal. Esse último pressuposto previsto, ainda que implicitamente, nos artigos 7º, 1 e 8º, 1, do RRCEE, preconiza que cumpre ao autor alegar e provar que a duração excessiva do processo foi causa adequada da verificação de danos. É dizer: a fim de que reste evidenciado o requisito do nexu causal, impende ao lesado demonstrar que a duração desmesurada do processo foi condição necessária do dano.

Neste ponto, urge destacar que a reconhecida carência de recursos humanos e materiais, decorrente das dificuldades financeiras e orçamentárias comprovadas, não afastam o dever de reparação do ente público, não podendo ser invocadas como causas excludentes da responsabilidade civil do Estado.

Correta a posição, portanto, que sustenta que o Poder Público está obrigado a garantir uma tutela jurisdicional tempestiva que permita a duração razoável dos processos, ainda

⁹⁰ CARVALHO, Carlos Relat. – Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo. 1ª Secção. Proc: 0259/18 de 05 de julho de 2018. [Em linha]. [Consult 16 abr 2021]. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/b5746db1421e32ae802582c600568c61?OpenDocument>.

quando a dilação se deva a carências estruturais da organização judicial, não sendo possível restringir o alcance desse direito.

Com efeito, a insuficiência estrutural e de meios disponíveis ou o imenso volume de trabalho que asoberba o Judiciário poderá, eventualmente, isentar os juizes de responsabilidade pessoal pelos atrasos em ação regressiva proposta, mas não privará os cidadãos do direito de reagir frente a tal demora, nem permitirá considerá-la inexistente.⁹¹

No que pertine ao nexo de causalidade, a jurisprudência do STA é cristalina a respeito, exigindo a adequação causal entre o atraso alegado e os danos sofridos para fins de configuração do dever de indenizar do ente estatal, como se constata das ementas abaixo transcritas:

I – Deve resultar dos factos provados a adequação causal entre o alegado atraso na justiça e os danos sofridos.

II – Cumpre ao autor, para o efeito de preenchimento do necessário nexo causal, alegar e provar que a duração excessiva do processo foi causa adequada da verificação de danos patrimoniais.

III – A presunção de danos morais é ilidível, podendo o julgador concluir que a sua verificação não resultou provada.⁹² (grifei)

I - O nexo naturalístico a que se refere o art. 563.º do CC ocorre sempre que o facto ilícito é suscetível de se mostrar, face à natureza das coisas e à experiência comum, como adequado à produção do dano.

II - O mesmo só deixará de ser fonte da obrigação indemnizatória quando, na ordem natural das coisas, for de todo em todo indiferente para a produção do dano e se só se tornou condição deste em virtude de outras circunstâncias extraordinárias, fortuitas e excecionais. (...).⁹³ (grifei)

Imprescindível, portanto, que para a configuração do requisito do nexo causal, no plano naturalístico, este constitua condição sem a qual o dano não se teria verificado, isto é, torna-se necessário a comprovação, em Juízo, de que o atraso na administração da Justiça foi, de fato, a causa adequada dos danos alegados.

Delineados os pressupostos indenizatórios, passo a tratar, detidamente, do direito a uma decisão em prazo razoável.

⁹¹ KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino – **A razoável duração do processo.** p. 133-134.

⁹² URBANO, Maria Benedita Relat. – Supremo Tribunal Administrativo. 1ª Secção. Proc:01510/13.5BEPRT 01389/17 de 04 de junho de 2020. [Em linha]. [Consult. 02 jan 2021]. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/88fb648d329ee0fc8025857e00468f6f?OpenDocument&Highlight=0,responsabilidade,atraso>.

⁹³ CARVALHO, Carlos Relat. – Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo. 1ª Secção. Proc: 0428/18 de 12 de julho de 2018. [Em linha]. [Consult. 02 set 2020]. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/9a7ad4e7b100f419802582dc004b2db7?OpenDocument&Highlight=0,responsabilidade,estado,prazo,razo%C3%A1vel>.

4.2. O direito a uma decisão em prazo razoável

O direito a uma decisão em prazo razoável encontra raízes no princípio do devido processo legal (*due process of law*), princípio geral e fundamental do processo, cujo primeiro registro que se tem notícia data de 1215, na Magna Carta das Liberdades do Rei João O Sem Terra.

Essa carta, editada com o fim de conter o avanço avassalador do poder real sobre os domínios dos senhores feudais, apesar de não fazer menção expressa ao devido processo legal, assegurou, em seu bojo, que “Nenhum homem livre será capturado ou aprisionado, ou desapropriado dos seus bens, ou declarado fora da lei, ou exilado, ou de algum modo lesado, nem nós iremos contra ele, nem enviaremos ninguém contra ele, excepto pelo julgamento legítimo dos seus pares ou pela lei do país”⁹⁴, o que motivou a doutrina a reconhecer, nesse documento, o nascedouro do princípio.

Além da importante previsão ora destacada, a Carta Magna de João Sem Terra estatuiu, em seu artigo 40, que “A ninguém nós venderemos, a ninguém negaremos ou retardaremos o direito ou justiça”, evidenciando a preocupação, já nos idos de 1215, com o retardamento dos julgamentos, e demonstrando, de forma cristalina, que a garantia do *due process of law* e da razoável duração do processo encontram-se intrinsecamente ligadas, não havendo como garantir um direito sem a observância do outro.

A partir de então, o direito a uma decisão em prazo razoável foi incorporado, de forma expressa, em incontáveis normas internacionais e Constituições posteriores, sendo imperiosa a menção, nesse estudo, aos principais diplomas, iniciando-se pela CEDH.

A CEDH, assinada em Roma em 4.11.1950, nasceu após a 2ª Guerra Mundial e teve por fim salvaguardar a democracia, o Estado de Direito, os Direitos Humanos e as liberdades fundamentais na Europa, permitindo que os indivíduos levassem os Governos responsáveis por violações dos direitos fundamentais a prestar contas perante um Tribunal europeu.

Esse documento, de importância ímpar no cenário mundial, prevê em seus artigos 6º, nº1 e 5º, nº3⁹⁵, o direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas, tratando-

⁹⁴ Artigo 39º, Carta Magna de 1215.

⁹⁵ Art. 6º. 1. Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a

se de norma que ingressou no ordenamento jurídico lusitano com valor supralegal, em decorrência da ratificação e adesão de Portugal a esse diploma.⁹⁶

O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, aprovado pela Assembleia Geral da ONU em 1966, consagra, em seu artigo 14º, §3º, 3⁹⁷, o direito a um processo justo, com inúmeras garantias aos litigantes, dentre as quais a de um julgamento em tempo razoável.

Da mesma forma, a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, prescreve em seu artigo 7º, 5 e 8º⁹⁸ a garantia de ser o indivíduo conduzido, ouvido e julgado sem demoras, isto é, em prazo razoável, por juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, em processo de qualquer natureza.

Nessa toada, merece menção, também, a Carta Africana de Direitos Humanos de 1981, denominada de Carta de Banjul, que prevê, em seu artigo 7º, 1, d⁹⁹, o direito de o cidadão ser julgado em um prazo razoável por um Tribunal imparcial.

A CDFUE, proclamada solenemente pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho da União Europeia e pela Comissão Europeia em 7 de dezembro de 2000, em seu artigo 47º¹⁰⁰, prevê que toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente

protecção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça.

Art. 5º. 3. Qualquer pessoa presa ou detida nas condições previstas no parágrafo 1, alínea c), do presente artigo deve ser apresentada imediatamente a um juiz ou outro magistrado habilitado pela lei para exercer funções judiciais e tem direito a ser julgada num prazo razoável, ou posta em liberdade durante o processo. A colocação em liberdade pode estar condicionada a uma garantia que assegure a comparência do interessado em juízo.

⁹⁶ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura - **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**, p. 14.

⁹⁷ Art.14º. §3. Toda pessoa acusada de um delito terá direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas: 3. a ser julgada sem dilações indevidas;

⁹⁸ Art. 7º - Direito à liberdade pessoal 5. Toda pessoa presa, detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade permitida por lei a exercer funções judiciais e tem o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo.

Art. 8º - Garantias judiciais 1. Toda pessoa tem o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para determinação de seus direitos e obrigações de ordem civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

⁹⁹ Artigo 7º. 1. Toda pessoa tem o direito a que sua causa seja apreciada. Esse direito compreende: d) o direito de ser julgado em um prazo razoável por um tribunal imparcial.

¹⁰⁰ Artigo 47º - Direito à Acção e a um Tribunal Imparcial. Toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma acção perante um tribunal nos termos previstos no presente artigo. Toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei. Toda a pessoa tem a possibilidade de se fazer aconselhar, defender e representar em juízo. É concedida assistência judiciária a quem não disponha de recursos suficientes, na medida em que essa assistência seja necessária para garantir a efectividade do acesso à justiça.

e num prazo razoável, existindo também no Direito Europeu a consagração expressa do direito a uma resposta jurisdicional célere, justa e efetiva a ser prestada pelo Estado membro.

Digno de registro que com o Tratado de Lisboa (assinatura em 13.12.2007 e entrada em vigor em 01.12.2009), foi atribuída força jurídica vinculante à CDFUE que passou, a partir de então, a se constituir como verdadeira fonte autônoma de Direito da União Europeia. Importante enaltecer, contudo, que antes mesmo de proclamada a CDFUE, o TJUE, no julgamento do caso *Baustahlgewebe* (Acórdão de 17.12.98), reconheceu o direito a uma decisão em prazo razoável, considerando-o como um princípio geral de Direito da União Europeia.¹⁰¹

Como dito, após essa consolidação nos diplomas internacionais mais relevantes, os ordenamentos jurídicos internos dos países refletiram o mesmo movimento, positivando em seus textos, de forma direta e autônoma, o direito a um julgamento sem delongas indevidas, isto é, o direito a uma decisão em prazo razoável.

A CRP, após a revisão constitucional de 1997, dispôs em seu artigo 20º, nº 4, sobre o acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva, assegurando que “todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objeto de decisão em prazo razoável”, o que se traduz no reconhecimento formal e autônomo do direito (fundamental) de toda pessoa ver seu processo solucionado ou decidido, em um tempo razoável.¹⁰²

A legislação infraconstitucional lusitana também seguiu nessa toada e contemplou a proteção a esse princípio, prevendo no artigo 2º, 1, da Lei 41/2013 - o Código de Processo Civil português -, que “A proteção jurídica através dos tribunais implica o direito de obter, em prazo razoável, uma decisão judicial que aprecie, com força de caso julgado, a pretensão regularmente deduzida em juízo, bem como a possibilidade de a fazer executar”.

Neste ponto, urge ponderar que a celeridade pode ser compreendida como prioridade única e absoluta, nem garantida a todo e qualquer custo, sob pena de se macular outras garantias inerentes ao processo jurisdicional tão ou mais importantes, como o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal.

A celeridade processual e a segurança jurídica devem, portanto, caminhar lado a lado, sendo o conflito entre esses princípios apenas aparente, cabendo ao operador do direito, no

¹⁰¹ PEDRO, Ricardo – **Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas.** p. 35-36.

¹⁰² GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura – *Op. Cit.* p. 14.

caso concreto, sopesar ambos com cautela e prudência com vista a equilibrá-los, pois só assim encontrará justa solução para a contenda.

Tais princípios devem, então, ser colocados em uma balança e equalizados “para que não exista, de um lado, celeridade excessiva, que pode gerar injustiça na decisão, e, de outro, uma perpetuação de discussões e recursos, que prolonguem indefinidamente a prestação da justiça”, tendo-se em mente que processo justo não é necessariamente o mais célere, mas sim aquele no qual se verifica o equilíbrio entre o tempo requerido e a segurança jurídica obtida.¹⁰³

Esclarecida a premissa de que a duração razoável do processo não se confunde com rapidez a todo custo, cumpre registrar, também, que a mera violação de prazos legais não dá ensejo, de forma automática, ao reconhecimento da responsabilidade estatal e, por conseguinte, do dever de indenizar.

E o que considerar, então, como prazo razoável para fins de responsabilização do ente estatal?

Primeiramente, é de se reconhecer que a noção de prazo razoável ou dilação indevida consiste em um conceito jurídico aberto e indeterminado, não trazendo a Constituição, nem a legislação infraconstitucional, definição hábil a determinar/quantificar a duração média de um processo.

Neste vértice, é de se criticar o quão acanhada foi a legislação portuguesa, uma vez que poderia ter incorporado no seu bojo a objetivação do conceito de prazo razoável, especialmente porque, à época da promulgação do RRCEE, a jurisprudência do Tribunal Europeu já era pacífica no tema.

Em razão dessa lacuna existente na legislação, resta ao magistrado, no caso concreto, realizar uma atividade integrativa e através da adoção de critérios fixados pela jurisprudência do TEDH, objetivar e densificar o conteúdo de prazo razoável, fixando, casuisticamente, se há ou não dilação indevida no caso posto sob apreciação.

4.2.1 Natureza autônoma do direito a uma decisão em prazo razoável

Inicialmente, antes de adentrar o estudo dos parâmetros utilizados pelo TEDH, cumpre tecer importantes considerações acerca da compreensão do direito a uma decisão em prazo

¹⁰³ KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino – **O Princípio da Razoável Duração do Processo: propostas para sua concretização nas demandas cível.** [Em linha]. [Consult. 27 out. 2020]. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4712/1/arquivo6224_1.pdf . p. 20.

razoável, a fim de concluir se este é dotado de autonomia, ou se é íntegro o direito à tutela jurisdicional efetiva.

A despeito da CRP assegurar o direito à decisão em prazo razoável dentro do título “Acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva”, estes direitos parecem não se confundir, sendo as consequências da violação de ambos, inclusive, distintas.¹⁰⁴

Com efeito, é importante observar que o direito a uma decisão em prazo razoável e o direito a uma tutela efetiva surgem em momentos distintos do processo, situando-se aquele após o acionamento do Judiciário, ou seja, depois de instaurada a demanda, mas antes da execução da sentença ou acórdão. É possível, também, que se observe a violação de um direito sem que ocorra a do outro, ou seja, que se afronte o direito a uma decisão em prazo razoável, sem que isso resulte em negativa à prestação jurisdicional e vice-versa.¹⁰⁵

Tem-se, a bem da verdade, conceitos distintos, mas que se complementam, afinal uma tutela jurisdicional somente pode ser considerada plenamente efetiva se garantida a observância de princípios constitucionais básicos, dentre eles, o direito a uma decisão em prazo razoável.¹⁰⁶

As consequências da violação do direito a uma decisão em prazo razoável podem ser extraprocessuais ou endoprocessuais. A primeira delas, mais difundida, consiste no pagamento de indenização, pelo ente estatal, como forma de reparar os danos causados pela demora processual. Esta reparação ocorre através de outro processo, diferente daquele em que caracterizada a violação ao direito de decisão sem dilações indevidas, razão pela qual dita consequência é intitulada de extraprocessual.¹⁰⁷

Já as consequências endoprocessuais ocorrem dentro do próprio processo, tratando-se de soluções normalmente pensadas para o processo penal, a exemplo da atenuação da pena; nulidade do processo; não execução da pena aplicada e concessão de indulto e comutação da pena. Entretanto, diversas das consequências apontadas na doutrina e legislação estrangeira, como a não execução da pena ou a nulidade do processo, não guardam compatibilidade com o sistema jurídico português, o que as impede, assim, de serem aplicadas.¹⁰⁸

¹⁰⁴ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura - **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**, p. 15.

¹⁰⁵ *Idem – Ibidem.*

¹⁰⁶ PEDRO, Ricardo – **Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas**, p. 51.

¹⁰⁷ PEDRO, Ricardo – *Op. Cit.* p. 52.

¹⁰⁸ *Idem – Op. Cit.* p. 53-54.

Imperioso concluir, portanto, que o direito a uma decisão em prazo razoável, notadamente no ordenamento jurídico português, objeto do presente estudo, constitui-se como um direito autônomo e com contornos distintos da tutela jurisdicional efetiva, aplicando-se tal princípio indistintamente a todos os ramos processuais, civil, constitucional, trabalhista, penal, fiscal e administrativo.

Como visto, uma vez violado o direito fundamental a uma decisão em prazo razoável, emerge uma consequência extraprocessual, pois dá-se ao lesado o direito de postular a reparação dos danos sofridos, reivindicando do Estado indenização por eventuais danos materiais e morais, mediante o ajuizamento da demanda judicial competente junto ao Judiciário local ou até mesmo perante o Tribunal europeu.

Cumprir registrar, mais, que o prejudicado pela demora processual poderá acionar o Estado visando a obtenção de indenização ainda que o processo não tenha findado, pois as dilações indevidas não devem ser compreendidas apenas considerando a duração total do processo (perspectiva global), mas também com relação às suas fases e paralisações infundadas no seu curso (perspectiva pontual).¹⁰⁹

4.2.2 Destinatários do direito a uma decisão em prazo razoável

Questão de relevo refere-se, também, à identificação dos destinatários do direito a uma decisão em prazo razoável, os quais têm o dever protegê-lo, resguardá-lo e dar-lhe efetividade.

O primeiro destinatário seria, então, o Poder Legislativo, a quem incumbe o dever de proteção normativa, elaborando leis que assegurem a prática de atos processuais dentro de prazos razoáveis, bem como impondo sanções quando estes não forem observados, a fim de reprimir atuações protelatórias dos sujeitos do processo.

Trata-se, assim, de um verdadeiro princípio que deve, sempre, inspirar e orientar o legislador ordinário na feitura das produções legislativas em matéria processual e procedimental.¹¹⁰

Além de editar atos normativos que imprimam uma aceleração processual, cabe ao legislador, ainda, conferir às partes instrumentos que permitam o controle das decisões

¹⁰⁹ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura - **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**, p. 16.

¹¹⁰ MARINONI, Luiz Guilherme – Direito fundamental à duração razoável do processo. *In Revista Jurídica* **379, Doutrina Civil**, p. 13.

judiciais que, porventura venham a ser proferidas com dilações indevidas, violando normas processuais destinadas a dar proteção ao direito fundamental à duração razoável¹¹¹, bem como assegurando meios processuais hábeis à obtenção da tutela ressarcitória em face do Estado.

Outro destinatário inafastável do direito em apreciação é o magistrado. A este, sem sombra de dúvida, incumbe o dever de prestar a tutela jurisdicional em prazo razoável, devendo, no exercício da judicatura, conferir a máxima celeridade ao processo.

Importante que se diga, contudo, que essa duração razoável a ser garantida pelo juiz não se limita à observância irrestrita dos prazos previstos em lei, mas também à garantia de não retardar o andamento do feito de forma injustificada, falhando e/ou faltando com os deveres de condução do processo, deixando de assegurar às partes a sua participação adequada.

O terceiro e último destinatário deste princípio/direito fundamental que merece menção é o Executivo, uma vez que é a este Poder que compete o importante dever de dotar orçamentariamente o Poder Judiciário e, assim, conferir-lhe recursos suficientes para que possa dispor de uma estrutura adequada hábil a prestar uma tutela jurisdicional célere e efetiva.

Certo, portanto, que não se concebe um serviço jurisdicional de qualidade sem que exista uma estrutura física e de pessoal que o viabilize, o que torna imprescindível o papel do Poder Executivo nesse contexto, como verdadeiro garantidor do direito a uma decisão em prazo razoável, ainda que indiretamente, através de uma prestação de caráter econômico, consistente no dever de dotar o Poder Judiciário de um orçamento adequado.

Esclarecido o conceito, a natureza e os destinatários do direito a uma decisão em prazo razoável, cumpre analisar os critérios objetivos, instituídos pelo TEDH, que permitem, na prática, a densificação do direito e a identificação das situações de dilações indevidas e injustificadas, a partir do disposto no artigo 6º, nº1, da CEDH.

5. TEDH. Atuação subsidiária. Critérios para aferição do conceito de prazo razoável

Com o fim de facilitar a compreensão do tema e demonstrar a importância da atuação do TEDH, realizo, de início, uma singela explanação acerca da intervenção subsidiária desse Tribunal com relação aos Tribunais nacionais.

O artigo 41º da CEDH¹¹² preconiza que se o Tribunal declarar que houve violação da Convenção, atribuirá à parte lesada uma reparação razoável, o que tem servido de base legal

¹¹¹ MARINONI, Luiz Guilherme – *Op. Cit.* p. 14.

para que o TEDH condene os Estados que violam o direito a uma decisão num prazo razoável ao pagamento de indenização ao prejudicado pela demora injustificada na administração da Justiça.¹¹³

Importante destacar que pela redação do artigo 41º, o mecanismo de reparação previsto na Convenção apenas terá lugar quando o direito interno não oferecer meios adequados para obviar às consequências resultantes dessa violação, ou seja, quando a reparação integral não for possível no ordenamento jurídico do Estado membro.

De acordo com o princípio da subsidiariedade, compete às autoridades nacionais, em primeiro lugar, reparar as alegadas violações à CEDH, somente intervindo o TEDH quando o ordenamento jurídico do Estado membro não dispuser de um recurso efetivo para garantir a reparação, ou quando a jurisprudência desse país não se coadunar com a Convenção ou com a jurisprudência do Tribunal de Estrasburgo.¹¹⁴

Além da hipótese de ausência/insuficiência de proteção efetiva no ordenamento do Estado membro, admite-se, ainda, que as vítimas da violação do direito a uma decisão em prazo razoável possam recorrer ao TEDH sempre que os danos sofridos não forem suficientemente recompensados pelo juiz nacional, sendo aconselhável, portanto, que este conforme sua jurisprudência à Corte Europeia também no que respeita à quantificação do dano.

Neste tocante, oportuno trazer à baila recente decisão proferida pelo STA, na qual restou assentada não apenas a questão da subsidiariedade, mas o dever de conformação da jurisprudência nacional à europeia e o papel complementar da indenização, vejamos:

I - Convivendo no tempo uma «ação interna de responsabilização do Estado» por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável e uma petição no TEDH exatamente sobre o mesmo caso, as duas decisões, nelas a proferir, não se neutralizam, nem têm uma vocação de indemnização cumulativa, mas antes de indemnização complementar.

II - De harmonia com o princípio da subsidiariedade, nos termos interpretados e afirmados pelo «TEDH» e, bem assim, daquilo que é interpretação que aquele Tribunal faz da Convenção Europeia dos Direitos do Homem [«CEDH»], mormente, em matéria de aferição, fixação ou quantificação/computo do montante adequado à reparação do dano não patrimonial, impenderá sobre o juiz nacional um dever de conformação e de

¹¹² Art. 41º. Se o Tribunal declarar que houve violação da Convenção ou dos seus protocolos e se o direito interno da Alta Parte Contratante não permitir senão imperfeitamente obviar às consequências de tal violação, o Tribunal atribuirá à parte lesada uma reparação razoável, se necessário.

¹¹³ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura - **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**, p. 18.

¹¹⁴ PEDRO, Ricardo – **Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas**, p. 73.

decisão que, na observância de tais interpretações, assegure e adeque no plano interno a efetividade dos mecanismos existentes e o quantum indemnizatório de modo a conferir proteção dos direitos e liberdades reconhecidos naquela Convenção.

III - À luz das exigências da «CEDH» a ação indemnizatória interna, destinada à efetivação daquela responsabilidade do Estado, deve ser decidida de forma célere e rápida. (...).¹¹⁵ (grifei)

Com efeito, o TEDH tem exigido a adequada reparação do dano pelo juiz nacional, o que resta evidenciado na sua jurisprudência com relação à Itália, país que mesmo depois de aprovar a Lei Pinto (*Legge 24 marzo 2001, n.89 - Legge Pinto*), que contemplou um eficaz sistema de proteção aos jurisdicionados que sofressem danos decorrentes da mora processual, continuou a sofrer condenações perante o Tribunal europeu, pois a legislação interna aprovada previu valores ínfimos para as indenizações nos casos de demora.

Esclarece Isabel Celeste M. Fonseca¹¹⁶ que “a Lei Pinto foi examinada pelos juízes de Estrasburgo, em nove processos, e em todos eles se concluiu, por unanimidade, que existira violação do art. 6º, §1, da CEDH”. Em todos os feitos, o Governo italiano invocou, em sua defesa, que a violação daquela disposição já havia sido reconhecida no foro italiano e reparada, não sendo possível considerar esses particulares como vítimas de uma violação.

O TEDH, contudo, rejeitou essa exceção, esclarecendo que, “para que os requerentes deixassem de ser considerados como vítimas, teria de ter existido uma adequada reparação do prejuízo sofrido, - o que não aconteceu - pelo que tendo existido violação da Convenção (artigo 6º, §1) e dano por ressarcir na totalidade, estavam preenchidos os pressupostos para que o Tribunal de Estrasburgo atuasse”.¹¹⁷

Compulsando a lei italiana, observa-se que esta concretamente estabeleceu indenizações ínfimas, na monta de 600 (seiscentos) euros para situações em que o Tribunal de Estrasburgo, ordinariamente, fixava 5000 (cinco mil) a 7000 (sete mil) euros. Tal fato levou a jurisprudência europeia a sedimentar-se no sentido de que mesmo diante de um sistema legal efetivo propiciado pelo Estado, sempre que as indenizações concedidas pelo juiz nacional forem largamente inferiores às fixadas pelo TEDH, a atuação desse Tribunal internacional tornar-se-á premente para garantir a concessão de justas reparações.

¹¹⁵ CARVALHO, Carlos Relat. – Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo. 1ª Secção. Proc: 01004/16 de 11 de maio de 2017. [Em linha]. [Consult 28 jan 2021]. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/b71c8c2575dd88ee80258125004c84a5?OpenDocument&Highlight=0,responsabilidade,estado,prazo,razo%C3%A1vel>.

¹¹⁶ FONSECA, Isabel Celeste M. – A responsabilidade do Estado pela violação do prazo razoável: quo vadis? *In Revista do Ministério Público*. p. 19.

¹¹⁷ *Idem - Op. Cit.* p. 20.

Aclarada a questão relativa ao princípio de atuação subsidiária do TEDH, é importante destacar que esse Tribunal vem construindo e delimitando, há bastante tempo, a conceituação do direito a uma decisão em prazo razoável, a partir do disposto no artigo 6º, nº1, da CEDH, valendo-se, para tanto, da instituição de critérios objetivos que permitem ao operador do direito identificar as dilações indevidas e injustificadas.¹¹⁸

É certo que nas hipóteses em que a ausência de razoabilidade é muito latente, revela-se tarefa simples identificar a violação ao prazo razoável de duração do processo, como, por exemplo, na hipótese de um feito tramitar por mais de 15 (quinze) anos sem conclusão. Existem situações, contudo, em que essa duração não é tão extremada, tornando-se premente a adoção de critérios objetivos que auxiliem na constatação da presença ou ausência da razoável duração do processo.¹¹⁹

Com base nesses critérios adotados pelo TEDH ao longo de vários julgamentos sobre o tema, tornou-se possível densificar o princípio da decisão em prazo razoável e, no caso concreto, fixar se houve, ou não, a violação a esse direito.

Os parâmetros utilizados pelo TEDH para determinação do direito a uma decisão em prazo razoável resumem-se a quatro, quais sejam: a) a complexidade do caso; b) a conduta do requerente, isto é, a conduta da parte lesada; c) a conduta das autoridades envolvidas no processo; e d) a importância do litígio para o interessado.

Esses elementos, tendo-se em conta as particularidades do caso concreto, mostram-se hábeis e eficazes à determinação do conceito de dilação indevida e vêm sendo adotados, de há muito, para além das fronteiras de Estrasburgo, espalhando-se por Tribunais mundo afora.

No que se refere à complexidade do litígio, busca este critério justificar a demora na tramitação de determinados feitos que, em razão das particularidades que possuem, demandam mais tempo que outros para a obtenção de um desfecho.

Essa complexidade, importante destacar, pode advir da quantidade de partes envolvidas no feito, de testemunhas ouvidas, do direito aplicável ao processo, da extensão das peças processuais ou da quantidade de provas produzidas, situações que influenciarão na velocidade de tramitação do processo e, por conseguinte, no tempo de prolação da decisão.

¹¹⁸ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura - **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**, p. 16.

¹¹⁹ KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino – A Jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos como paradigma para a concretização do conceito de razoável duração do processo. **Revista do Tribunal Regional Federal 5º Região**. [Em linha]. [Consult. 20 set. 2020]. Disponível em: https://www.jfpe.jus.br/images/stories/docs_pdf/biblioteca/artigos_periodicos/FredericoAugustoLeopoldinoKoe hler/Ajurisprudencia_RevTRF5_2014.pdf. p. 348-379.

A conduta do requerente também há de ser considerada, pois em alguns casos o processo tem seu andamento retardado não por culpa do Estado, mas por culpa do próprio autor que deixa de praticar determinados atos que são de sua responsabilidade, podendo-se mencionar como exemplo apresentar-se à perícia ou comparecer à audiência quando intimado, ou, ainda, quando pratica atos com fins nitidamente procrastinatórios, como alterar constantemente de advogados durante o processo.¹²⁰

Nesse ponto, imperioso esclarecer que o requisito diz respeito, apenas, à conduta da parte lesada e não à conduta de todos os litigantes, pois não se pode imputar responsabilidade ao Estado pela demora irrazoável de uma demanda quando esta decorre, exclusivamente, de condutas dolosas da parte contrária. Em casos tais, deve a parte adversa suportar o ônus de sua má fé processual, através do acionamento de mecanismos existentes nos ordenamentos jurídicos internos, que coíbam estas condutas violadoras da harmonia e urbanidade processuais.

Com efeito, esse esclarecimento revela-se de extrema importância, na medida em que a doutrina, por vezes, utiliza-se do critério no plural – conduta das partes – incorrendo, como visto, em uma interpretação equivocada, derivada de uma tradução incorreta da jurisprudência da TEDH.¹²¹

Essa jurisprudência, em diversas ocasiões, referiu-se ao critério no plural, como no caso *Gavazov v. Bulgária* (*Application* nº 54659/00, julgado em 06.03.2008), todavia, a referência à conduta dos requerentes era relativa aos autores da ação de indenização pela indenização indevida e não a todos os litigantes do processo. A demonstração de que se trata de uma interpretação equivocada de parte da doutrina é facilmente evidenciada no caso *Çaplik v. Turkey* (*Application* nº 57019/00, julgado em 15.07.2005), quando o TEDH utilizou-se, acertadamente, do critério no singular, para concluir, ao final, que a conduta do requerente, naquele caso, não contribuiu de forma especial para a duração do procedimento.¹²²

O comportamento das autoridades é outro fator importante a ser analisado como parâmetro, na medida em que a dilação indevida, muitas vezes, é provocada por problemas nas condições de trabalho dos magistrados, como a sobrecarga de serviço e logística de

¹²⁰ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura – *Op. Cit.*, p. 17.

¹²¹ KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino – A Jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos como paradigma para a concretização do conceito de razoável duração do processo. **Revista do Tribunal Regional Federal 5º Região**. [Em linha]. [Consult. 20 set. 2020]. Disponível em: https://www.jfpe.jus.br/images/stories/docs_pdf/biblioteca/artigos_periodicos/FredericoAugustoLeopoldinoKoebler/Ajurisprudencia_RevTRF5_2014.pdf. p. 363.

¹²² *Idem* – *Op. Cit.* p. 364.

trabalho ofertada, ou por problemas estruturais dos Tribunais, como a falta de servidores e juízes para atender a demanda.¹²³

Como é cediço, todas as autoridades envolvidas no processo devem atuar com o fim de imprimir-lhe maior celeridade, sendo o Estado Juiz, como visto em tópico pretérito, um dos principais destinatários do direito a uma decisão em prazo razoável. Tal constatação deixa evidente, desde logo, que a análise deste critério leva em conta não apenas a postura do juiz na condução do feito, mas de todos os auxiliares da Justiça envolvidos com a demanda, como servidores, peritos, tradutores, devendo o Estado ser responsabilizado sempre que a conduta destes interferir, ainda que sem dolo ou culpa, no prolongamento indevido do processo.

Outra ponderação interessante refere-se à constatação de que as dilações processuais indevidas podem decorrer tanto da omissão quanto da ação dos órgãos jurisdicionais, como no caso de uma hiperatividade desordenada na produção de provas desnecessárias ou na determinação de diligências inúteis pelo juiz. Nessa senda, o TEDH, ao julgar o caso *Bock*, em 29.03.1989, entendeu configurada a violação ao artigo 6º da CEDH, em virtude não de uma ausência de atividade jurisdicional, mas sim de uma instrução excessivamente demorada e desnecessária, focada em pontos não tão relevantes à solução da contenda, o que impediu o desfecho da demanda em prazo razoável.¹²⁴

O último critério utilizado, consistente na importância do litígio para o interessado, também não pode ser descurado, tendo o TEDH entendido que “a duração em abstracto considerada como razoável pode deixar de o ser no caso concreto, bastando para isso que o assunto sobre que o processo incide exija uma actuação mais imediata ou a prática de uma diligência urgente e excepcional por parte do tribunal”.¹²⁵

Considera-se o caso concreto, portanto, para o fim de aferir se o processo, em razão da matéria nele ventilada, contém e demanda uma urgência especial, e se alcançou, ou não, a satisfação do interesse do cidadão.¹²⁶

¹²³ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura - **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**, p. 17.

¹²⁴ KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino – A Jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos como paradigma para a concretização do conceito de razoável duração do processo. **Revista do Tribunal Regional Federal 5ª Região**. [Em linha]. [Consult. 20 set. 2020]. Disponível em: https://www.jfpe.jus.br/images/stories/docs_pdf/biblioteca/artigos_periodicos/FredericoAugustoLeopoldinoKoebler/Ajurisprudencia_RevTRF5_2014.pdf. p. 368.

¹²⁵ PEDRO, Ricardo – **Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas**. p. 111-112.

¹²⁶ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura – *Op. Cit.* p. 17.

Desse modo, quanto mais relevante a matéria versada nos autos, menor deve ser o tempo de sua tramitação, não sendo correto aplicar a situações que requerem um tratamento especial, o tratamento que é conferido às hipóteses ordinárias.

Percebe-se, assim, que o TEDH fixou uma escala de prioridades dos conteúdos versados no processo, os quais demandariam uma diligência excepcional por parte das autoridades envolvidas e uma tramitação mais célere, iniciando-se pelo processo penal, seguido pelos processos sobre o estado e a capacidade das pessoas, os processos trabalhistas e de seguridade sociais e, por fim, os tipos residuais.¹²⁷

Esse rol de procedimentos mais relevantes, aos quais urge conferir prioridade na tramitação, por certo, não é absoluto e nem deve ser analisado pelo operador do Direito de forma rígida, uma vez que em face de uma dilação indevida e injustificável, a reparação pelo Estado será devida, mesmo em se tratando de processos sobre interesses puramente patrimoniais, tidos por assim dizer, como menos relevantes.

Por fim, ainda inserido no critério do interesse em jogo, uma crítica comumente registrada na doutrina e a qual adiro, refere-se à utilização deste critério muito mais na fixação do montante indenizatório (*quantum debeat*) do que propriamente para aferir se existe ou não o direito à compensação (*an debeat*).¹²⁸ É dizer: o critério em foco guarda muito mais relação com o sopesamento de compensações que seriam devidas à parte lesada do que a um juízo de razoabilidade temporal.¹²⁹

Outrossim, aspecto relevante que também repousa na jurisprudência do TEDH refere-se à presunção de dano moral em favor do prejudicado que não teve sua demanda solucionada em prazo razoável.

Desse modo, em se tratando de demora excessiva na administração da Justiça, o TEDH tem decidido que o dano não patrimonial é ínsito ao dano indenizável, presumindo-se a sua existência. É dizer: o prejuízo não patrimonial é manifesto, dispensando a produção de prova da sua existência, consistindo, assim, em uma consequência natural da violação do direito a uma decisão em prazo razoável.

¹²⁷ FONSECA, Isabel Celeste M. – A responsabilidade do Estado pela violação do prazo razoável: quo vadis? **In Revista do Ministério Público**. p. 40.

¹²⁸ KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino – Frederico Augusto Leopoldino – A Jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos como paradigma para a concretização do conceito de razoável duração do processo. **Revista do Tribunal Regional Federal 5ª Região**. [Em linha]. [Consult. 20 set. 2020]. Disponível em: https://www.jfpe.jus.br/images/stories/docs_pdf/biblioteca/artigos_periodicos/FredericoAugustoLeopoldinoKoeHLer/Ajurisprudencia_RevTRF5_2014.pdf. p. 371.

¹²⁹ ARRUDA, Samuel Miranda. **O Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo**. p. 311-313.

Ditas orientações da jurisprudência europeia, registre-se, já foram incorporadas pela jurisprudência portuguesa, como se pode extrair de recentes julgados do Tribunal Central Administrativo Norte e do STA, adiante transcritos:

(...) 2 - No que respeita ao dano moral indemnizável por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável, a jurisprudência nacional tem reiteradamente afirmado que resulta um dano moral da violação do direito à obtenção em prazo razoável da decisão judicial que regule definitivamente o caso submetido a juízo, **dano esse que é de presumir, embora se admita prova em contrário.**

3 - A existência ou não de um prazo excessivo na decisão de um processo judicial deve ser aferida caso a caso tendo em conta os critérios definidos pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem:

1º - a complexidade do processo;

2º - o comportamento das partes;

3º - a atuação das autoridades competentes no processo; e

4º - a importância do objeto do litígio para o interessado. (...).¹³⁰ (grifei)

(...) II - **O dano não patrimonial constitui consequência normal da violação do direito a uma decisão em prazo razoável, e, destarte, deverá presumir-se sempre que tal violação tenha sido objectivamente constatada, embora esta presunção seja ilidível;**(...)IV - Quanto aos danos patrimoniais essa forte presunção ilidível não se verifica, devendo resultar dos factos provados um encadeamento etiológico que faça emergir o atraso na realização da justiça como *conditio sine qua non* desses danos; (...).¹³¹ (grifei)

Ainda de acordo com o Tribunal de Estrasburgo, a apuração do tempo de duração do processo deve considerar o processo em seu conjunto e não isoladamente por cada ano de atraso. Para fins de fixação da indenização do dano não patrimonial, todavia, a jurisprudência do TEDH sói atribuir um montante de reparação por cada ano de demora, que pode variar de 1000 (mil) a 1500 (mil e quinhentos) euros por ano de atraso, passível de majoração para 2 000 (dois mil) euros, tendo em conta a importância da matéria que é objeto da lide, ou diminuir conforme exista pouca importância dos interesses em jogo.¹³²

¹³⁰ BRANCO, Frederico Macedo Relat. – Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte. 1ª Secção – Contencioso Administrativo. Processo: 00451/18.4BEVIS de 28 de fevereiro de 2020. [Em linha]. [Consult 16 abr 2021]. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/3874898ba15a754880258527004d3638?OpenDocument>.

¹³¹ VELOSO, José Relat. – Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo. 1ª Secção. Processo: 0684/04.OBELRA de 06 de junho de 2019. [Em linha]. [Consult 28 jan 2021]. Disponível em: http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/e538bfa019d6946180258416003bef28?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,responsabilidade,estado,prazo,razo%C3%A1vel#_Section1.

¹³² FONSECA, Isabel Celeste M. – A responsabilidade do Estado pela violação do prazo razoável: quo vadis? *In Revista do Ministério Público*. p. 42.

Os Tribunais portugueses, por sua vez, também incorporaram em sua jurisprudência tais parâmetros de valores por ano de atraso, como se verifica do elucidativo julgado do Tribunal Central Administrativo Sul, abaixo transcrito *in verbis*:

I. A duração média que o TEDH tem usado como referência-padrão para a duração de um processo judicial, situa-se sensivelmente nos 2/3 anos, sem prejuízo de ajustamentos em função da maior ou menor complexidade por referência ao que seja um “processo normal”.

II. O TEDH vem apontando, a título meramente indicativo, valores que oscilam entre 1.000,00€ e 1.500,00€ por cada ano de demora do processo, para além do prazo casuisticamente considerado “razoável”.

III. **Aferir desta medida de razoabilidade envolverá escrutinar, designadamente, a tramitação dos autos, a etiologia de eventuais delongas e as complexidades processuais e substantivas ínsitas.**

IV. Afigura-se desajustada, por defeito, a fixação do quantum indemnizatório em 5.000,00€, numa situação em que a duração do processo excedeu em mais de 9 anos o definido como “prazo razoável” e se deu como provado o padecimento de “angústias” e “ansiedades” que excedem o quadro imanente ao normal decurso de um processo judicial.¹³³

Como facilmente se extrai do aresto colacionado, a despeito da utilização desses parâmetros numéricos, os Tribunais portugueses tem-os considerados como meramente indicativos, servindo de norte ao julgador, o qual, exercendo seu juízo de equidade, poderá sempre diminuí-los ou aumentá-los, conforme as especificidades e complexidades do caso.

5.1 Quantificação da duração média dos litígios

Analisando a jurisprudência do TEDH, é possível afirmar que o Tribunal tem evoluído para definir o prazo de 03 (três) anos como razoável para a duração média do processo na primeira instância e, para a duração total do processo, um prazo de 4 (quatro) a 6 (seis) anos.¹³⁴

Este padrão já foi inclusive adotado em diversos julgados portugueses, a exemplo do proferido pelo Tribunal Central Administrativo Norte (1ª Secção Contencioso), Processo nº 2767/06.3BEPRT, publicado em 5/7/2012, que expressamente em seu sumário consignou:

¹³³ LEITE, Ricardo Ferreira Relat. – Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul. CA. Processo: 113/19.5BELRA de 01 de outubro de 2020. [Em linha]. [Consult 16 abr 2021]. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/2f0c7c79224dbb4f802585f4007440da?OpenDocument>.

¹³⁴ FONSECA, Isabel Celeste M. - Violação do prazo razoável e reparação do dano: quantas novidades, mamma mia! *In Justiça Administrativa*. p. 46.

1. A existência ou não de um prazo excessivo na decisão de um processo judicial deve ser aferida caso a caso tendo em conta os critérios definidos pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem: 1º - a complexidade do processo; 2º - o comportamento das partes; 3º - a actuação das autoridades competentes no processo; e 4º - a importância do objecto do litígio para o interessado. **2. Como tese geral, e sufragando o entendimento do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, que um processo que demore mais de três anos numa instância excede o prazo razoável.**¹³⁵ (grifei)

Há que se ponderar, contudo, que essa sinalização quantitativa da jurisprudência com relação aos prazos deverá servir apenas de referência para o aplicador do direito, não o vinculando e nem se constituindo como um critério infalível para a caracterização da violação ao direito fundamental da razoável duração do processo. Trata-se, assim, de uma “tentativa de estimular todos os órgãos judiciais a manterem um padrão mínimo de rendimento normal do serviço da Justiça”.¹³⁶

Com efeito, o reconhecimento de eventual violação por atraso processual requer a análise do caso concreto e de suas especificidades, com o enfrentamento de todos critérios sugeridos nas orientações do TEDH, pois somente assim estará o julgador apto a concluir, com segurança, se o caso posto é de mora justificável ou de dilação indevida, passível de reparação ao lesado.¹³⁷

É de clareza solar, pois, que a demora na entrega da prestação jurisdicional mostra-se como a principal manifestação de um serviço judicial ineficiente que desacredita o Poder Judiciário perante a sociedade. É dizer: a intempestividade processual descortina-se como a principal manifestação de um funcionamento anormal do serviço de Justiça.

A despeito disso e da importância que deveria ter sido conferida pelo legislador português ao tema quando da elaboração do RRCEE, notadamente à vista das inúmeras condenações já sofridas pelo Estado português, é imperioso reconhecer e lamentar a quão tímida foi a atuação legislativa.

Após o explanado neste tópico e nos tópicos antecedentes, é forçoso concluir que o legislador poderia e deveria ter incorporado ao texto do RRCEE a consolidada jurisprudência

¹³⁵ MARTINS, Rogério Paulo da Costa Relator – Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte. 1ª Secção Contencioso. Proc nº 2767/06.3BEPRT de 5 de julho de 2012. [Em linha]. [Consult. 02 abr. 2020]. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/bcbae2b46e615cb680257a360030ab41?OpenDocument>.

¹³⁶ KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino – A Jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos como paradigma para a concretização do conceito de razoável duração do processo. **Revista do Tribunal Regional Federal 5ª Região**. [Em linha]. [Consult. 20 set. 2020]. Disponível em: https://www.jfpe.jus.br/images/stories/docs_pdf/biblioteca/artigos_periodicos/FredericoAugustoLeopoldinoKoebler/Ajurisprudencia_RevTRF5_2014.pdf. p. 374.

¹³⁷ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura - **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**, p. 20.

do TEDH na matéria, fixando expressamente no corpo da lei todos os critérios já sedimentados acerca do conceito de prazo razoável, bem como as orientações atinentes ao dano moral e ao arbitramento do *quantum* indenizatório.

Ao optar por uma fórmula genérica como fez, permeada de conceitos indeterminados, criou-se um normativo vazio e incapaz de, por si só, sem recurso a outras fontes, solucionar os problemas que lhe são postos, perdendo-se uma valiosa oportunidade de construir um sistema normativo completo que efetivamente resguarde e proteja o cidadão das delongas injustificadas na administração da Justiça.

5.2 TEDH: casos de condenação de Portugal por dilações indevidas

O TEDH, com arrimo no artigo 41º da CEDH, reconhece quatro tipos de compensações monetárias: por danos patrimoniais, compensação por danos não materiais, compensação por perda de chance e compensação pelos custos e despesas desembolsadas com o processo, sendo mais recorrente a condenação dos Estados em reparação por danos morais.¹³⁸

Portugal, infelizmente, já sofreu centenas de condenações pelo TEDH em razão da violação do direito a uma decisão em prazo razoável, existindo uma percentagem considerável de queixas por lentidão da justiça que refletem também ao nível internacional um mal endêmico da Justiça portuguesa, tornando-se um sério concorrente da Itália, país que por anos liderou isolado as condenações por atrasos na prestação jurisdicional.¹³⁹

Dados estatísticos extraídos do sítio eletrônico do TEDH¹⁴⁰ demonstram que, no período de 1959 a 2020, 359 (trezentos e cinquenta e nove) julgamentos foram proferidos contra Portugal, de um total de 23.406 (vinte e três mil, quatrocentos e seis) julgamentos realizados pelo Tribunal nesses anos. Dentre os 359 (trezentos e cinquenta e nove) julgamentos, 144 (cento e quarenta e quatro) casos referiam-se à violação ao artigo 6º da CEDH (*Length of proceedings*), que dispõe sobre a demora na prestação jurisdicional.

Importante registrar que Portugal foi o 13º colocado, dentre os 47 (quarenta e sete) Estados membros pesquisados com mais condenações por infração ao artigo 6º da CEDH, ficando atrás apenas da Itália (1.202), Turquia (608), Grécia (542), Ucrânia (445), Polónia

¹³⁸ PEDRO, Ricardo – **Responsabilidade Civil do Estado pelo Mau Funcionamento da Administração da Justiça: fundamento, conceito e âmbito**. p. 97.

¹³⁹ BARRETO, Ireneu Cabral; CAMPOS, Abel - **Portugal e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem** [Em linha]. [Consult. 22.04.18]. Disponível em <http://www.janusonline.pt/arquivo/200>.

¹⁴⁰ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS - Violations by Article and by State. [Em linha]. [Consul 11 nov 2019]. Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2020_ENG.pdf.

(443), Hungria (335), França (284), Eslovênia (263), Eslováquia (210), Rússia (207), Romênia (181) e Bulgária (150).¹⁴¹

Pela relevância que possuem, passo a analisar, ainda que de forma breve, algumas condenações sofridas por Portugal, perante o TEDH, no que pertine à responsabilidade civil do Estado em decorrência da intempestividade processual.

O caso Guincho, de Vila Franca de Xira, foi decidido pelo TEDH em 23.06.1984, sendo este o primeiro ano em que Portugal foi condenado pela violação ao artigo 6º, nº 1, da CEDH. Nesse caso, o Tribunal declarou, por unanimidade, ter havido a violação ao direito à justiça em tempo razoável e condenou o Estado português a pagar ao recorrente indenização equivalente a 150.000,00 (cento e cinquenta mil) escudos, moeda então vigente, por levar mais três anos e dez meses para julgar um acidente de viação.¹⁴²

Na situação posta sob apreciação do TEDH, Manuel Guincho sofreu um acidente de viação, no qual ficou gravemente ferido em 18.08.1976. Em 07.12.1978 intentou ação sumária reclamando do condutor do veículo que provocou o acidente e da seguradora indenização de 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil) escudos. O julgamento da ação ocorreu em 25.10.1982, a qual foi julgada procedente, contudo, a indenização não foi fixada, ficando relegada a sua quantificação para a fase de execução de sentença, por não dispor o Tribunal de elementos suficientes para determiná-la naquele momento.

Antes de a sentença ser proferida, em 20.05.1980, Manuel Guincho formalizou queixa perante a Comissão Europeia dos Direitos do Homem, alegando violação ao artigo 6º, nº1, da CEDH, porque o processo não foi julgado em um prazo razoável.

A queixa foi admitida e encaminhada ao TEDH, o qual analisou as vicissitudes do processo em causa: uma ação que seguia pelo rito sumário (caracterizado pela redução de prazos), que não apresentava dificuldades especiais e nem foi complicada pela conduta das partes, bem como analisou a situação caótica vivenciada no Tribunal de Vila Franca de Xira em 1979-1980, com o aumento do número populacional e de casos e o reduzido número de juízes.

Ao fim, concluiu o TEDH que as oportunidades em que o processo permaneceu sem movimentação – mais de seis meses em 1978-1979 e mais de dezoito meses em 1979-1981 – deveram-se, em síntese, à falta de cumprimento de atos processuais de natureza puramente

¹⁴¹ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura – **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**. p. 19.

¹⁴² SOUSA, José Ramos de – Seis causas contra Portugal. A justiça portuguesa no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (1984-1990). **In Sub iudice – justiça e sociedade**. p. 11-18.

administrativa - citação e notificação -, não tendo o Estado de Portugal adotado medidas de organização eficazes e necessárias para remediar a sobrecarga de trabalho em Vila Franca de Xira.

Outro julgado interessante sobre o tema, refere-se ao caso Ferreira da Silva e Brito e outros vs. Portugal (Queixa nº 46273/09), decidido pelo TEDH em 22.05.2012.¹⁴³

Os requerentes eram trabalhadores de uma determinada empresa e sofreram dispensa coletiva, tendo ajuizado ação trabalhista perante o Tribunal de Trabalho de Lisboa em 5 de setembro de 1993, pelo despedimento coletivo ilícito, postulando a reintegração no emprego na empresa sucessora, em virtude da transferência de estabelecimento.

Em 06 de fevereiro de 2007, o Tribunal do Trabalho de Lisboa proferiu sentença dando provimento à pretensão dos requerentes, considerando o despedimento ilícito e determinando a reintegração dos requerentes na empresa sucessora. Essa decisão foi desafiada por uma série de recursos, tendo o Supremo Tribunal de Justiça, em acórdão datado de 25 de fevereiro de 2009, reconhecido “os factores económicos que conduziram à dissolução da sociedade A., considerando justificado o despedimento”¹⁴⁴, indeferindo, assim, as pretensões dos requerentes.

A queixa perante o TEDH foi apresentada em 17 de agosto de 2009, por 94 (noventa e quatro) requerentes contra a República Portuguesa, alegando violação ao artigo 6º, nº1, da CEDH. Ao final, entendeu o Tribunal europeu por reconhecer a esse dispositivo e a condenar o Estado português a pagar aos requerentes por danos morais, no prazo de três meses, quantias de variaram, por litigante, de 500 EUR (quinhentos euros) a 6.250 EUR (seis mil duzentos e cinquenta euros) e, ainda, a importância de 2.500 EUR (dois mil quinhentos euros) para custas e despesas.

O caso Valada Matos das Neves vs. Portugal, queixa nº 73798/13, decidido pelo TEDH em 29.10.2015, também concluiu pela violação ao artigo 6º, nº1, da CEDH e condenou

¹⁴³ TRIBUNAL Europeu Direitos do Homem – Acórdão proferido no Processo (Queixa) nº 46273/09, 10ª seção, de 22.05.2012. Presidente Dragoljub Popović. Secretária Françoise Elens-Passos. [Em linha]. [Consult. 05 mai. 2020]. Acórdão disponível em

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22dmdocnumber%22:%5B%22908276%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-110970%22%22%5D}>.

¹⁴⁴ TRIBUNAL Europeu Direitos do Homem – Acórdão proferido no Processo (Queixa) nº 46273/09, 10ª seção, de 22.05.2012. Presidente Dragoljub Popović. Secretária Françoise Elens-Passos. [Em linha]. [Consult. 05 mai. 2020]. Acórdão disponível em

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22dmdocnumber%22:%5B%22908276%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-110970%22%22%5D}>.

Portugal a pagar ao Requerente 11 830 EUR (onze mil oitocentos e trinta euros), por dano moral.

O requerente Sr. Rui Pedro Valada Matos das Neves dirigiu queixa contra a República portuguesa, em 25 de Novembro de 2013, alegando atraso na solução de seu processo, ajuizado em 09 de Junho de 2003, contra a Câmara Municipal de Lisboa, o Presidente da Câmara e a Câmara Municipal de Lisboa, perante o Tribunal Administrativo de Lisboa, reivindicando o reconhecimento de contrato de trabalho com a Câmara Municipal de Lisboa, bem como as remunerações e indenizações decorrentes desse contrato.

O Tribunal Administrativo de Lisboa proferiu sentença em 05 de março de 2013, a qual foi objeto de recurso, tendo a contenda encontrado solução apenas em 27 de maio de 2013, quando o Tribunal Central Administrativo, por despacho, declarou a extinção da instância.

Nas razões de decidir do TEDH, constou expressamente que “O Tribunal recorda que o carácter razoável da duração de um processo se aprecia segundo as circunstâncias da causa e tendo em conta os critérios consagrados pela sua jurisprudência, em particular, a complexidade do caso, o comportamento do requerente e o das autoridades competentes bem como o que estava em causa no litígio para os interessados” e que “também que se impõe uma particular diligência no contencioso laboral”¹⁴⁵, deixando às escâncaras o emprego dos critérios objetivos forjados na sua jurisprudência na densificação do conceito de prazo razoável.

Nessa tessitura, entendeu o Tribunal que a tramitação do processo por 9 anos, 11 meses e 20 dias num grau de jurisdição, ultrapassou o prazo razoável estipulado no artigo 6º, nº 1, da CEDH, concluindo pela manifesta violação deste dispositivo. Todavia, por não vislumbrar um nexo de causalidade entre a violação verificada e o dano material alegado, o pedido de danos materiais formulado pelo requerente foi rejeitado, deferindo-se apenas o dano moral, fixado, segundo a equidade, em 11 830 EUR (onze mil oitocentos e trinta euros).

Por fim, cumpre destacar outro relevante acórdão emanado do TEDH e publicado em 04.10.2011, relativo ao caso *Ferreira Alves vs. Portugal*, o qual culminou em mais uma decisão desfavorável contra o país.¹⁴⁶

¹⁴⁵ TRIBUNAL Europeu Direitos do Homem – Acórdão proferido no Processo (Queixa) nº 73798/13, 1ª Seção, de 29.10.2015. Presidente Andrés Sajó. Secretário Soren Nielsen. [Em linha]. [Consult. 04 abr. 2020]. Acórdão disponível em http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/case_valada_matos_neves_portugal_portuguese_translation.pdf.

¹⁴⁶ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura - **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**, p. 19.

Neste feito, o requerente denunciou a morosidade de três processos de natureza civil, através das queixas nº 13912/08, 57103/08 e 58480/08, que apontavam uma média de tramitação do feito nas instâncias de 9 (nove) a 12 (doze) anos. Ao final do processo, o TEDH declarou as queixas admissíveis quanto à duração excessiva e decidiu pela violação do artigo 6º, nº 1 da CEDH, condenando o Estado português a pagar ao requerente, no prazo de três meses, 7.600 EUR (sete mil e seiscentos euros) por danos morais e 2.000 EUR (dois mil euros) pelas custas e despesas.¹⁴⁷

6. A jurisprudência portuguesa e as condenações do Estado pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável

Como visto, o direito a uma decisão em prazo razoável apenas foi inserido de forma direta e autónoma na CRP em 1997, através da revisão constitucional promovida, enquanto a possibilidade de responsabilização do ente estatal, pela violação a esse direito, somente foi incluída expressamente na ordem jurídica, por ocasião da aprovação do RRCEE, em 2007.

A despeito disso, data de 1989 a primeira condenação de Portugal, perante STA, em razão da não prolação de uma decisão em prazo razoável. Esse emblemático processo ficou conhecido como Garagens Pintosinho e ganhou protagonismo na ordem jurídica, sendo considerado o *leading case* do direito português no tema, especialmente porque, como dito, a decisão proferida precedeu todo o arcabouço legislativo que viria somente anos depois.¹⁴⁸

No caso em questão, discutia-se a conduta omissiva de um juiz do Tribunal de Trabalho de Lisboa que, num processo de rito sumário, demorou 5 (cinco) anos para proferir sentença acerca da legalidade de um despedimento, quando as regras processuais indicavam um prazo máximo de 3 (três) dias para proferi-la.

Ao apreciar o feito, o STA entendeu que a postura do juiz, ao proferir decisão tardiamente reconhecendo o direito da trabalhadora, trouxe prejuízos a ela e, principalmente, à empregadora, a qual fora condenada ao pagamento das retribuições e indenizações vincendas até à data da prolação da sentença.

¹⁴⁷ TRIBUNAL Europeu Direitos do Homem – Acórdão proferido no Processo (Queixa) nº 13912/08, 57103/08 e 58480/08, 2ª Seção, de 04.10.2011. Presidente Dragoljub Popović. Secretário Françoise Elens-Passos. [Em linha]. [Consult. 03 abr. 2020]. Disponível em http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/caso_ferreira_alves_8_queixas_13912-08_57103-08_58480-08.pdf.

¹⁴⁸ NOVA, Ana Rita Vieira Quinta - **Os Danos Decorrentes da Administração da Justiça. Contributo para o Estudo da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e dos Magistrados.** p. 38-39.

Com efeito, o montante devido pela empregadora tornou-se muito mais elevado em razão do mau funcionamento do serviço jurisdicional, com a tardia prolação da sentença, entendendo o STA pelo dever de o Estado indenizar, uma vez que presentes os pressupostos da responsabilidade civil extracontratual do Estado por fato da função jurisdicional, ante a manifesta violação do direito a uma decisão sem dilações indevidas.¹⁴⁹

Nesse *decisum* pioneiro, o STA fez, ainda, referência aos acórdãos do TEDH proferidos em desfavor de Portugal, como o caso *Guincho vs. Portugal* (acórdão de 10 de julho de 1984, série A n.º 81), *Baraona vs. Portugal* (acórdão de 08 de julho de 1987, série A n.º 122) e *Martins Moreira vs. Portugal* (acórdão de 26 de outubro de 1988, série A n.º 143), para concluir, ao final, que a duração excessiva constitui um ato ilícito, passível de reparação.

Tem-se, assim, que é no final da década de oitenta e através desse importante aresto que se inicia, efetivamente, a jurisprudência do STA concretizando o direito a uma decisão jurisdicional em prazo razoável e o direito à indenização das vítimas pelos prejuízos resultantes da violação desse direito.¹⁵⁰

Após referida condenação, tantas outras advieram nos anos seguintes, especialmente com a entrada em vigor do RRCEE. Pela pertinência e a fim de enriquecer o presente estudo, colaciono recentes ementas de acórdãos proferidos pelo STA a respeito do tema:

I - É violado o direito a uma decisão em prazo razoável, assegurado pelo art. 20º, nº 4, da CRP, em sintonia com o art. 6º, § 1º, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, se num processo cível derivado de acidente de viação, a execução das necessárias perícias médico-legais se prolongou por mais de 4 anos, fazendo com que a duração total do processo se cifrasse em 5 anos e meio, somente numa instância, e num tipo de processo que o TEDH tem entendido dever ser considerado prioritário.

II - A complexidade dos exames realizados e o circunstancialismo do caso concreto atenuam mas não excluem a ilicitude de tal violação.¹⁵¹

I – O atraso na decisão de processos judiciais, quando viola o direito a uma decisão em prazo razoável, é um facto ilícito, gerador de responsabilidade civil do Estado.

II – Quando, considerando o processo na sua globalidade, é manifesto que a sua duração ultrapassou o prazo razoável, não há que apreciar se foram cumpridos os prazos processuais relativos a cada acto, pois, ainda que assim se considerasse, não se poderia infirmar aquela conclusão, porque o Estado sempre teria que prover à

¹⁴⁹ FONSECA, Isabel Celeste M. – A responsabilidade do Estado pela violação do prazo razoável: quo vadis? *In Revista do Ministério Público*. p. 7-9.

¹⁵⁰ *Idem* – *Op. Cit.* p. 27.

¹⁵¹ CUNHA, Adriano relat. – Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo. 1ª Secção. Proc nº 02386/16.6BEPRT de 18 de fevereiro de 2021. [Em linha]. [Consult. 16 abr 2021]. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/c92bf37cd00ef4598025868500483e82?OpenDocument>.

criação de outros ou diferentes meios, mecanismos, prazos, organização para atingir o objectivo de administrar a justiça em prazo razoável.

III – Tratando-se de um meio processual de tramitação simplificada e não revestindo a matéria nele em causa especial complexidade ou dificuldade, não pode deixar de se concluir que ultrapassou o prazo razoável a alteração da regulação do exercício do poder paternal que, até à obtenção de uma decisão transitada em julgado, durou cerca de 7 anos.¹⁵² (grifei)

A jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça de Portugal é também vasta ao reconhecer o direito do jurisdicionado de postular indenização contra o Estado nos casos de demora na entrega da prestação jurisdicional, como se pode inferir dos arestos a seguir transcritos:

(...) II - A determinação da razoabilidade do prazo não pode ter um tratamento dogmático, **requerendo o exame da situação concreta, onde se ponderem todas as circunstâncias inerentes apreciadas globalmente.**

III - **O Estado é apenas responsável pelo excesso de prazo razoável nos estritos limites em que a administração da justiça, por actos imputáveis aos seus agentes, ou por quaisquer outras causas de tipo organizacional, não se realizou em tempo devido, e não por excessos temporais provocados pelo comportamento das partes no decorrer do processo.**

IV – Não tendo ficado provado que os danos não patrimoniais se tivessem protelado no tempo, a omissão de decisão judicial em prazo razoável ao não repor a situação de visitas do menor ao pai com a brevidade que se impunha **foi causa adequada dos danos morais por este sofridos no período temporal em que tal ocorreu.** (...) ¹⁵³ (grifei)

I - A demora excessiva causadora de danos ao autor na obtenção da decisão de um processo judicial, imputável ao Estado por deficiente organização dos seus serviços, em violação do direito a uma decisão em prazo razoável (arts. 20.º, n.º 4, da CRP e 2.º, n.º 1, do CPC), faz incorrer o Estado em responsabilidade civil. (...) III - Revelando os factos provados que para o autor - em consequência da apontada demora na obtenção da decisão do processo (que esteve pendente cerca de 10 anos, durante o qual vieram a falecer duas das testemunhas por si arroladas, com várias datas designadas para a realização do julgamento, que foi sendo sucessivamente adiado, vindo o processo a terminar por transacção das partes) onde formulara um pedido de indemnização por danos resultantes de um acidente de viação -cada adiamento de julgamento era motivo de desânimo e de angústia, e que pedia à testemunha para não faltar e compreensão, pagando as despesas que ela reclamava, deve considerar-se que tais danos não patrimoniais revestem gravidade suficiente e necessária para que ao autor seja reconhecido o direito à sua

¹⁵² PAZ, Fonseca da Rel. – Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo. 1ª Secção. Proc nº 090/12 de 10 de setembro de 2014. [Em linha]. [Consult. 02 mai 2020]. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/fa9539d374a3b21780257d580052c55f?OpenDocument&Highlight=0,responsabilidade,estado,prazo,razo%C3%A1vel>.

¹⁵³ AFONSO, Orlando Rel. - Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça. 7ª Secção. Processo nº 88/2002 de 24/03/2011. [Em linha]. [Consult. 16 abr 2021]. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/4f821cb6e641a62b8025785e003d62ad?OpenDocument>

indemnização, **afigurando-se justa e equitativa para esse efeito a quantia de 10.000,00 €.**¹⁵⁴ (grifei)

(...) 2. O artigo 22.º da Constituição da República é uma norma directamente aplicável cumprindo aos tribunais a sua implementação tendente a assegurar a reparação dos danos resultantes de actos lesivos de direitos, liberdades e garantias ou dos interesses juridicamente protegidos dos cidadãos. (...). **8. A falta de celeridade (ou decisão não proferida “em prazo razoável”) deve ser aferida casuisticamente, na ponderação da dificuldade da causa, dos incidentes suscitados, da logística acessível ao magistrado, da necessidade de cumprimento estrito do formalismo da lei, da cooperação entre os julgadores que integram o conclave, na busca de soluções que evitem jurisprudência contraditória, na racionalidade da distribuição e, finalmente, nas características idiossincráticas do julgador. Tudo isto sem aludir à necessidade de contingentação, aos apoios de assessoria e secretariado que a gestão e o legislador tantas vezes olvidam.** (...)11. O erro grosseiro é o que se revela indesculpável, intolerável, constituindo, enfim, uma “aberratio legis” por desconhecimento ou má compreensão flagrante do regime legal. (...).¹⁵⁵ (grifei)

Além dos julgados emanados do STA e do STJ, trago o entendimento que ecoa dos Tribunais Centrais Administrativos Sul e Norte, os quais também possuem rica e atual jurisprudência reconhecendo a responsabilidade do Estado português por má administração da Justiça, notadamente pela violação do direito a decisão em prazo razoável, *in verbis*:

(...) II. Verificam-se os pressupostos da responsabilidade civil do Estado, fundada em violação do direito a decisão em prazo razoável, comprovada a duração de uma ação cível por cerca de 11 anos, apurando-se uma paragem efetiva do processo por mais de 4 anos, por **preenchimento dos requisitos da ilicitude e da culpa.**

(...) IV. **Os danos não patrimoniais imediatamente decorrentes da delonga processual presumem-se, não carecendo de demonstração.**

IV. O quantum da indemnização, a fixar equitativamente pelo Tribunal, de harmonia com o disposto no n.º 4 do artigo 496.º do CC, **deverá atender ao tempo decorrido e às demais circunstâncias do caso, de entre as quais, a culpa do lesante e do lesado e intensidade dos danos na esfera jurídica dos Autores.**¹⁵⁶ (grifei)

I – Para aferir da ilicitude decorrente de um atraso na decisão judicial, **há que considerar, primeiramente, de forma analítica o (in)cumprimento dos vários prazos legais para a prática dos vários actos e dos correspondentes prazos para a ocorrência das várias fases processuais, atendendo, ainda, às**

¹⁵⁴ MIRANDA, Mota Relat. – Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça. 7ª Secção. Revista nº 1848/08 de 03/07/2008. [Em linha]. [Consult. 12 set 2020]. Disponível em: <https://www.stj.pt/wp-content/uploads/2018/01/responsabilidadecivilextracontratualdoestado1996-2014.pdf>.

¹⁵⁵ POVOAS, Sebastião Relator – Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça. Processo nº 368/09.3YFLSB, de 08 de setembro de 2009. [Em linha]. [Consult. 30 jan 2018]. Disponível <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/1dc314c8cd618bf78025762b00471fb4?>.

¹⁵⁶ CARVALHO, Ana Celeste Relatora – Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul. Processo nº 1427/19.OBELSB, de 07 de janeiro de 2021. [Em linha]. [Consult. 16 abr 2021]. Disponível <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/43b0ef0766823dc180258656005cc99b?OpenDocument>.

circunstâncias do caso concreto e designadamente: (i) à complexidade do caso; (ii) ao comportamento processual das partes; (iii) à actuação das autoridades competentes no processo; (iv) e à importância do litígio para o interessado;

(...) IV - O TEDH e no seu seguimento a doutrina e jurisprudência nacionais vêm indicando como um tempo razoável para a tramitação de uma acção declarativa em 1.^a instância de 3 anos;

V - Estando em causa uma responsabilidade pelo ilícito, não se exige uma culpa subjectivada, aceitando-se como bastante uma culpa do serviço, globalmente considerado;

VI - Incumbe ao Estado criar mecanismos processuais para obstaculizar ou para evitar o prolongamento da tramitação processual decorrente das próprias vicissitudes processuais e dos comportamentos de alguma das partes. O facto da lei processual permitir que uma das partes não adopte as diligências mais correctas e que tornam a lide mais célere, não afasta a ilicitude do Estado decorrente da não organização de um sistema judiciário que viabilize lides rápidas e efectivas;

VII - Fora dos casos em que existe um uso abusivo do processo ou claramente determinado a atrasar os autos, o comportamento menos diligente e pro activo de uma das partes, que não foi aquela a quem o desfecho do litígio foi favorável, não afasta a responsabilidade do Estado de criar um sistema judicial e processual que garanta a todos os intervenientes processuais a justiça em tempo razoável;

VIII - Deve presumir-se a existência de danos não patrimoniais como consequência da demora excessiva de um processo judicial;

(...) X- Pelos cerca de 18 meses que a acção terá demorado a mais, será razoável fixar a indemnização a conceder a cada um dos AA. em 1.500,00€.¹⁵⁷ (grifei)

I. O direito a uma decisão em prazo razoável tem consagração constitucional no artigo 20.º, n.º 4 da Constituição e no artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, ratificada pela Lei n.º 65/78, de 13/10.

II. O direito à decisão da causa em prazo razoável, também referido como direito a uma decisão judicial sem dilações indevidas, direito a uma decisão temporalmente adequada ou direito à tempestividade da tutela jurisdicional, aponta para uma tramitação processual adequada e para a razoabilidade do prazo da decisão, no sentido de a tutela jurisdicional ocorrer em tempo útil ou em prazo consentâneo.

III. A razoabilidade do prazo deverá ser aferida mediante critérios, como a complexidade do processo, o comportamento do recorrente e das diversas autoridades envolvidas no processo, o modo de tratamento do caso pelas autoridades judiciais e administrativas e as consequências da delonga para as partes, entre outros.

IV. A violação do direito à decisão judicial em prazo razoável faz incorrer o Estado em responsabilidade civil, segundo o disposto no artigo 22.º da Constituição e nos termos do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, segundo a Lei n.º 67/2007, de 31/12.

V. A responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas por factos ilícitos praticados pelos seus órgãos ou agentes assenta nos pressupostos da idêntica responsabilidade prevista na lei civil, com as especialidades resultantes das normas próprias relativas à responsabilidade dos entes públicos, de entre

¹⁵⁷ DAVID, Sofia Relatora – Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul. Secção CA. Processo n.º 52/17.4BELRA, de 30 de janeiro de 2020. [Em linha]. [Consult. 16 abr 2021]. Disponível <http://www.dgsi.pt/itca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/7e634d04dd26ee268025850700326211?OpenDocument>.

os quais, o facto, a ilicitude, a culpa, o dano e o nexo de causalidade. (...).¹⁵⁸
(grifei)

(...) iv) **Da circunstância dos serviços de justiça não funcionarem de acordo com os standards de qualidade e eficiência que são expectáveis num Estado de Direito, decorre o requisito relativo à culpa, que aqui é apreciada enquanto uma culpa anónima ou de serviço (cf. art.º 7.º da Lei n.º 67/2007, de 31-12).**

v) **Errou a sentença recorrida ao ter limitado a identificação dos danos não patrimoniais relevantes somente àqueles que teriam decorrido da delonga na definição da relação jurídica no âmbito do processo judicial, justificando, desse modo, a falta de pressuposto relativo ao nexo causal, desconsiderando como dano autónomo e relevante a violação do alegado direito a uma decisão judicial em prazo razoável.**

vi) **Quando por via da jurisprudência do TEDH, como nacional, na interpretação designadamente do art. 6º da CEDH, tem sido entendido que se deve presumir a existência de danos não patrimoniais como consequência da demora excessiva de um processo judicial, não sendo necessário ao A. alegar e provar esses mesmos danos.**¹⁵⁹ (grifei)

Os julgados aqui colacionados apenas desvelam uma pequena parte do universo de decisões que são proferidas, pelos Tribunais portugueses, a respeito do tema.

As ações reparatórias ajuizadas sob o fundamento de violação ao direito de uma decisão em prazo razoável têm sido expressivas e as decisões proferidas, em regra, positivas para os demandantes, sofrendo o Estado português condenações expressivas, não apenas no âmbito internacional perante o TEDH, mas também internamente.

Por tais razões, entendo que as demandas reparatórias desenvolvem importante papel na promoção de mudanças estruturais e culturais com vista à solução do problema da morosidade processual, pois evidenciam que, a médio prazo, investir no aperfeiçoamento da prestação jurisdicional é menos oneroso do que arcar com sucessivas condenações pecuniárias decorrentes da lentidão processual, exurgindo, sem sombra de dúvida, como um eficaz instrumento de pressão financeira sobre o Estado.

¹⁵⁸ CARVALHO, Ana Celeste relatora – Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul. Processo nº 1125/17.5BESNT, de 28 de maio de 2020. [Em linha]. [Consult. 16 abr 2021]. Disponível <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/65780bce77cfa2588025857a002c1771?OpenDocument>.

¹⁵⁹ LAMEIRA, Ana Cristina relatora – Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul. Processo nº 1612/14.OBELSB, de 07 de janeiro de 2021. [Em linha]. [Consult. 16 abr 2021]. Disponível <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/7d04ba599fcbd61a80258656005defbf?OpenDocument>.

7. Responsabilidade civil extracontratual do Estado no Brasil

No ordenamento jurídico brasileiro a matéria atinente à responsabilização do Estado pelo exercício da função jurisdicional não se encontra tão regulamentada como se verifica no direito português. Vigora no Brasil, por imperativo constitucional (art. 37, §6º, CF/88)¹⁶⁰, a responsabilidade objetiva do Estado pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causem a terceiros, assegurando-se ao ente estatal o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.¹⁶¹

Desta forma, pelo ordenamento brasileiro, os pressupostos da responsabilidade civil consistem na ação ou omissão do Estado, o dano e o nexo causal, não se exigindo a presença do dolo ou da culpa do agente causador do dano para a conformação do dever de indenizar. Não se perquire, assim, sobre eventual elemento volitivo na conduta do agente público, bastando a comprovação de que o prejuízo sofrido pelo particular decorreu da ação, ilícita ou não, do servidor ou do órgão estatal.

A primeira questão que se coloca no tema é se a responsabilidade do Estado por omissão também observa a regra da responsabilidade objetiva, fundada no risco administrativo, ou se, para tais situações, deve-se aplicar a responsabilidade subjetiva, fundada na culpa.

A questão gera discussão na doutrina e jurisprudência, uma vez que muitos doutrinadores, a exemplo de Celso Antonio Bandeira de Mello, sustentam ser restrita a aplicação do art. 37, §6º, CF, à responsabilidade por ação do Poder Público, pois, nos casos de omissão, o Estado não agiu, não sendo, por isso, o causador do dano. Nessa inteligência, seria subjetiva a responsabilidade da Administração sempre que o dano decorrer de uma omissão do Estado.¹⁶²

Outra corrente e que parece ser a mais alinhada, atualmente, com a jurisprudência do STF, sinaliza no sentido de que nem sempre a responsabilidade do Estado, nas hipóteses de omissão, será subjetiva, devendo ser analisado o tipo de conduta omissiva existente, se genérica ou específica.

¹⁶⁰ 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.

¹⁶¹ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura - **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**, p. 20.

¹⁶² MARCHESI, Makena - **O STF e a responsabilidade por omissão do Estado: objetiva ou subjetiva?** [Em linha]. [Consult. 28 nov. 2020]. Disponível em <https://blog.ebeji.com.br/o-stf-e-a-responsabilidade-por-omissao-do-estado-objetiva-ou-subjetiva/>.

Como antes mencionado, dispõe o §6º, do artigo 37, da CF, que “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”, não exigindo a norma constitucional que a conduta estatal seja comissiva ou omissiva.

O texto constitucional, contudo, fala em danos que os agentes públicos causem a terceiros, tornando-se relevante aferir, portanto, se a conduta omissiva do Estado criou a situação propícia para a ocorrência do dano. É dizer: o que deve ser analisado é se há nexo de causalidade entre o dano sofrido pelo particular e a omissão do Poder Público em impedir a sua ocorrência, quando este tinha a obrigação legal específica de fazê-lo.

O cerne da questão centra-se, assim, em diferenciar as hipóteses de omissão genérica e específica do ente estatal.

Na omissão genérica, a inação do Estado não se apresenta como causa direta e imediata da ocorrência do dano, tratando-se de situações em que não se pode exigir do Estado uma atuação específica. Diversamente, na omissão específica pressupõe-se um dever específico do Estado, que se encontrava obrigado a impedir o resultado danoso e não o fez.

Desse modo, a responsabilidade do Estado por omissão será objetiva no caso de omissão específica, isto é, quando o Estado detinha o dever legal específico de agir para impedir o evento danoso, omitiu-se. Por outro lado, a responsabilidade será subjetiva, com base na culpa anônima, na hipótese de uma omissão genérica, nos casos em que há um dever genérico de agir do Estado e o serviço não funciona, funciona mal ou funciona tardiamente.

Nessa senda, calha à fiveleta transcrever decisão do STF (trecho do voto condutor), proferida por ocasião do julgamento do RE 841.526/RS:

Diante de tal indefinição, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem se orientando no sentido de que a responsabilidade civil do Estado por omissão também está fundamentada no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, ou seja, configurado o nexo de causalidade entre o dano sofrido pelo particular e a omissão do Poder Público em impedir a sua ocorrência – quando tinha a obrigação legal específica de fazê-lo – surge a obrigação de indenizar, independentemente de prova da culpa na conduta administrativa, consoante os seguintes precedentes:

(...) Deveras, é fundamental ressaltar que, não obstante o Estado responda de forma objetiva também pelas suas omissões, o nexo de causalidade entre essas omissões e os danos sofridos pelos particulares só restará caracterizado quando o Poder Público ostentar o dever legal específico de agir para impedir o evento danoso, não se desincumbindo dessa obrigação legal. Entendimento em sentido

contrário significaria a adoção da teoria do risco integral, repudiada pela Constituição Federal, como já mencionado acima.¹⁶³ (grifei)

O julgado deixa claro, portanto, que o que determina a responsabilidade do Estado ser subjetiva ou não, não é a mera ocorrência da omissão, mas sim o tipo de conduta omissiva, se específica ou genérica, revelando-se subjetiva no caso de omissão genérica e objetiva no caso de omissão específica, por haver, nessa hipótese, um dever individualizado de agir.

No que pertine aos danos decorrentes do exercício da função jurisdicional, a jurisprudência do STF a respeito da matéria não é vasta e firmou-se no sentido de que a responsabilidade objetiva do Estado não se aplica aos atos dos juízes, a não ser nos casos expressamente declarados em lei.

Sedimentou-se na jurisprudência brasileira, então, que a responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional é excepcional, limitando-se às hipóteses positivadas na legislação, quais sejam, o artigo 5º, LXXXV, da CF e o artigo 630 do CPP, que se referem ao erro judiciário na esfera penal. De acordo com estes dispositivos, o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença.

Essas têm sido, portanto, as hipóteses em que o STF afasta a teoria da irresponsabilidade do Estado por ato de seus juízes e reconhece o dever do ente estatal de indenizar o lesado, por entender tratar-se de um grave atentado à dignidade da pessoa humana, revelado através da via judicial.¹⁶⁴

Importante registrar que o CPC brasileiro contempla importante norma, o artigo 143, que estabelece que o juiz responderá, civil e regressivamente, por perdas e danos quando no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude, ou quando recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deva ordenar de ofício ou a requerimento da parte.

Trata-se, assim como em Portugal, de uma responsabilidade indireta do juiz, o qual não pode ser acionado diretamente pelo lesado, mas tão somente regressivamente pelo Estado, nas hipóteses taxativamente elencadas no texto da lei.

¹⁶³ FUX, Luiz rel. – Acórdão Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário com repercussão geral nº 841526 de 30 de março de 2016. [Em linha]. [Consult. 10 nov 2020]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4645403&numeroProcesso=841526&classeProcesso=RE&numeroTema=592>.

¹⁶⁴ NETTO, Felipe Braga – **Manual da responsabilidade civil do Estado à luz da jurisprudência do STF e do STJ e da teoria dos direitos fundamentais**, p. 186.

7.1 Responsabilidade estatal pelo exercício da função jurisdicional. Atos jurisdicionais e não jurisdicionais

A atividade judicial, exercida com monopólio pelo ente estatal, compreende a atividade jurisdicional e não jurisdicional.¹⁶⁵ A atividade jurisdicional consiste no ato de julgar, abarcando as sentenças, despachos e decisões através das quais o Poder Judiciário põe termo aos litígios, tratando-se de ato privativo do juiz no exercício de sua função típica. Diversamente, os atos não jurisdicionais consistem na atividade administrativa praticada pelo juiz e auxiliares, como ocorre com os atos que organizam os serviços das secretarias judiciárias.

Certo, pois, que o serviço judiciário é considerado um serviço público essencial, imprescindível para o cidadão, estando, em razão disso, submetido à regra geral de responsabilidade civil do artigo 37, §6º, da CF, notadamente porque o texto constitucional não limitou as hipóteses de responsabilização do ente estatal apenas aos casos de danos decorrentes do exercício da função administrativa.¹⁶⁶

Desse modo, ante a ausência de ressalvas ou exceções impostas pelo Constituinte, é de se concluir que a regra da responsabilização objetiva se estende a todas as atividades desenvolvidas pelo ente estatal, inclusive à atividade jurisdicional, sempre que dela decorram lesões a direitos ou interesses de terceiros.

Ocorre, porém, que apesar dessa aparente clareza da Constituição, parte da doutrina e a jurisprudência da Corte Constitucional brasileira, resistem a esse entendimento e vêm caminhando em sentido oposto, admitindo a responsabilidade do ente estatal pelo exercício da atividade judicial apenas quando da existência de texto legal expresso ou por atos não jurisdicionais.

No que pertine à responsabilidade do Estado por atos não jurisdicionais, a matéria não demanda tanta polêmica, entendendo a doutrina e jurisprudência pela aplicação da responsabilidade objetiva, mediante a incidência do artigo 37, §6º, da CF, uma vez que se trata de ato administrativo praticado pelo Poder Judiciário.

A celeuma instaura-se, portanto, quando o tema é a responsabilidade do Estado pelos atos jurisdicionais ou atos (privativos) do juiz, por se tratar de emanção da soberania estatal, sendo manifesta a divergência doutrinária e jurisprudencial no ponto, pois enquanto a maior

¹⁶⁵ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura - **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**, p. 21.

¹⁶⁶ *Idem – Ibidem.*

parte dos doutrinadores defende a responsabilidade estatal objetiva, a jurisprudência dos Tribunais Superiores, notadamente do STF, sedimentou-se no sentido da inaplicabilidade da responsabilidade objetiva do Estado por atos jurisdicionais, à exceção das hipóteses expressamente previstas em lei.

As hipóteses previstas em lei são, contudo, extremamente reduzidas e restritas à esfera penal, albergando apenas a situação posta no artigo 5º, LXXXV, da CF - “o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença;”, e a elencada no artigo 630 e parágrafos, do Código de Processo Penal - “O tribunal, se o interessado o requerer, poderá reconhecer o direito a uma justa indenização pelos prejuízos sofridos”.

Com efeito, é o que se pode inferir das ementas a seguir colacionadas de julgados do STF:

SEGUNDO AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ATOS JUDICIAIS. 1. A teoria de responsabilidade objetiva do Estado, em regra, não é cabível para atos jurisdicionais, salvo em casos expressamente declarados em lei. Precedentes. 2. Nos termos do art. 85, § 11, do CPC/2015, fica majorado em 25% o valor da verba honorária fixada anteriormente, observados os limites legais do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC/2015. 3. Agravo interno a que se nega provimento.¹⁶⁷

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Direito Administrativo. Responsabilidade civil do Estado por erro judiciário. **A teoria da responsabilidade objetiva do Estado, em regra, não é cabível para atos jurisdicionais, salvo nos casos do art. 5º, LXXV, da CF e naqueles expressamente declarados em lei.** Precedentes. 3. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. Sem majoração da verba honorária.¹⁶⁸ (grifei)

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO (ART. 37, § 6º, DA MAGNA CARTA). INDENIZAÇÃO. ATO JURISDICIONAL. INVIABILIDADE DA REELABORAÇÃO DA MOLDURA FÁTICA CONSTANTE DO ACÓRDÃO REGIONAL. (...) **2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que, salvo nos casos previstos no art. 5º, LXXV, da Magna Carta – erro judiciário e prisão além do tempo fixado na sentença –, e**

¹⁶⁷ BARROSO, Roberto Min. Rel. – Acórdão Supremo Tribunal Federal. 1ª Turma. RE 828027 AgR-segundo/PI, de 23 de novembro de 2017. [Em linha]. [Consult. 13 nov 2020]. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4608617>.

¹⁶⁸ MENDES, Gilmar Min. Relat. – Acórdão Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma. RE 831186 AgR / SC - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, de 03 de setembro de 2019. [Em linha]. [Consult. 13 nov 2020]. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4618171>.

daqueles expressamente previstos em lei, a responsabilidade objetiva do Estado não se aplica aos atos jurisdicionais. Precedentes. (...).¹⁶⁹ (grifei)

Além das ementas acima transcritas, relativa a recentes julgados, são dignos de menção, ainda, os acórdãos proferidos pela Suprema Corte no julgamento dos RE 553.637-ED, de Relatoria da Min.^a Ellen Gracie; do RE 429.518-AgR, de Relatoria do Min. Carlos Velloso; do RE 505.393, de Relatoria do Min. Sepúlveda Pertence; do RE 216.020, de Relatoria do Min. Carlos Velloso; do RE 343.921, de Relatoria do Min. Ayres Britto e do AI 759880, de Relatoria do Ministro Roberto Barroso.

Conclui-se, portanto, que a jurisprudência brasileira não adota a responsabilidade objetiva em se tratando de responsabilidade do Estado por atos jurisdicionais, à exceção das hipóteses de erro judiciário na esfera penal e prisão além do tempo fixado na sentença, exigindo-se, nas demais situações, a demonstração de dolo, fraude ou culpa grave do agente causador do dano para que se configure o dever de indenizar.

Ocorre, porém, que a demonstração do dolo, culpa ou fraude do agente público, na prática dos atos jurisdicionais, mostra-se de difícil prova, o que, no mais das vezes, culmina com verdadeira situação de irresponsabilidade estatal, sendo esta a principal crítica existente na doutrina ao entendimento jurisprudencial majoritário vigente.

Entendimento consolidado da Suprema Corte também existe com relação à autoridade judiciária, a qual não tem responsabilidade civil direta pelos atos jurisdicionais praticados, sendo dotados de liberdade funcional no exercício de suas funções, com prerrogativas próprias e legislação específica.

Para o STF, ante a ausência de responsabilidade concorrente em face dos eventuais prejuízos causados a terceiros pela autoridade julgadora no exercício de suas funções, o juiz é parte passiva ilegítima em ação reparatória de dano, reservando-se a legitimidade passiva exclusiva ao Estado, como se pode inferir da ementa abaixo:

Recurso extraordinário. Responsabilidade objetiva. Ação reparatória de dano por ato ilícito. Ilegitimidade de parte passiva. (...)2. Responsabilidade exclusiva do Estado. A autoridade judiciária não tem responsabilidade civil pelos atos jurisdicionais praticados. Os magistrados enquadram-se na espécie agente político, investidos para o exercício de atribuições constitucionais, sendo dotados de plena liberdade funcional no desempenho de suas funções, com prerrogativas próprias e legislação específica. 3. Ação que deveria ter sido ajuizada contra a Fazenda Estadual - responsável eventual pelos alegados danos causados pela autoridade judicial, ao

¹⁶⁹ WEBER, Rosa Min. Relat. – Acórdão do Supremo Tribunal Federal. 1ª Turma. RE 765139 AgR /RN, AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, de 21 de novembro de 2017. [Em linha]. [Consult. 13 nov 2020]. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4445262>.

exercer suas atribuições -, a qual, posteriormente, terá assegurado o direito de regresso contra o magistrado responsável, nas hipóteses de dolo ou culpa. 4. Legitimidade passiva reservada ao Estado. Ausência de responsabilidade concorrente em face dos eventuais prejuízos causados a terceiros pela autoridade julgadora no exercício de suas funções, a teor do art. 37, § 6º, da CF/88. 5. Recurso extraordinário conhecido e provido.¹⁷⁰

Tal posicionamento jurisprudencial foi reforçado com o advento do novo CPC, pois diversamente do anterior, passou a prever no artigo 143, que o juiz responderá apenas de forma regressiva por perdas e danos quando no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude, o que fortalece a tese da ilegitimidade passiva desse agente em ação reparatória de dano.

Observa-se, desse modo, que o STF se alicerça em argumentos como a soberania do Poder Judiciário; a independência do magistrado; a necessidade de previsão expressa em lei da responsabilidade do Estado por atos jurisdicionais; a falibilidade do juiz no exercício de suas funções; e a intransponibilidade da coisa julgada para afastar a responsabilidade objetiva por atos jurisdicionais.¹⁷¹

Estes argumentos, contudo, não se mostram convincentes o bastante para elidir a clareza do texto constitucional. Explico.

Inicialmente, quanto à argumentação de violação à soberania do Poder Judiciário, esta não merece prosperar, pois ao se admitir a impossibilidade de o Estado responder por atos no exercício da função jurisdicional, ter-se-ia que admitir, também, a irresponsabilidade estatal quanto a danos resultantes das demais atividades exercidas, ou seja, administrativas e legislativas, já que o Estado é soberano no exercício de todas as suas funções e não apenas de algumas. Ademais, a soberania não é atributo exclusivo do Judiciário, mas também do Executivo e Legislativo. A prevalecer este entendimento, regressaríamos anos atrás, à época absolutista do *The King can do not wrong*, que vedava a responsabilização do Estado por qualquer ato de império, o que, seguramente, mostra-se inimaginável em pleno século XXI.¹⁷²

A independência judicial, de igual modo, não deve servir de óbice ao reconhecimento da responsabilidade do Estado pelos danos resultantes de atos jurisdicionais. Como afirmado alhures, a independência judicial é pilar do Estado Democrático de Direito e, somente através

¹⁷⁰ SILVEIRA, Néri da Min. Rel. – Acórdão do Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma. RE 228.977/SP de 12.04.02. [Em linha]. [Consult 13 jun 2020]. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1709986>.

¹⁷¹ GREGÓRIO, Rita de Cássia Zuffo – **A Responsabilidade Civil do Estado-Juiz**. p. 13.

¹⁷² GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura - **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**. p. 21-22.

dela, poderá o juiz exercer o seu mister livre de pressões, intimidações e de intervenções de qualquer ordem que possam comprometer a imparcialidade de seus julgamentos.¹⁷³

Ainda que inquestionável a relevância desse princípio, entendo que a responsabilização da pessoa jurídica de direito público, não tem o condão de violar a independência do juiz, pois a responsabilidade direta será sempre do ente público, reservando-se ao magistrado, apenas, uma responsabilização pessoal indireta.

Ademais, observe-se que, nos termos da lei processual civil, somente se admitirá o exercício do direito de regresso, pelo Estado, em hipóteses excepcionalíssimas, quando o juiz agir com dolo ou fraude.

A falibilidade do magistrado é outra argumentação deveras frágil, até porque a falibilidade não é do juiz, mas do ser humano. A falibilidade humana é, então, incontestável, mas nem por isso fica o ser humano imune de responder pelos danos que causem a terceiros. Admitir que a falibilidade do juiz configura óbice à responsabilização estatal, levará à necessária conclusão de que impedirá, também, a responsabilidade por danos causados por servidor público do Executivo ou Legislativo, igualmente suscetíveis a falhas, e assim, uma vez mais, nos aproximaremos da era absolutista.¹⁷⁴

A exigência de previsão expressa em lei da responsabilidade do Estado por atos jurisdicionais, argumento também invocado como fundamento para se afastar o dever estatal de indenizar, parece-me, contudo, subverter a lógica do comando inserto no artigo 37, §6º, da CF.

Como assentado outrora, o texto legal, em momento algum, excepciona a atividade jurisdicional, fixando de forma genérica e objetiva o dever de o Estado reparar os danos que seus agentes causem a interesses ou direitos de terceiros. Não caberia ao intérprete, assim, ir além e restringir onde não quis o legislador, criando regra de exceção que não foi, em momento algum, estabelecida pelo Constituinte.

No que pertine à imutabilidade da coisa julgada, eventual reparação pelo Estado de danos causados pela função jurisdicional como, por exemplo, os provenientes de erro contido em decisão judicial transitada em julgado, não altera ou interfere no conteúdo desta, mantendo-se imutável o resultado para as partes do processo. Importante observar que se trata de comandos distintos, com destinatários diversos, na medida em que o pagamento da indenização, se houver, será de responsabilidade de um terceiro (o Estado) e não das partes,

¹⁷³ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura – **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**, p. 22.

¹⁷⁴ *Idem - Ibidem.*

não havendo como subsistir o argumento, portanto, de que o ressarcimento do dano afrontaria a coisa julgada.¹⁷⁵

Diante do foco principal do presente estudo, passo a abordar o tratamento conferido, no Brasil, à responsabilidade civil extracontratual do Estado pela violação à duração razoável do processo, sendo matéria bastante controvertida, marcada pela desarmonia entre o que dispõe a doutrina e a jurisprudência e pela ausência de legislação específica que preveja e regule o direito à reparação.

7.2 Direito à razoável duração do processo. Responsabilidade civil do Estado pela morosidade processual. Requisitos indenizatórios. Jurisprudência majoritária

Assim como em Portugal, o Brasil também consagra no texto constitucional a duração razoável do processo como um direito fundamental, de forma explícita e autônoma, em seu artigo 5º, LXXVIII, acrescido recentemente pela Emenda Constitucional nº 45/04.¹⁷⁶

A despeito da inserção expressa tardia no texto constitucional, não se trata de um novo direito inserido no ordenamento, pois o Pacto de San Jose da Costa Rica (Convenção Americana dos Direitos do Homem, de 1969), incorporado à ordem jurídica brasileira por meio do Decreto 678/92, já previa, em seus artigos 7º, 5 e 8º, 1¹⁷⁷, o direito a um processo sem dilações indevidas.

Até o momento em que o direito à razoável duração do processo emergiu como um postulado constitucional autônomo, entendia-se que esse direito encontrava-se embutido no âmbito de outro direito fundamental mais amplo, qual seja, o direito à tutela jurisdicional efetiva, previsto no artigo 5º, XXXV¹⁷⁸, da CF.

¹⁷⁵ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura - **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**, p. 23.

¹⁷⁶ Art. 5º, LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

¹⁷⁷ Art. 7º, 5. Toda pessoa presa, detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada por lei a exercer funções judiciais e tem o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo.

Art. 8º, 1. 1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

¹⁷⁸ Art. 5º, XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

Fato é que após a alteração constitucional, a CF passou a assegurar a todos, no âmbito administrativo e judicial, de forma expressa, a razoável duração do processo e os meios que promovam a celeridade de sua tramitação, garantindo o direito a uma tutela jurisdicional tempestiva não apenas ao autor, mas ao réu e à sociedade.

Como bem ponderado pelo processualista Luiz Guilherme Marinoni, “o direito razoável confere direito à tutela jurisdicional tempestiva, direito ao prazo adequado para a prática dos atos processuais e direito de não ter a esfera jurídica restringida por tempo superior ao devido”¹⁷⁹, tratando-se a duração razoável do processo de um direito mais amplo e complexo, que vai muito além do direito à celeridade processual.

Neste ponto, importante compreender o direito à razoável duração do processo como a garantia de que o jurisdicionado, ao procurar e acionar o Poder Judiciário, terá o seu processo efetivado e solucionado em determinado e razoável tempo. Já a celeridade processual, diferentemente, traduz-se na garantia de que os atos processuais serão praticados no menor espaço de tempo possível, com vista à economia processual.

Por essa singela, mas importante distinção conceitual, é possível afirmar, como já explicitado em tópico pretérito, que ter um processo intempestivo não significa dizer, necessariamente, que não houve celeridade em várias partes do seu procedimento, o que pelo menos sob este prisma, demonstra que estes princípios não podem ser confundidos.¹⁸⁰

A despeito dos ordenamentos jurídicos português e brasileiro valerem-se de denominações distintas, quais sejam, direito a uma decisão em prazo razoável e direito à duração razoável do processo, o que se busca através da incorporação desses direitos é a prestação de uma tutela jurisdicional tempestiva, sem delongas indevidas, efetiva e adequada, não diferindo em conteúdo tanto quanto, à primeira vista, parecem divergir quanto à nomenclatura.

Oportuno acrescer, ainda, que assim como ocorre em Portugal, também no Brasil se tem recorrido às inestimáveis orientações do TEDH na busca da determinação da duração razoável do processo.

Não se tolera, assim, que a aferição da razoabilidade temporal de um processo ocorra por uma simples operação aritmética de somatório de prazos legais eventualmente extrapolados, mas sim através de uma perspectiva qualitativa, averiguando se o dispêndio de

¹⁷⁹ MARINONI, Luiz Guilherme – Direito fundamental à duração razoável do processo. *In Revista Jurídica* **379**, Doutrina Civil, p. 21.

¹⁸⁰ JOBIM, Marco Félix – **O direito à duração razoável do processo**. p. 119-120.

tempo em um processo específico encontra-se compatível com a atividade jurisdicional prestada.¹⁸¹

Tem-se, então, que a violação ao princípio constitucional da razoável duração do processo configura verdadeira denegação de justiça, falhando o Estado em prestar ao cidadão, quando deveria, serviço essencial ao Estado de Direito, destinando-se as próximas linhas deste estudo a analisar se, no Brasil, a demora na entrega da prestação jurisdicional poderá ensejar direito de reparação ao lesado e, em caso afirmativo, em quais situações.¹⁸²

Como visto, a regra geral da responsabilidade civil do Estado, prevista na CF, obedece ao regime da responsabilidade objetiva e, como tal, para que reste configurado o dever de indenizar, exige-se um comportamento lícito ou ilícito, imputável ao agente público; o dano material e/ou moral e a existência de nexos causal entre a atividade realizada pela Administração Pública e o evento danoso.

Para comportamentos omissivos, esclareceu-se, ainda, que a jurisprudência sedimentou-se no sentido de compreender que diante de omissões específicas do ente estatal, a responsabilidade por eventuais danos ocasionados será objetiva, no entanto, tratando-se de omissões genéricas, a responsabilidade será subjetiva, exigindo-se a demonstração do elemento subjetivo da culpa.

Assentou-se, mais, que quanto aos atos jurisdicionais, prevalece na jurisprudência o entendimento de que a responsabilidade objetiva não incidirá, sendo possível afirmar que os requisitos indenizatórios, nessas hipóteses, são diversos dos requisitos exigidos quando no exercício da função administrativa. É dizer: no caso da responsabilidade civil do Estado por ato do Juiz, a jurisprudência exige, para a configuração do dever de indenizar do ente público, um elemento a mais: a comprovação da culpa grave, fraude ou dolo do magistrado.

Especificamente no que atine à demora na entrega da prestação jurisdicional, caracterizada pela violação ao princípio constitucional da razoável duração do processo, previsto no artigo 5º, LXXVIII, da CF, objeto principal do presente estudo, a jurisprudência do STF é escassa e também contrária à responsabilização objetiva do ente estatal.

Essa assertiva é facilmente extraída dos julgados abaixo, o primeiro deles ainda sob a égide da Constituição de 1946, mas que espousa o entendimento até hoje reinante da Suprema Corte:

¹⁸¹ KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino – **A razoável duração do processo**. p. 88.

¹⁸² ANNONI, Danielle – **Responsabilidade do Estado pela não duração razoável do processo**. p. 115.

RESPONSABILIDADE CIVIL. Demora no andamento do processo no judiciário. Prescrição. Ação criminal privada. Demora no seu andamento. A atividade jurisdicional do Estado, manifestação de sua soberania, só pode gerar responsabilidade civil quando efetuada com culpa, em detrimento dos preceitos reguladores da espécie. Extraordinário conhecido e não provido.¹⁸³

Responsabilidade Objetiva do Estado. Ato do Poder Judiciário. A orientação que veio a predominar nesta corte, em face das Constituições anteriores à de 1988, foi a de que a responsabilidade objetiva do Estado não se aplica aos atos de Poder Judiciário a não ser nos casos expressamente declarados em lei. Precedentes do STF. Recurso extraordinário não conhecido.¹⁸⁴

Percebe-se, então, que a jurisprudência majoritária brasileira entende que a simples demora da prestação jurisdicional, sem a comprovação de que houve erro, dolo ou desídia do magistrado que conduz o processo, não é suficiente para caracterizar ato ilícito do Estado, entendimento este, repiso, severamente criticado pela maioria da doutrina.

Oportuno acrescentar que nas decisões mais recentes da Suprema Corte, é possível verificar uma tendência de negar seguimento aos recursos extraordinários interpostos por alegação de morosidade da prestação jurisdicional, decidindo os Ministros inclusive de forma monocrática (sem submeter a matéria ao plenário), por entender que a análise do recurso demandaria o revolvimento do acervo fático-probatório acerca da culpa ou dolo do agente público, providência inviável na via do apelo extraordinário. Vejamos trechos de duas decisões sobre o tema:

DECISÃO: Trata-se de agravo cujo objeto é decisão que não admitiu recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, cuja ementa transcrevo:

RESPONSABILIDADE CIVIL. DEMORA NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. DOLO, FRAUDE OU DESÍDIADO MAGISTRADO SENTENCIANTE NÃO COMPROVADOS. ATRASO JUSTIFICADO PELO EXCESSO DE DEMANDAS A QUE É SUBMETIDO O PODER JUDICIÁRIO E PELAS PECULIARIDADES DA CAUSA. RECURSO PROVIDO. **A demora na prestação jurisdicional não é fato gerador de responsabilidade civil do Estado, salvo comprovada fraude, dolo, negligência, imprudência ou imperícia do juiz na condução dos atos processuais,** circunstâncias que devem, necessariamente, possuir nexo de causalidade com a demora na prestação jurisdicional”. (p. 533) Geraldo Esteves dos Santos interpôs recurso extraordinário com fundamento no art. 102, III, “a”, da Constituição da República, apontando ofensa aos artigos 5º, LXXVIII (princípio da razoável

¹⁸³ BALEEIRO, Aliomar Min. Rel – Acórdão Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma. RE nº 32.518-RS de 21 de junho de 1966. [Em linha]. [Consult. 13 nov 2020]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoInstitucionalMemoriaJurisprud/anexo/AliomarBaleeiro.pdf>.

¹⁸⁴ ALVES, Moreira Min. Rel. – Acórdão do Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 111.609-9-AM, de 11 de dezembro de 1992. [Em linha]. [Consult. 13 nov 2020]. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/45881/47170/97890>.

duração do processo e 37, § 6º (responsabilidade civil do Estado), da Constituição da República.

(...) Embora haja, na interposição, estíbelo argumentativo no princípio da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CRFB) e na responsabilidade civil do Estado (art. 37, §6º, CRFB), é certo que a **discussão no caso concreto sobre a demora no julgamento do feito, a provocar a condenação do Estado por responsabilidade civil, demandaria revolvimento de dados fáticos e probatórios, a fim de se evidenciar dolo, negligência, imprudência ou imperícia do magistrado, o que se configura incompatível com a natureza do recurso extraordinário**. Ante o exposto, nego seguimento ao recurso, nos termos do art. 21, §1º, do RISTF.¹⁸⁵ (grifei)

DECISÃO: Trata-se de agravo interposto contra decisão de inadmissibilidade de recurso extraordinário em face de acórdão da Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, cujo trecho da ementa transcrevo:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATO JURISDICIONAL. MOROSIDADE. NEGLIGÊNCIA. PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. AÇÃO ANTERIOR DE FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. DOLO E CULPA. INEXISTÊNCIA. LEGALIDADE DO COMANDO JUDICIAL. APELAÇÃO NÃO PROVIDA (...)”. (e DOC 1, p. 172) (...) O recurso não merece prosperar. No caso, verifico que o Tribunal de origem, ao examinar a legislação infraconstitucional aplicável à espécie (Código de Processo Civil) e o conjunto probatório constante dos autos, consignou que não há como responsabilizar o Estado pelo dano causado, com base na morosidade da prestação jurisdicional, sendo indevida a indenização. Nesse sentido, extrai-se o seguinte trecho do acórdão impugnado: **“Assim, a regra geral é a da ausência de responsabilidade do Estado por atos jurisdicionais (praticados pelo juiz na sua função típica), salvo nos casos de comprovação da existência de dolo ou culpa, pois o ato judicial somente é passível de indenização em casos de comprovada culpa do Estado, na espécie negligência, imprudência ou imperícia.(...) A demora no andamento e apreciação do recurso conduzirá sempre à investigação sobre como se desenvolveu o serviço, tendo em vista a própria fluidez e falta de densidade de exatidão do conceito de ‘duração razoável’, o que importa em perquirir acerca do elemento subjetivo.** (...) Poder-se-ia dizer, com base apenas na quantidade de dias, que houve morosidade da máquina administrativa que deixou o processo paralisado pelo lapso acima identificado. Contudo, essa análise objetiva não se aplica ao caso, já que necessária a averiguação de circunstâncias que poderiam ter levado a essa demora e, em consequência, apurar-se a culpa por essa paralisação do processo. (...) Embora o âmbito de responsabilidade seja diverso, quando se pretende apurar a responsabilidade do juiz por atuar de forma indevida no processo, retardando o seu andamento, o Código de Processo Civil somente considera verificada a conduta morosa quando a parte ‘requerer ao juiz que determine a providência e este não lhe atender o pedido em dez (10) dias’ (CPC, art. 133, inciso II, parágrafo único). Essa mesma previsão legal pode ser aplicada ao caso presente, já que há necessidade de se apurar o elemento subjetivo para a caracterização da responsabilidade do Estado. Ora, como a decisão de antecipação da tutela recursal deveria ter sido analisada pelo órgão julgante, no caso o relator indicado para o processo ou o colegiado, caso apreciado o recurso como um todo, embora não se vislumbrando conduta dolosa, a culpa pela morosidade deve ser considerada apenas após a provocação estabelecida no Código de Processo Civil. Contudo, não se observou, no mesmo período, qualquer petição da autora postulante que o julgador apreciasse o pedido. Se havia, como acredito que existia, a urgência alegada, seria também ônus da parte autora provocar o julgador para que apreciasse a pretensão antecipatória. Mais,

¹⁸⁵ FACHIN, Edson Min. Relat. – Decisão Monocrática Supremo Tribunal Federal. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 902.934 PARANÁ, de 23 de novembro de 2016. [Em linha]. [Consult. 10 jan 2021]. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4814539>.

ainda, se houve um retardo tão grande na apreciação do pedido, por que não se buscou a correção parcial, instrumento pelo qual se provocaria a Corregedoria da Justiça Federal da 5ª Região para que intervesse perante o suposto juiz moroso? **Penso que a responsabilização, nesse caso, estaria sujeita a uma prévia provocação do juiz pela parte, sem a qual não há como responsabilizar o julgador ou mesmo o Estado, já que necessária, nessa hipótese, a busca do elemento subjetivo, que no caso específico não se constata, verificando em uma análise conjunta das circunstâncias vivenciadas pelo órgão judicante à época, como acima referido'. Não se pode analisar a suposta demora na prestação jurisdicional de forma isolada sem contextualizá-la e envolver todos os agentes necessários ao regular andamento do processo.** Lapidar a fundamentação do magistrado ao pormenorizar todas estas circunstâncias e esclarecer que o processo civil deve se pautar no princípio da cooperação mútua entre os sujeitos. O lapso temporal de quarenta e oito dias entre a chegada do recurso na Turma Recursal e o falecimento da parte autora, sem movimentação do processo, **não pode ser analisado de forma isolada, sem contextualizá-lo em um cenário de excessivo volume de processos e falta de estrutura do órgão, particularmente quanto à inexistência de magistrados permanentes.** Especialmente quando a parte omitiu-se ao não provocar o julgador para análise da pretensão. **Dessa forma, não se verifica o nexo de causalidade necessário à caracterização da responsabilização do Estado".** (...) Ante o exposto, **nego seguimento ao recurso...**¹⁸⁶ (grifei)

Infere-se, assim, que a responsabilização civil objetiva do Estado pela demora na prestação jurisdicional não vem sendo admitida, perfilhando a jurisprudência do STF o entendimento de que o funcionamento defeituoso do serviço público judiciário não é causa capaz de ensejar direito à indenização, “pois a morosidade na prestação jurisdicional decorrente da falta de um juiz efetivo e do grande volume de processos, por exemplo, não encontra respaldo com o que determina a lei para os casos de responsabilidade do Estado, ou seja, dolo ou fraude do magistrado ou dos serventuários, ou então de prisão ilegal”.¹⁸⁷

Ocorre, porém, que certos aspectos relevantes parecem ser olvidados quando da apreciação da responsabilidade do Estado pela morosidade processual, uma vez que nem sempre a demora excessiva na entrega da prestação jurisdicional diz respeito à omissão do magistrado em proferir atos decisórios. É dizer: nem sempre a lentidão processual decorre da ausência de diligência do magistrado.

Como justificar, então, a não aplicação da responsabilidade objetiva em hipóteses tais, quando não está em xeque a liberdade do convencimento do juiz ou a independência funcional?

¹⁸⁶ MENDES, Gilmar Min. Relat. – Decisão Monocrática Supremo Tribunal Federal. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.142.505 RIO GRANDE DO NORTE, de 27 junho de 2018. [Em linha]. [Consult. 10 jan 2021]. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5495045>.

¹⁸⁷ CAMARGO, Jean Wagner – **Responsabilidade Civil do Estado-Juiz pela Demora na Prestação Jurisdicional.** [Em linha]. [Consult. 03 jan. 2021]. Disponível em: https://www.univates.br/media/graduacao/direito/RESPONSABILIDADE_CIVIL_DO_ESTADO.pdf.

Ressoa evidente, portanto, a fragilidade dos argumentos invocados pela jurisprudência do STF para afastar a responsabilidade do Estado nos casos de demora na entrega da prestação jurisdicional, especialmente se considerado que se trata de hipótese de denegação de Justiça, violadora de princípios constitucionais como a razoável duração do processo e do acesso à Justiça.

É em razão disso que apresento críticas ao posicionamento conservador que ainda vigora nos Tribunais brasileiros e defendo entendimento em sentido oposto, que vislumbra na demora da prestação jurisdicional uma situação de serviço público imperfeito, que pode ocorrer por indolência do juiz ou de funcionários que atuem no processo, ou pelo não provimento adequado do bom funcionamento da Justiça.¹⁸⁸

Assim, essa forma de denegação de justiça amolda-se, perfeitamente, à teoria da culpa do serviço, caracterizada pela deficiência na prestação da jurisdição em razão da omissão do agente público ou decorrente da estruturação inadequada do Judiciário para analisar as tutelas requeridas em tempo razoável.¹⁸⁹

Desse modo, tratando-se de situação clara de mau funcionamento do serviço, entendo que a solução mais justa e adequada deságua na aplicação da teoria da *faute du service* ou da culpa anônima do serviço, de acordo com a qual, para que reste configurada a responsabilidade do ente estatal, basta a demonstração de que o serviço de entrega da prestação jurisdicional ao cidadão não ocorreu tempo razoável, isto é, que houve falha na prestação do serviço, dispensando-se a comprovação da culpa pessoal do agente.

Para que se configure a demora passível de responsabilizar o Estado é importante, portanto, a presença dos requisitos indenizatórios, os quais, ao fim e ao cabo, não diferem dos pressupostos exigidos pelo ordenamento jurídico português e já estudados no tópico pretérito.

É importante, portanto, que se caracterize a demora injustificada e excessiva na tramitação do processo, que vai além da simples extrapolação de prazos previstos em lei; a existência de um dano efetivo, anormal e específico e o nexo de causalidade entre a omissão e o dano.

A ilicitude e a culpa caminham, portanto, lado a lado. A demora irrazoável materializa a ilicitude e, ao mesmo tempo, configura a culpa anônima do serviço que não funcionou, funcionou mal ou tardiamente, não atendendo aos standards de eficiência esperados.

¹⁸⁸ ANNONI, Danielle – **Responsabilidade do Estado pela não duração razoável do processo**. p. 115.

¹⁸⁹ PEGADO, Mário José de Assis – **A Responsabilidade do Estado por Ato Jurisdicional e o Juiz**. p. 175.

Assim como em Portugal, não existe no direito brasileiro um critério temporal fixo, matemático, que permita ao intérprete concluir que está diante de uma demora injustificável caracterizadora da denegação de Justiça.¹⁹⁰

Para isso, como dito, de grande valia se revela a adoção do modelo criado pela jurisprudência do TEDH, que utiliza a complexidade do litígio; a conduta pessoal da parte lesada a fim de apurar a existência de manobras protelatórias; a conduta das autoridades envolvidas no processo e o interesse em jogo para o demandante da indenização, como critérios objetivos de determinação da duração razoável do processo.

Esse entendimento, friso, assemelha-se à solução legislativa encontrada por Portugal para a questão, na medida em que permite a responsabilização do Estado pelo exercício da função jurisdicional, sempre que exercida de forma danosa ou defeituosa.

Como dito, a fim de que seja reconhecido o direito à reparação, deve a parte lesada demonstrar, em Juízo, também, que sofreu prejuízos decorrentes da excessiva demora na conclusão do seu processo, podendo esse prejuízo ser material ou imaterial.

Neste ponto, ainda que a jurisprudência brasileira mostre-se incipiente, é de se sustentar a aplicabilidade do posicionamento perfilhado pelo TEDH, no sentido que o dano extrapatrimonial, relativo às preocupações, tensões e perturbações decorrentes da delonga processual excessiva, é presumido. Essa presunção, todavia, não é absoluta, podendo ser ilidida pelo demandado, cabendo ao julgador negar o direito à reparação sempre que entender não comprovado o dano.

Ainda na questão relativa à justa reparação, urge acrescentar outra orientação da Corte Europeia plenamente aplicável ao direito brasileiro: o direito do lesado de postular a reparação independente de ter saído vitorioso no processo em que se verificou a dilação indevida. É dizer: o direito à justa reparação alberga tanto os sujeitos que foram declarados vencedores no processo em que se observou a violação ao princípio da duração razoável, quanto aqueles que foram sucumbentes.¹⁹¹

E não é só.

Além da possibilidade de aplicação da teoria da culpa do serviço para ensejar o dever de indenizar do ente estatal pela violação à razoável duração do processo, urge trazer à baila entendimento doutrinário crescente e que conta com adeptos de escol, o qual preconiza a aplicação da responsabilidade objetiva na hipótese de mora processual, utilizando-se, para

¹⁹⁰ PEGADO, Mário José de Assis – *Op. Cit.* p. 177.

¹⁹¹ KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino – **A razoável duração do processo.** p. 130.

tanto, de entendimentos do próprio STF acerca da responsabilidade do Estado por atos omissivos.

Como enfrentado no tópico pretérito, entende o STF que nas hipóteses de omissão da Administração Pública, a responsabilidade do Estado poderá ser objetiva ou subjetiva, quer se trate de omissão genérica ou específica do ente público. Assim, sempre que a omissão em causa se constituir como causa direta e suficiente do dano, a qual o ente estatal deveria ter impedido por meio de ação, a responsabilidade do Estado será objetiva, ou seja, independente de culpa.

Partindo-se dessa premissa que é, repito, adotada pela Corte máxima brasileira, pode-se afirmar que a prestação jurisdicional morosa reflete uma grave omissão do Estado que, quando deveria, deixa de prestar, de agir e de zelar pela manutenção do bem ou pela execução do serviço essencial ao Estado, sobretudo no Estado de Direito.¹⁹²

Trata-se, a toda evidência, de uma omissão específica, pois pressupõe um dever específico do Estado de agir, de impedir o resultado danoso, que não é cumprido. Essa omissão específica configura, *per se*, a causa do dano e a responsabilidade estatal nessa situação, como visto, afigura-se objetiva.¹⁹³

Para os defensores desta corrente, uma vez constatada a duração irrazoável do processo - após o exame do caso concreto e considerando a complexidade do litígio, a conduta pessoal da parte lesada e das autoridades que atuam no processo -, basta a comprovação do dano e do nexos causal entre a demora e o prejuízo, sendo desnecessário fazer prova da culpa, seja ela do serviço ou pessoal do agente, dado tratar-se de hipótese de responsabilidade estatal objetiva.

Quer seja adotada a teoria da culpa do serviço, quer se adira à teoria da responsabilidade objetiva, parece-me que qualquer um desses entendimentos mostra-se mais consentâneo à realidade do que o atualmente esposado pela Suprema Corte brasileira, o qual, na contramão do mundo, deixa a atividade jurisdicional fora do alcance da responsabilidade estatal, dando-lhe indesejáveis ares de intocabilidade, similares aos da época absolutista.

A despeito desse posicionamento já cristalizado nas decisões proferidas pela Corte Maior brasileira, mostra-se imperioso trazer à lume recente decisão datada de 17.09.2018, do Superior Tribunal de Justiça, que se debruçou sobre a questão da violação à duração razoável do processo, ao analisar o Recurso Especial nº 1.383.776-AM, proferindo acórdão, da lavra do Ministro Og Fernandes, que se tornou verdadeira referência no tema.

¹⁹² ANNONI, Danielle – **Responsabilidade do Estado pela não duração razoável do processo**. p. 115.

¹⁹³ KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino – *Op. Cit.* p. 123.

Nesse acórdão paradigmático, foi reconhecida a responsabilidade civil do Estado em razão da inércia do Poder Judiciário na entrega da prestação jurisdicional, condenando o ente estatal no pagamento de significativa indenização por danos morais, *in verbis*:

RESPONSABILIDADE CIVIL. RECURSO ESPECIAL. RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. LESÃO. DESPACHO DE CITAÇÃO. DEMORA DE DOIS ANOS E SEIS MESES. INSUFICIÊNCIA DOS RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS DO PODER JUDICIÁRIO. NÃO ISENÇÃO DA RESPONSABILIDADE ESTATAL. CONDENAÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO CARACTERIZADA.

1. Trata-se de ação de execução de alimentos, que por sua natureza já exige maior celeridade, esta inclusive assegurada no art. 1º, c/c o art. 13 da Lei n. 5.478/1965. Logo, mostra-se excessiva e desarrazoada a demora de dois anos e seis meses para se proferir um mero despacho citatório. O ato, que é dever do magistrado pela obediência ao princípio do impulso oficial, não se reveste de grande complexidade, muito pelo contrário, é ato quase que mecânico, o que enfraquece os argumentos utilizados para amenizar a sua postergação. 2. (...) A demora na entrega da prestação jurisdicional, assim, caracteriza uma falha que pode gerar responsabilização do Estado, mas não diretamente do magistrado atuante na causa. 3. A administração pública está obrigada a garantir a tutela jurisdicional em tempo razoável, ainda quando a dilação se deva a carências estruturais do Poder Judiciário, pois não é possível restringir o alcance e o conteúdo deste direito, dado o lugar que a reta e eficaz prestação da tutela jurisdicional ocupa em uma sociedade democrática. A insuficiência dos meios disponíveis ou o imenso volume de trabalho que pesa sobre determinados órgãos judiciais isenta os juízes de responsabilização pessoal pelos atrasos, mas não priva os cidadãos de reagir diante de tal demora, nem permite considerá-la inexistente. 4. (...) Não é mais aceitável hodiernamente pela comunidade internacional, portanto, que se negue ao jurisdicionado a tramitação do processo em tempo razoável, e também se omita o Poder Judiciário em conceder indenizações pela lesão a esse direito previsto na Constituição e nas leis brasileiras. As seguidas condenações do Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos por esse motivo impõem que se tome uma atitude também no âmbito interno, daí a importância de este Superior Tribunal de Justiça posicionar-se sobre o tema. 6. Recurso especial ao qual se dá provimento para restabelecer a sentença.¹⁹⁴ (grifei)

Há que se observar que o tema é de fato polêmico, pois ao dar provimento ao recurso e restabelecer a sentença proferida pelo magistrado de 1º grau, o Superior Tribunal de Justiça reformou o entendimento do Tribunal de Justiça do Amazonas, o qual lastreado no entendimento jurisprudencial até então majoritário, sustenta que a simples demora da prestação jurisdicional, sem a comprovação de que houve erro, dolo ou desídia do magistrado que preside o processo, não é suficiente para caracterizar ato ilícito do Estado, decorrendo o

¹⁹⁴ FERNANDES, Og Min. Rel. – Acórdão Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma. REsp nº 1.383.776-AM de 17 de setembro de 2018. [Em linha]. [Consult. 10 jan 2021]. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1748162&num_registro=201301405688&data=20180917&formato=PDF. p. 1-2.

retardo do próprio funcionamento regular da máquina estatal, que ainda sofre de deficiências a serem saneadas.

Seguindo em linha diametralmente oposta ao decidido pela segunda instância, o acórdão do Superior Tribunal de Justiça, especialmente nas partes acima em destaque, é emblemático. Enfrenta a questão a fundo e, após uma digressão sobre a evolução da responsabilidade civil do Estado ao longo dos anos, conclui que “a administração pública está obrigada a garantir a tutela jurisdicional em tempo razoável, ainda quando a dilação se deva a carências estruturais do Poder Judiciário, pois não é possível restringir o alcance e o conteúdo deste direito, dado o lugar que a reta e eficaz prestação da tutela jurisdicional ocupa em uma sociedade democrática”.¹⁹⁵

Assenta a decisão, ainda, que o excessivo volume de processos, a ausência de recursos e a estrutura deficitária de trabalho isenta os juízes de responsabilização pessoal pelos atrasos, mas não pode, jamais, isentar de responsabilidade o ente público, o qual tem o dever de adotar medidas oportunas para eliminar todas as dificuldades estruturais na prestação do serviço jurisdicional.

Como lembrado no acórdão em foco, o Brasil já sofreu condenação perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos por lesão à razoável duração do processo judicial, a exemplo do caso Ximenes Lopes x Brasil, em 2006, onde foi compelido a arcar com indenização de U\$ 130.000,00 (cento e trinta mil dólares)¹⁹⁶ e do caso Garibaldi x Brasil, em 2009, quando condenado no pagamento de U\$ 1.000,00 (mil dólares) de indenização por dano material, U\$ 170.000,00 (cento e setenta mil dólares) de dano moral e U\$ 8.000,00 (oito mil dólares) de custas e despesas processuais.¹⁹⁷

A decisão proferida pela Corte Interamericana no Caso Garibaldi é dotada de sensibilidade ímpar ao enfrentar o problema da morosidade processual, entendendo-a como fator de estímulo ao descumprimento dos deveres sociais e de verdadeiro impeditivo à consecução do ideário de Justiça.

¹⁹⁵195 FERNANDES, Og Min. Rel. – Acórdão Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma. REsp nº 1.383.776-AM de 17 de setembro de 2018. [Em linha]. [Consult. 10 jan 2021]. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1748162&num_registro=201301405688&data=20180917&formato=PDF. p. 12.

¹⁹⁶ CORTE Interamericana de Direitos Humanos – Acórdão proferido no Caso Ximenes Lopes versus Brasil de 04 de julho de 2006. Rel. Juiz Antônio Augusto Cançado Trindade. [Em linha]. [Consult. 21 jun. 2020]. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf.

¹⁹⁷ CORTE Interamericana de Direitos Humanos – Acórdão proferido no Caso Garibaldi versus Brasil de 23 de setembro de 2009. Rel. Juiz ad hoc Roberto Figueiredo Caldas. [Em linha]. [Consult. 21 jun. 2020]. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_203_por.pdf.

Ante a riqueza dos argumentos trazidos nesse julgado, que insere a demora processual dentre os erros judiciários mais graves praticados pelo Estado, capaz de distanciá-lo do patamar de desenvolvimento que as nações americanas tanto almejam experimentar, colaciono trechos relevantes do voto proferido:

(...) 24. Inconcebível a ideia de Justiça realizada se o indivíduo lesado não tem a pronta reparação ou, ao menos, que a obtenha em um prazo razoável, variável de um ramo judiciário para outro. Enquanto pendente a causa em juízo, nenhuma das partes sente-se justificada.

25. **A morosidade é fator de desestímulo à procura do Judiciário para solucionar controvérsia (com grave repercussão no próprio direito de acesso ao Judiciário) e fator de estímulo para o descumpridor dos deveres sociais e o delinquente agirem, sem se preocuparem muito se irão ou não ser processados, pois a maioria não o é ou encontra a falta prescrita.**

(...)

37. A demora inscreve-se entre os erros judiciários mais graves praticados pelo Estado, indenizáveis segundo a normativa internacional. A rapidez processual gera fluidez e respeito nas relações sociais, propícias ao patamar de desenvolvimento que as Nações americanas tanto querem experimentar.¹⁹⁸ (grifei)

Certo, portanto, que andou bem o Superior Tribunal de Justiça ao entender que o retardo na prestação jurisdicional decorreu da deficiência no serviço estatal, não havendo razões que justifiquem a omissão do Judiciário brasileiro na concessão de indenizações pela lesão à duração razoável do processo, especialmente em face das condenações do Brasil, por violação a esse direito fundamental, perante Tribunal internacional.

Todavia, como bastante repisado neste estudo, o posicionamento da maioria dos Tribunais brasileiros e do STF apresenta resistência ao acolhimento dessa tese, prevalecendo o entendimento de que a teoria objetiva não se aplica às hipóteses de demora da entrega da prestação jurisdicional, a qual é admitida apenas nas hipóteses expressamente previstas em lei, ou seja, de forma excepcional.

Em que pese ser essa a linha jurisprudencial dominante, reitero, é premente a reformulação dos entendimentos jurisprudenciais pátrios, especialmente após a inserção na CF, expressamente, do princípio da duração razoável do processo como garantia fundamental, a partir da Emenda Constitucional nº 45/04.

É tempo, pois, de remodelação de dogmas, não se podendo tolerar mais que o jurisdicionado pague pelo mau funcionamento da Justiça, por uma Justiça emperrada e burocrática.

¹⁹⁸ CORTE Interamericana de Derechos Humanos – Acórdão proferido no Caso Garibaldi versus Brasil de 23 de setembro de 2009. Rel. Juiz ad hoc Roberto Figueiredo Caldas. [Em linha]. [Consult. 21 jun. 2020]. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_203_por.pdf.

E, para isso, incumbe ao Poder Público, até como forma de dar efetividade e concretude aos princípios da razoável duração do processo, da celeridade, do direito de ação e da eficiência, ser responsabilizado civilmente, seja pela adoção da teoria da culpa do serviço, seja pela responsabilização objetiva, nos casos em que, como consequência de uma prestação jurisdicional danosa, decorrente de falha humana ou falha do serviço em si, causar danos ao jurisdicionado.¹⁹⁹

7.3 Panorama da morosidade processual no sistema de Justiça brasileiro

A lentidão na entrega da prestação jurisdicional revela-se uma questão tão sensível e de tamanha relevância social que no Brasil, no ano de 2004, os chefes dos três Poderes - Judiciário, Executivo e Legislativo -, firmaram um Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais eficiente, destinado a aprovar medidas legislativas que tornassem mais amplo o acesso à Justiça e mais célere a prestação jurisdicional, deixando expresso em seu texto que “A morosidade dos processos judiciais e a baixa eficácia de suas decisões retardam o desenvolvimento nacional, desestimulam investimentos, propiciam a inadimplência, geram impunidade e solapam a crença dos cidadãos no regime democrático”.²⁰⁰

A fim de enriquecer o presente estudo e reforçar a importância e atualidade do tema, no ano de 2017, a Fundação Getúlio Vargas – FGV, publicou interessante pesquisa a respeito do Índice de Confiança na Justiça no Brasil – ICJBrasil, buscando retratar a confiança da população no Poder Judiciário brasileiro.

No estudo realizado, tentou-se identificar se o cidadão acredita na instituição e se esta cumpre a sua missão com qualidade.

O ICJBrasil, criado há nove anos, varia de 0 a 10 e é composto por dois subíndices: um subíndice de percepção, pelo qual é medida a opinião da população sobre a Justiça e a forma como ela presta o serviço público; e um subíndice de comportamento (predisposição), por

¹⁹⁹ SILVA, Bruno Lemos – **Responsabilidade Civil do Estado pela Morosidade na Prestação Jurisdicional**. [Em linha]. [Consult. 03 jan. 2021]. Disponível em http://www.editoramagister.com/doutrina_24498822_RESPONSABILIDADE_CIVIL_DO_ESTADO_PELA_MOROSIDADE_NA_PRESTACAO_JURISDICIONAL.aspx.

²⁰⁰ O texto do pacto é disponibilizado no sítio eletrônico do STF: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=63995&caixaBusca=N>.

meio do qual se procura identificar a atitude da população, se ela recorre ao Judiciário para solucionar determinados conflitos ou não.²⁰¹

De acordo com os dados coletados, é possível inferir que houve uma queda na avaliação da Justiça nos últimos tempos, pois o índice de confiabilidade e seus subíndices sofreram redução significativa se comparado aos anos anteriores. O ICJBrasil, em 2017, após a oitava de 1650 entrevistados, ficou em 4,5 pontos, o que representou uma queda de 0,4 pontos comparado com o ano de 2016.²⁰²

O ponto mais interessante da pesquisa - e de utilidade maior para o presente estudo -, refere-se à avaliação da Justiça e suas dimensões. O diagnóstico realizado apontou que o que mais afeta a confiança no Judiciário é, justamente, a morosidade da prestação jurisdicional.

No primeiro semestre de 2017, 81% dos entrevistados responderam que o Judiciário resolve os casos de forma lenta ou muito lentamente.

O custo para acessar o Judiciário também foi mencionado por 81% dos entrevistados, assim como 73% reconheceu que é difícil ou muito difícil utilizar a Justiça.²⁰³

Extrai-se da pesquisa realizada, portanto, que elevado percentual da sociedade - mais de 80% no universo dos entrevistados - qualifica o Poder Judiciário brasileiro como lento, caro e difícil de utilizar, definições que vão totalmente de encontro aos princípios constitucionais do acesso à Justiça, à efetividade e à celeridade processuais e que evidenciam a necessidade premente de reformulação do sistema atual de prestação jurisdicional.

Outra importante pesquisa relativa à morosidade processual, foi realizada pelo IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, no ano de 2003, e que teve como entrevistados diversos magistrados brasileiros, os quais foram ouvidos acerca do desempenho do Judiciário.

De acordo com a pesquisa, os principais fatores apontados pelos magistrados entrevistados como responsáveis pela morosidade da Justiça foram: a insuficiência de recursos humanos e materiais, 68,6% dos entrevistados; deficiências do ordenamento jurídico, 52,0%; formalismo processual exagerado, 51,1%; forma de atuação dos advogados, 41,6%; ineficiência administrativa, 29,1%; mau funcionamento dos cartórios, 27,9%; atitude passiva

²⁰¹ FGV DIREITO SP - Relatório ICJ Brasil 1º semestre 2017. [Em Linha]. [Consult. 20 jul. 2020]. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/19034>, p. 04-05.

²⁰² *Idem* – *Op. Cit.* p. 06.

²⁰³ *Idem* – *Op. Cit.* p. 17.

de juízes e outros operadores do direito à morosidade do sistema judicial, 27,7% e mau funcionamento do Ministério Público, 8,4% dos juízes ouvidos.²⁰⁴

Com relação à insuficiência de recursos, os magistrados apontam a falta de juízes como o problema mais importante (80,3%), seguido da falta de informatização (60,2%)²⁰⁵ e, em terceiro lugar, a precariedade das instalações (51,6%).

Por esse estudo, restou ainda evidenciado o aspecto prejudicial do mau funcionamento da Justiça para a economia, constatando-se que se o Brasil tivesse uma Justiça eficiente, cresceria 0,8% a mais todo ano, a produção nacional aumentaria 14%, o desemprego cairia quase 9,5% e o investimento aumentaria 10,4%, deixando perceptível que a morosidade jurisdicional não afeta apenas os que esperam uma entrega da prestação jurisdicional, mas impacta, também, a economia do país.²⁰⁶

8. Direito de regresso

O direito de regresso encontra-se plasmado na CRP, em seu artigo 271º, nº 4²⁰⁷, que remete à lei os termos em que o Estado e as demais entidades públicas terão o direito de regresso contra os titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes.

Com o fim de regulamentar o dispositivo da Constituição, o RRCEE dispôs em seu artigo 6º²⁰⁸, que o exercício do direito de regresso é obrigatório por parte da entidade estatal, sem prejuízo do procedimento disciplinar cabível em desfavor do agente público. Fixou, também, que a secretaria do Tribunal que condenou a pessoa jurídica, deverá remeter certidão da sentença transitada em julgado ao ente competente para que se viabilize o exercício do direito de regresso.

²⁰⁴ PINHEIRO, Armando Castelar – **Judiciário, Reforma e Economia: a visão dos magistrados**. [Em linha]. Rio de Janeiro: 2003. ISSN 1415-4765. [Consult. 10 jan. 2021]. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0966.pdf. p. 16-19.

²⁰⁵ Importante registrar que este índice se mostra elevado, pois a pesquisa data de 2003 e, à época, o processo judicial eletrônico não se mostrava uma realidade nos segmentos do Judiciário como hoje se revela.

²⁰⁶ SILVA, Bruno Lemos – **Responsabilidade Civil do Estado pela Morosidade na Prestação Jurisdicional**. [Em linha]. [Consult. 03 jan. 2021]. Disponível em http://www.editoramagister.com/doutrina_24498822_RESPONSABILIDADE_CIVIL_DO_ESTADO_PELA_MOROSIDADE_NA_PRESTACAO_JURISDICIONAL.aspx.

²⁰⁷ Art. 271º, 4. A lei regula os termos em que o Estado e as demais entidades públicas têm direito de regresso contra os titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes.

²⁰⁸ Art. 6º. 1 - O exercício do direito de regresso, nos casos em que este se encontra previsto na presente lei, é obrigatório, sem prejuízo do procedimento disciplinar a que haja lugar. 2 - Para os efeitos do disposto no número anterior, a secretaria do tribunal que tenha condenado a pessoa colectiva remete certidão da sentença, logo após o trânsito em julgado, à entidade ou às entidades competentes para o exercício do direito de regresso.

Trata-se, assim, de norma com inegável cunho protecionista ao erário público, que obriga (não apenas autoriza) o ente estatal a reaver de seus agentes os valores que tenha sido obrigado a despende, sempre que estes, no exercício da função pública, praticarem ações ou omissões ilícitas, com dolo ou culpa grave, que resultem danos a terceiros.²⁰⁹

O Decreto nº 48.051 previu a responsabilidade solidária do Estado apenas para as hipóteses de dolo e, com isso, ampliou as situações de responsabilidade exclusiva da Administração Pública para os casos de culpa leve e, também, de culpa grave do agente público.

Referido diploma consagrou, ainda, em seu artigo 2º, nº 2²¹⁰, o direito de regresso contra os titulares do órgão ou os agentes culpados, quando estes houvessem procedido com diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se achavam obrigados em razão do cargo sem, contudo, preocupar-se em regulamentar com maiores detalhes a forma como esse direito seria exercido.

Como se pode observar do que foi até aqui exposto, o RRCEE trouxe algumas inovações, podendo-se destacar, dentre elas, o alargamento da responsabilidade civil solidária entre o ente estatal e o agente público (não apenas no caso de atuação com dolo, mas também com culpa grave) e a obrigatoriedade do exercício do direito de regresso.²¹¹

Não se deve, contudo, entender o direito de regresso como decorrência lógica e direta da responsabilidade solidária, uma vez que é plenamente possível o exercício daquele direito mesmo quando o agente público não puder ser acionado diretamente ou conjuntamente com o Estado, como é o caso dos magistrados, por expressa disposição legal (artigo 14º, nº1).²¹²

Em casos tais, a despeito do ente estatal responder, obrigatoriamente, de forma exclusiva perante terceiros, terá assegurado o exercício do direito de regresso em face do magistrado, sempre que este agir com dolo ou culpa grave, deixando evidente que

²⁰⁹ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura – **Responsabilidade do Estado pelo mau funcionamento da Justiça e o direito a uma decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**. p. 10-11.

²¹⁰ Art. 2º. 2. Quando satisfizerem qualquer indemnização nos termos do número anterior, o Estado e demais pessoas colectivas públicas gozam do direito de regresso contra os titulares do órgão ou os agentes culpados, se estes houverem procedido com diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se achavam obrigados em razão do cargo.

²¹¹ MEDEIROS, Rui – Anotações ao art. 6º Direito de Regresso. *In* **Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas**. p. 138.

²¹² Art. 14º, 1. Sem prejuízo da responsabilidade criminal em que possam incorrer, os magistrados judiciais e do Ministério Público não podem ser directamente responsabilizados pelos danos decorrentes dos actos que pratiquem no exercício das respectivas funções, mas, quando tenham agido com dolo ou culpa grave, o Estado goza de direito de regresso contra eles.

responsabilidade civil solidária e direito de regresso obrigatório são conceitos distintos e autônomos e, portanto, independentes entre si.²¹³

Oportuno registrar que, para o exercício do direito de regresso, é pressuposto que a ação ou omissão ilícita sejam praticadas com dolo ou culpa grave do titular do órgão, funcionário ou agente público, conforme consta de forma expressa do RRCEE, no artigo 8º, nº 1²¹⁴. Assim, no caso de culpa leve ou de culpa anônima, resta claro que não caberá o exercício do regresso, recaindo o encargo definitivo, nessas hipóteses, exclusivamente sobre o ente estatal.

No tema, duas questões relevantes costumam ser enfrentadas pela doutrina: se a obrigatoriedade do exercício do direito de regresso abrange as pessoas jurídicas de direito privado que exerçam função pública; e se o agente público, caso demandado diretamente pelos danos causados, poderá exercer o direito de regresso em face do Estado.

No que se refere à primeira problemática, a questão não me parece de maior complexidade, haja vista que o artigo 1º, nº 5, estabelece que as disposições do RRCEE aplicam-se às pessoas coletivas de direito privado e respectivos trabalhadores, por ações ou omissões que adotem no exercício de prerrogativas de Poder Público, ou que sejam reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo.

Em razão deste dispositivo, pode-se afirmar, a princípio, que a regra atinente à obrigatoriedade do direito de regresso, prevista no artigo 6º do RRCEE, é também extensível às pessoas jurídicas de direito privado no exercício da função pública, mesmo o erário não sendo afetado diretamente quando estas são obrigadas a indenizar particulares por danos causados por seus agentes.

A despeito da possibilidade jurídica, é de se registrar que o assunto não é pacífico na doutrina, existindo novéis opiniões em sentido contrário, defendendo que “cada entidade privada, no âmbito de sua autonomia, é que terá de avaliar o seu interesse em utilizar ou não a faculdade do direito de regresso contra o respectivo agente”, pois “a entidade privada, mesmo quando não exerce o direito de regresso, tem diversos meios ao seu dispor, incluindo o despedimento do trabalhador, para prevenir e sancionar as práticas ilícitas em causa”.²¹⁵

Quanto à possibilidade do exercício do direito de regresso pelo funcionário público em face do ente estatal, faz-se necessário o enfrentamento prévio de outra questão, consistente em

²¹³ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura – *Op. Cit.* p. 11.

²¹⁴ Art.8º. 1. Os titulares de órgãos, funcionários e agentes são responsáveis pelos danos que resultem de acções ou omissões ilícitas, por eles cometidas com dolo ou com diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se encontravam obrigados em razão do cargo.

²¹⁵ MEDEIROS, Rui – Anotações ao art. 6º Direito de Regresso. *In Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas.* p. 151.

desvendar se deve o agente público ser obrigado, sempre, a ressarcir o Estado do valor total desembolsado a título de indenização.

A despeito do silêncio do RRCEE neste tocante, não me parece razoável que a resposta a este questionamento seja sempre positiva, devendo o agente público, com base nas normas gerais que regem a responsabilidade civil solidária, ser responsabilizado na medida de sua culpabilidade, observando-se, assim, o princípio da proporcionalidade na fixação do montante da obrigação de indenizar. Haveria que se atentar, portanto, para o quão censurável foi a conduta do agente; o seu grau de participação no evento danoso; a relevância das atribuições do cargo exercido; a capacidade econômica do funcionário, dentre outros aspectos.

Desta forma, não existe uma quota parte de indenização certa e definida passível de ser aplicada como regra nos casos de responsabilidade conjunta do Estado e do agente público, devendo essa proporção ser aferida caso a caso, com base na ideia de equidade e em função das especificidades da situação ensejadora da responsabilidade civil.²¹⁶

Neste ponto, alguns critérios podem ser considerados por ocasião da fixação do montante da quota parte devida pelo funcionário, como o grau de censurabilidade da atuação ilícita, isto é, atribuir relevância ao grau de culpa do agente; o conteúdo funcional do cargo desempenhado pelo titular do órgão ou agente causador do dano; a eventual contribuição de outras pessoas para o resultado danoso; a vida profissional do funcionário, ponderando-se o seu tempo de serviço, comprometimento e desempenho e o valor do dano causado contraposto à capacidade econômica do causador do dano.²¹⁷

Trata-se, a toda evidência, de critérios válidos, os quais traduzem a ideia de equidade, hábeis a inspirar o magistrado quando do arbitramento do *quantum* a reembolsar pelo titular do órgão ou agente, em ação de regresso.

Esclarecida essa premissa e compreendido que o direito de regresso não tem por objetivo o reembolso total do valor despedido pelo Estado, ouso concluir que o direito de regresso pode sim ser exercido nos dois sentidos, possuindo o que Paulo Otero denominou de titularidade bicéfala. É dizer: pode o titular de órgão, funcionário ou agente exercer o direito de regresso em face do Estado, quando demandado diretamente pelo lesado e compelido a despende, sozinho, montante indenizatório superior ao que seria por si devido.²¹⁸

²¹⁶ ETTNER, Diana – O exercício obrigatório do direito de regresso. In **Novos Temas de Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas**. p. 83.

²¹⁷ *Idem* – *Op. Cit.* p. 84 -85.

²¹⁸ OTERO, Paulo *apud* MEDEIROS, Rui – Anotações ao art. 6º Direito de Regresso. In **Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas**. p. 159.

O tema, contudo, está longe de ser consenso na doutrina. O entendimento contrário ao aqui adotado conta com defensores de escol, a exemplo de Carlos Cadilha, para quem o “direito de regresso tem por objeto o reembolso total das quantias em que a entidade pública tenha sido condenada”²¹⁹, não sendo preciso dar a volta ao mundo para perceber que a questão ainda renderá inúmeros debates doutrinários e que, ante a lacuna normativa existente, caberá aos Tribunais, através de sua jurisprudência, solucionar e pacificar definitivamente a controvérsia.

No que se refere ao prazo que dispõe o titular para o exercício do direito de regresso, o RRCEE também se revela omissivo, limitando-se o legislador a disciplinar, no artigo 8º, nº 4 que, no “caso de condenação do Estado, a ação judicial prosseguirá para apuração do grau da culpa do agente público, com vista ao exercício do direito de regresso”.

Esse dispositivo, apesar de silente quanto à questão temporal, deixa evidente uma importante característica desse direito, a de que o seu exercício pressupõe, sempre, a utilização da via judicial.

Considerando a lacuna existente quanto ao prazo, é de se aplicar a regra geral prevista no CC português, no artigo 498º²²⁰, segundo a qual o direito de regresso poderá ser exercido - pelo Estado ou pelo titular de órgão, funcionário ou agente público, se adotada a natureza bicéfala do instituto - no prazo de três anos.²²¹ Certo, porém, que somente poderá ser exigido após o trânsito em julgado da sentença que impôs a indenização e, por óbvio, depois de satisfeita pelo condenado.

Ainda que existam aspectos controvertidos a respeito do direito de regresso, é certo que o instituto, da forma como regulamentado, merece aplausos, pois além de consagrar o princípio da eficiência da Administração Pública, revela-se como um instrumento essencial na defesa do erário, evitando que a coletividade suporte as despesas advindas de condutas equivocadas dos agentes públicos.

²¹⁹ CADILHA, Carlos – **Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas Anotado**. p. 158.

²²⁰ Art. 498º. 1. O direito de indemnização prescreve no prazo de três anos, a contar da data em que o lesado teve conhecimento do direito que lhe compete, embora com desconhecimento da pessoa do responsável e da extensão integral dos danos, sem prejuízo da prescrição ordinária se tiver decorrido o respectivo prazo a contar do facto danoso. 2. Prescreve igualmente no prazo de três anos, a contar do cumprimento, o direito de regresso entre os responsáveis. 3. Se o facto ilícito constituir crime para o qual a lei estabeleça prescrição sujeita a prazo mais longo, é este o prazo aplicável. 4. A prescrição do direito de indemnização não importa prescrição da acção de reivindicação nem da acção de restituição por enriquecimento sem causa, se houver lugar a uma ou a outra.

²²¹ No mesmo sentido: PEDRO, Ricardo - Breve introdução ao regime da responsabilidade civil extracontratual pública *In Estudos sobre a Administração da Justiça e Responsabilidade Civil do Estado*. p. 31-35.

Não poderia deixar de registrar, contudo, que apesar dos importantes passos dados com a regulamentação, a aplicação desse instituto, na prática, ainda é extremamente tímida em Portugal, pois não encontrei na pesquisa jurisprudencial realizada casos de ações de regresso, menos ainda em face de magistrados judiciais ou do Ministério Público.

Essa ausência de jurisprudência no tema, finda por trazer sinceras dúvidas acerca da real efetividade deste dispositivo, o que levou e leva doutrinadores da estirpe de Tiago Serrão a concluir que “o direito de regresso continua em coma” e que o “RRCEE, quanto à temática do direito de regresso, prometeu mais do que aquilo que efectivamente conferiu até à data, pois não se constata quaisquer progressos face ao panorama anterior”.²²²

8.1 Direito de regresso e responsabilidade dos magistrados

Outro ponto que merece uma detida análise ainda dentro deste tópico, refere-se ao exercício do direito de regresso em face dos magistrados, uma vez que o próprio RRCEE confere um tratamento diferenciado nestas hipóteses.

A CRP, em seu artigo 216º, nº 2²²³, consagra o princípio da irresponsabilidade dos juízes, prevendo que estes não poderão ser responsabilizados pelas suas decisões, salvo as exceções previstas em lei. Remete à lei ordinária, portanto, a disciplina sobre em quais situações será possível promover-se a responsabilização dos magistrados.

Importante esclarecer que os magistrados não estão sujeitos à responsabilidade política, apenas à responsabilidade criminal, disciplinar e cível, esta última regulamentada pelo RRCEE, nos termos do artigo 14º.

De acordo com o artigo 14º do RRCEE, a responsabilidade pessoal e direta dos magistrados, perante o lesado, somente é possível nos casos de indenização decorrente de atos qualificados como crime. Nos demais casos, a responsabilidade do magistrado por atos lesivos praticados no exercício de suas funções é sempre indireta, podendo ser efetivada apenas pelo Estado, através da competente ação de regresso, nas hipóteses em que o magistrado atuou com dolo ou culpa grave.

²²² SERRÃO, Tiago – Anotações ao Artigo 6º Direito de regresso. *In O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência.* p. 398.

²²³ Art.216. 2. Os juízes não podem ser responsabilizados pelas suas decisões, salvo as exceções consignadas na lei.

Assim, no plano das relações externas o Estado responderá direta e exclusivamente por todos os danos provocados pelos magistrados no âmbito da administração da justiça, quer se trate ou não de atos materialmente jurisdicionais.

Não é preciso dar a volta ao mundo para perceber que a opção legislativa, no caso dos magistrados, foi diversa da adotada para os demais servidores públicos, pois sempre que estes agirem com dolo ou culpa grave, serão solidariamente responsáveis com o Estado pelos danos causados, podendo ser demandados diretamente pelo lesado e incluídos no polo passivo das ações indenizatórias.

Oportuno registrar que o artigo 14º não se destina a disciplinar a responsabilidade civil dos funcionários do sistema de Justiça pelos danos que resultem de ações ou omissões ilícitas, por eles praticadas com dolo ou com diligência manifestamente inferior àquela a que se encontravam submetidos no exercício de suas funções, matéria essencialmente regida pelo disposto nos artigos 7º a 10º do RRCEE.²²⁴ O dispositivo destina-se, unicamente, a magistrados judiciais ou do Ministério Público.

Com efeito, a existência deste tratamento diferenciado para os magistrados encontra fundamento na necessidade de preservar-se a independência do juiz. A função jurisdicional de julgar, além de se constituir como serviço público essencial, manifesta-se como um dos pilares do Estado Democrático de Direito, encerrando o exercício da soberania.

É premente, então, que se garanta aos juízes condições para que exerçam seu mister de forma independente, não devendo o magistrado, no exercício de suas funções, subordinar-se a nada mais que o império da lei, nem sujeitar-se a qualquer tipo de responsabilidade política. É dizer: o regime diferenciado instituído visa assegurar o equilíbrio entre o binômio responsabilidade-independência.²²⁵

Com efeito, a independência judicial – que também se apresenta como garante dos direitos e liberdades dos cidadãos²²⁶ - há que ser assegurada de forma efetiva e não apenas formal, justificando-se a fixação de um regime diferenciado de responsabilidade do juiz,

²²⁴ COSTA, Salvador da – **Responsabilidade civil por danos derivados do exercício da função jurisdicional**. [Em linha]. [Consult. 29 jun. 2020]. Disponível em <http://www.inverbis.pt/2007-2011/images/stories/pdf/salvadorcosta_respcivil_funcaojurisdicional.pdf>.

²²⁵ SILVA, Paula Costa e; CALDAS, Felipa Lemos; SERRÃO, Tiago – Anotações ao artigo 14º Responsabilidade dos magistrados. *In O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência*. p. 707.

²²⁶ CARVALHO, Ana Celeste – **Responsabilidade Civil por Erro Judiciário**. p. 28.

especialmente por se tratar de prerrogativa inerente à função e não de prerrogativa pessoal do magistrado.²²⁷

Imperioso reconhecer que o artigo 14º, nº 1, do RRCEE, não estabelece qualquer distinção entre funções, o que permite concluir que a responsabilidade indireta do magistrado aplica-se no exercício de sua função típica de julgar e, também, a qualquer ato lesivo por ele praticado no âmbito da administração judiciária. É por esta razão, inclusive, que esse regime diferenciado de direito de regresso estende-se aos magistrados do Ministério Público, os quais, como é cediço, não exercem a função de julgar.

Destaco, outrossim, que a responsabilidade indireta, tal como disciplinada no RRCEE não se constitui propriamente como uma novidade, uma vez que já constava previsão similar no artigo 5º, nº3, do Estatuto dos Magistrados Judiciais²²⁸, e no artigo 77º, do Estatuto do Ministério Público.²²⁹

Neste tópico, cumpre ainda tecer considerações a respeito dos juízes de paz e dos árbitros, a fim de concluir se estes também se encontram sujeitos aos ditames do artigo 14º, nº1, do RRCEE, da mesma forma que os magistrados judiciais e do Ministério Público.

Primeiramente urge demarcar que o regime do artigo 14º não se pode aplicar aos agentes sem vínculo funcional com o Estado, isto é, não pode o ente estatal ser demandado por atos praticados por sujeito que não seja titular de seus órgãos ou funcionário público.

No que pertine aos juízes de paz, que têm assento constitucional no artigo 209º, nº2 e são regulamentados pela Lei nº78/2001, são considerados funcionários públicos qualificados que também exercem a jurisdição, proferindo decisões com valor de sentença, sendo considerados pelo Tribunal Constitucional como verdadeiros tribunais, gozando das mesmas garantias de independência e imparcialidade dos restantes dos juízes.²³⁰

Desta forma, a despeito da Lei que regulamenta os juízes de paz dispor que o regime subsidiariamente aplicável a estes é o dos funcionários públicos, em matéria de responsabilidade pessoal, é imperioso que a eles se estenda o regime do artigo 14º, nº1, do

²²⁷ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura – **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**, p. 13.

²²⁸ Art.5º. 3 - Fora dos casos em que a falta constitua crime, a responsabilidade civil apenas pode ser efetivada mediante ação de regresso do Estado contra o respetivo magistrado, com fundamento em dolo ou culpa grave.

²²⁹ Art.77. Fora dos casos em que a falta constitua crime, a responsabilidade civil apenas pode ser efectivada, mediante acção de regresso do Estado, em caso de dolo ou culpa grave.

²³⁰ SILVA, Paula Costa e; CALDAS, Felipa Lemos; SERRÃO, Tiago – Anotações ao artigo 14º Responsabilidade dos magistrados. *In O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência*. p. 715-716.

RRCEE, pois só assim poder-se-á garantir a independência para julgar nos mesmos moldes em que assegurada aos magistrados judiciais.²³¹

A despeito da temática ainda não estar totalmente pacificada na doutrina e na jurisprudência, reputo que este entendimento é o que mais se coaduna com o espírito do artigo 22º da CRP. Ademais, se aos juízes de paz, por lei²³², é assegurado o regime de impedimentos e suspeições estabelecidos pelos juízes, a elas também devem ser conferidas todas as garantias que permitam o exercício da função jurisdicional com a independência que lhe é inerente.

A questão que se coloca com relação aos árbitros mostra-se um pouco diversa. A Lei da Arbitragem Voluntária (Lei 63/2011), em seu artigo 9º, n.º4²³³, deixa claro que os árbitros não podem ser responsabilizados por danos decorrentes das decisões proferidas, salvo nos casos em que os magistrados judiciais possam sê-lo. Mais adiante, no n.º5, elucida que a responsabilidade dos árbitros só tem lugar perante as partes, logo, o Estado não responderá pelos danos provocados por estes sujeitos.

Destaco, outrossim, que comungo do entendimento de que a conclusão acima posta aplica-se quer se trate de arbitragem voluntária ou necessária, uma vez que nesta, apesar de ausente a liberdade de escolha da forma da resolução do litígio, as partes gozam de discricionariedade quanto à possibilidade de escolha de qual árbitro, dentre os inúmeros existentes, será o responsável pelo julgamento da causa, não sendo legítimo, por isso, transferir para o Estado os riscos de uma escolha equivocada.²³⁴

Ressoa evidente, portanto, que a despeito da previsão no artigo 9º, n.º4, sugerir que o artigo 14º do RRCEE aplicar-se-ia aos árbitros, o artigo 9º, n.º5 é cristalino ao fixar os limites da aplicação daquele dispositivo do RRCEE: o artigo 14º apenas deve ser aplicado quanto aos pressupostos nele previstos, ou seja, quanto à necessidade de comprovação de dolo ou culpa grave na conduta, para fins de responsabilização do árbitro.

Por fim, importante abordar outro sujeito processual que colabora com a administração da Justiça e cuja atuação pode acarretar danos ao jurisdicionado, passíveis de indenização.

²³¹ SILVA, Paula Costa e; CALDAS, Felipa Lemos; SERRÃO, Tiago – *Op. Cit.* p. 716-717.

²³² Art.21, Lei nº78/2001: 1 - Aos juízes de paz é aplicável o regime de impedimentos e suspeições estabelecido na lei do processo civil para os juízes.

²³³ Art.9º. 4 - Os árbitros não podem ser responsabilizados por danos decorrentes das decisões por eles proferidas, salvo nos casos em que os magistrados judiciais o possam ser. 5- A responsabilidade dos árbitros prevista no número anterior só tem lugar perante as partes.

²³⁴ SILVA, Paula Costa e; CALDAS, Felipa Lemos; SERRÃO, Tiago - Anotações ao artigo 14º Responsabilidade dos magistrados. *In O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência.* p. 719.

Trata-se do perito, emergindo a indagação se, com relação aos atos praticados por este, poderá o Estado ser responsabilizado.

Neste ponto, comungo do entendimento de que esses atores não integram o âmbito subjetivo da responsabilidade do Estado pelo exercício da função jurisdicional, notadamente por inexistir qualquer vínculo com o ente estatal, a despeito, frise-se, do relevante contributo do trabalho desenvolvido pelos peritos na administração da justiça.²³⁵

Uma vez esclarecido o âmbito subjetivo do artigo 14º do RRCEE, resta agora analisar outra peculiaridade relativa aos magistrados, prevista nesse dispositivo: por expressa previsão legal, a decisão de exercer o direito de regresso em face desses agentes públicos incumbe ao órgão competente para o exercício disciplinar, a título oficioso, ou por iniciativa do Ministro da Justiça.

Desta forma, cabe ao Conselho Superior da Magistratura ou ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, a depender da jurisdição a que pertença o juiz; ao Conselho dos Julgados de Paz, no caso dos juízes de paz ou ao Conselho Superior do Ministério Público, no caso dos magistrados do Ministério Público, a decisão de exercer o direito de regresso. A lei ainda confere ao Ministro da Justiça a iniciativa de provocar junto aos Conselhos o exercício do direito de regresso.²³⁶

Nesse ponto, cumpre abordar a controvérsia existente na doutrina acerca do conteúdo da decisão de exercer o direito de regresso, prevista no artigo 14º, nº 2²³⁷, do RRCEE.

Parte considerável dos doutrinadores comunga do entendimento de que apesar de se tratar de uma regra diferenciada quanto aos legitimados para desencadear a ação regressiva, este direito continua a ostentar caráter obrigatório, não existindo no artigo 14º, nº 2, margem interpretativa para vislumbrar como discricionário o seu exercício para com os magistrados.²³⁸

Defendem, pois, que o exercício do direito de regresso apresenta-se como um ato administrativo vinculado e, como tal, cabe ao Tribunal – e não aos Conselhos – a competência para aferir se houve dolo ou culpa grave dos magistrados para efeito de fixar a sua responsabilidade.

²³⁵ NOVA, Ana Rita Vieira Quinta – **Os Danos Decorrentes da Administração da Justiça. Contributo para o Estudo da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e dos Magistrados.** p. 30.

²³⁶ FÁBRICA, Luís – Anotações ao artigo 14º Responsabilidade dos magistrados. *In Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas.* p. 370.

²³⁷ Art. 14. 2 - A decisão de exercer o direito de regresso sobre os magistrados cabe ao órgão competente para o exercício do poder disciplinar, a título oficioso ou por iniciativa do Ministro da Justiça.

²³⁸ FÁBRICA, Luís – *Op. Cit.* p. 370-371.

A doutrina, como dito, não é uníssona neste ponto e nomes de destaque, a exemplo de Carlos Cadilha sustentam, diversamente, que o direito de regresso em face dos magistrados é uma opção discricionária dos Conselhos, de acordo com as circunstâncias do caso e configuração dos pressupostos de culpa grave ou dolo dos agentes envolvidos.²³⁹

Entendo, contudo, que a exegese que mais se harmoniza com o disposto no artigo 14º, nº 2, é a que sustenta que o caráter vinculante está no dever de os Conselhos desencadearem todas as diligências necessárias à prolação de uma decisão fundamentada sobre se deverá ou não, no caso concreto, ser exercido o direito de regresso. O caráter vinculante far-se-ia presente, ainda, no dever de decidir pelo exercício do regresso sempre que constatado que o magistrado incorreu em dolo ou culpa grave.

Assim, sendo o Estado condenado a indenizar o lesado, em razão de danos causados por magistrados no exercício da função jurisdicional, deverá o Conselho ponderar todo o circunstancialismo do caso, analisar a natureza da infração, em que circunstâncias a mesma ocorreu, se existem causas concorrentes, a culpa do magistrado, o seu passado disciplinar e as condições para o exercício do cargo em concreto.

Haveria, desta forma, uma margem de livre apreciação desses elementos, podendo o Conselho deliberar pelo não exercício do direito de regresso quando, por exemplo, verificada a existência de culpa leve ou a presença de qualquer causa excludente da responsabilidade.

Não se quer afirmar, com isso, que o exercício do direito de regresso é facultativo para o Estado com relação aos magistrados, mas sim que, em harmonia com o disposto no artigo 6º do RRCEE, possui caráter obrigatório, desde que evidenciado e reconhecido pelos órgãos competentes para o exercício do poder disciplinar a atuação com dolo ou culpa grave do magistrado, no exercício de suas funções.

Nas precisas lições de Ana Rita Vieira Quinta Nova²⁴⁰, a letra da lei introduz um verdadeiro poder de decisão sobre o efetivo exercício do direito de regresso aos Conselhos, cabendo a estes a decisão consoante estejam perante uma atuação danosa da magistratura judicial ou do Ministério Público, numa solução que encontra ainda fundamento no princípio da independência dos juízes e dos tribunais, bem assim na regra do autogoverno das magistraturas, a qual também assegura aquela independência.

²³⁹ CADILHA, Carlos – **Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas Anotado**. p. 289-290.

²⁴⁰ NOVA, Ana Rita Vieira Quinta - **Os Danos Decorrentes da Administração da Justiça. Contributo para o Estudo da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e dos Magistrados**. p. 102.

Contudo, oportuno destacar que apesar desse poder de decisão conferido a esses órgãos, a deliberação do Conselho sobre a natureza e o grau de culpa do magistrado não é a primeira e nem a última palavra sobre a matéria, podendo tais aspectos serem amplamente rediscutidos e revistos, perante o Tribunal, no âmbito da ação de regresso ajuizada.²⁴¹

O entendimento ora adotado, friso, sofre severas críticas na doutrina, pois “a atribuição de poderes discricionários em casos tão melindrosos provocaria riscos gravíssimos de arbítrio e desigualdade”²⁴², promovendo um tratamento anti isonômico entre os funcionários públicos, vedado pelo ordenamento jurídico.

Todavia, reputo que o próprio RRCEE ao disciplinar a responsabilidade dos magistrados em dispositivo apartado da regra geral aplicável aos demais servidores públicos, pretendeu instituir um regime de responsabilidade diferenciado, justamente por reconhecer a natureza *sui generis* da função por eles exercida, o que justificaria, portanto, a existência desse plexo de normas diverso das regras gerais estabelecidas.

Discussões à parte quanto ao conteúdo dessa decisão, uma vez proferida pelo Conselho, a ação de regresso será proposta pelo Ministério Público, sendo os Tribunais Administrativos competentes, nos termos do artigo 4º, nº1, alínea h, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, “para as ações destinadas a efetivar a responsabilidade civil extracontratual dos ‘titulares de órgão, funcionários, agentes e demais servidores públicos’”.²⁴³

Mostra-se relevante pontuar, mais, a questão atinente ao poder de iniciativa conferido ao Ministro da Justiça, pelo artigo 14º do RRCEE, a fim de perquirir se a iniciativa deste seria vinculante para os Conselhos Superiores.

Neste ponto, entendo que a única interpretação compatível com o espírito do RRCEE, com os princípios da independência e autogoverno das magistraturas e com o princípio da Separação dos Poderes, insculpido no artigo 111º da CRP²⁴⁴, é a de que o Ministro da Justiça

²⁴¹ D’ALMEIDA, Rita Guimarães Fialho – Breves notas acerca da responsabilidade civil do Estado por actos da função jurisdicional. *In Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. [Em linha]. [Consulta 20 abr. 2020]. Disponível em <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5565576>>. p. 234.

²⁴² FÁBRICA, Luís – Anotações ao artigo 14º Responsabilidade dos magistrados. *In Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*. p. 372.

²⁴³ *Idem* – *Op. Cit.* p. 374.

²⁴⁴ Art.111º. 1. Os órgãos de soberania devem observar a separação e a interdependência estabelecidas na Constituição. 2. Nenhum órgão de soberania, de região autónoma ou de poder local pode delegar os seus poderes noutros órgãos, a não ser nos casos e nos termos expressamente previstos na Constituição e na lei.

pode sugerir a instauração da ação de regresso, cabendo aos Conselhos Superiores, e somente a estes, a decisão acerca do ajuizamento.²⁴⁵

Desse modo, o Ministro da Justiça teria apenas o poder de provocar, junto aos Conselhos competentes, o procedimento administrativo que culminaria com a decisão de exercício do direito de regresso, tratando-se de mero poder de desencadear o procedimento e não de decidir acerca do direito de regresso em face dos magistrados.²⁴⁶

Por fim, no que pertine ao direito de regresso, destaco que há previsão na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei nº 98/97), em seu artigo 65º, nº1, alínea m²⁴⁷, que poderá a Corte de Contas aplicar multas pelo não acionamento dos mecanismos legais relativos ao exercício do direito de regresso, à efetivação de penalizações ou a restituições devidas ao erário público, o que reforça a obrigatoriedade do exercício desse direito, ainda que o RRCEE seja silente quanto a eventuais conseqüências da sua não efetivação.

Inegável, portanto, a imprescindibilidade da disciplina do direito de regresso em matéria de responsabilidade civil do Estado tal como consta do RRCEE, seja porque se trata de medida de proteção ao erário, seja porque a simples possibilidade do seu exercício pelo ente estatal tem cariz pedagógico-educativo, estimulando uma atuação mais eficiente e diligente dos titulares de órgãos, funcionários e agentes.

8.2 Direito de regresso e morosidade processual

A despeito do tema ter sido exaustivamente debatido nos tópicos antecedentes, reputo importante uma singela ponderação no que toca ao direito de regresso nos casos de ação indenizatória pela entrega de uma prestação jurisdicional morosa.

Como exposto no tópico 4, a lentidão processual nem sempre é atribuída ao magistrado. É dizer: nem sempre a morosidade decorre da omissão do juiz em proferir uma decisão judicial, existindo inúmeras outras hipóteses capazes de dar ensejo à uma prestação jurisdicional intempestiva e para as quais não concorre o magistrado.

²⁴⁵ COSTA, EMÍDIO JOSÉ DA; COSTA, RICARDO JOSÉ AMARAL DA – **Da responsabilidade civil do Estado e dos Magistrados por danos da função jurisdicional**. p. 192-194.

²⁴⁶ SILVA, Paula Costa e; CALDAS, Felipa Lemos; SERRÃO, Tiago – Anotações ao artigo 14º Responsabilidade dos magistrados. *In O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência*. p. 739-740.

²⁴⁷ Art. 65º, 1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes: m) Pelo não acionamento dos mecanismos legais relativos ao exercício do direito de regresso, à efetivação de penalizações ou a restituições devidas ao erário público;

É importante deixar, claro, portanto, que em se tratando de ação reparatória fundada na demora na entrega da prestação jurisdicional será possível, em determinadas hipóteses, o exercício de ação direta em face do funcionário público causador dos prejuízos, em outras, contudo, tal direito não será assegurado ao lesado, cabendo-lhe o manejo de ação direta reparatória apenas e tão somente em face do Estado, pessoa jurídica de Direito Público. Explico.

Uma vez detectado que a morosidade processual decorre de ato de funcionário do Poder Judiciário, que retarda dolosa ou culposamente o cumprimento de providência inerente à marcha processual e que é de sua responsabilidade, mostra-se possível o ajuizamento, pelo lesado, de ação direta de reparação em face desse agente público causador do dano. Nessa hipótese, o particular terá ao seu dispor variadas opções, podendo intentar ação de reparação em face do Estado, em desfavor do agente público que agiu com dolo ou culpa grave e causou o dano, ou contra ambos de forma solidária.

Fica evidente que, nessas hipóteses de morosidade processual, não se estende aos funcionários públicos a regra inserta no artigo 14º do RRCEE, a qual, como visto, tem como destinatários exclusivos os magistrados judiciais e do Ministério Público, como forma de resguardo da independência da jurisdição e do livre convencimento do julgador.

Há que se ter em mente, então, que somente quando a morosidade processual decorre da violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável, cuja providência é de inteira responsabilidade do magistrado que se omite, descumprindo os seus deveres funcionais sem uma justificativa plausível para tanto, é vedada a promoção de ação direta contra o agente causador do dano, restando ao lesado, apenas, a possibilidade de acionamento do Estado com vista à obtenção do direito de reparação.

8.3 Direito de regresso no ordenamento jurídico brasileiro

No que pertine ao direito do regresso no ordenamento jurídico brasileiro, observa-se que a CF, em seu artigo 37, §6º²⁴⁸, contempla o direito de regresso, a ser exercido pelo ente público, a fim de reaver a quantia que foi condenada a pagar à vítima, sempre que o agente causador do dano agir com dolo ou culpa.

²⁴⁸ 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.

O artigo 934 do CC brasileiro²⁴⁹ também contempla o instituto, assegurando àquele que ressarcir o dano causado por outrem, o direito de reaver o que houver pago daquele por quem pagou. Neste ponto, destaco que muito embora não conste do texto constitucional ou do CC a expressa obrigatoriedade do exercício do direito de regresso, a Lei nº 4.619/65, em seus artigos 1º e 6º²⁵⁰, disciplina a ação regressiva em face dos agentes públicos federais, assentando que os membros da Advocacia Geral da União (à época da promulgação da Lei, Procuradores da República) estão obrigados a ajuizá-la contra o agente causador do dano reparado judicialmente pelo erário.²⁵¹

Ainda guardando relação com o tema, o STF, aos 14 de agosto de 2019, concluiu o julgamento do RE com Repercussão Geral nº 1027633, no qual se discutia a responsabilidade civil do agente público por danos causados a terceiros no exercício de atividade pública.

Por unanimidade de votos, o Plenário do STF deu provimento ao recurso e entendeu que o lesado deve ajuizar ação contra o ente público a que o agente é vinculado e não diretamente em face deste, o qual poderá ser acionado pelo ente estatal, via ação de regresso, para fins de ressarcimento. Esse importante julgamento correspondia ao tema 940 de repercussão geral da Corte e até à sessão que concluiu a sua apreciação, quarenta e sete processos encontravam-se suspensos, aguardando a decisão final do STF.

É digno de nota que, ao dar provimento ao recurso, restou firmada a seguinte tese: “A teor do disposto no artigo 37, §6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado,

²⁴⁹ Art. 934. Aquele que ressarcir o dano causado por outrem pode reaver o que houver pago daquele por quem pagou, salvo se o causador do dano for descendente seu, absoluta ou relativamente incapaz.

²⁵⁰ Art. 1º Os Procuradores da República são obrigados a propor as competentes ações regressivas contra os funcionários de qualquer categoria declarados culpados por haverem causado a terceiros lesões de direito que a Fazenda Nacional, seja condenada judicialmente a reparar. Parágrafo único. Considera-se funcionário para os efeitos desta lei, qualquer pessoa investida em função pública, na esfera Administrativa, seja qual for a forma de investidura ou a natureza da função. Art. 2º O prazo para ajuizamento da ação regressiva será de sessenta dias a partir da data em que transitar em julgado a condenação imposta à Fazenda. Art. 3º A não obediência, por ação ou omissão, ao disposto nesta lei, apurada em processo regular, constitui falta de exaçação no cumprimento do dever. Art. 4º A competência para iniciar a ação regressiva cabe ao Procurador lotado no Estado em que haja corrido o processo judicial cuja decisão contra a Fazenda haja transitado em julgado. § 1º No Distrito Federal e nos Estados em que funcionem mais de um Procurador, a obrigação cabe ao que tenha funcionado no feito de que tenha resultado a condenação da Fazenda; e se mais de um houver funcionado, qualquer deles terá competência para propor a conseqüente ação regressiva contra, o funcionário ou pessoa investida em função pública, incorrendo todos na mesma falta, se nenhum deles intentar a referida ação. § 2º Ocorrendo a falta coletiva prevista no § 1º dêste artigo, o Procurador-Geral designará um dos Procuradores para propor imediatamente a ação regressiva. Art. 5º A cessação, por qualquer forma, do exercício da função pública, não exclui o funcionário, ou pessoa nela investida, da responsabilidade perante a Fazenda. Art. 6º A liquidação do que for devido pelo funcionário estável à Fazenda Nacional poderá ser feita mediante desconto em fôlha de pagamento, o qual não excederá de uma quinta parte, da importância de seu vencimento ou remuneração.

²⁵¹ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura – **Responsabilidade do Estado pelo mau funcionamento da Justiça e o direito a uma decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**. p. 13.

prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”²⁵², assentando-se, assim, no Direito brasileiro, a responsabilidade indireta dos servidores públicos pelos danos causados ao particular no exercício de suas funções.

No caso específico dos magistrados, o artigo 143, do CPC²⁵³ prevê expressamente que estes responderão civil e regressivamente nos casos de atuação com dolo ou fraude, no exercício de suas funções, sendo certo afirmar, portanto, que a lei processual civil brasileira veda responsabilidade direta do magistrado, assim como no direito português.

Nesse sentido, o STF tem jurisprudência antes mesmo do novo CPC entrar em vigor, entendendo a Corte maior que a autoridade judiciária não tem responsabilidade civil pelos atos jurisdicionais praticados, posto que dotados de plena liberdade funcional no desempenho de suas funções com prerrogativas próprias e legislação específica, reservando-se a legitimidade passiva nas ações indenizatórias ao Estado, o qual, posteriormente, terá assegurado o direito de regresso contra o magistrado responsável, nas hipóteses de dolo ou fraude.²⁵⁴

Todavia, a despeito de toda a previsão legal e jurisprudencial existente, são poucos os casos de ação regressiva proposta pelo Estado que chegam ao Poder Judiciário, especialmente quando o agente causador do dano é um magistrado, deixando o ente estatal, assim como em Portugal, de se valer de eficaz instrumento na preservação do patrimônio público.²⁵⁵

²⁵² MELLO, Marco Aurélio Min. Relat. – Acórdão Supremo Tribunal Federal. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM Repercussão geral 1.027.633, de 14 de agosto de 2019. [Em linha]. [Consult. 05 jan 2021]. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341907260&ext=.pdf>.

²⁵³ 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.

²⁵⁴ SILVEIRA, Néri da Min. Relat. – Acórdão Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 228.977, de 5 de março de 2002, DJ de 12 de abril de 2002. [Em linha]. [Consult. 10 jan 2021]. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=252829> e GRACIE, Ellen Min. Relat. – Acórdão Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 553.637 ED, rel. min. Ellen Gracie, de 4 de agosto de 2009, DJE de 25 de setembro de 2009. [Em linha]. [Consult. 10 jan 2021]. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=603133>.

²⁵⁵ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura – *Op. Cit.* p. 14.

9. A responsabilização do Estado como elemento de incentivo à melhoria da prestação jurisdicional

É sabido que uma das funções precípua da responsabilidade civil reside na prevenção dos danos, não se satisfazendo o direito do século XXI apenas com a reparação destes. Certo, então, que mais importante que tentar reparar os danos sofridos, é prestar a tutela mais adequada, que confira maior efetividade à Constituição, que é a tutela preventiva, a qual busca evitar que os danos ocorram ou que continuem a ocorrer.²⁵⁶

Desta forma, imperioso reconhecer que a responsabilidade civil do causador de um dano, condenado ao pagamento de indenização por danos morais, é dotada de duplo caráter: o punitivo (ou sancionatório) e o pedagógico (ou preventivo).

Busca-se, através do caráter punitivo da indenização, que o ofensor indenize o lesado com valores significativos, de forma a que o proveito auferido pela conduta ilícita seja inferior às consequências da conduta. Inadmissível, portanto, que o montante arbitrado pelo juiz seja simbólico, pois é premente demonstrar, através da indenização fixada, que o ilícito praticado não será tolerado pela Justiça e pela sociedade.

O caráter pedagógico da indenização reveste-se, como dito, de acentuada importância. Pretende-se, através desse viés, desestimular o ofensor a praticar novas condutas socialmente intoleráveis e, reflexamente, inibir atuações semelhantes por parte de potenciais ofensores que se encontrem em situação idêntica à do agente causador do dano no caso concreto.

Quando o ofensor é o próprio Estado, como no caso da responsabilidade pela atuação judicial extemporânea, objeto deste estudo, o duplo caráter da indenização deve ser igualmente observado, sendo notório que, em casos tais, o viés preventivo da indenização adquire destacada importância.

Com efeito, partilho do entendimento de que esse viés preventivo da indenização, imposta quando violado o dever da tempestividade processual, poderá provocar, nas autoridades competentes, o interesse/necessidade de debruçar-se sobre o tema, especialmente quando investir na melhoria da prestação jurisdicional mostrar-se financeiramente menos oneroso - ainda que a longo prazo - do que arcar com condenações judiciais de indenização por dano moral e material decorrentes de dilações indevidas.²⁵⁷

²⁵⁶ NETTO, Felipe Braga. **Manual da responsabilidade civil do Estado à luz da jurisprudência do STF e do STJ e da teoria dos direitos fundamentais**. p. 76-77.

²⁵⁷ JOBIM, Marco Felix. **O direito à duração razoável do processo**. p. 199.

Desse modo, descortina-se o raciocínio lógico de que a imposição de condenações de peso ao ente estatal, poderão, de fato, auxiliar no combate à intempestividade processual, forçando o Estado a melhorar e a investir no seu Poder Judiciário, empregando-lhe maior orçamento para a contratação de pessoal, novos equipamentos, dentre outras soluções.

As ações indenizatórias serviriam, assim, como forte instrumento de pressão financeira sobre o Estado, demonstrando que a melhor relação custo benefício seria a de investir no aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, ao invés de sofrer um sem-número de condenações pecuniárias pela tramitação dos processos em tempo excessivo.

Assim, não é preciso dar a volta ao mundo para concluir que a responsabilização do Estado, nos casos de demora na entrega da prestação jurisdicional, poderá servir como valoroso instrumento no combate à morosidade do Judiciário, sensibilizando e mobilizando os (bons) gestores públicos em busca de soluções eficazes para esse problema, o qual, sem sombra de dúvida, urge ser enfrentado com seriedade, prioridade e urgência.

9.1 Sugestões à melhoria da qualidade da prestação jurisdicional. Exemplo brasileiro: CNJ e Política Permanente de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição

Como visto, uma das causas da morosidade processual é a estrutura do Poder Judiciário que, deficitária, não consegue fazer face ao crescente volume de demandas, sobrecarrega servidores e magistrados, e impede a entrega de uma prestação jurisdicional célere e efetiva.

Os problemas de estrutura física e de pessoal para serem solucionados demandam, comumente, investimento estatal de elevada monta por parte do Estado, seja mediante a realização de procedimentos licitatórios para a aquisição de materiais, equipamentos e/ou para construção/ampliação de fóruns; seja em razão da necessidade de abertura de concurso público para seleção de magistrados e de servidores, a fim de ampliar o quadro de pessoal.

O investimento e o aparelhamento do Poder Judiciário apresentam-se, sem dúvida, como soluções que podem promover a qualificação dos serviços judiciais.

A elaboração de leis que visem imprimir maior celeridade processual, com a diminuição do número de recursos e/ou adoção de institutos que garantam a rápida solução do litígio, também são soluções válidas que vêm sendo adotadas em inúmeros países.

O Brasil, por exemplo, recentemente promoveu uma reforma processual e aprovou o novo CPC, tendo a comissão de juristas que elaborou o texto da lei (Lei 13.105/15), na sua exposição de motivos, esclarecido que a duração razoável do processo e a celeridade foram fonte de inspiração, *in verbis*:

Levou-se em conta o princípio da razoável duração do processo. Afinal a ausência de celeridade, sob certo ângulo, é ausência de justiça. A simplificação do sistema recursal, de que trataremos separadamente, leva a um processo mais ágil.

Criou-se o incidente de julgamento conjunto de demandas repetitivas, a que adiante se fará referência.

Por enquanto, é oportuno ressaltar que levam a um processo mais célere as medidas cujo objetivo seja o julgamento de demandas que gravitam em torno da mesma questão de direito, por dois ângulos: a) relativo àqueles processos, em si mesmos considerados, que serão decididos conjuntamente; b) no que concerne à atenuação do excesso de carga de trabalho do Poder Judiciário – já que o tempo usado para decidir aqueles processos poderá ser mais eficazmente aproveitado em todos os outros, em cujo trâmite serão evidentemente menores os ditos “tempos mortos” (= períodos em que nada acontece no processo).

Poder-se-ia mencionar, ainda, o fomento aos métodos adequados de solução de conflitos como forma de enfrentamento à morosidade processual, a exemplo da mediação e da arbitragem, meios de resolução de litígio não impostos pelo Judiciário.

Estes métodos, diga-se, vêm ganhando cada vez mais espaço e relevância no mundo jurídico, servindo como caminho eficaz para o desafogamento do tão sobrecarregado Poder Judiciário.

O presente tópico, contudo, centra-se no estudo de medidas outras que podem contribuir para a efetiva melhoria da prestação jurisdicional, criadas por órgão integrante do próprio Poder Judiciário brasileiro e que não demandam custos para o Estado.

Essas medidas que serão aqui abordadas, referem-se a atos normativos aprovados no Brasil, pelo CNJ, órgão criado através da Emenda Constitucional nº 45, de 08.12.2004, cuja missão institucional é constitucionalmente prevista (artigo 103-B, §4º, da CF²⁵⁸) e consiste no

²⁵⁸ Art.103-B. § 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União; III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade; V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano; VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário; VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

controle da atuação administrativa e financeira do Judiciário e no cumprimento dos deveres funcionais dos juízes.

O CNJ, valendo-se do poder normativo que lhe foi conferido pela CF, editou diversas Resoluções disciplinando matérias de relevo, unificando e simplificando procedimentos, sempre com vista ao aperfeiçoamento dos serviços jurisdicionais.

Com esse fim, editou atos regulamentares que instituíram Políticas Permanentes para o Poder Judiciário, prestigiando a governança colaborativa e a gestão participativa e promovendo uma melhoria na distribuição de recursos orçamentários e de mão de obra entre os graus de jurisdição.

Dentre os inúmeros atos aprovados – atualmente 388 Resoluções publicadas²⁵⁹ – dedica-se o presente estudo a analisar três das mais relevantes, as Resoluções nº 194/14, 195/14 e 219/16, que promoveram uma transformação na forma de pensar o Judiciário brasileiro e que, apesar das dificuldades na sua implementação, vêm sendo cumpridas, trazendo, ainda que paulatinamente, melhoras significativas na qualidade da prestação jurisdicional.

Primeiramente, é importante trazer dados relativos ao Judiciário brasileiro para que se compreenda a razão da edição dos mencionados atos normativos.

De acordo com dados oficiais do Justiça em Números de 2019²⁶⁰, é no primeiro grau de jurisdição onde se encontra o maior volume processual: 93,9% dos casos pendentes e 84,1% dos casos novos. A taxa de congestionamento²⁶¹ do 1º grau também supera a do 2º grau, com uma diferença de 21 pontos percentuais (73% no 1º grau e 52% no 2º grau).

O Poder Judiciário finalizou o ano de 2018 com 78,7 milhões de processos em tramitação, aguardando alguma solução definitiva. Desses, 14,1 milhões, ou seja, 17,9%, estavam suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório, aguardando alguma situação jurídica futura. Dessa forma, desconsiderados tais processos, tem-se que, em andamento, ao final do ano de 2018, existiam 64,6 milhões ações judiciais.²⁶²

Os tempos médios decorridos entre a inicial até a sentença e entre a inicial até a baixa cresceram nos últimos três anos, ficando em 2018, em 2 anos e 2 meses, e 3 anos, respectivamente. Outro dado de destaque é que as maiores faixas de duração processual estão

²⁵⁹ Todas as resoluções editadas pelo Conselho Nacional de Justiça encontram-se disponíveis no sítio eletrônico: https://www.cnj.jus.br/atos_normativos/.

²⁶⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) - **Justiça em Números 2019**. p. 219-221.

²⁶¹ A taxa de congestionamento mede o percentual de processos que ficaram parados sem solução, em relação ao total tramitado no período de um ano.

²⁶² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) – *Op. Cit.* p. 225-230.

concentradas no tempo do processo pendente, em específico na fase de execução da Justiça Federal (8 anos e 1 mês) e da Justiça Estadual (6 anos e 2 meses).²⁶³

Os números são, portanto, impactantes. O volume processual é assustador e revela como a cultura à litigiosidade é uma realidade incontestável no Brasil.

Diante desse panorama e visando atacar as causas do mau funcionamento da primeira instância, editou o CNJ, em 26.04.2014, a Resolução nº 194, que instituiu a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, com o objetivo de desenvolver, em caráter permanente, iniciativas voltadas ao aperfeiçoamento da qualidade, da celeridade, da eficiência, da eficácia e da efetividade dos serviços judiciários da primeira instância dos tribunais brasileiros.

Alinhavou, em seus dispositivos, as linhas de atuação que deveriam nortear a implementação da Política, podendo-se destacar como as de maior relevância: a equalização da força de trabalho entre primeiro e segundo graus, proporcionalmente à demanda de processos e a adequação orçamentária, garantindo orçamento adequado ao desenvolvimento das atividades judiciárias da primeira instância.²⁶⁴

Na sequência, a fim de complementar esse primeiro ato editado, aprovou o Plenário do CNJ, em 03.06.2014, a Resolução nº 195, que dispôs sobre a distribuição de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus. De acordo com o normativo, a previsão dos recursos destinados ao primeiro e ao segundo graus deve atender à necessidade

²⁶³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) - **Justiça em Números 2019**. p. 235.

²⁶⁴ Art. 1º Instituir a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, com o objetivo de desenvolver, em caráter permanente, iniciativas voltadas ao aperfeiçoamento da qualidade, da celeridade, da eficiência, da eficácia e da efetividade dos serviços judiciários da primeira instância dos tribunais brasileiros, nos termos desta Resolução. Art. 2º A implementação da Política será norteadada pelas seguintes linhas de atuação: I – alinhamento ao Plano Estratégico: alinhar o plano estratégico dos tribunais aos objetivos e linhas de atuação da Política, de modo a orientar seus programas, projetos e ações; II – equalização da força de trabalho: equalizar a distribuição da força de trabalho entre primeiro e segundo graus, proporcionalmente à demanda de processos; III – adequação orçamentária: garantir orçamento adequado ao desenvolvimento das atividades judiciárias da primeira instância, bem como adotar estratégias que assegurem excelência em sua gestão; IV – infraestrutura e tecnologia: prover infraestrutura e tecnologia apropriadas ao funcionamento dos serviços judiciários; V – governança colaborativa: fomentar a participação de magistrados e servidores na governança da instituição, favorecendo a descentralização administrativa, a democratização interna e o comprometimento com os resultados institucionais; VI – diálogo social e institucional: incentivar o diálogo com a sociedade e com instituições públicas e privadas, e desenvolver parcerias voltadas ao cumprimento dos objetivos da Política; VII – prevenção e racionalização de litígios: adotar medidas com vistas a conferir tratamento adequado às demandas de massa, fomentar o uso racional da Justiça e garantir distribuição equitativa dos processos judiciais entre as unidades judiciárias de primeiro grau; VIII – estudos e pesquisas: promover estudos e pesquisas sobre causas e consequências do mau funcionamento da Justiça de primeira instância e temas conexos, a fim de auxiliar o diagnóstico e a tomada de decisões; IX – formação continuada: fomentar a capacitação contínua de magistrados e servidores nas competências relativas às atividades do primeiro grau de jurisdição. Parágrafo único. O CNJ, bem como os tribunais poderão estabelecer indicadores, metas, programas, projetos e ações vinculados a cada linha de atuação.

de distribuição equitativa do orçamento, observando a média de processos distribuídos ao primeiro e segundo graus no último triênio e o acervo de processos pendentes.²⁶⁵

É dizer: a Resolução nº 195/14, de forma inovadora, estabeleceu a divisão dos recursos de forma mais equilibrada entre o primeiro e segundo grau de jurisdição, em conformidade, dentre outros parâmetros, com a respectiva carga de trabalho. Dessa forma, como o primeiro grau tem um maior quantitativo de processos recebidos e pendentes, deverá receber, na mesma proporção, a maior parte dos recursos.

Importante ponderar que essa Resolução propôs alterar, significativamente, a realidade vivenciada até então no Judiciário brasileiro, o qual historicamente sempre contou uma destinação privilegiada de recursos orçamentários para o segundo grau de jurisdição em detrimento do primeiro.

Essa mudança de cenário apresentada na Resolução, foi proposta por Grupo de Trabalho criado pelo então Presidente do CNJ, o Ministro Joaquim Barbosa, no ano de 2013, que após aprofundados estudos, mapeamento e diagnóstico do Poder Judiciário, constatou que a má distribuição dos recursos disponíveis nos Tribunais, era uma das principais causas do desempenho insuficiente da primeira instância.

Trata-se, portanto, de proposta ousada, que propõe investir o dinheiro público de forma mais eficiente, com iniciativas e projetos de médio e longo prazos inaugurados a partir da mudança de visão dos gestores dos Tribunais, que ao lançar mão da descentralização administrativa, constroem coletivamente – através da governança colaborativa - novos rumos para o Poder Judiciário.

Por fim, formando o tripé da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, no ano de 2016, o plenário do CNJ aprovou, à unanimidade, a Resolução nº 219, que dispôs sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus de jurisdição.²⁶⁶

²⁶⁵ Art. 3º A previsão dos recursos de natureza não vinculada destinados ao primeiro e ao segundo grau deve atender à necessidade de distribuição equitativa do orçamento e observar as seguintes diretrizes: I – média de processos (casos novos) distribuídos ao primeiro e segundo graus no último triênio; II - acervo de processos pendentes (casos pendentes), em especial quando a diferença entre as taxas de congestionamento de primeiro e de segundo grau for superior a 10% (dez por cento); III - alinhamento ao plano estratégico, na forma prevista na Resolução CNJ nº 70, de 18 de março de 2009, e ao plano plurianual – PPA; IV – previsões do plano estratégico de tecnologia da informação e comunicação, a teor da Resolução CNJ nº 99, de 24 de novembro de 2009; e V – prioridades estabelecidas no Plano de Obras a que se refere a Resolução CNJ nº 114, de 20 de abril de 2010.

²⁶⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ **aprova resolução sobre equalização de força de trabalho no Judiciário**. [Em linha]. Brasília: CNJ, 12.04.2016. [Consult. 15 dez 2020]. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/aprovada-resolucao-sobre-equalizacao-de-forca-de-trabalho-no-judiciario/>.

Esta Resolução, talvez a mais significativa das mencionadas, propõe a distribuição equitativa da força de trabalho, alocando no grau de jurisdição mais asseverado de processos, uma quantidade maior de servidores, de cargos em comissão e de funções comissionadas.

A proposta, também fruto dos estudos do Grupo de Trabalho instituído, baseou-se nos dados estatísticos revelados no *Justiça em Números*, os quais demonstram que apesar da excessiva carga de processos, a força de trabalho disponibilizada no primeiro grau é, proporcionalmente, inferior à dedicada ao segundo.

O relatório do *Justiça em Números* aponta que o Poder Judiciário brasileiro concentra, no 1º grau de jurisdição, 94% do acervo processual; 85% dos processos ingressados no último triênio; 84% dos servidores lotados na área judiciária; 70% do quantitativo de cargos em comissão; 62% em valores pagos aos cargos em comissão, 77% do número de funções comissionadas e 68% dos valores pagos pelo exercício das funções de confiança.²⁶⁷

Pelos números acima, facilmente se conclui que todos os ramos possuem, proporcionalmente, demanda processual superior ao total de servidores, de cargos e de funções alocados no 1º grau de jurisdição, deixando evidente o desequilíbrio estrutural existente entre primeira e segunda instância.

A tônica da Resolução é, portanto, solucionar a questão sem criar novas despesas, buscando utilizar adequadamente os recursos organizacionais já existentes, através da alocação equânime de recursos orçamentários, patrimoniais, de tecnologia da informação e de pessoal, promovendo a movimentação/migração de um grau para o outro, conforme a efetiva necessidade, evidenciada pelo volume processual e taxa de congestionamento.

A equalização da força de trabalho mostra-se, assim, como medida extremamente eficaz na solução do problema estrutural do primeiro grau de jurisdição que, como salientado, apresenta-se como o nó górdio do Judiciário brasileiro, por vezes prestador de um serviço jurisdicional ineficiente e moroso, a despeito dos indiscutíveis esforços envidados por seus magistrados e servidores.

As propostas contidas nessas três Resoluções do CNJ são, sem dúvidas, inspiradoras. Os Tribunais que já iniciaram a implementação desses atos normativos, especialmente da Resolução nº 219/16, apresentaram melhora expressiva em seus dados estatísticos, seja no tocante à produtividade de magistrados e servidores, seja quanto à redução do tempo de tramitação dos processos.

²⁶⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) – **Justiça em Números 2019**. p. 220.

A fim de que a sociedade possa acompanhar e fiscalizar o cumprimento desses atos normativos pelos Tribunais, no ano de 2019, o CNJ lançou em seu sítio eletrônico²⁶⁸, o Painel de Acompanhamento da Política Nacional de Priorização do 1º Grau, como ferramenta de transparência e publicidade das informações, criada com base nos dados que são enviados pelos próprios Tribunais ao CNJ.

Ao acessar referido painel, é possível identificar os Tribunais que estão com a força de trabalho equalizada e os que não estão cumprindo a Resolução. Nestes casos, o Painel ainda disponibiliza a informação do quantitativo necessário de servidores e dos valores dos cargos em comissão e das funções comissionadas que devem ser migrados entre os graus de jurisdição, tratando-se de um eficaz e dinâmico instrumento de monitoramento da aplicação da Resolução nº 219/16 pelos Tribunais brasileiros.

Não existem, ainda, estudos específicos do CNJ acerca da efetividade na implementação dessas Resoluções, contudo, é imperioso reconhecer que o último Justiça em Números publicado, demonstrou melhora nos números estatísticos do Judiciário brasileiro.

É de se reconhecer, portanto, que se não a causa principal da melhoria dos números do desempenho da Justiça, a efetivação – ainda que paulatina - da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição mostra-se como relevante concausa, sem a qual tais resultados não seriam possíveis.

Como se infere das considerações finais do relatório, o estoque processual diminuiu em mais de um milhão de processos nos últimos dois anos (-1,4%), resultado do aumento no total de processos baixados, além da redução dos casos novos. Aponta o estudo, ainda, que foram solucionados 13,7% processos a mais que os ingressados, sendo o índice de atendimento à demanda, no ano de 2018, de 113,7%.²⁶⁹

Além deste relevante dado, conclui o relatório que apesar da redução do número de juízes no ano de 2018, houve elevação da produtividade média dos magistrados em 4,2%, atingindo o maior valor da série histórica observada, o que considerando apenas os dias úteis do ano de 2018, implica na solução de aproximadamente 7,5 processos ao dia. O índice de produtividade dos servidores da área judiciária cresceu 2,9%, o que significa uma média de quatro casos a mais baixados por servidores em relação à 2017, esforços que, juntos,

²⁶⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) – **Painel de acompanhamento da Política Nacional de Priorização do 1º Grau – Res. 219/16**. [Em linha]. Brasília: CNJ, 12.04.2016. [Consult. 15 jul 2020]. Disponível em <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=5903cd99-fb51-4e0a-902c-69a1ccc927f2&sheet=66ff6851-b32f-4090-bf18-9c5da3933787&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>.

²⁶⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) – **Justiça em Números 2019**. p. 219.

culminaram em uma taxa de congestionamento de 72%, superior apenas à taxa do ano de 2009.²⁷⁰

Esses números, como dito, refletem um panorama de todo o Judiciário brasileiro, cabendo aqui trazer à colação, a fim de reforçar a tese posta, os dados de um Tribunal específico, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, que envidou esforços no cumprimento das Resoluções nº 194/14, 195/14 e 219/16 e já colhe os bons resultados desse investimento.

O Tribunal, através do denominado Programa Celeridade, adotou inúmeras medidas em busca de aprimorar a estrutura do Judiciário cearense, valendo citar aqui a criação de 398 cargos de assistentes de magistrados de 1º grau. Após a criação e preenchimento desses postos de trabalho, houve incremento de 67% na produtividade dos juízes, passando de 596 sentenças por magistrado, naquele ano, para 998 sentenças, em 2018.²⁷¹

Estes números não podem ser ignorados e a despeito de falarem por si só, não devem conduzir ao raciocínio de que a efetivação dessas Resoluções é pacífica e voluntária pelos Tribunais brasileiros. A ideia seria desenganadamente equivocada.

Há, ainda, muita resistência ao cumprimento desses normativos. Inúmeros são os procedimentos ajuizados por associações de magistrados e servidores, perante o CNJ, em desfavor de Tribunais resistentes, compelindo-os a implementar a Política Permanente de Atenção Prioritária de Primeiro Grau.

A situação não é, portanto, de fácil deslinde. A alteração de uma estrutura que assim se mantém desde os primórdios da República, certamente não ocorre da noite para o dia. Trata-se, a bem da verdade, de uma questão cultural e, como tal, demanda tempo, sensibilidade e perseverança para modificá-la.

Ainda que a solução do problema somente venha a ocorrer a longo prazo, os passos dados evidenciam que o Brasil está no caminho certo. Os resultados que já podem ser vislumbrados demonstram que, sem maiores gastos, promovendo-se ajustes dentro do próprio Judiciário e reformulando conceitos de gestão até então vigentes, é possível aumentar a produtividade, reduzir a taxa de congestionamento e, assim, tornar a prestação jurisdicional mais célere e efetiva.

²⁷⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) – *Op. Cit.* p. 220-221.

²⁷¹ DIÁRIO DO NORDESTE - **TJCE planeja padronização e automação para acelerar julgamentos.** [Em linha]. Fortaleza: 24 de abril de 2019. [Consult em 28 mar 2020]. Disponível em https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:b81CYhoLi_0J:https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/tjce-planeja-padroneizacao-e-automacao-para-acelerar-julgamentos-1.2091564+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br.

Todas as medidas aqui sugeridas, como visto, não se revestem de complexidade e têm, de fato, obtido resultados positivos no combate à morosidade processual, sendo essa, portanto, a principal razão de sua abordagem no presente estudo: compartilhar uma experiência exitosa com o fim, quiçá, de vê-la replicada por outros Judiciários, bem além das fronteiras tupiniquins.

Conclusões

A responsabilidade civil extracontratual do Estado é assunto que muito evoluiu no decorrer dos anos.

Como é cediço, imperou, inicialmente, a tese da irresponsabilidade estatal, progredindo-se, algum tempo depois, para a responsabilização do Estado pelo exercício das funções administrativas, legislativas e jurisdicionais.

Em Portugal, o princípio geral da responsabilização direta do Estado, sempre que a atuação de seus agentes e órgãos causarem danos aos direitos e interesses de outrem, encontra-se consagrado no artigo 22º da CRP, sendo aprovado, no ano de 2007, após tortuosa tramitação que perdurou mais de seis anos, o RRCEE, norma específica que disciplinou a responsabilidade civil extracontratual do Estado pelo exercício das funções administrativas, jurisdicionais e legislativas.

A opção legislativa portuguesa, ao disciplinar a responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional, foi a de conferir o mesmo tratamento dispensado à responsabilização do ente estatal pelos danos ocasionados no exercício da função administrativa.

Desse modo, a responsabilidade do Estado pelo exercício da função jurisdicional poderá ser exclusiva ou solidária, respondendo de forma exclusiva quando os danos resultarem de ações ou omissões ilícitas decorrentes de culpa leve no exercício das funções, e solidariamente se os danos causados resultarem de ações ou omissões ilícitas, cometidas com dolo ou culpa grave pelo agente público. Em casos tais, pode o prejudicado intentar ação de indenização diretamente contra o servidor responsável ou contra este e o ente estatal, exceto no caso de ação ou omissão ilícita perpetrada por magistrados judiciais ou do Ministério Público, por expressa disposição legal.²⁷²

Avulta evidente, então, que o RRCEE, neste ponto, não adotou como regra geral a responsabilidade objetiva do Estado, mas sim a responsabilidade subjetiva por fatos ilícitos, aplicando-se a essas hipóteses os requisitos gerais da responsabilidade civil, como o fato ilícito, a culpa, o dano e o nexo de causalidade.

Percebe-se, ainda, que a *mens* legislativa ao disciplinar o sistema de responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional, pautou-se na distinção entre atos

²⁷² GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura – **Responsabilidade do Estado pelo mau funcionamento da Justiça e o direito a uma decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**. p. 10-11.

materialmente administrativos praticados no exercício da administração da justiça, independente da qualidade do seu autor, aos quais se aplicam o artigo 12º, e os atos materialmente jurisdicionais, inerentes aos magistrados judiciais e do Ministério Público, cujo regime de responsabilidade encontra-se regulamentado pelo artigo 13º, artigo que trata do erro judiciário.

O foco do estudo centrou-se na responsabilidade civil do Estado pela má administração da justiça, notadamente nas hipóteses de violação do direito a uma decisão em prazo razoável, analisando-se não apenas a legislação de Portugal e Brasil, mas também vasto arcabouço de normas internacionais, como a CEDH, Pacto Internacional de Direitos Civil e Políticos, Convenção Americana de Direitos Humano de 1969, Carta Africana de Direitos Humanos de 1981 e a CDFUE.

Buscou-se, ainda, a delimitação dos conceitos de administração de justiça, do seu mau funcionamento e de prazo razoável, conceitos abertos e indeterminados, os quais são necessariamente densificados, na prática, pelo que dispõem doutrina e jurisprudência.

Tem-se, assim, que o deficiente funcionamento da justiça corresponde a uma circunstância ou conjunto de circunstâncias que demonstram a inaptidão do serviço para o cumprimento da respectiva missão, colocando em causa a eficiência do sistema judicial, gerando danos indenizáveis e denotando a falta de uma tutela jurisdicional efetiva.

Como exemplo de má administração da Justiça, o RRCEE traz em seu corpo a violação ao direito de uma decisão em prazo razoável, direito fundamental previsto no ordenamento jurídico interno de um sem-número de países e em diplomas internacionais, o qual é detidamente explorado no presente estudo, analisando-se sua origem, evolução, positivação, destinatários e principais características.

Realizou-se, ainda, verdadeira imersão às orientações jurisprudenciais emanadas pelo TEDH, as quais se revelam imprescindíveis para o fim de objetivar o conceito de prazo razoável ou dilações injustificadas, sendo quatro os parâmetros utilizados para verificar se, no caso concreto, houve, ou não, a violação do direito a uma decisão em prazo razoável: a) a complexidade do caso; b) a conduta do requerente, isto é a, a conduta da parte lesada; c) a conduta das autoridades envolvidas no processo e d) a importância do litígio para o interessado.

Em tópico próprio, foram realçadas as condenações sofridas pelo Estado português, por atraso processual, perante a Corte Europeia, tornando-se necessário este aprofundamento, seguramente, pelo fato de que Portugal, de acordo com dados estatísticos do TEDH, ser um dos países da União Europeia que mais teve acórdãos proferidos em seu desfavor por violação

ao artigo 6º da CEDH, dispositivo que assegura o direito a qualquer pessoa de ter sua causa examinada num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial.

O RRCEE dispôs, ainda, que o exercício do direito de regresso é obrigatório por parte do Poder Público, sem prejuízo do procedimento disciplinar cabível em face do agente público, matéria que juntamente à responsabilidade dos magistrados, foi disciplinada detidamente em tópico próprio, por se tratar de um instrumento essencial na defesa do erário, evitando que a coletividade suporte as despesas advindas de condutas equivocadas dos agentes públicos.

A última incursão realizada no presente estudo, analisou o caráter punitivo e pedagógico da indenização, dando ênfase a este último, por entender que esse viés preventivo, quando violado o dever da tempestividade processual, poderá provocar, nas autoridades competentes, o interesse/necessidade de debruçar-se sobre o tema, especialmente quando investir na melhoria da prestação jurisdicional mostrar-se financeiramente menos oneroso - ainda que a longo prazo - do que arcar com as indenizações por dano moral e material por dilações indevidas, impostas pelo Judiciário.

Descortina-se, desse modo, o raciocínio lógico de que a imposição de condenações de peso ao ente estatal, poderão, de fato, auxiliar no combate à intempestividade processual, forçando o Estado a melhorar e a investir no seu Poder Judiciário, empregando-lhe maior orçamento para a contratação de pessoal, novos equipamentos, dentre outras soluções.

O problema da morosidade processual não será resolvido num piscar de olhos, mas apenas com mudanças profundas de longo prazo, medidas essas estruturais e culturais, sendo as ações indenizatórias pela violação ao direito a uma decisão em prazo razoável fatores que somam nessa caminhada.²⁷³

O tema é, sem sombra de dúvidas, deveras inquietante, despertando interessantes discussões e diversos questionamentos, a maioria deles, infelizmente, ainda sem solução próxima.²⁷⁴

A despeito dos avanços que o RRCEE trouxe - e que colocam Portugal como um dos países de vanguarda no tema -, é inegável que o legislador poderia ter ido muito além. A maior crítica à tímida intervenção legislativa recai naquilo que traz dificuldade de aplicação prática do RRCEE: trata-se de um conjunto de normas de conceitos vagos, abertos demais, que urgem ser, a todo tempo, complementados e densificados pelo intérprete.

²⁷³ KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino – **A razoável duração do processo**. p. 144.

²⁷⁴ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura - **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil)**. p. 24.

Deixou-se, assim, por razões que a razão não justifica, de incorporar ao texto da lei a consolidada jurisprudência do TEDH e de se fixar, expressamente, todos os critérios já sedimentados acerca do conceito de prazo razoável e das orientações atinentes ao dano moral e à fixação do *quantum* indenizatório.

Ao se optar por essa fórmula genérica, como fez o legislador português, permeada de conceitos indeterminados, criou-se um normativo vazio e incapaz por si só de, sem recurso a outras fontes, solucionar os problemas que lhe são postos, perdendo-se uma valiosa oportunidade de construir um sistema normativo efetivo, que resguarde e proteja o cidadão das delongas injustificadas na administração da Justiça.

Assim, mesmo sendo incontestável o avanço da legislação portuguesa na matéria, especialmente se comparada à do Brasil, a efetividade dos seus dispositivos ainda suscita dúvida, sendo prematuro concluir, mesmo depois de 13 (treze) anos de vigência do RRCEE, que as mudanças empreendidas alcançaram os resultados pretendidos e que representaram, de fato, uma real mudança de paradigma no quadro de responsabilidade civil extracontratual do Estado.²⁷⁵

A estrada está, pois, sendo trilhada. Os caminhos, construídos. Os conceitos legais vagos e indeterminados vão ganhando contornos mais firmes pela farta jurisprudência nacional e europeia que se forma. As condenações reiteradas vão fazendo história e ensinando, ainda que a duras penas, que o direito a uma prestação jurisdicional célere e eficiente é um direito fundamental inafastável e que sua inobservância é custosa não apenas para os que sentem a denegação de Justiça, mas para o próprio Estado que falha em uma de suas missões mais essenciais.

²⁷⁵ GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura – *Op. Cit.* p. 24

Referências jurisprudenciais

AFONSO, Orlando relat. – Acórdão do Supremo Tribunal Justiça. 7ª Secção. Proc: 88/2002 de 24 de março de 2011. [Em linha]. [Consult. 16 abr 2021]. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/4f821cb6e641a62b8025785e003d62ad?OpenDocument>.

ALVES, Moreira Min. Rel. – Acórdão do Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 111.609-9-AM, de 11 de dezembro de 1992. [Em linha]. [Consult. 13 nov 2020]. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/45881/47170/97890>

BALEEIRO, Aliomar Min. Rel – Acórdão Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma. RE nº 32.518-RS de 21 de junho de 1966. [Em linha]. [Consult. 13 nov 2020]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoInstitucionalMemoriaJurisprud/anexo/AliomarBaleeiro.pdf>

BARROSO, Roberto Min. rel. – Acórdão Supremo Tribunal Federal. 1ª Turma. RE 828027 AgR-segundo/PI, de 23 de novembro de 2017. [Em linha]. [Consult. 13 nov 2020]. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4608617>

BRANCO, Frederico Macedo Relat. – Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte. 1ª Secção – Contencioso Administrativo. Processo: 00451/18.4BEVIS de 28 de fevereiro de 2020. [Em linha]. [Consult 16 abr 2021]. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/3874898ba15a754880258527004d3638?OpenDocument>.

CARVALHO, Ana Celeste relatora – Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul. Processo nº 1427/19.OBELSB, de 07 de janeiro de 2021. [Em linha]. [Consult. 16 abr 2021]. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/43b0ef0766823dc180258656005cc99b?OpenDocument>.

– Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul. Processo nº 1125/17.5BESNT, de 28 de maio de 2020. [Em linha]. [Consult. 16 abr 2021]. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/65780bce77cfa2588025857a002c1771?OpenDocument>.

CARVALHO, Carlos Relat. – Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo. 1ª Secção. Proc: 01004/16 de 11 de maio de 2017. [Em linha]. [Consult 28 jan 2021]. Disponível em:

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/b71c8c2575dd88ee80258125004c84a5?OpenDocument&Highlight=0,responsabilidade,estado,prazo,razo%C3%A1vel>

– Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo. 1ª Secção. Proc: 0259/18 de 05 de julho de 2018. [Em linha]. [Consult 16 abr 2021]. Disponível em:

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/b5746db1421e32ae802582c600568c61?OpenDocument>.

CORTE Interamericana de Direitos Humanos – Acórdão proferido no Caso Ximenes Lopes versus Brasil de 04 de julho de 2006. Rel. Juiz Antônio Augusto Cançado Trindade. [Em linha]. [Consult. 21 jun. 2020]. Disponível em:

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf

CORTE Interamericana de Direitos Humanos – Acórdão proferido no Caso Garibaldi versus Brasil de 23 de setembro de 2009. Rel. Juiz *ad hoc* Roberto Figueiredo Caldas. [Em linha]. [Consult. 21 jun. 2020]. Disponível em:

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_203_por.pdf

CUNHA, Adriano relat. – Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo. 1ª Secção. Proc nº 02386/16.6BEPRT de 18 de fevereiro de 2021. [Em linha]. [Consult. 16 abr 2021]. Disponível em:

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/c92bf37cd00ef4598025868500483e82?OpenDocument>.

FACHIN, Edson Min. Relat. – Decisão Monocrática Supremo Tribunal Federal. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 902.934 PARANÁ, de 23 de novembro de 2016. [Em linha]. [Consult. 10 jan 2021]. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4814539>

FERNANDES, Og Min. Rel. – Acórdão Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma. REsp nº 1.383.776-AM de 17 de setembro de 2018. [Em linha]. [Consult. 10 jan 2021]. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1748162&num_registro=201301405688&data=20180917&formato=PDF

- FUX, Luiz rel. – Acórdão Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário com repercussão geral nº 8411526 de 30 de março de 2016. [Em linha]. [Consult. 10 nov 2020]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4645403&numeroProcesso=841526&classeProcesso=RE&numeroTema=592>
- GOUVEIA, Paulo Pereira Rel. – Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul. CA. Processo nº 1041/16BELRA, de 27.02.2020. [Em linha]. [Consult 22 abr 2021]. Disponível em: http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/1b0147f95a314af6802574e5003e3a2e?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,standards,de,qualidade,e,efici%C3%Aancia#_Section1
- GRACIE, Ellen Min. Relat. – Acórdão Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 553.637 ED, rel. min. Ellen Gracie, de 4 de agosto de 2009, DJE de 25 de setembro de 2009. [Em linha]. [Consult. 10 jan 2021]. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=603133>
- LAMEIRA, Ana Cristina relatora – Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul. Processo nº 1612/14.OBELSB, de 07 de janeiro de 2021. [Em linha]. [Consult. 16 abr 2021]. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/7d04ba599fcbd61a80258656005defbf?OpenDocument>.
- LEITE, Ricardo Ferreira Relat. – Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul. CA. Processo: 113/19.5BELRA de 01 de outubro de 2020. [Em linha]. [Consult 16 abr 2021]. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/2f0c7c79224dbb4f802585f4007440da?OpenDocument>.
- MARQUES, Garcia Conselheiro relator - Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça. 1ª Secção. Revista nº 419/98, de 28 de abril de 1998. [Em linha]. [Consult. 02 fev. de 2020]. Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/jurel/stj_mostra_doc.php?nid=4884&stringbusca=&exacta=.](http://www.pgdlisboa.pt/jurel/stj_mostra_doc.php?nid=4884&stringbusca=&exacta=)
- MARTINS, Rogério Paulo da Costa relator – Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte. 1ª Secção Contencioso. Proc nº 2767/06.3BEPRT de 5 de julho de 2012. [Em linha]. [Consult. 02 abr. 2020]. Disponível em

<http://www.dgsi.pt/jten.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/bcbae2b46e615cb680257a360030ab41?OpenDocument>.

MELLO, Marco Aurélio Min. Relat. – Acórdão Supremo Tribunal Federal. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM Repercussão geral 1.027.633, de 14 de agosto de 2019. [Em linha]. [Consult. 05 jan 2021]. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341907260&ext=.pdf>

MENDES, Gilmar Min. Relat. – Decisão Monocrática Supremo Tribunal Federal. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.142.505 RIO GRANDE DO NORTE, de 27 junho de 2018. [Em linha]. [Consult. 10 jan 2021]. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5495045>

_____ – Acórdão Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma. RE 831186 AgR / SC - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, de 03 de setembro de 2019. [Em linha]. [Consult. 13 nov 2020]. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4618171>

MIRANDA, Mota relat. – Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça. 7ª Secção. Revista nº 1848/08 de 03/07/2008. [Em linha]. [Consult. 12 set 2020]. Disponível em: <https://www.stj.pt/wp-content/uploads/2018/01/responsabilidadecivilextracontratualdoestado1996-2014.pdf>

PAZ, Fonseca da relat. – Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo. 1ª Secção. Proc nº 090/12 de 10 de setembro de 2014. [Em linha]. [Consult. 02 mai 2020]. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/fa9539d374a3b21780257d580052c55f?OpenDocument&Highlight=0,responsabilidade,estado,prazo,razo%C3%A1vel>

POVOAS, Sebastião relator – Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça. Processo nº 368/09.3YFLSB, de 08 de setembro de 2009. [Em linha]. [Consult. 30 jan 2018]. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/1dc314c8cd618bf78025762b00471fb4?>

RAMOS, Fonseca relator - Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, no Processo 07A3954, de 27 de novembro de 2007. [Em linha]. [Consult. 03 abr. 2020]. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/bdbcdc9ccd1eedb802573a0003f3242?OpenDocument>

ROSENDO, José Rel. – Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo. 2ª Subseção do CA. Processo nº 0319/08 de 09.10.2008. [Em linha]. [Consult 10 jan 2021]. Disponível em: http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/1b0147f95a314af6802574e5003e3a2e?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,standards,de,qualidade,e,efici%C3%A2ncia#_Section1

SILVANO, Gonçalo relator - Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, no Processo 0530820, de 07 de maio de 2005. [Em linha]. [Consult. 03 abr. 2020]. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/f4fc56a4f21762e180256fe4003a311c?OpenDocument>

SILVEIRA, Néri da Min. Relat. – Acórdão Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 228.977, de 5 de março de 2002, DJ de 12 de abril de 2002. [Em linha]. [Consult. 10 jan 2021]. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=252829>

_____ – Acórdão do Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma. RE 228.977/SP de 12.04.02. [Em linha]. [Consult 13 jun 2020]. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1709986>

TRIBUNAL de Justiça da União Europeia - Acórdão proferido no Proc. Proc. C-224/01 de 30 de setembro de 2003. [Em linha]. [Consult. 21 mar. 2020]. Disponível em <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dd3fc808108a694319adedc5babe726921.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuTbNb0?text=&docid=71430&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=893979>.

TRIBUNAL de Justiça da União Europeia - Acórdão proferido no Proc. C-168/15, de 28 de julho de 2016. Relatora R. Silva de Lapuerta. [Em linha]. [Consult. 20 mar. 2020]. Disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=182293&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15659037>

TRIBUNAL de Justiça da União Europeia - Acórdão proferido no Proc. 160/14, de 09 de setembro de 2005. Relatora R. Silva de Lapuerta. [Em linha]. [Consult. 15 abr. 2020]. Acórdão disponível em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=167205&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15658711>

TRIBUNAL de Justiça da União Europeia – Processos C-6/90 e C-9/90, de 19 de novembro de 1991. [Em linha]. [Consult. 20 mar. 2020]. Acórdão disponível em <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=6F52AED6B1D45EB23862031445CFC686?text=&docid=97223&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4929124>.

TRIBUNAL de Justiça da União Europeia - Acórdão proferido no Proc. C-173/03 de 13 de junho de 2006. [Em linha]. [Consult. 01 abr. 2021]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=ecli:ECLI%3AEU%3AC%3A2006%3A391>

TRIBUNAL Europeu Direitos do Homem – Acórdão proferido no Processo (Queixa) n.º 46273/09, 10ª seção, de 22.05.2012. Presidente Dragoljub Popović. Secretária Françoise Elens-Passos. [Em linha]. [Consult. 05 mai. 2020]. Acórdão disponível em <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22dmdocnumber%22:%5B%22908276%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-110970%22%5D%7D>.

TRIBUNAL Europeu Direitos do Homem – Acórdão proferido no Processo (Queixa) n.º 73798/13, 1ª Seção, de 29.10.2015. Presidente András Sajó. Secretário Soren Nielsen. [Em linha]. [Consult. 04 abr. 2020]. Acórdão disponível em http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/case_valada_matos_neves_portugal_portuguese_translation.pdf.

TRIBUNAL Europeu Direitos do Homem – Acórdão proferido no Processo (Queixa) n.º 13912/08, 57103/08 e 58480/08, 2ª Seção, de 04.10.2011. Presidente Dragoljub Popović. Secretário Françoise Elens-Passos. [Em linha]. [Consult. 03 abr. 2020]. Disponível em http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/caso_ferreira_alves_8_queixas_13912-08_57103-08_58480-08.pdf

TRINDADE, João relator – Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça. Revista n.º 364/08.0TCGMR.G1. S1, 2ª Seção, de 15 de dezembro de 2011. [Em linha]. [Consult. 30 jan 2018]. Disponível em <http://www.stj.pt/ficheiros/jurisp-tematica/responsabcivilestado1996-2012.pdf>

URBANO, Maria Benedita relat. – Supremo Tribunal Administrativo. 1ª Secção. Proc:01510/13.5BEPRT 01389/17 de 04/06/2020. [Em linha]. [Consult. 02 jan 2021]. Disponível em:

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/88fb648d329ee0fc8025857e00468f6f?OpenDocument&Highlight=0,responsabilidade,atraso>

VELOSO, José Relat. – Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo. 1ª Secção. Processo: 0684/04.0BELRA de 06 de junho de 2019. [Em linha]. [Consult 28 jan 2021]. Disponível em: http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/e538bfa019d6946180258416003bef28?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,responsabilidade,estado,prazo,razo%C3%A1vel#_Section1

WEBER, Rosa Min. Relat. – Acórdão do Supremo Tribunal Federal. 1ª Turma. RE 765139 AgR /RN, AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, de 21 de novembro de 2017. [Em linha]. [Consult. 13 nov 2020]. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4445262>

Referências documentais

CARTA Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. [Em linha]. (janeiro de 1981). [Consult. 06 jan 2020]. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/banjul.htm>

CARTA dos Direitos Fundamentais da União Europeia. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**. [Em linha]. C 364/1-364/22. (18.12.2000). [Consult. 03 fev 2020]. Disponível em http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf

CARTA Magna de 1215. [Em linha]. (15.06.2015). [Consult. 05 jan 2020]. Disponível em <https://www.tst.jus.br/documents/10157/c9627733-ac38-4c49-9a99-b4522a0febd1>

CONSTITUIÇÃO de Portugal. **Diário da República**. [Em linha]. N.º 86/1976, Série I, (10.04.1976). [Consult. 31 dez 2019]. Disponível em <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/34520775/view>

CONSTITUIÇÃO do Brasil. **Diário Oficial da União**. [Em linha]. 191-A, Seção I (05.10.1988). [Consult. 30 jan 2019]. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

CONVENÇÃO Americana sobre Direitos Humanos. [Em linha]. (22.11.1969). [Consult. 03 jun 2019]. Disponível em https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm

CONVENÇÃO Europeia dos Direitos do Homem. [Em linha]. (04.11.1950). [Consult. 05 jan 2020]. Disponível em https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf

DECRETO-LEI 48.051, de 21 de novembro de 1967. **Diário da República**. [Em linha]. N.º 271/1967, 1.º Suplemento, Série I. (21.11.1967). [Consult. 12 dez 2019]. Disponível em <https://dre.tretas.org/dre/85935/decreto-lei-48051-de-21-de-novembro>

LEI n.º 38, de 17 de julho de 2008. **Diário da República**. [Em linha]. N.º 137/2008, Série I, (17.07.2008). [Consult. 31 jan. 2019]. Disponível em <https://dre.tretas.org/dre/236320/lei-31-2008-de-17-de-julho>

LEI n.º 41, de 26 de junho de 2013. **Diário da República**. [Em linha]. N.º 121/2013, Série I, (26.06.2013). [Consult. 20 jan. 2019]. Disponível em <https://dre.pt/home/-/dre/497406/details/maximized>

LEI n.º 63, de 14 de dezembro de 2011. **Diário da República**. [Em linha]. N.º 238/2011, Série I, (14.12.2011). [Consult. 30 ago. 2019]. Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/145578/details/maximized>

LEI n.º 67, de 31 de dezembro de 2007. **Diário da República**. [Em linha]. N.º 251/2007, Série I, (31.12.2007). [Consult. 31 jan. 2019]. Disponível em <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/34556775/view?q=Lei+67%2F2007>

LEI n.º 78, de 13 de julho de 2001. **Diário da República**. [Em linha]. N.º 161/2001, Série I-A, (13.07.2001). [Consult. 30 jun. 2019]. Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/388220/details/maximized>

LEI n.º 98, de 26 de agosto de 1997. **Diário da República**. [Em linha]. N.º 196/1997, Série I-A, (26.08.1997). [Consult. 28 ago. 2019]. Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/193663/details/maximized>

LEI n.º 4.619, de 28 de abril de 1965. **Diário Oficial da União**. [Em linha]. DOFC 004193 1. (28.04.1965, retificado 05.05.1965). [Consult. 20 abr. 2020]. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14619.htm

LEI n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Diário Oficial da União**. [Em linha]. Pág. N.º 1 (11.01.2002). [Consult. 10 jan. 2020] Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm

LEI n.º 13.105, de 16 de março de 2015. **Diário Oficial da União**. [Em linha]. Pág. N.º 1 (17.03.2015). [Consult. 20 mai. 2019]. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113105.htm

PACTO Internacional dos Direitos Civil e Políticos. [Em linha]. (16.12.1966). [Consult. 10 abr 2019]. Disponível em

<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>

Sítios eletrônicos/ notícias eletrônicas

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – **CNJ aprova resolução sobre equalização de força de trabalho no Judiciário.** [Em linha]. Brasília: CNJ, 12.04.2016. [Consult. 15 dez 2020]. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/aprovada-resolucao-sobre-equalizacao-de-forca-de-trabalho-no-judiciario/>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – **Painel de acompanhamento da Política Nacional de Priorização do 1º Grau – Res. 219/16.** [Em linha]. Brasília: CNJ, 12.04.2016. [Consult. 15 jul 2020]. Disponível em <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=5903cd99-fb51-4e0a-902c-69a1ccc927f2&sheet=66ff6851-b32f-4090-bf18-9c5da3933787&lang=pt-BR&opt=ctxmenu.currsel>

DIÁRIO DO NORDESTE - **TJCE planeja padronização e automação para acelerar julgamentos.** [Em linha]. Fortaleza: 24 de abril de 2019. [Consult em 28 mar 2020]. Disponível em https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:b81CYhoLi_0J:https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/tjce-planeja-padronizacao-e-automacao-para-acelerar-julgamentos-1.2091564+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS - Violations by Article and by State. [Em linha]. [Consul 11 nov 2019]. Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2020_ENG.pdf.

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=63995&caixaBusca=N>
https://www.cnj.jus.br/atos_normativos/

Referências bibliográficas

AMADOR, Clarisse Pacheco – **O problema da morosidade no Judiciário.** Curitiba: Appris editora, 2016. ISBN 978-85-8192-950-7

ANNONI, Danielle – **Responsabilidade do Estado pela não duração razoável do processo.** Curitiba: Juruá Editora, 2009. ISBN: 978-85-362-2134-2

- ARRUDA, Samuel Miranda. **O Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo**. Brasília: Brasília Jurídica, 2006. ISBN 85-7469-286-7
- BARRETO, Ireneu Cabral; CAMPOS, Abel - **Portugal e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem** [Em linha]. [sl]: [Sn], 2004. [Consult. 22.04.18]. Disponível em <<http://www.janusonline.pt/arquivo/200>>
- BARRETO, Lucas Hayne Dantas – Responsabilidade civil do Estado por denegação do acesso à Justiça. In **RDA – Revista de Direito Administrativo**. [Em linha]. v.262. Rio de Janeiro: FGV, 2013. p.199-232. [Consult. 10.12.2019]. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8906/7812>.
- CADILHA, Carlos – **Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas Anotado**. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. ISBN 9789723219319.
- CAMARGO, Jean Wagner – **Responsabilidade Civil do Estado-Juiz pela Demora na Prestação Jurisdicional**. [Em linha]. Disponível em: https://www.univates.br/media/graduacao/direito/RESPONSABILIDADE_CIVIL_DO_ESTADO.pdf. [Consult. 03 jan. 2021].
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa Anotada**. V. 1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. ISBN: 9788520330449
- CARVALHO, Ana Celeste - **Responsabilidade Civil por Erro Judiciário**. Coimbra: Almedina, 2012. ISBN: 978-972-40-4716-4
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – **Justiça em números 2019**. Brasília: CNJ, 2019
- COSTA, Emídio José da; COSTA, Ricardo José Amaral da - **Da responsabilidade civil do Estado e dos Magistrados por danos da função jurisdicional**. Lisboa: Quid júris Sociedade Editora, 2010. ISBN 978-972-724-507-9
- COSTA, Salvador da – **Responsabilidade civil por danos derivados do exercício da função jurisdicional**. [Em linha]. Lisboa. (23 jan. 2009). [Consult. 25. jun. 2020]. Disponível em <http://www.inverbis.pt/2007-2011/images/stories/pdf/salvadorcosta_respcivil_funcaojurisdicional.pdf>.
- D’ALMEIDA, Rita Guimarães Fialho – Breves notas acerca da responsabilidade civil do Estado por actos da função jurisdicional. In **Revista da Faculdade de Direito da**

- Universidade de Lisboa.** [Em linha]. Vol. 57, Nº. 1. Coimbra: Coimbra Editora, 2016. [Consulta 20 abr. 2020]. Disponível em <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5565576>>. ISSN-e 0870-3116. p. 203-246.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella – **Direito Administrativo.** 28ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015. ISBN 9788522497201
- DUARTE, Maria Luísa – O regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e o Direito da União Europeia – breve relato de um (des) encontro anunciado com a jurisprudência do Tribunal de Justiça. *In O regime de responsabilidade extracontratual do estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência.* Lisboa: AAFDL, 2017. ISBN: 978-972-629-089-6. p.67-91.
- ETTNER, Diana – O exercício obrigatório do direito de regresso. *In Novos Temas de Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas.* Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. ISBN: 978-989-97834-3-0. (05 dez. 2012). p.69-93.
- FÁBRICA, Luís – Anotações ao artigo 12º Regime Geral. *In Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas.* Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013. ISBN: 978-972-54-0384-6. p.319-339.
- FACHIN, Zulmar – **Responsabilidade patrimonial do Estado por ato jurisdicional.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001. ISBN 85-7147-436-X
- FGV DIREITO SP - Relatório ICJ Brasil 1º semestre 2017. [Em Linha]. São Paulo: FGV, 2017. [Consult. 20 jul. 2020]. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/19034..>
- FONSECA, Isabel Celeste M. – A responsabilidade do Estado pela violação do prazo razoável: quo vadis? *In Revista do Ministério Público.* ISSN 0870-6107. Lisboa: [sd]. Nº 115. (Jul-Set 2008). p.5-42
- _____ - Violação do prazo razoável e reparação do dano: quantas novidades, mamma mia! *In Justiça Administrativa.* Braga: Cejur. ISSN 0873-6294. Nº 72. (nov-dez. 2008). p. 41-57
- GARCIA, Maria Rita Manzarra de Moura – **A responsabilidade civil extracontratual do Estado e o direito à decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil).** Lisboa:

Universidade Autónoma de Lisboa, 2018. 26fls. Trabalho apresentado na disciplina de Direito Civil Avançado no Mestrado em Ciências Jurídicas

- **Responsabilidade do Estado pelo mau funcionamento da Justiça e o direito a uma decisão em prazo razoável (Portugal – Brasil).** Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, 2018. 15fls. Trabalho apresentado na disciplina Resolução Alternativa de Litígios no Mestrado em Ciências Jurídicas

GOMES, Carla Amado - O Livro das Ilusões: A responsabilidade do Estado por violação do Direito Comunitário, apesar da Lei 67/2007, de 31 de Dezembro. [Em linha]. Lisboa: [sd]. (março 2009). p.1-22. [Consult. 05. abr 2021]. Disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/366-291.pdf>

GREGÓRIO, Rita de Cássia Zuffo – **A Responsabilidade Civil do Estado-Juiz.** São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2009. 170 fls. Dissertação de Mestrado

JOBIM, Marco Félix – **O direito à duração razoável do processo, responsabilidade civil do Estado em decorrência da intempestividade processual.** 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2012. ISBN: 978-85-7348-808-1

KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino – **A razoável duração do processo.** 2ª ed. Salvador: Juspodium, 2013. ISBN: 978-8577617463

- A Jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos como paradigma para a concretização do conceito de razoável duração do processo. **In Revista do Tribunal Regional Federal 5ª Região.** [Em linha]. Recife: [sd]. (dez. 2014). ISSN 0103-475. p.348-379. [Consult. 20 set. 2020]. Disponível em: https://www.jfpe.jus.br/images/stories/docs_pdf/biblioteca/artigos_periodicos/FredericoAugustoLeopoldinoKoehler/Ajurisprudencia_RevTRF5_2014.pdf

- **O Princípio da Razoável Duração do Processo: propostas para sua concretização nas demandas cível.** [Em linha]. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2008. 209 fls. Dissertação de Mestrado, Área de concentração: Neoconstitucionalismo. [Consult. 27 out. 2020]. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4712/1/arquivo6224_1.pdf

MARCHESI, Makena - **O STF e a responsabilidade por omissão do Estado: objetiva ou subjetiva?** [Em linha]. [Consult. 28.11.2020]. Disponível em:

<https://blog.ebeji.com.br/o-stf-e-a-responsabilidade-por-omissao-do-estado-objetiva-ou-subjetiva/>>.

MARINONI, Luiz Guilherme – Direito fundamental à duração razoável do processo. *In* **Revista Jurídica**. Portalegre: Notadez. ISSN: 0103-3379. Nº379. v.57. (maio 2009). p.11-28.

MEDEIROS, Rui – Anotações ao art. 6º Direito de Regresso. *In* **Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas**. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013. ISBN: 978-972-54-0384-6. p.134-165.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de – **Curso de Direito Administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. ISBN: 85-7420-557-5

MESQUITA, Maria Jose Rangel de – **O regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas e o direito da União Europeia**. Coimbra: Almedina, 2009. ISBN 978-972-40-3760-8

MIRANDA, Jorge – A responsabilidade civil do Estado, a Constituição e a Lei nº 67/2007 (Portugal). *In* **Revista Brasileira de Direito Comparado**. Rio de Janeiro: [sd]. ISSN 1517-2163. Revista nº 36. (2009). p.14-27

_____ - A Constituição e a Responsabilidade Civil do Estado. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**. São Paulo: ESDC. ISSN 1678-9547. Nº 1. (jan/jun 2003). p. 97-106.

_____ ; MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo I. 2ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. ISBN: 9789723218220

NETTO, Felipe Braga – **Manual da responsabilidade civil do Estado à luz da jurisprudência do STF e do STJ e da teoria dos direitos fundamentais**. 4ª ed. Salvador: JusPodium, 2017. ISBN 978-85-442-0838-0

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira – Responsabilidade Civil do Estado por atos legislativos (Revivescimento de uma antiga questão). *In* **Revista de Direito Administrativo**. [Em linha]. Rio de Janeiro: FGV. (Jan/Mar. 2003). p. 331-350. [Consul. 21 fev. 2020]. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/45831/45093>

NOVA, Ana Rita Vieira Quinta - **Os Danos Decorrentes da Administração da Justiça. Contributo para o Estudo da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e**

- dos Magistrados.** Coimbra: Universidade de Coimbra, 2015. 136 fls. Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico Políticas
- OLIVEIRA, Heloísa – **Jurisprudência comunitária e regime jurídico da responsabilidade extracontratual do Estado e demais entidades públicas: influência, omissão e desconformidade.** [Em linha]. [Consult. 15 abr 2021]. Disponível em <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/645-963.pdf>.
- PEDRO, Ricardo – **Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas.** Lisboa: AAFDL, 2011. ISBN: 560-693-900-687-5
- _____ - **Estudos sobre a Administração da Justiça e Responsabilidade Civil do Estado.** Lisboa: AAFDL, 2016. ISBN: 978-972-629-062-9
- _____ - Indemnização de danos causados pelo mau funcionamento da administração da justiça em Portugal. *In* **Revista de Direito Público da Economia – RDPE.** [Em linha]. Belo Horizonte: [sd]. ISSN digital: 1984-4379. Ano 18. Nº70. (abr./jun. 2020). p. 239-255. [Consult. 10 mar. 2020]. Disponível em <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/37877/1/Ricardo%20Pedro.pdf>
- _____ – **Responsabilidade Civil do Estado pelo Mau Funcionamento da Administração da Justiça: fundamento, conceito e âmbito.** Coimbra: Almedina, 2016. ISBN 978-972-40-6607-3.
- _____ – Anotações ao artigo 12º Regime Geral. *In* **O regime de responsabilidade extracontratual do estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência.** Lisboa: AAFDL, 2017. ISBN: 978-972-629-089-6. p. 659-684.
- PEGADO, Mário Jose de Assis – **A responsabilidade do Estado por ato jurisdicional e o juiz – Análise dos atos jurisdicionais e tutela provisória danosos sob o enfoque das divergências doutrinárias, da Constituição e do novo CPC.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2017. ISBN 978-85-519-0163-2
- PINHEIRO, Armando Castelar – **Judiciário, Reforma e Economia: a visão dos magistrados.** [Em linha]. Rio de Janeiro: 2003. ISSN 1415-4765. [Consult. 10 jan.

2021].

Disponível

em

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0966.pdf.

ROCHA, Daniel de Almeida – **Princípio da eficiência na gestão e no procedimento judicial. A busca da superação da morosidade na atividade jurisdicional**. Curitiba: Juruá, 2012. ISBN: 978-85-362-3852-4.

SAMPAIO, Jorge Silva – A Lei nº 67/2007 e a Constituição da República Portuguesa – o recorte normativo da norma constitucional de responsabilidade civil extracontratual do Estado e a jurisprudência constitucional. *In* **O regime de responsabilidade extracontratual do estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência**. Lisboa: AAFDL, 2017. ISBN: 978-972-629-089-6. p. 29-65

SERRÃO, Tiago – Anotações ao Artigo 6º Direito de regresso. *In* **O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência**. Lisboa: AAFDL, 2017. ISBN: 978-972-629-089-6. p. 375-398

SILVA, Bruno Lemos – **Responsabilidade Civil do Estado pela Morosidade na Prestação Jurisdicional**. [Em linha]. [Consult. 03 jan. 2021]. Disponível em http://www.editoramagister.com/doutrina_24498822_RESPONSABILIDADE_CIVIL_DO_ESTADO_PELA_MOROSIDADE_NA_PRESTACAO_JURISDICCIONAL.aspx.

SILVA, Paula Costa e; CALDAS, Felipa Lemos; SERRÃO, Tiago – Anotações ao artigo 14º Responsabilidade dos magistrados. *In* **O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência**. Lisboa: AAFDL, 2017. ISBN: 978-972-629-089-6. p 705-740

SOUSA, José Ramos de – Seis causas contra Portugal. A justiça portuguesa no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (1984-1990). *In* **Sub judice – justiça e sociedade**. 2ª edição. [sl]. [sd]. ISSN 0872-2137. (1994). p. 11-18

VAZ, Manuel Afonso; BOTELHO, Catarina Santos – Comentário às disposições introdutórias da Lei nº 67/2007, de 31 de dezembro. *In* **Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas**. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013. ISBN: 978-072-54-0384-6. p. 29-52