

**DANILA HIRAIWA PEIXOTO**

**RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELA DEMORA NA ENTREGA DA  
PRESTAÇÃO JURISDICIONAL**

**Monografia apresentada como requisito  
parcial à obtenção do grau de Bacharel  
em Direito, Faculdade de Direito, Setor  
de Ciências Jurídicas, Universidade  
Federal do Paraná.**

**Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Angela Cássia  
Costaldello**

**CURITIBA**

**2003**

## TERMO DE APROVAÇÃO

DANILA HIRAIWA PEIXOTO

RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELA DEMORA NA ENTREGA DA  
PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

**Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, na Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:**

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> *Angela Cassia Costaldello*  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Angela Cássia Costaldello

*Romeu Felipe Bacoffar Filho*  
Prof. Dr. Romeu Felipe Bacoffar Filho

*Pedro Henrique Xavier*  
Prof. Pedro Henrique Xavier

Curitiba, outubro de 2003

## SUMÁRIO

<b>RESUMO.....</b>	<b>iv</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>1 RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO.....</b>	<b>3</b>
1.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	3
1.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	5
1.2.1 Evolução no direito brasileiro.....	9
1.3 RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SUBJETIVA: NOÇÕES GERAIS.....	11
1.3.1 Aplicação da responsabilidade objetiva e subjetiva no Direito brasileiro.....	14
<b>2 A RESPONSABILIDADE ESTATAL DECORRENTE DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO JURISDICIONAL.....</b>	<b>19</b>
2.1 CRÍTICA ÀS TEORIAS SOBRE A IRRESPONSABILIDADE DO ESTADO- JUIZ.....	21
2.2 ATIVIDADE JURISDICIONAL: PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO?.....	29
<b>3 A DEMORA NA ENTREGA DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: COMPORTAMENTO OMISSIVO DANOSO.....</b>	<b>35</b>
1.3 A DEMORA DECORRENTE DO MAU FUNCIONAMENTO DO SERVIÇO JUDICIÁRIO.....	38
<b>4 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL.....</b>	<b>43</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>47</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>50</b>

## RESUMO

O trabalho trata da responsabilidade do Estado pela demora da prestação jurisdicional, especificamente no que tange às falhas encontradas no exercício da atividade judiciária. Dessa maneira, inicialmente estudam-se as teorias atinentes à responsabilidade extracontratual do Estado, sua evolução histórica e o tratamento da matéria pelo direito brasileiro. A seguir, parte-se para a análise da aplicabilidade da responsabilidade no âmbito da função jurisdicional, criticando-se os argumentos contrários, além de se fazer um estudo sobre a tese de que o serviço judiciário consiste numa modalidade de serviço público. Num momento seguinte, adentra-se, pormenorizadamente, na questão do atraso na entrega do provimento jurisdicional, entendido como um evento lesivo para o jurisdicionado e capaz de invocar a responsabilidade estatal, desde que imputável à pessoa jurídica do Estado, haja vista decorrer de falhas injustificadas no aparelho judiciário. Por fim, são expendidos alguns comentários acerca dos trabalhos jurisprudenciais relativos ao tema, o que permite um exame crítico sobre o posicionamento dos tribunais brasileiros.

## INTRODUÇÃO

O tema da responsabilidade extracontratual do Estado, se por um lado não enseja maiores discussões relativamente à Administração Pública, por outro, gera ainda controvérsias no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário, cuja atuação pode lesar a esfera juridicamente protegida de terceiros assim como a atividade administrativa. Desta feita, é justamente a responsabilidade por danos advindos da atividade judiciária o enfoque a ser trabalhado na presente monografia, particularmente no tocante ao atraso na entrega da prestação jurisdicional, ocasionado por falhas no aparelho judiciário.

Considerando que a obrigação (do Poder Público) de reparar patrimonialmente prejuízos alheios imputáveis ao comportamento estatal – lícito ou ilícito, comissivo ou omissivo, material ou jurídico – resulta inexoravelmente da vigência de um Estado de Direito, sobrevem a questão de se ainda é sustentável a imunidade do Estado-juiz no que se refere à sua atuação lesiva. Ora, se a responsabilidade é atribuída ao ente estatal, concebido como pessoa jurídica detentora de um poder uno e soberano, torna-se difícil manter a tese de que somente a Administração Pública se obriga por danos ocasionados a terceiros. A atividade desempenhada pelo Judiciário e Legislativo, sob esse aspecto, deve também ensejar a responsabilidade do ente estatal caso lesione direitos alheios.

Fixada tal problemática, abre-se campo para o exame do ponto nuclear desta pesquisa, qual seja, a demora na entrega do provimento jurisdicional como fato gerador de danos aos particulares e exigente da responsabilização estatal. Para o desenvolvimento do tema, será necessário um estudo sobre a teoria da responsabilidade extracontratual do Estado, o que abrange sua evolução histórica, fundamentos jurídicos, bem como o tratamento e aplicação dados pela doutrina e jurisprudência. Após uma visão genérica da matéria, investigar-se-á o cabimento do dever indenizatório estatal em sede da função jurisdicional, partindo-se de uma abordagem crítica sobre os argumentos contrários a tal encargo público e tendo-se em conta que vivemos num Estado de Direito, sujeito à Constituição, à legalidade e ao respeito aos direitos e garantias previstos no texto constitucional. Ademais, esse

estudo implicará uma indagação sobre em que consiste a atividade jurisdicional, haja vista existir o entendimento de que se trata de um serviço público – o serviço judiciário – cujas conseqüências, se confirmada essa noção, simplificarão por demais a conclusão acerca do tema.

Será nesse programado contexto o momento de se aprofundar a questão da demora na prestação jurisdicional, a qual, se excessiva, pode acarretar danos aos jurisdicionados, o que de fato ocorre em razão das deficiências assoladoras do aparelho judiciário brasileiro. Embora o retardamento possa decorrer ainda de condutas desidiosas dos magistrados, hipótese também discutível no tema da responsabilidade estatal, não será esse o ponto de enfoque da presente monografia. Apenas a demora atribuível ao mau funcionamento da atividade judiciária, por conta da estrutura falha proporcionada pelo Estado, consistirá no objeto específico da pesquisa.

Por derradeiro, cumpre esclarecer que o principal objetivo ora visado não é chegar a uma conclusão definitiva sobre o tema, a ponto de esgotá-lo, algo demasiadamente pretensioso, mas tão somente oportunizar sua discussão e reflexão, haja vista a progressividade teórica demonstrada pela doutrina, em descompasso com o posicionamento de nossos tribunais. Não se trata unicamente de criticar a situação do aparelho judiciário do país problematizando-se os efeitos da demora na prestação jurisdicional, mas também de apontar instrumentos legais, dos quais podem lançar mão quaisquer particulares eventualmente lesados.

# 1 RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO

## 1.1 Considerações preliminares

Usualmente, doutrina e jurisprudência reportam-se à expressão “responsabilidade civil do Estado” para tratarem da matéria concernente ao dever de reparação patrimonial atribuível ao ente estatal, sempre que advierem, do comportamento estatal lícito ou ilícito, comissivo ou omissivo, prejuízo ou danos à esfera juridicamente protegida dos particulares. Não obstante, preferimos chamar apenas de responsabilidade *extracontratual* do Estado, vez que estão excluídas do presente trabalho questões atinentes à responsabilidade *contratual*, regida por princípios próprios dos contratos administrativos, bem como se torna despicando o termo *civil*, diante da impossibilidade de o Poder Público ser responsabilizado penalmente, somente lhe advindo o dever reparatorio na esfera patrimonial<sup>1</sup>.

Sobre o uso da palavra *Estado*, esse parece ser o melhor termo a ser empregado, tendo em vista que, ante a tripartição dos Poderes estatais – Executivo, Legislativo e Judiciário<sup>2</sup> –, os quais correspondem mais propriamente a funções, o poder estatal é uno e indivisível, não havendo que se falar em responsabilidade da *Administração Pública*<sup>3</sup>. Ora, se tal poder é repartido em distintas modalidades de funções e, se de todas elas decorrem eventos lesivos, é o Estado, pessoa jurídica de direito público, quem deve responder pelo comportamento danoso de qualquer uma de suas esferas de atuação.

De fato, a unicidade do poder estatal não permite o entendimento de que somente os atos ou omissões lesivos do Executivo comportam a responsabilidade

---

<sup>1</sup> SILVA, J. C. **A responsabilidade do Estado por atos judiciais e legislativos**. São Paulo: Saraiva, 1985, p. 72.

<sup>2</sup> Embora seja imputada a Montesquieu a teorização definitiva sobre a divisão dos Poderes estatais, essa noção já existia a partir de Aristóteles, o qual distinguiu as funções do Estado em deliberativa, executiva e judiciária, apesar de não as atribuir a órgãos distintos, e de Locke, que classificou as funções em federativa, executiva e legislativa (ALCÂNTARA, M. E. M. **Responsabilidade do Estado por atos Legislativos e Jurisdicionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 18.

<sup>3</sup> Em que pese as considerações ora traçadas, Hely Lopes MEIRELLES prefere adotar a expressão *responsabilidade civil da Administração Pública* [grifo do autor], uma vez que se trata de responsabilidade patrimonial, assim como são os atos da Administração Pública, em regra, que ensejam essa responsabilidade, não sendo comum no tocante aos atos políticos (MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 559)

estatal, embora sejam mais comuns os eventos danosos na esfera administrativa do Estado. Nesse sentido, leciona Juary C. SILVA que, “reconhecido que o Poder estatal é uno, não apenas cessam as objeções tradicionais levantadas contra a responsabilização do Estado por atos legislativos e judiciais, como ainda, ao reverso, essa responsabilização passa a ser um ‘consectário jurídico indeclinável da própria unicidade do Poder estatal’”.<sup>4</sup>

Outrossim, com o advento do Estado de Direito, não há como negar a responsabilidade estatal sempre que se constatar a ocorrência de um dano a terceiros, decorrente de ação ou omissão do Poder Público. O comportamento estatal é totalmente pautado pelo princípio da legalidade, sujeitando-se à ordem jurídica vigente, assim como as demais pessoas jurídicas de direito público ou privado, não podendo, como consequência lógica, eximir-se da obrigação de reparar danos ocasionados unilateralmente por sua conduta. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de MELLO, “se não há sujeitos fora do Direito, não há sujeitos irresponsáveis; se o Estado é um sujeito de direitos, o Estado é responsável”.<sup>5</sup>

Na lição de José Joaquim Gomes CANOTILHO, a responsabilidade estatal, em se tratando de um Estado de Direito, é instrumento de legalidade, “não apenas no sentido de assegurar a conformidade ao direito dos actos estaduais: a indemnização por sacrifícios autoritativamente impostos cumpre uma outra função ineliminável no Estado de Direito Material – *a realização de justiça material* [grifo do autor]”.<sup>6</sup>

Nessa perspectiva, a demora na entrega da prestação jurisdicional, porque consistente numa falha atribuível ao mau funcionamento do serviço judiciário, deve ensejar a responsabilidade estatal sempre que ocasionar danos aos jurisdicionados, sendo irrelevante o fato desse comportamento lesivo se situar no âmbito da função

---

<sup>4</sup> SILVA, J. C. Ob. cit., p. 53.

<sup>5</sup> MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 782.

<sup>6</sup> CANOTILHO, J. J. G. **O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos**. Coimbra: Livraria Almedina, s/d, p. 13. Prossegue, ainda, CANOTILHO, aduzindo que a responsabilidade constitui um reforço à garantia dos cidadãos, em vista da insuficiência dos mecanismos de controle do Estado, do que resulta “a atribuição de dignidade constitucional ao instituto da responsabilidade e a submissão aos mesmos princípios materiais de qualquer actividade dos entes públicos, seja ela legislativa, jurisdicional ou administrativa.”(p. 13/14)

jurisdicional.

## 1.2 Evolução histórica

A evolução da responsabilidade estatal vem sendo marcada por uma ampliação do âmbito de proteção dos administrados, tendo em vista a crescente exigência por justiça social, a qual não é observada quando se impõem óbices à responsabilização do Estado por sua conduta danosa. Nessa trajetória evolutiva, verificam-se basicamente três fases – fase da irresponsabilidade, fase civilística e fase publicística –, nas quais é relevante acentuar o importante papel desempenhado pelo Conselho de Estado francês, cujo trabalho jurisprudencial foi crucial para o desenvolvimento do tema ora em comento. Na atualidade, praticamente todos os sistemas jurídicos admitem a responsabilidade do Estado, inclusive a Inglaterra e os Estados Unidos, últimos países que ainda insistiam na irresponsabilidade, porém já a abandonaram, respectivamente, através do *Crown Proceeding Act*, de 1947, e *Federal Tort Claim Act*, de 1946<sup>7</sup>.

A fase do Estado irresponsável corresponde à vigência dos Estados absolutistas e tinha como fundamento a idéia de soberania. Pela chamada teoria regaliana, o Estado era o próprio Direito e, portanto, não errava. Vigoravam os princípios *the king can do no wrong* (o rei não pode errar) ou *quod principi placuit habet legis vigorem* (aquilo que agrada ao príncipe tem força de lei)<sup>8</sup>, os quais asseveravam que o Príncipe sempre tinha razão, e “qualquer responsabilidade atribuída ao Estado significaria colocá-lo no mesmo nível que o súdito, em desrespeito a sua soberania”.<sup>9</sup> Admitia-se, no entanto, a responsabilidade pessoal do servidor público, nos casos em que este agisse contra ou fora dos ditames legais<sup>10</sup>, além de ser atenuada a irresponsabilidade do ente público quando houvesse lei expressamente prevendo a obrigação de reparar o dano, e ainda nas situações de “danos resultantes da gestão do domínio privado do Estado, bem como os causados

---

<sup>7</sup> MEIRELLES, ob. cit., p. 560.

<sup>8</sup> DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 14.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 525.

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> DERGINT, A. do A. **Responsabilidade do Estado por atos judiciais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 36.

pelas coletividades públicas locais”.<sup>11</sup>

No século XIX, a teoria da irresponsabilidade perde força, sendo substituída por teorias que reconhecem a responsabilidade do Estado, surgindo inicialmente teorias com fundamento no Direito Civil, daí a chamada fase civilística. No princípio, fazia-se a distinção entre atos de império e atos de gestão, consistindo os primeiros no exercício da soberania estatal, não ensejadores de responsabilidade, portanto, por estarem fora do Direito Privado; e os últimos, na atuação do Estado de forma equiparada aos particulares na gestão patrimonial<sup>12</sup>. Nestes, tendo em vista que o Estado se encontra em situação igualitária ao administrado, na ocorrência de danos advindos da atuação estatal, haveria responsabilidade com fundamento na culpa do funcionário.

Em vista da dificuldade na distinção conceitual entre atos de gestão e de império, não logrou êxito a teoria baseada em tal tipificação, sendo rapidamente abandonada. Antes, porém, do surgimento das teorias com base publicista, continuaram alguns doutrinadores fundamentando a responsabilidade estatal na culpa, na perspectiva, agora, de se equiparar o Estado ao empregador, ou comitente, pelos atos de seus empregados ou prepostos<sup>13</sup>. Essa teoria, também de cunho subjetivo, foi chamada de “teoria da culpa civil”.

A fase publicística da responsabilidade estatal iniciou-se com a jurisprudência francesa, mais especificamente com o caso Blanco (*Arrêt Blanco*), emitido em 1873 pelo Tribunal de Conflitos. Neste famoso caso que versava sobre a responsabilidade do Estado, suscitou-se conflito de atribuições, sendo declarada competente a jurisdição administrativa, “porque se trata de apreciar a responsabilidade nascida do mau funcionamento de um serviço público”.<sup>14</sup> A importância do referido julgado francês para a evolução da responsabilidade no Direito Administrativo é que ele possibilitou o abandono definitivo da matéria em

---

<sup>11</sup> MELLO, C. A. B. de. Ob. cit, p. 783.

<sup>12</sup> SILVA FILHO, A. M. da. Juízes irresponsáveis? Uma indagação sempre presente. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 674, dez/1991, p. 73.

<sup>13</sup> DI PIETRO, ob. cit., p. 526.

<sup>14</sup> CRETELLA JUNIOR, J. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999, p. 85.

relação às teorias de cunho privatístico, tornando autônomo o instituto da responsabilidade estatal.

Num primeiro momento, as teorias publicísticas fundamentaram-se nas idéias de “culpa do serviço” ou “culpa administrativa”, que não se referem à identificação da culpa individual do agente público, agora desnecessária. A noção ora apresentada de culpa do serviço abarca tanto a culpa do funcionário, como também a “culpa anônima”, isto é, do próprio serviço que fora prestado defeituosamente, sem a identificação de um agente certo<sup>15</sup>. Trata-se da teoria da *faute du service*<sup>16</sup>, elaborada na França, pela qual a responsabilidade estatal decorre da irregularidade no funcionamento do serviço. Ocorre o fato gerador da responsabilidade, ou a “culpa do serviço”, quando este funcionou mal, não funcionou ou funcionou atrasado, ocasionando danos aos administrados<sup>17</sup>.

Ressalte-se que a culpa, na teoria da *faute du service*, obviamente não está empregada em seu sentido literal, mas apenas como uma ficção, haja vista somente poder ser atribuída a uma pessoa. Pretende-se com a chamada “culpa do serviço” tão somente facilitar a situação da vítima no momento da responsabilização pelo dano, considerando que muitas vezes é difícil se individualizar a culpa num determinado agente. “Nesse contexto, indubitável que a palavra culpa não está sendo empregada em seu sentido etimológico, porém num sentido figurado, imagístico. Propriamente, a culpa só pode ser de *alguém*, não de *algo* [grifo do autor]. Se o serviço funcionou mal, isso se deveu à falha de algum servidor, ou de vários; talvez seja difícil precisar de quem, mormente do ângulo da vítima (...)”.<sup>18</sup>

Enfim, as hipóteses acima elencadas, consagradas pelo Conselho de Estado francês, configuram a “culpa administrativa”, ensejando a responsabilidade do Estado uma vez comprovada pela vítima a ocorrência de uma daquelas situações (ausência do serviço, demora ou funcionamento defeituoso), bem como a existência

---

<sup>15</sup> DERGINT, ob. cit., p. 40.

<sup>16</sup> A expressão francesa não possui uma tradução certa, única e pacífica dentre os autores brasileiros, conforme adverte Augusto do Amaral DERGINT (Ibidem, p. 40/42), podendo significar “falta do serviço”, “culpa do serviço” ou ainda “funcionamento defeituoso do serviço”.

<sup>17</sup> MELLO, C. A. B de. Ob. cit., p. 784.

<sup>18</sup> SILVA, J. C. Ob. cit., p. 83.

de um dano.

Importante ressaltar, conforme o faz Celso Antônio Bandeira de MELLO<sup>19</sup>, que a teoria da *faute du service* consiste em responsabilidade subjetiva, e não objetiva como sustentam alguns, como Hely Lopes Meirelles, pois baseada na culpa. Não basta, assim, simplesmente a demonstração do nexo de causalidade entre o dano e o comportamento estatal, sendo necessária a verificação da “culpa administrativa”. Ainda que se admita a presunção de culpa em favor do particular, haja vista a dificuldade de provas, a responsabilidade continua subjetiva, uma vez que o Estado pode se eximir de qualquer obrigação se demonstrar a culpa exclusiva do administrado.

Em continuidade na fase publicística, a teoria do risco passou a ser adotada pelo Conselho de Estado francês, mesmo sem se abandonar a teoria da “culpa do serviço”, consistindo no principal fundamento da responsabilidade objetiva do Poder Público. Mais uma vez a necessidade de justiça social propiciou o alargamento da responsabilidade do Estado a fim de se proteger o cidadão, considerando que a teoria subjetiva “tornou-se insuficiente para dar garantias ao administrado contra todos os danos causados pelo Estado no desempenho de suas atividades”.<sup>20</sup> Com efeito, a teoria objetiva surgiu num momento de maior intervencionismo estatal na sociedade (advento do Estado Social de Direito), o que exigiu reforço nas garantias aos particulares, na medida em que os riscos de danos advindos da atuação do Poder Público também aumentaram.

Baseia-se a teoria do risco no princípio da igualdade dos administrados diante dos encargos públicos, prescindindo da noção de culpa. Conforme expõe CRETELLA JR., “é indiferente que tenha havido culpa ou acidente, interessando apenas saber se há vínculo causal entre o funcionamento do serviço público e o prejuízo sofrido pelo administrado. Se há prejuízo, o dano será reparado, não interessando se se trata de ato de império ou de gestão, se houve culpa, acidente ou qualquer outra explicação tendente a irresponsabilizar o Estado”.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup>MELLO, C. A. B. de. Ob. cit., p. 785/786.

<sup>20</sup> ANCÂNTARA, ob. cit., p. 16.

<sup>21</sup> CRETELLA JR, ob. cit., p. 88.

Como se observa, importa somente a demonstração do nexo de causalidade entre o comportamento estatal e o dano gerado, daí ser caracterizada como responsabilidade objetiva, uma vez não se exigir a análise de elementos subjetivos (dolo ou culpa).

Embora haja autores, como Hely Lopes MEIRELLES<sup>22</sup>, que fazem a distinção entre risco administrativo e risco integral, tal concepção não vingou na maioria da doutrina, sendo consideradas, no mais das vezes, como expressões sinônimas. Para aqueles que defendem essa distinção, a teoria do risco integral não admite as causas excludentes da responsabilidade estatal – tais como culpa da vítima, de terceiros, força maior, estado de necessidade<sup>23</sup> –, somente admitindo-as a primeira teoria. Diante da inviabilidade prática do risco integral, tem-se desconsiderado seu conteúdo ou interpretado da mesma forma que o risco administrativo.

Tendo em vista que apenas fora examinada, por ora, a evolução da responsabilidade estatal, a abordagem sobre a responsabilidade subjetiva e objetiva restou um tanto limitada. No entanto, voltar-se-á ao tema mais adiante, com o fito de se fazer uma análise de sua aplicação no nosso sistema jurídico atual.

### *1.2.1 Evolução no direito brasileiro*

No Brasil, a responsabilidade do Estado foi aceita desde o período imperial, ressaltando-se a atuação de nossos tribunais no reconhecimento desse dever ressarcitório. As Constituições de 1824 e 1891 somente previam a responsabilidade pessoal do agente público por condutas contrárias ao direito, porém, em vista de leis ordinárias que dispunham sobre a responsabilidade do Estado, passaram a doutrina e jurisprudência a entender como solidária a obrigação indenizatória entre o ente estatal e o funcionário<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> MEIRELLES, ob. cit., p. 562: “o *risco administrativo* não se confunde com o *risco integral*. (...) A teoria do *risco integral* é a modalidade extremada do *risco administrativo* [grifo do autor], abandonada na prática, por conduzir ao abuso e à iniquidade social”.

<sup>23</sup> DELGADO, J. A. Responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional. *AJURIS*, Porto Alegre, n.º 29, nov/1983, p. 21.

<sup>24</sup> DI PIETRO, ob. cit., p. 528.

O Código Civil de 1916 foi o primeiro diploma legal a instituir expressamente a responsabilidade extracontratual do Estado, consoante seu art. 15<sup>25</sup>, entendendo alguns, como Ruy Rosado de Aguiar e Hely Lopes Meirelles, ter sido adotada a teoria da responsabilidade subjetiva, pois seria necessária a demonstração de culpa em razão da expressão *procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei*<sup>26</sup>.

A Constituição de 1934 estabeleceu, no art. 171, a responsabilidade solidária entre o Estado e seus funcionários, por prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício de seus cargos. “A ação de indenização deveria ser proposta contra ambos e, executado o Estado, este promoveria, a seu turno, a execução contra o funcionário”, conforme lição de Almiro do COUTO E SILVA<sup>27</sup>. A Carta de 1937 reproduziu no art. 158 o mesmo preceito da Constituição de 1934.

A Constituição de 1946 foi a primeira a acolher a responsabilidade objetiva do Estado e previu ação regressiva deste contra o funcionário, afastando a solidariedade que até então vigorava. A Constituição de 1967 e a Emenda n.º 1 de 1969 repetiram a norma da Carta anterior, acrescentando que a ação regressiva seria cabível no caso de culpa ou dolo do funcionário<sup>28</sup>.

Finalmente, a atual Constituição de 1988 também consagra a responsabilidade objetiva do Estado e a subjetiva do agente, dispondo em seu art. 37, § 6º: “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos, responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”. Com esta redação, não restam mais dúvidas de que as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público são responsáveis por atos de seus agentes, estando compreendidas as empresas públicas, sociedades

---

<sup>25</sup> Dispõe o art. 15, CC de 1916: “As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos de seus representantes que, nessa qualidade, causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito em lei, salvo direito regressivo contra os causadores do dano”.

<sup>26</sup> Ibidem, p. 529.

<sup>27</sup> COUTO E SILVA, A. do. A responsabilidade extracontratual no Estado no direito brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n.º 202, out/dez, 1995, p. 22.

<sup>28</sup> DI PIETRO, ob. cit., p. 529.

de economia mista, concessionárias, permissionárias e fundações públicas, quando prestadoras de serviço público<sup>29</sup>. Outrossim, ao usar a palavra *agente*, a Carta de 1988 também dissipa antigas discussões que ocorriam acerca da interpretação do termo *funcionário*, utilizado nas Constituições anteriores. Agora, resta clarificado que o constituinte pretendeu abranger todas as categorias de agentes, isto é, “agentes políticos, administrativos ou particulares em colaboração com a Administração, sem interessar o título sob o qual prestam o serviço”.<sup>30</sup>

Importante ressaltar neste momento que, embora a Constituição vigente acolha a responsabilidade objetiva do Estado, isso não significa a adoção exclusiva, por nosso ordenamento jurídico, desta teoria, sendo ainda aplicável a teoria da responsabilidade subjetiva (“culpa do serviço”), como veremos no item seguinte, que examinará a questão especificamente.

### **1.3 Responsabilidade objetiva e subjetiva: noções gerais**

A teoria da responsabilidade subjetiva, como já exposto acima, surgiu com a teoria da *faute du service*, na França, pela qual incide a responsabilidade do Estado nas hipóteses em que o serviço público não funcionar, funcionar defeituosamente ou funcionar atrasado, independentemente da existência de culpa individual do agente público.

Cabe à vítima, na ocorrência de culpa anônima do serviço, demonstrar a falha em seu funcionamento – ausência de prestação, má prestação ou atraso – a fim de que o Estado seja chamado a responder pelos prejuízos. Com a evolução da teoria da responsabilidade subjetiva, passou-se a admitir a presunção de culpa, haja vista a dificuldade, para o administrado, de comprovar que o serviço operou com deficiência. Como dito anteriormente, a presunção de culpa, apesar de desobrigar a vítima da prova da conduta estatal faltosa, não retira desta modalidade de responsabilidade seu caráter subjetivo. Conforme lição de Celso Antônio Bandeira de MELLO, trata-se de responsabilidade subjetiva, pois “se o Poder Público demonstrar que se comportou com diligência, perícia e prudência – antítese da

---

<sup>29</sup> SILVA FILHO, ob. cit., p. 74.

<sup>30</sup> DI PIETRO, ob. cit., p. 530.

culpa –, estará isento da obrigação de indenizar, o que jamais ocorreria se fora objetiva a responsabilidade”.<sup>31</sup>

Uma vez assinalados os principais aspectos da teoria subjetiva, percebe-se que também o aparelho judiciário é acometido por falhas em sua estrutura e funcionamento, gerando atrasos na prestação da tutela jurisdicional, não raramente lesivos aos jurisdicionados. Por serem imputáveis tais defeitos ao Estado, que chamou para si, com exclusividade, a prestação da tutela jurisdicional, não cabe aos particulares arcar sozinhos com os prejuízos daí decorrentes, exigindo-se, assim, a responsabilização do Poder Público, com base na teoria da “culpa do serviço”. A propósito, afirma Augusto do Amaral DERGINT que “ao Estado cumpre zelar por um certo grau de perfeição na prestação do serviço judiciário, de modo que seu funcionamento tardio gera, como conseqüência lógica, seu dever de responder pelo danos que eventualmente causar”.<sup>32</sup>

Na responsabilidade objetiva, sistematizada na teoria do risco administrativo, não importam a culpa do serviço ou do agente para a configuração da responsabilidade estatal, porquanto a obrigação de indenizar decorre somente do ato lesivo e da comprovação de que este resultou da conduta do Poder Público. “Verificado o dano, a vítima terá apenas de demonstrar que é indenizável (que não é, por exemplo, incerto ou eventual) e a existência de nexos de causalidade entre ele e a ação ou omissão da pessoa jurídica de direito público ou da pessoa jurídica da administração indireta prestadora de serviço público, para que fique caracterizada a responsabilidade”.<sup>33</sup>

A culpa do agente público apenas tem relevância para efeito de sua responsabilização pessoal, a qual se opera mediante ação regressiva, cuja titularidade pertence ao Estado, consoante o sistema adotado pela atual Constituição no art. 37, § 6º.

A maior parte da doutrina pátria defende que desde a Carta de 1946 nosso ordenamento jurídico tem consagrado o princípio da responsabilidade objetiva do Estado. Com efeito, verifica-se que o precitado art. 37, § 6º apenas faz referência à

---

<sup>31</sup> MELLO, C. A. b. de. Ob. cit., p. 786.

<sup>32</sup> DERGINT, ob. cit., p. 196.

<sup>33</sup> COUTO E SILVA, ob. cit., p. 23.

culpa para disciplinar a responsabilidade individual do agente público, o qual deve ser acionado regressivamente, não exigindo nenhum elemento subjetivo para fins de responsabilidade do ente estatal. Embora daí possa se extrair a aplicação da teoria da responsabilidade objetiva, não significa ser este o único e exclusivo sistema aplicável em nossa ordem jurídica. A responsabilidade subjetiva continua em vigor no direito brasileiro, sendo inclusive aplicada pelos nossos tribunais.

A propósito, Augusto do Amaral DERGINT faz menção a um recurso extraordinário relatado pelo Ministro Francisco Rezek, no qual este reconhece coexistirem a responsabilidade objetiva e a subjetiva (fundada na *faute du service*)<sup>34</sup>. Outras vezes, verifica-se, em alguns julgados, referência à responsabilidade objetiva, porém o que realmente os fundamenta é a teoria da “culpa anônima”, conforme aduz Celso Antônio Bandeira de MELLO:

De há muito o Tribunais brasileiros invocavam a responsabilidade objetiva do Estado, mencionando-a como se fora o fundamento de Direito Positivo que supedita as decisões. Vale dizer, tomam por estribo o preceptivo constitucional (atual art. 37, § 6º), atribuindo-lhe o intuito de acolher como regra de nosso Direito responsabilidade objetiva. Inobstante, em grande número de casos, apesar desta invocação, o que fazem é aplicar a teoria da responsabilidade subjetiva em sua modalidade ‘falta de serviço’ (ou ‘culpa de serviço’). O exame dos fundamentos das decisões comprova que invocam uma teoria, declarando-lhe acolhida pelo Texto Constitucional, mas fundamentam-se em outra, consoante o exposto. Sem embargo, em outros tantos casos não há negar que, realmente, estão embasadas na responsabilidade objetiva propriamente dita.<sup>35</sup>

Posto isso, a aplicabilidade da teoria da responsabilidade objetiva ou subjetiva dependerá da análise da situação concreta, uma vez ser impossível afirmar, de antemão, que o Estado responderá sempre objetivamente. Conquanto esta modalidade pareça mais benéfica e acessível ao particular, não há que se olvidar a necessidade de dano *anormal e especial* para a configuração do dever indenizatório, algo inexigível na responsabilidade subjetiva e que a torna, muitas vezes, mais providencial para o sujeito lesado.

---

<sup>34</sup> “na verdade coexistem a responsabilidade objetiva e a subjetiva, fundada na ‘faute du service’ e não mais na culpa do agente público (a não ser, repita-se, nos casos em que o Estado se põe em situação de igualdade jurídica com o administrado)”, Recurso Extraordinário 116.658, de 5.12.89, RTJ 131/419 (DERGINT, ob. cit., p. 60).

<sup>35</sup> MELLO, C. A. B. de. Ob. cit., p. 819/820.

### 1.3.1 Aplicação da responsabilidade objetiva e subjetiva no Direito brasileiro

Seguindo o ensinamento de Celso Antônio Bandeira de MELLO, com o fito de ser solucionado o problema de qual teoria se aplicar no caso concreto, é razoável proceder-se à apreciação da natureza da conduta lesiva, no que se distinguem três situações: casos de conduta comissiva ou positiva do Estado; casos de omissão do Poder Público, isto é, o Estado tinha o dever de agir, mas não atuou; casos em que o Estado exerce atividades de risco, expondo terceiros a eventuais danos. Dependendo de cada uma dessas situações, o fundamento para a responsabilidade estatal será peculiar, aplicando-se a teoria da responsabilidade objetiva ou subjetiva, esta última com base na *faute du service*.

No primeiro caso acima apontado, onde há conduta comissiva do Estado, o dano é ocasionado por uma *ação* estatal; o Estado atua positivamente e produz o evento lesivo. Não há que se indagar da culpa do serviço ou dos agentes estatais; a responsabilidade será objetiva, bastando a comprovação do nexos causal pela vítima. Ademais, também não importa a questão sobre a legitimidade da ação; sendo lícita ou ilícita, tratando-se de comportamento comissivo, o ente estatal responderá objetivamente. “Deveras, se a conduta legítima produtora de dano enseja responsabilidade objetiva, a fortiori deverá ensejá-la a conduta ilegítima causadora de lesão jurídica. É que tanto numa como noutra hipótese o administrado não tem como se evadir à ação estatal”.<sup>36</sup>

O princípio da legalidade fundamenta a responsabilidade do Estado nos casos de conduta comissiva ilícita<sup>37</sup>, uma vez que, como corolário do Estado de Direito, o Poder Público somente pode agir dentro dos limites legais; se há violação ao ordenamento jurídico, deve responder pelos danos causados. Em se tratando de conduta lícita e lesiva, fundamenta a responsabilidade estatal o princípio da igualdade de todos perante os ônus e encargos sociais. Na lição de Edmir Netto de

---

<sup>36</sup> Ibidem, p. 793.

<sup>37</sup> Cumpre salientar as palavras de José Joaquim Gomes CANOTILHO no tocante aos comportamentos estatais ilícitos, porquanto a responsabilidade, nesta seara, insere-se no sistema de garantias constitucionais, não só desempenhando a mera função de reparação patrimonial. “Considerada como a *ultima ratio* do Estado de Direito, a responsabilidade por ilícito (...) constitui uma autêntica garantia com o mesmo valor e natureza idêntica ao de outras constitucionalmente consagradas (...)” (Ob. cit., p.132).

ARAÚJO, “este é o princípio que informa e fundamenta a teoria do risco, também chamada teoria da responsabilidade objetiva: a absoluta igualdade dos administrados diante dos ônus e encargos públicos, que devem ser equitativamente repartidos entre todos os membros da coletividade que institui o Estado para administrá-la”.<sup>38</sup> Juan Carlos CASSAGNE, na investigação sobre o fundamento da responsabilidade estatal, tentou coaduná-lo a um princípio comum no âmbito do direito público, acabando por eleger o princípio da igualdade, que resulta para o Estado o dever de ressarcir o desequilíbrio ocasionado pelo dano<sup>39</sup>.

A hipótese de dano decorrente de comportamento omissivo do Estado identifica-se com uma daquelas situações de falha do serviço, isto é, o serviço não funcionou, funcionou mal ou tardiamente, aplicando-se, por conseguinte, a teoria da responsabilidade subjetiva. Ora, se o Estado não causou diretamente o dano, mas o ensejou com a falta do serviço, sua conduta é apenas *condição* da lesão<sup>40</sup>, devendo por ela se responsabilizar apenas quando o Poder Público tinha o dever de evitar o dano. Não basta, assim, para gerar a obrigação de indenizar, tão somente a demonstração do nexos causal, como ocorre na modalidade de responsabilidade objetiva, pois, “havendo omissão estatal, a simples relação de causalidade entre essa omissão e o dano sofrido por outrem não é suficiente para caracterizar a responsabilidade do Estado, sendo imperioso observar se houve ou não descumprimento do dever legal de adoção de um comportamento capaz de impedir o evento danoso”.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> ARAÚJO, E. N. **Responsabilidade do Estado por ato jurisdicional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 32.

<sup>39</sup> CASSAGNE, J. C. **Derecho Administrativo**. 4. Ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1993, p. 244/245. “La obligación de reparar tiene como fundamento el principio de la corrección del desequilibrio causado al administrado que soporta un daño, desigualdad que requiere una justa restitución que, si bien se gradúa de un modo distinto según provenga de la actuación legítima o ilegítima del Estado, responde a la necesidad esencial de reparar la injusticia que provoca la violación de la igualdad, de impedir la subsistencia del desequilibrio. (...) Todos los demás fundamentos o son derivaciones del mismo, o bien, constituyen principios complementarios, tal como el enriquecimiento sin causa” (p. 245).

<sup>40</sup> Segundo Celso Antônio Bandeira de MELLO, ob. cit., p. 796, “Causa é o fator que positivamente gera um resultado. Condição é o evento que não ocorreu, mas que, se houvera ocorrido, teria impedido o resultado”.

<sup>41</sup> SILVA, F. F. M. da. **Atos jurisdicionais ensejadores da responsabilidade estatal**. In Estudos de Direito Administrativo em homenagem ao Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello. São Paulo: Max Limonad, 1996, p. 218.

Salutar, ainda, o apontamento que faz Juan Carlos CASSAGNE para a identificação da falta do serviço, eis que engendra a responsabilidade do Poder Público somente a omissão antijurídica, isto é, aquela relativa a um descumprimento de uma obrigação legal de agir<sup>42</sup>.

Situando essa questão no tema da demora na prestação da tutela jurisdicional, tendo em vista que este atraso pode decorrer da omissão estatal em prover um eficiente serviço judiciário, é aplicável a teoria subjetiva, pois, *in casu*, a atividade judiciária funcionou tardiamente, lesando o direito do jurisdicionado.

Considerando que o Poder Público apenas tem o dever de indenizar os prejuízos decorrentes de conduta omissiva se descumpriu uma imposição legal, evidentemente que o fundamento da responsabilidade estatal neste caso é o princípio da legalidade. Conforme ensinamento de Celso Antônio Bandeira de MELLO:

Logo, a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento *ilícito*. E, sendo responsabilidade por *ilícito* [grifo do autor], é necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta ilícita do *Estado* (embora do particular possa haver) que não seja proveniente de negligência, imprudência ou imperícia (culpa) ou, então, deliberado propósito de violar a norma que o constituía em dada obrigação (dolo).<sup>43</sup>

A terceira hipótese acima discriminada consiste nas situações em que o Estado é responsável por desempenhar atividades propiciatórias de perigo ou risco de danos. O evento lesivo não é produzido diretamente pela ação estatal, porém ao Estado se imputa a responsabilidade, tendo em vista que sua conduta está mediamente ligada à causação do dano. Aplica-se a responsabilidade objetiva por assimilação, ou seja, consideram-se tais situações como equivalentes àquelas em que o ente público causa efetivamente lesões a terceiros, em decorrência de comportamento comissivo.

São exemplos de atividades perigosas a cargo do Estado, e que expõem terceiros ao risco, a guarda de presos em estabelecimentos penitenciários; a guarda

---

<sup>42</sup> “Esta última (*omissão antijurídica*) se perfila sólo cuando sea razonable esperar que el Estado actúe en determinado sentido para evitar los daños en la persona o en los bienes de los particulares”(CASSAGNE, ob. cit., p. 267).

<sup>43</sup> MELLO, C. A. b. de. Ob. cit., p. 795.

de coisas perigosas, como explosivos; atividade nuclear.

Vale ressaltar, como o faz Celso Antônio Bandeira de MELLO, que “a responsabilidade em tais casos evidentemente está correlacionada com o risco suscitado. Donde, se a lesão sofrida não guardar qualquer vínculo com este pressuposto, não haverá falar em responsabilidade objetiva”.<sup>44</sup>

Traçadas essas considerações sobre a responsabilidade estatal, importa observar que não é qualquer dano passível de indenização; para ensejar a obrigação de reparar, necessário analisar se o dano possui certas características.

Primeiramente, o dano deve corresponder a uma lesão à esfera juridicamente protegida da vítima, ou seja, importa ter relevância *jurídica*, e não somente *econômica*. Isto significa que o Estado apenas terá o dever de indenizar se o bem ofendido estiver sob a proteção do direito, pois é nessa condição que, uma vez sofrida a lesão, esta se configurará como ilegítima. Não basta, portanto, que o dano seja simplesmente patrimonial, é preciso que seja contrário ao direito da pessoa lesada, conforme bem explicita Flávia Felício Mathias da SILVA, *in verbis*: “deve ser afetado o direito da vítima, não sendo suficiente a simples diminuição ou subtração de vantagem ou interesse econômico de alguém”.<sup>45</sup>

Como já visto anteriormente, não importa se o comportamento estatal é lícito ou ilícito, pois ambos geram responsabilidade para o Poder Público. Por outro lado, a lesão deve ser ilegítima, deve consistir na ofensa a um direito protegido pela ordem jurídica.

Outrossim, pode o dano não gerar agravo econômico à vítima, mas apenas se caracterizar como dano *moral*. Nesta hipótese, caberá também a responsabilização do Estado, uma vez existir previsão expressa no texto constitucional para a indenização por dano moral, consoante a norma do art. 5.º, XI, CF.

Além de jurídico, outra característica do dano para ser indenizável é que seja certo, embora possa ser atual ou futuro, não cabendo reparação se for eventual ou somente possível<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 801.

<sup>45</sup> SILVA, ob. cit., p. 218.

<sup>46</sup> COUTO e SILVA, ob. cit., p. 29.

As duas características ora apontadas, lesão a um direito e certeza, são necessárias para todas as modalidades de responsabilidade estatal, porém não o suficiente nos casos em que o dano decorrer de comportamento lícito do ente público. Para esta última situação requer-se ainda a especialidade e a anormalidade.

O dano especial recai sobre um ou alguns sujeitos, ou seja, não atinge a coletividade, ou uma genérica e abstrata categoria de pessoas<sup>47</sup>. O dano anormal é aquele que ultrapassa os pequenos e inevitáveis encargos que eventualmente as pessoas têm de suportar por viverem em sociedade. Nos termos de Flávia Felício Mathias da SILVA, “É anormal quando exceder razoavelmente todos os ônus que nós somos obrigados a suportar por vivermos em coletividade, ou seja, quando extrapolar as inconveniências comuns da vida em sociedade”<sup>48</sup>.

A especialidade e anormalidade são indispensáveis para a configuração da responsabilidade do Estado quando seus atos forem lícitos, e acabam por explicar o não cabimento de indenização nas limitações administrativas. Como se observa, o fundamento para a responsabilidade é o princípio da igualdade, tendo em vista a desigual distribuição dos encargos públicos<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> DERGINT, ob. cit., p. 48.

<sup>48</sup> SILVA, ob. cit., p. 219/220.

<sup>49</sup> COUTO e SILVA, ob. cit., p. 31.

## 2 A RESPONSABILIDADE ESTATAL DECORRENTE DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO JURISDICIONAL

O tema da responsabilidade estatal não traz grandes discussões quando se trata de atos praticados pela Administração Pública, pois a doutrina e a jurisprudência têm-se posicionado pacificamente em relação à aplicação da teoria da responsabilidade objetiva, como regra, nos casos de danos decorrentes de atos administrativos. Ainda que estes atos sejam praticados pelos Poderes Legislativo e Judiciário, na esfera administrativa de cada um, não restam dúvidas sobre o cabimento da responsabilidade estatal. Entretanto, quando o assunto diz respeito a atos não administrativos, mais especificamente atos jurisdicionais<sup>50</sup>, as discussões tornam-se mais tormentosas e difíceis.

No atual Estado de Direito, tem-se como inafastável o princípio da responsabilidade do Estado por danos ocasionados a terceiros, não se excluindo deste axioma os danos gerados pelo exercício da função jurisdicional. Ora, se o Poder estatal é uno e indivisível e o Judiciário corresponde a uma parcela deste poder, juntamente com o Executivo e o Legislativo, o Estado é responsável por eventuais danos causados no desempenho de qualquer de suas funções. Afora essa questão, a função jurisdicional é exclusiva do Estado, “não sendo possível admitir irresponsabilidade do Poder Público pelos danos antijurídicos que venha a produzir no exercício desse monopólio mediante ação ou omissão”.<sup>51</sup> Note-se que a imunidade estatal é inadmissível tanto para condutas positivas, quanto omissivas no exercício da função jurisdicional, abrangendo também o retardamento na entrega da prestação jurisdicional, resultado de verdadeira omissão do Estado-juiz.

No entanto, embora reconheçam que o Estado tem a obrigação de responder por prejuízos advindos do exercício da função jurisdicional, há autores, como Juan Carlos CASSAGNE, que restringem o âmbito de aplicação desse dever a algumas

---

<sup>50</sup> Cumpre observar que o tema da responsabilidade estatal por atos jurisdicionais não se limita a tratar somente da sentença, mas também dos demais atos praticados pelo juiz no curso do processo (despachos, decisões interlocutórias), bem como comportamentos omissivos, os quais podem ensejar a demora na prestação jurisdicional.

<sup>51</sup> MODESTO, P. Responsabilidade do Estado pela demora na prestação jurisdicional. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n.º 227, jan/mar, 2002, p. 308.

hipóteses. Para CASSAGNE, a responsabilidade por atos jurisdicionais é excepcional, pois “en toda comunidad jurídicamente organizada todos sus componentes tienen el deber o carga genérica de someterse a las decisiones que se adopten en los procesos jurisdiccionales, lo cual lleva consigo la carga de soportar los daños ocasionados por una sentencia desfavorable”.<sup>52</sup> Fundamenta-se referido autor no princípio da “justiça legal”, que impõe deveres às partes de suportar certos encargos em nome da sociedade.

Com o devido respeito, discordamos do ilustre autor, pois, a despeito dos já mencionados fundamentos da responsabilidade do Estado – princípio da legalidade e princípio da igualdade perante os ônus e encargos sociais (justiça distributiva) –, tem-se, antes de tudo, como fundamento o próprio Estado de Direito, pelo qual “o Estado é uma pessoa jurídica, conquanto de natureza especialíssima, donde poder ser sujeito não apenas de direitos, senão também de obrigações, e bem assim poder ser chamado a juízo”.<sup>53</sup> Sendo a função jurisdicional uma atribuição do Estado que retrata sua soberania juntamente com as funções executiva e legislativa, não há argumento razoável a elidir a responsabilidade estatal no âmbito de qualquer dessas funções, tampouco a delimitar sua área de incidência.

Oportunamente, Luis Martín REBOLLO considera a teoria da responsabilidade um sistema de garantia dos cidadãos diante do poder estatal, porquanto se caracteriza como um direito assegurado constitucionalmente de forma a complementar o controle do Poder Público<sup>54</sup>.

Ainda sobre o tema, vale repetir as ponderações traçadas por Juary C. SILVA:

---

<sup>52</sup> CASSAGNE, ob. cit., p. 269.

<sup>53</sup> SILVA, J. C. Ob. cit., p. 95.

<sup>54</sup> REBOLLO, L. M. **Jueces y responsabilidad del Estado**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983, p. 186. Afirma o autor que o instituto da responsabilidade configura-se como “un mecanismo de equilibrio entre el Poder y los ciudadanos, que constituye un complemento a los controles judiciales, que es, en definitiva, una pieza esencial del Estado de Derecho por la que se trata de reconocer que las secuelas negativas de la Justicia no deben gravitar sobre los particulares exclusivamente, entre otras cosas por un principio de dignificación y respeto a la propia Justicia” (p. 188).

(...) ou todo órgão exercente do Poder estatal é em princípio responsável, se malferir o direito alheio, independentemente da função exercida, e nesse caso também o é o Judiciário, ou, conversamente, o exercício do Poder estatal, por representar a externalização da própria soberania do Estado, não renderia ensejo à responsabilidade, também de modo independente do órgão considerado.<sup>55</sup>

Com o crescimento da atividade judiciária no Estado contemporâneo, acentuou-se o papel atribuído ao Poder Judiciário de garantidor dos direitos individuais e sociais, assim como, por outro lado, tornou-se maior a possibilidade de os jurisdicionados sofrerem lesões. Considerando o escopo social da jurisdição, vale dizer, a realização de justiça e a pacificação da sociedade, gera ainda maior inconformidade a irresponsabilidade do Estado-juiz, conforme aduz Ruy Rosado de AGUIAR JÚNIOR: “A necessidade de realizar justiça material, finalidade que deve presidir o sistema jurídico estatal, não se satisfaz com o sacrifício individual injusto, mesmo quando consequência do ato jurisdicional”.<sup>56</sup>

Ademais, é insustentável considerar o Estado como isento da responsabilidade no exercício da atividade jurisdicional, uma vez que, como bem lembra Flávia Felício Mathias da SILVA, “prevê a Constituição Federal que nenhuma lesão de direitos individuais poderá ser subtraída da apreciação do Poder Judiciário, pelo que não se pode admitir como exceção a essa garantia constitucional aquela relativa ao dano cometido no próprio exercício dessa face do poder estatal”.<sup>57</sup> Diante de tal assertiva e demais considerações, não se exime o Estado-juiz da responsabilidade por danos a direitos alheios, submetendo-se também à norma do art. 37, § 6.º da Constituição.

## 2.1 Crítica às teorias sobre a irresponsabilidade do Estado-juiz

Em que pese a doutrina, na atualidade, demonstrar propensão à defesa da responsabilidade estatal por danos oriundos da prestação jurisdicional, seja por condutas positivas ou omissivas, ressaltando-se a demora na prestação da tutela jurisdicional, muitos doutrinadores, a seguir nominados, e também a jurisprudência

<sup>55</sup> SILVA, J. C. Ob. cit., p. 146.

<sup>56</sup> AGUIAR JÚNIOR, R. R. de. A responsabilidade do Estado pelo exercício da função jurisdicional no Brasil. *AJURIS*, Porto Alegre, n.º 59, nov/1993, p. 20.

<sup>57</sup> SILVA, ob. cit., p. 221.

já sustentaram a tese da irresponsabilidade, tendo como fundamento diversas teorias, como a soberania do Poder Judiciário, independência do juiz, intangibilidade da coisa julgada, dentre outras, as quais serão adiante expostas e analisadas.

No Brasil, defendiam a irresponsabilidade do Estado pelo exercício da função jurisdicional Rui Barbosa, Pontes de Miranda, Ruy Cirne Lima, João Manuel de Carvalho Santos, Carlos Maximiliano, Pedro Batista Martins, Mario Guimarães, Themístocles Brandão Cavalcanti, Caio Mário da Silva Pereira<sup>58</sup>, admitindo, não raro, como exceção, as hipóteses de erro judiciário penal e conduta dolosa ou fraudulenta do juiz. Na jurisprudência, apenas tem-se reconhecido o dever de indenizar nos casos expressamente previstos em lei, como os dispositivos do art. 49 da Lei Complementar nº 35/79, art. 133 do CPC e art. 630 do CPP, predominando o entendimento da imunidade do Estado por atos jurisdicionais<sup>59</sup>.

Um dos argumentos mais sustentados pelos defensores da imunidade estatal frente à atividade judicial refere-se à soberania, cujo fundamento reflete a antiga teoria regaliana, vigente à época dos Estados absolutistas. A teoria em apreço baseia-se na máxima de que o Poder Judiciário é emanção da própria soberania estatal<sup>60</sup>, vale dizer, a função jurisdicional apresentar-se-ia como soberana, encontrando-se seus atos acima da lei. Diante desta sobreposição à ordem jurídica – algo sem dúvida questionável tratando-se de um Estado de Direito –, o exercício da jurisdição não ensejaria a responsabilidade do Estado se porventura ocasionassem danos a terceiros.

A primeira consideração a se fazer diz respeito à noção de soberania, a qual não pode ser atribuída à uma função estatal (o Poder Judiciário), mas à pessoa jurídica Estado, este sim, detentor de um poder uno, indivisível e soberano<sup>61</sup>. Assim, evidentemente que soberano é o Estado, considerado em sua unidade, e não específica e exclusivamente uma de suas funções – Executivo, Legislativo e Judiciário –, as quais devem subordinação à ordem jurídica constitucional. O

<sup>58</sup> DERGINT, ob. cit., p. 121/126.

<sup>59</sup> LENZ, C. E. T. F. Responsabilidade do Estado por atos judiciais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n.º 210, out/dez, 1997, p. 147.

<sup>60</sup> AGUIAR JÚNIOR, ob. cit., p. 18.

<sup>61</sup> DERGINT, ob. cit., p. 131.

argumento da soberania, se aceito para justificar a irresponsabilidade do Estado-juiz, também abrangeria os demais Poderes, resultando na imunidade de todo o Estado. Conforme assevera Paulo MODESTO, “fosse válido, também o Poder Executivo e o Legislativo, igualmente expressivos da soberania do Estado, não responderiam pelos danos produzidos e a irresponsabilidade constituiria a regra geral”.<sup>62</sup>

O conceito de soberania revela-se como um dos mais polêmicos da Teoria Geral do Estado, inexistindo consenso sobre a amplitude de seu sentido. Não obstante, não restam dúvidas de que se trata de uma qualificação da pessoa jurídica do Estado, jamais de seus órgãos, os quais são apenas meios para o exercício das funções estatais<sup>63</sup>.

O argumento da soberania também não se sustenta em vista do art. 1º da Constituição Federal, no qual encontramos como fundamentos do Estado Democrático de Direito a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Diante desse contexto, inadmissível que a soberania reduza ou exclua direitos decorrentes dos demais fundamentos, como é o caso do direito ao ressarcimento por danos ocasionados por ato injusto de terceiro, garantia do art. 5.º, X, da Lei Fundamental<sup>64</sup>.

Afora o equívoco de se imputar à função jurisdicional o atributo da soberania, ressalte-se não serem incompatíveis os conceitos de soberania e responsabilidade, principalmente em se tratando de um Estado de Direito. Como bem adverte Renan Miguel SAAD, “Soberania não quer dizer infalibilidade ou irresponsabilidade”.<sup>65</sup>

A despeito de todas as impropriedades da teoria da soberania do Poder Judiciário, observa-se ser este um dos argumentos mais usados pela jurisprudência brasileira a fim de negar a responsabilidade por atos do Estado-juiz. Muitos dos julgados são anteriores à atual Constituição, o que motivou o entendimento pelo

---

<sup>62</sup> MODESTO, ob. cit., p. 295.

<sup>63</sup> AGUIAR JÚNIOR, ob. cit., p. 28.

<sup>64</sup> NASCIMENTO, T. M. C. do. **Responsabilidade civil do Estado**. Rio de Janeiro: Aide Ed., 1995, p. 30.

<sup>65</sup> SAAD, R. M. **O ato ilícito e a responsabilidade civil do Estado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1994, p. 84.

Supremo Tribunal Federal de que o juiz era órgão soberano, não se enquadrando no conceito de funcionário, termo então empregado pelas Cartas antecessoras à de 1988. Com o advento da Constituição de 1988, o tratamento da responsabilidade do Estado pela prestação jurisdicional não pode ser diverso daquele despendido ao Poder Executivo, pois a matéria encontra-se agora em Capítulo próprio, além de haver referência a *agentes*, de qualquer um dos Poderes, e não mais *funcionários*<sup>66</sup>.

A imutabilidade da coisa julgada<sup>67</sup> tem sido outro argumento, senão o mais forte, para se justificar a irresponsabilidade do Estado por atos jurisdicionais, uma vez que a autoridade da *res iudicata* é fruto de uma construção legal a fim de se garantir segurança jurídica às relações sociais, assim como sua ofensa representa violação a preceito constitucional, cuja regra do art. 5.º, XXXVI, dispõe que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.<sup>68</sup>

Além da questão da segurança jurídica, a indenização por dano decorrente de sentença infringiria o princípio inscrito no brocardo *res iudicata pro veritate habetur*, segundo o qual a coisa julgada traz presunção de verdade ao que foi declarado na sentença. Conforme explica Augusto do Amaral DERGINT, “o ato judicial decisório, quando não mais sujeito a recurso, torna-se definitivo, adquirindo a autoridade de coisa julgada. A decisão trãnsita em julgado, ainda que contendo erro de fato ou de direito, cria sua própria ‘verdade’ e seu próprio direito (*res iudicata facit ius*)”.<sup>69</sup>

Apesar de tais argumentos, a coisa julgada não pode ser um intransponível obstáculo à responsabilidade estatal e, ainda que admitidos, não explicaria a situação dos atos jurisdicionais não sujeitos à *res iudicata*, como aqueles que não decidem o mérito<sup>70</sup>, bem como dos casos de atraso na entrega da prestação

---

<sup>66</sup> COTRIM NETO, A. B. Da responsabilidade do Estado por atos de juiz em face da Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n.º 118, abr/jun, 1993, p 98/103.

<sup>67</sup> Trata-se aqui da coisa julgada material, que “corresponde à imutabilidade da declaração judicial sobre o direito da parte que requer alguma prestação jurisdicional (...)”, e não da coisa julgada formal, consistente na “indiscutibilidade da decisão judicial verificada dentro do processo” (MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C. **Manual do processo de conhecimento: a tutela jurisdicional através do processo de conhecimento**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 608 e 610).

<sup>68</sup> AGUIAR JÚNIOR, ob. cit., p. 29.

<sup>69</sup> DERGINT, ob. cit., p. 135.

<sup>70</sup> ALCÂNTARA, ob. cit., p. 31.

jurisdicional, nos quais o dano advém da falha na atividade, e não propriamente da decisão. Ademais, a teoria da coisa julgada se relativiza em razão da possibilidade de revisão criminal e ação rescisória civil, instrumentos estes capazes de desfazer os efeitos da sentença trânsita em julgado.

Há autores que, tendo em vista a possibilidade de quebra da coisa julgada através da revisão criminal e ação rescisória, condicionam a responsabilidade estatal ao uso de tais instrumentos processuais. Assim, uma vez findo o prazo decadencial da ação rescisória, não poderia mais o ofendido pleitear indenização pelo dano decorrente de erro na decisão judicial. Filiam-se a essa corrente juristas como Ruy Rosado de AGUIAR JÚNIOR<sup>71</sup>, Alcino de Paula Salazar, Carlos Porto Carreiro, Oliveira Santos e Olinda de Andrade<sup>72</sup>.

No entanto, em maior conformidade com o ideal de justiça é a posição manifestada por autores como Augusto do Amaral DERGINT, dentre outros (exemplificadamente João Sento Sé, Maria Sylvia Zanella di Pietro, Edmir Netto de Araújo), para o qual deve ser reconhecido o direito de indenização independentemente do desfazimento da decisão trânsita em julgado. No entendimento de referido autor, a responsabilidade do Estado não se relaciona à coisa julgada, pois a pretensão indenizatória prescinde da desconstituição da sentença<sup>73</sup>. Observe-se, além do mais, que são distintas as partes nos procedimentos – indenizatório e o da sentença lesiva –, figurando na relação processual, quando da apuração da responsabilidade, somente uma das partes e o Estado.

Sobre o tema, Edmir Netto de ARAÚJO esclarece que não se pretende destruir o princípio da imutabilidade da coisa julgada, mas “possibilitar a indenização ao prejudicado, no caso de erro judiciário, mesmo que essa coisa julgada não possa, dado o lapso temporal, ser mais modificada”.<sup>74</sup> De fato, a coisa julgada produzirá seus efeitos no processo referente à sentença agora imutável, porém não poderá interferir num eventual processo indenizatório. Se surgirem danos da decisão viciada, imperioso se torna o dever de reparação por parte do

---

<sup>71</sup> AGUIAR JÚNIOR, ob. cit., p. 30.

<sup>72</sup> Mencionados por ARAÚJO, ob. cit., p. 142.

<sup>73</sup> DERGINT. ob. cit., p. 144.

<sup>74</sup> ARAÚJO, ob. cit., p. 140.

Estado<sup>75</sup>, sob pena de evidente injustiça contra o prejudicado.

Maria Sylvia Zanella DI PIETRO também partilha do posicionamento ora explanado, consoante se demonstra a seguir:

(...) o fato de ser o Estado condenado a pagar indenização decorrente de dano ocasionado por ato judicial não implica mudança na decisão judicial. A decisão continua a valer para ambas as partes; a que ganhou e a que perdeu continuam vinculadas aos efeitos da coisa julgada, que permanece inatingível. É o Estado que terá que responder pelo prejuízo que a decisão imutável ocasionou a uma das partes, em decorrência de erro judiciário.<sup>76</sup>

Uma terceira teoria aventada pelos adeptos da irresponsabilidade do Estado-juiz diz respeito à falibilidade dos magistrados, cujo raciocínio empregado consiste no fato de que estes, como seres humanos, estão inevitavelmente sujeitos a erros, não devendo responder por danos decorrentes da atividade judicial, tampouco o Estado que os investiu na função. Nessa perspectiva, aqueles que buscam a tutela jurisdicional devem suportar os riscos de eventuais erros proporcionados pela falibilidade humana.

Ora, admitir a irresponsabilidade estatal por ser inerente ao ser humano falhar significa tornar irresponsável qualquer pessoa no exercício de sua função, inclusive os demais agentes do Estado, na esfera do Executivo ou do Legislativo. Outrossim, implicaria uma total fragilidade dos jurisdicionados diante de decisões ilegais, parciais, arbitrárias, o que é inadmissível no Estado de Direito. No dizer de Augusto do Amaral DERGINT, “a alegada falibilidade do juiz não afasta – antes justifica – o dever do Estado de responder pelos atos judiciais danosos”.<sup>77</sup> Considerando que o serviço judiciário é imposto à sociedade, detendo o Poder Público o monopólio de seu exercício, cumpre ao Estado zelar por um eficiente funcionamento e uma boa prestação jurisdicional.

O argumento da falibilidade humana, ademais, não justifica a irresponsabilidade estatal por danos decorrentes da demora na entrega da prestação jurisdicional, vez que a causa pode ser a deficiência no funcionamento da atividade

<sup>75</sup> WAMBIER, L. R. A responsabilidade civil do Estado decorrente dos atos jurisdicionais. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, vol. 633, jul/1988, p. 40.

<sup>76</sup> DI PIETRO, M. S. Z. Responsabilidade do Estado por atos jurisdicionais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n.º 198, out/dez, 1994, p. 88.

<sup>77</sup> DERGINT, ob. cit., p. 148.

judiciária. Ainda que a demora resultasse de desídia do magistrado, referido argumento, por evidente, não alcançaria o comportamento negligente do juiz.

Sustenta-se, ainda, como impeditivo da responsabilidade do Estado, a independência da magistratura. Aos juízes são asseguradas constitucionalmente certas garantias<sup>78</sup>, além da prerrogativa de autogoverno da magistratura, a fim de que exerçam sua função com independência, sem sofrerem pressões externas ou de outros Poderes estatais. Sob o argumento de se manter a liberdade e a independência do juiz, defende-se sua irresponsabilidade em relação a danos decorrentes de erro judiciário, pois, caso contrário, ele se sentiria temerário ao proferir suas decisões, abalando sua autonomia funcional. Contudo, a independência dos magistrados, indiscutivelmente necessária, não justifica a imunidade do Estado, apenas servindo para isentar o próprio juiz de responsabilidade pessoal<sup>79</sup>.

Tendo em vista o sistema adotado pela Constituição de 1988 (art. 37, § 6.º), os agentes públicos somente responderão no caso de terem agido com dolo ou culpa, mediante ação regressiva. Isto significa que o Estado responde diretamente pelos danos ocasionados a terceiros, cabendo-lhe acionar regressivamente os agentes responsáveis em havendo dolo ou culpa. Não se verifica, assim, qualquer ameaça à independência funcional dos magistrados, mas certamente mais uma garantia, uma vez que somente haverá sua responsabilização pessoal na hipótese de dolo ou culpa, conforme ocorre com os demais agentes estatais. Nas palavras de Artur Marques da SILVA FILHO, “melhor asseguramento da independência dos juízes não pode existir do que a responsabilidade ser do Estado, na hipótese de eventuais danos a terceiros”.<sup>80</sup>

Outros adeptos da irresponsabilidade do Estado-juiz invocam a ausência de texto legal prevendo expressamente ser o Estado responsável por danos decorrentes da prestação jurisdicional. Tem-se como base que *il n'y a pas de responsabilité sans texte* (não há responsabilidade sem texto), idéia esta difundida pelos tribunais

<sup>78</sup> A Constituição Federal prevê no art. 95, I, II e III, as garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, bem como veda o exercício de certas atividades pelos magistrados, no art. 9, § único, incs. I, II e III, com o fito de se assegurar a sua imparcialidade.

<sup>79</sup> DI PIETRO, **Responsabilidade ...**, p. 89.

<sup>80</sup> SILVA, FILHO, ob. cit., p. 75.

judiciários franceses no início do século XX<sup>81</sup>. Em vista deste argumento, somente ensejariam a responsabilidade estatal os casos de condenação na esfera criminal por erro judiciário e prisão do condenado além do tempo fixado na sentença, vez que tais hipóteses têm previsão legal no art. 5.º, LXXV, da Constituição Federal.

No entanto, conforme assevera Augusto do Amaral DERGINT, “existindo textos legais dispendo sobre a responsabilidade do Estado em pontos particulares, o que deles se poderia extrair é um princípio geral de responsabilidade”.<sup>82</sup> Ademais, existe no texto constitucional regra expressa sobre a responsabilidade do Estado por danos causados por seus agentes (art. 37, § 6.º), do que resulta vigorar no sistema jurídico brasileiro o princípio da responsabilidade estatal. Sendo esta a regra, e não a exceção, os danos advindos do exercício da função jurisdicional ensejam o dever indenizatório do Estado. Com efeito, esse parece ser o melhor entendimento a se extrair do citado comando constitucional, consoante pondera Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, *in verbis*: “bem interpretado o referido dispositivo constitucional, não se poderia negar que ele já alcança a responsabilidade do Estado pelos danos decorrentes da execução dos serviços públicos, sejam eles emanados do Poder Executivo, do Legislativo ou do Judiciário”.<sup>83</sup>

O ideal seria, para se pôr fim às controvérsias e discussões geradas pelo tema, que houvesse uma disposição legal específica prevendo a responsabilidade estatal por atos jurisdicionais. Essa preocupação é exposta pela autora Maria Sylvia Zanella DI PIETRO<sup>84</sup> na atualidade, bem como, antes do advento da Constituição de 1988, já assim se manifestava João Sento Sé:

A irresponsabilidade do Estado por atos dos juizes é um princípio injusto, enraizado na jurisprudência, e deve ser banido do Direito Brasileiro. Por isso mesmo, aproveitando a rara oportunidade de elaboração de um texto constitucional, propomos a inclusão, na nova Constituição do Brasil, de um artigo prevendo expressamente a responsabilidade civil do Estado por “**erro judiciário**” e por “**funcionamento defeituoso do serviço judiciário** [grifo do autor].<sup>85</sup>

<sup>81</sup> DERGINT, ob. cit., p. 154.

<sup>82</sup> Idem.

<sup>83</sup> DI PIETRO, **Responsabilidade ...**, p. 90.

<sup>84</sup> “(...) embora o fundamento constitucional possa ser o mesmo, melhor seria que a responsabilidade decorrente de atos jurisdicionais propriamente ditos, pelas suas peculiaridades, fosse objeto de disciplina legal específica, à semelhança do que ocorre em outros países” (Idem).

<sup>85</sup> SÉ, J. S. Responsabilidade civil do Estado-Juiz. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n.º 82, abr/jun, 1987, p. 140.

A título de ilustração, cumpre anotar que na França já existe regra dispendo sobre a responsabilização estatal no caso de mau funcionamento da justiça, qual seja, a lei de 05 de julho de 1972, cujo art. 11 preceitua que “O Estado é obrigado a reparar o dano causado pelo funcionamento defeituoso do serviço de justiça”.<sup>86</sup> Observa Jean RIVERO que tal dispositivo é aplicável somente nos tribunais comuns, porém seus princípios foram estendidos também à jurisdição administrativa. Além disso, existem limites para sua aplicação, isto é, somente é reconhecida a responsabilidade nas situações de culpa do serviço e culpa pessoal<sup>87</sup>.

Em que pese o atual Texto Constitucional tratar genericamente a matéria sobre a responsabilidade do Estado, por certo que se inserem nessa amplitude os danos ocasionados na esfera judiciária e imputáveis ao Poder Público, haja vista a inconsistência dos argumentos contrários a tal idéia, todos contestáveis juridicamente.

## **2.2 Atividade jurisdicional: prestação de serviço público?**

Considerando que a tese da responsabilidade estatal por danos advindos da função jurisdicional aparece muitas vezes assentada na natureza da atividade desempenhada pelo Poder Judiciário, torna-se imperioso tecermos algumas considerações relativamente ao tema.

A doutrina defensora da responsabilidade do Estado não raro tem qualificado a atividade jurisdicional como serviço público, no intuito de enquadrá-la nos exatos termos aventados pela Constituição Federal no art. 37, § 6.º. De fato, a caracterização do serviço judiciário como serviço público dificulta a sustentação da imunidade estatal, haja vista ser indiscutível que o Estado responde por danos decorrentes da má prestação de serviços públicos. No entanto, apesar da facilidade que o argumento traz para se defender o dever indenizatório do Estado nas

---

<sup>86</sup> RIVERO, J. **Direito Administrativo**. Tradução de Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Livraria Almedina, 1981, p. 344.

<sup>87</sup> Idem. “A responsabilidade por culpa de serviço só existe no caso de culpa grave ou de denegação de justiça”.

hipóteses de atuação lesiva do Poder Judiciário, não se pode simplificar a questão descurando-se do conceito de serviço público, sempre polêmico na seara do Direito Administrativo. Em outras palavras, embora nomine-se como serviço judiciário, não necessariamente será um serviço público, no sentido técnico do termo.

A par das controvérsias em torno do conceito de serviço público e a diversidade de posicionamentos – problemática a ser tratada na seqüência – autores como Augusto do Amaral DERGINT adotam uma concepção abrangente, o que lhes permite reputar a atividade jurisdicional como uma espécie de serviço público. Consoante se observa do entendimento de DERGINT, “Se a prestação da tutela jurisdicional é exclusivamente incumbida ao Poder Público, em caráter obrigatório, não podendo os particulares ‘fazer justiça’ de mão própria, o serviço judiciário configura, inequivocamente, um serviço público”.<sup>88</sup> No mesmo sentido, Flávia Felício Mathias da SILVA aduz que a noção de serviço público deve ser interpretada extensivamente, vale dizer, compreendendo todas as esferas de atuação estatal (administrativa, legislativa e jurisdicional)<sup>89</sup>.

Para se enfrentar o problema da qualificação da atividade jurisdicional, se serviço público ou não, forçosa uma análise sobre as teorias do serviço público, as quais remontam à doutrina francesa, principalmente aos eminentes administrativistas Léon DUGUIT e Gaston JÈZE.

Da diversidade conceitual de serviço público pode-se ao menos visualizar duas tendências, a primeira consistente numa conceituação ampla, a segunda restrita. Não sendo um conceito unívoco, a doutrina vem se utilizando de alguns critérios, mais precisamente, dos elementos subjetivo, formal e material<sup>90</sup>.

A noção ampla de serviço público tem como principal teórico o francês Léon DUGUIT, fundador da Escola do Serviço Público, que entendia também ser

---

<sup>88</sup> DERGINT, ob. cit., p. 113.

<sup>89</sup> SILVA, ob. cit., p. 192. A autora entende como serviço público todo serviço que “se destine ao atendimento de necessidades públicas, seja usufruído pela generalidade dos indivíduos e esteja subordinado ao regime de Direito Público”. Sob este aspecto, a função jurisdicional se ajustaria ao conceito, eis que é finalidade própria do Estado a pacificação social, erigida a monopólio estatal (ver p. 191/192).

<sup>90</sup> Pelo critério subjetivo, o serviço público é identificado pela presença do Estado na execução da atividade; o critério formal leva em conta o regime jurídico administrativo; e, finalmente, pelo critério material, é serviço público toda atividade ou função destinada a atender o interesse público.

este o tema central do Direito Administrativo. Asseverava DUGUIT que o Estado era um conjunto de serviços públicos, estes considerados como organização ou atividade<sup>91</sup>, abrangendo todas e quaisquer atividades estatais. Na análise de Oswaldo Aranha Bandeira de MELLO, o autor francês adota um sentido amplo, isto é, “a expressão serviço público corresponde ao exercício de qualquer das suas atribuições (do Estado), *distinguindo-se, pela natureza da função, em legislativa, administrativa e judiciária* [grifo do autor]”.<sup>92</sup>

Aqueles que aludem, portanto, à atividade jurisdicional como serviço público certamente optam por um conceito abrangente, não aceitando que somente a atividade administrativa configure serviço público. Ao tratar sobre o tema, José CRETELLA JÚNIOR expõe o posicionamento de vários doutrinadores especializados no assunto e acaba por adotar uma noção ampla, conforme segue: “Serviço público é toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação do interesse público, mediante procedimento de direito público”.<sup>93</sup> Ao manifestar esse entendimento, CRETELLA JR. admite constituir a função jurisdicional um serviço público, perfilhando da mesma opinião Flávia Felício Mathias da SILVA para justificar a responsabilidade estatal. “Aliás, a própria origem da função jurisdicional atesta seu caráter de serviço público, posto que surgiu como monopólio do Estado, sendo vedada aos cidadãos a prática da justiça privada. Com efeito, a tutela jurisdicional é prestada exclusivamente pelo Poder Público, pelo que se vislumbra sua natureza de serviço público”.<sup>94</sup>

A propósito do tema, também Juary C. SILVA afirma desempenhar o Poder Judiciário um serviço público, o qual não é delegável aos particulares, pois exclusivo do Estado, do que resulta haver responsabilização estatal por danos decorrentes da má prestação do serviço<sup>95</sup>. Por esta perspectiva, inegavelmente

<sup>91</sup> DI PIETRO, **Direito ...**, p. 95.

<sup>92</sup> MELLO, O. A. B. de. **Princípios gerais de direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 160.

<sup>93</sup> CRETELLA JR, ob. cit., p. 409.

<sup>94</sup> SILVA, ob. cit., p. 192.

<sup>95</sup> SILVA, ob. cit., p. 119. Com efeito, o autor aponta como corolário do reconhecimento da atividade jurisdicional como serviço público a responsabilidade do Estado, consoante os seguintes termos: “se o Judiciário desempenha um serviço público, o mau funcionamento desse serviço deve forçosamente acarretar a responsabilidade do Estado, tal como sucede em relação a qualquer outro serviço de natureza pública” (p. 122).

deveria de ser admitida a responsabilidade do Poder Público pela demora na prestação da tutela jurisdicional, desde que esse atraso decorreria do funcionamento defeituoso do serviço público judiciário.

Observe-se que o posicionamento ora exposto apenas se sustenta a partir da adoção de um conceito amplo de serviço público, isto é, este entendido como toda atividade estatal desenvolvida para o cumprimento dos fins do Estado<sup>96</sup>. Acaso se acolha uma concepção mais restrita da expressão, a atividade jurisdicional não se qualificará como um serviço público, o que não significa negar a responsabilidade do Estado nos termos tratados neste trabalho. Como bem anota Flávio de Queiroz B. CAVALCANTI, “A aceitação da atividade judicial como serviço público levará a uma simplificação da questão suscitada. Posição divergente, porém não implica afastar de inopino a responsabilidade do Estado em relação ao ‘serviço’ da justiça”.<sup>97</sup>

O francês Gaston JÈZE, discípulo de DUGUIT, propôs uma noção mais restrita de serviço público, vinculando-o ao procedimento de direito público, ou seja, a um regime jurídico especial<sup>98</sup>. Para JÈZE, existe serviço público quando, através de procedimento de direito público, os agentes estatais promovem a satisfação do interesse geral, recorrendo-se às regras do regime jurídico especial, que se caracteriza “por la subordinación de los intereses privados al interés general”, e pelo qual “la organización del servicio es siempre modificable con arreglo a las necesidades del interés general, y, en consecuencia, legal y reglamentaria”.<sup>99</sup>

Segundo a análise de Oswaldo Aranha Bandeira de MELLO, a organização judiciária e a atividade jurisdicional não são alcançadas pelo conceito de serviço público concebido por JÈZE, tendo em vista que “A ação de julgar é o exercício de uma função que se efetiva em forma jurídica, ao contrário do serviço público, que

<sup>96</sup> CRETELLA JR, ob. cit., p. 402.

<sup>97</sup> CAVALCANTI, F. de Q. B. Responsabilidade do Estado pelo mau funcionamento da Justiça. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n.º 115, out/dez, 1992, p. 110.

<sup>98</sup> JÈZE, G. *Principios generales del derecho administrativo*. Buenos Aires: Depalma, 1949, p. 04. Refere-se o autor a “(...) un régimen jurídico especial, y que las leyes y reglamentos pueden modificar en cualquier momento la organización del servicio público, sin que pueda oponerse a ello ningún obstáculo insuperable de orden jurídico”.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 18.

corresponde à atividade material de satisfação de comodidade de utilidade pública e de realização final do direito”.<sup>100</sup>

O argentino Rafael BIELSA, ao tratar sobre o tema, menciona os conceitos amplo e restrito, porém considera o primeiro insuficiente e acaba por adotar uma noção limitada, que somente abrange a esfera da Administração Pública<sup>101</sup>.

Na doutrina brasileira, destaca-se como conceito restrito aquele aventado por Celso Antônio Bandeira de MELLO, haja vista limitar a noção de serviço público ao oferecimento de *utilidades ou comodidades materiais fruíveis diretamente pelos administrados* (elemento material), bem como submetê-lo ao regime jurídico administrativo (elemento formal)<sup>102</sup>.

Serviço público, pois, tomado em sentido estrito, não comporta as funções jurisdicional e legislativa, além de não se confundir com outras atividades exercidas pela Administração Pública, tais como, poder de polícia, fomento e intervenção<sup>103</sup>.

Como dito anteriormente, ainda que se adote o conceito restrito, pelo qual não se compreende a atividade jurisdicional como serviço público, isso não significa o afastamento da responsabilidade estatal. Destarte, não se tratando de serviço público, a atividade jurisdicional nada mais é do que uma função estatal, devendo ser vista sob a perspectiva constitucional da separação dos Poderes (funções). Através da função jurisdicional, que juntamente com as demais funções (legislativa e administrativa) compõe o Poder estatal soberano, o Estado exerce uma atribuição exclusiva e indelegável, a qual não pode ser confundida com serviços públicos.

Na lição de Marçal JUSTEN FILHO:

---

<sup>100</sup> MELLO, O. A. B. de. Ob. cit., p. 168. Cumpre esclarecer que Jêze toma o serviço público como atividade ou como organização, sendo a primeira a “atividade de ordem material, na satisfação de comodidade, de utilidade pública, e de realização final do direito, com poderes exorbitantes do comum”, consistindo a última na estrutura estatal que dá condições à realização da primeira.

<sup>101</sup> BIELSA, R. **Derecho Administrativo**. 5. Ed. Buenos Aires: Roque Depalma, 1955, t. I, p. 479. Serviço público, para BIELSA, é “toda acción o prestación realizada por la Administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas, y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía”.

<sup>102</sup> MELLO, C. A. B. de. Ob. cit., p. 575/578. “Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público (...), instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo” (p. 575).

<sup>103</sup> DI PIETRO, **Direito ...**, p. 99.

Há aquelas atividades, cuja prestação é privativa do Estado, que somente poderiam ser identificadas como *serviço público* [grifo do autor] se a expressão fosse aplicada em sentido amplíssimo.

(...)

há atividades privativas do Estado, cujo desempenho não pode ser atribuído a particulares sem colocar em risco a existência de um Estado Democrático de Direito. São indelegáveis as atividades que constituem no núcleo das competências dos três Poderes (...), onde se retrata a soberania estatal e a garantia de um regime republicano, em que o poder seja exercitado de modo democrático. (...) Em outras épocas, usava-se identificar essas atividades pela expressão '*função pública*', reconhecendo-se que ali se concentrava o núcleo dos poderes estatais.<sup>104</sup> (g. n.)

Sobre o tema, esclarece Oswaldo Aranha Bandeira de MELLO, tendo como base o conceito (de serviço público) adotado por JÊZE: “não se deve confundir função pública, atividade jurídica do Estado, com serviço público, prestação material de coisa e comodidade”.<sup>105</sup>

No tocante à responsabilidade estatal, portanto, é inegável sua incidência nos casos de conduta lesiva do Poder Judiciário, seja comissiva ou omissiva, uma vez que, tratando-se de um Estado de Direito, vigora o princípio da responsabilidade estatal no desempenho de qualquer de suas funções<sup>106</sup>. Em que pese, assim, todos os argumentos aduzidos para se sustentar a atividade jurisdicional como um serviço público, essa construção teórica torna-se despicienda pela simples razão de ser exercício de uma função estatal, o que por si só justifica a responsabilidade do Poder Público<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> JUSTEN FILHO, M. **Concessões de serviços públicos**. São Paulo: Dialética, 1997, p. 59 e 61.

<sup>105</sup> MELLO, O. A. B. de. Ob. cit., p. 169.

<sup>106</sup> A propósito, aduz Flávia Felício Mathias da SILVA que “se o poder soberano é unitário, deve o Estado responder pelos eventos lesivos provocados pelo exercício de qualquer função estatal, seja a administrativa, seja a legislativa, seja a jurisdicional” (Ob. cit., p. 189).

<sup>107</sup> Nesse sentido, são oportunas as palavras de Luiz Rodrigues WAMBIER (ob. cit., p. 40), *in verbis*: “A função jurisdicional, peculiar que é, não descaracteriza, entretanto, o exercício do poder estatal, constituindo-se numa função da soberania do Estado, passível da mesma responsabilidade atribuída às demais funções, administrativa e legislativa”.

### 3 A DEMORA NA ENTREGA DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: COMPORTAMENTO OMISSIVO DANOSO

O Estado tomou para si, com exclusividade, a prestação da tutela jurisdicional, do que decorrem a necessidade e o dever de garantir seu bom desempenho, sempre visando à satisfação e proteção dos direitos dos jurisdicionados. Caso ocorram falhas na atividade jurisdicional – tais como mau funcionamento, atraso ou ausência de prestação<sup>108</sup> –, lesionando a esfera juridicamente protegida dos particulares, evidentemente responderá o Estado pelos danos então ocasionados.

Aqui se insere o âmago do presente trabalho, vez que o atraso na entrega da prestação jurisdicional consiste numa das conseqüências do mau funcionamento da atividade jurisdicional, sendo capaz, portanto, de ocasionar danos a terceiros, empenhando a responsabilidade estatal. José Augusto DELGADO, a partir da noção de serviço público, pondera que a demora na prestação jurisdicional “cai no conceito de serviço público imperfeito. Quer que ela seja por indolência do Juiz, quer que seja por o Estado não prover adequadamente ao bom funcionamento da Justiça”.<sup>109</sup>

Alguns autores, como Augusto do Amaral DERGINT<sup>110</sup> e Ignacio Díez-PICAZO<sup>111</sup>, inserem o problema ainda como uma hipótese de denegação de justiça, a qual, entendida de forma ampla, pode decorrer de qualquer falha no exercício da função jurisdicional, causando uma “falta do Estado quanto ao seu dever de proteção judiciária”<sup>112</sup>, ou, em sentido estrito, significa a negação, pelo Estado, do “direito constitucionalmente previsto de obter, pela via da ação judicial, a proteção

---

<sup>108</sup> Note-se que essas são hipóteses de “culpa do serviço”, na perspectiva da teoria da *faute du service*, incidindo, portanto, a teoria da responsabilidade subjetiva, cujo fundamento é o princípio da legalidade, como visto anteriormente (item 1.2). Por certo, o retardamento no provimento jurisdicional também pode decorrer de negligência ou desídia do magistrado, o que será tratado mais adiante.

<sup>109</sup> DELGADO, ob. cit., p. 24.

<sup>110</sup> DERGINT, ob. cit., p. 189.

<sup>111</sup> Díez-PICAZO, I. **Poder Judicial y responsabilidad**. Madrid: La Ley, 1990, p. 95. “(...) una justicia tardía equivale a una denegación de justicia, es decir, que la efectiva tutela de los derechos e intereses exige que sea tempestiva”.

<sup>112</sup> DERGINT, ob. cit., p. 189.

dos direitos lesados ou ameaçados”.<sup>113</sup> Sob ambas as perspectivas, o retardamento na entrega da prestação jurisdicional pode, com efeito, lesionar os particulares na forma de denegação de justiça, pois, ainda que haja uma decisão, se esta for tardia, pode não mais produzir os efeitos desejados pela parte.

Observe-se que a demora ensejadora de danos consiste num comportamento omissivo do Estado-juiz, mas uma omissão *antijurídica*, vale dizer, aquela correspondente à uma violação do dever de agir. Com efeito, somente a demora injustificada, inescusável<sup>114</sup>, obriga o Estado a responder pelos danos ocasionados, tendo em vista configurar uma omissão ilícita, que pressupõe ofensa ao dever de agir ou de cuidado incumbido ao ente estatal<sup>115</sup>. A propósito, explica Celso Antônio Bandeira de MELLO que:

Quando o dano foi possível em decorrência de uma *omissão* do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade *subjetiva*. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja *obrigado a impedir* o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se *descumpriu dever legal* [grifo do autor] que lhe impunha obstar ao evento lesivo.<sup>116</sup>

Embora não seja a questão nuclear deste trabalho monográfico, cumpre ressaltar que a demora na entrega da prestação jurisdicional, ademais de resultar de falhas na estrutura ou no funcionamento do aparelho judicial, pode decorrer de comportamento negligente ou desidioso do magistrado<sup>117</sup>, situação esta que reputamos também ensejar a responsabilidade do Estado, ao qual cabe exercer o direito de regresso em sendo devidamente comprovada a omissão culposa do juiz, nos moldes do art. 37, § 6.º, da Constituição Federal.

Diante do preceito constitucional supracitado, não procedem as alegações de que, com base no art. 133, incs. I e II, do Código de Processo Civil<sup>118</sup>, responde

<sup>113</sup> DI PIETRO, **Responsabilidade ...**, p. 94.

<sup>114</sup> MODESTO, ob. cit., p. 301.

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 303.

<sup>116</sup> MELLO, C. A. B. de. Ob. cit., p. 795.

<sup>117</sup> De acordo com Mário Moacyr PORTO, “O retardamento (no andamento dos processos) ocorre, em regra, pela ocorrência ou concorrência das seguintes causas: serviço mal aparelhado e desídia do magistrado, não sendo rara a conjugação dos dois fatores negativos [grifo do autor]” (PORTO, M. M. Responsabilidade do Estado pelos atos dos seus juizes. **Revista dos Tribunais**, vol. 563, set. 1982, p. 14).

<sup>118</sup> “Art. 133: Responderá por perdas e danos o juiz, quando:

direta e exclusivamente o magistrado, excluindo-se a responsabilidade estatal<sup>119</sup>. Consoante expõe Flávia Felício Mathias da SILVA, “(...) sempre há responsabilidade do Estado, ainda que a demora ou o atraso da prestação jurisdicional derive exclusivamente da conduta dolosa ou culposa do juiz, hipótese em que caberá ação regressiva do Estado contra o agente”.<sup>120</sup> Apesar de discutível a validade do art. 133, CPC, no sistema constitucional vigente, importa no momento termos em mente que sempre existe responsabilidade do Estado quando lesionados direitos de terceiros, mesmo que não se verifique a responsabilidade do magistrado<sup>121</sup>.

Sendo certo, portanto, que a excessiva lentidão dos processos e a conseqüente demora para decidir podem ser imputáveis aos juízes, inafastável o dever indenizatório do Poder Público se porventura sucederem danos, não havendo exclusão da responsabilidade estatal por conta do art. 133, incs. I e II, do CPC<sup>122</sup>. Por derradeiro, vale ressaltar a observação feita por Edmir Netto de ARAÚJO, segundo o qual, “a demora ou desídia não significam erro na sentença, pois a precedem; todavia, embora correta e conforme a lei, a decisão poderá ser inoperante, se retardada”.<sup>123</sup> Daí não caber, nessa hipótese, o argumento da coisa julgada para elidir a responsabilidade do Estado, vez que está em relevo não a sentença em si, mas o atraso na sua prolação ou de outra decisão no curso do processo.

---

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”.

<sup>119</sup> Não entraremos na questão da compatibilidade do citado art. 133 do CPC com o dispositivo constitucional (art. 37, § 6º), ou até mesmo de sua inconstitucionalidade, haja vista não ser um ponto de relevância para esta monografia. Entretanto, a título de ilustração, impende dizer que autores como Juary C. SILVA, Augusto do Amaral DERGINT e Edmir Netto de ARAÚJO proclamam ser dispensável e inconstitucional o art. 133, em vista do entendimento de que tal dispositivo prevê a responsabilidade exclusiva e pessoal do magistrado. De outra parte, Almiro do COUTO E SILVA, Flávia Felício Mathias da SILVA e Luiz Rodrigues WAMBIER entendem ser compatíveis os preceitos em comento, pois o art. 133 apenas tem o papel de ressaltar a responsabilidade do juiz por sua conduta lesiva.

<sup>120</sup> SILVA, ob. cit., p. 207.

<sup>121</sup> Ibidem, p. 215.

<sup>122</sup> COUTO E SILVA, ob. cit., p. 34/35.

<sup>123</sup> ARAÚJO, ob. cit., p. 98.

### 1.3 A demora decorrente do mau funcionamento do serviço judiciário

Como dito, é possível que o atraso no provimento jurisdicional se dê por conta de defeitos na estrutura do serviço judiciário, “representadas por sobrecarga e acúmulo de serviço ou por má distribuição de juízes, servidores e processos”<sup>124</sup>, ocasionando o mau funcionamento da atividade jurisdicional. Trata-se, por evidente, de hipótese de “falta do serviço”, o que implica o dever indenizatório do Estado, por aplicação da teoria da responsabilidade subjetiva.

Com efeito, a demora, nos termos ora tratados, decorre de falhas no aparelho judiciário imputáveis tão somente ao Estado, daí defendermos a sua responsabilização apenas nos casos de demora injustificada e excessiva. Esta se verifica quando o ente estatal tem o dever de agir, de evitar o dano, desempenhando eficientemente o serviço judiciário, cujo escopo principal é possibilitar a prestação da tutela jurisdicional de forma satisfatória. Caso o atraso advenha de condutas protelatórias das partes, não atribuível, assim, ao Estado, evidentemente que incabível o dever indenizatório do ente estatal.

Ignacio DÍEZ-PICAZO, ao tratar sobre o funcionamento anormal da Administração da Justiça, aduz que toda anormalidade pode ensejar a responsabilidade do Poder Público, incluindo-se o provimento jurisdicional retardado, consoante os seguintes termos: “toda anormalidad en el funcionamiento de la Administración de Justicia sirve como título de imputación de responsabilidad del Estado (...) todo retraso procesal imputable al órgano jurisdiccional competente, salvo casos de fuerza mayor (**y la sobrecarga de trabajo no lo es**) o de culpa del perjudicado, es un funcionamiento anormal de la Administración de Justicia” (g.n).<sup>125</sup>

A teoria da *faute du service*, embora originariamente dirigida aos serviços prestados pela Administração Pública, pode ser analogicamente aplicada na esfera

<sup>124</sup> DERGINT, ob. cit., p. 196.

<sup>125</sup> DÍEZ-PICAZO, ob. cit., p. 147. Prossegue, ainda, o autor expondo que “no se puede calificar de normal, regular, lógico y ajustado a Derecho, el hecho de que los procesos no se sustancien en el tiempo marcado por las leyes procesales. Si así fuera, habría que suprimir las normas legales sobre plazos y remitir tal cuestión a la conveniencia del juez y de los litigantes o a los usos del foro”.

da atividade judiciária, a qual, mesmo não sendo considerada um serviço público, enseja a responsabilidade do Estado, por consistir no exercício de uma função estatal (função jurisdicional)<sup>126</sup>. De fato, o mau funcionamento da atividade jurisdicional consiste numa hipótese de “culpa anônima”, conforme sustenta Flávio de Queiroz B. CAVALCANTI, *in verbis*:

Quando (...) por deficiência da máquina judiciária, incluída a *faute anonyme*, isto é, do aparelhamento do Estado colocado à disposição para execução da atividade judicante, ocorre falha do ‘serviço judiciário’, encontra-se a hipótese de mau funcionamento da justiça. Quando da falha ou falta do serviço decorre dano a terceiro, exsurge a obrigação do Estado de reparar o mal causado.<sup>127</sup>

Edmir Netto de ARAÚJO, cuidando sobre a atividade judiciária defeituosa, aponta a falha do aparelho judiciário como uma razão da lentidão em providências, decisões interlocutórias ou finais, a qual é capaz de provocar danos ao direito dos jurisdicionados, conforme os seguintes termos: “o dano advém da demora na solução da questão incidente ou na própria decisão, quando: (...) c) essa demora ou lentidão for atribuível à falta ou insuficiência de juízes e funcionários, obrigando ao acúmulo de processos e serviços judiciários, tornando-se praticamente impossível manter-se a pauta em dia”.<sup>128</sup>

Ao comentar o art. 121 da Constituição espanhola<sup>129</sup>, Luis Martín REBOLLO ressalva como hipótese de funcionamento anormal do serviço judiciário o atraso, a lentidão, eis que uma prestação tardia da tutela jurisdicional pode significar denegação de justiça<sup>130</sup>. Referido autor compreende o art. 121 como uma inovação da Constituição, haja vista o tratamento especial dispensado ao mau funcionamento da Administração da Justiça, que abrange também a omissão, dentro

---

<sup>126</sup> A propósito, Juary C. SILVA assevera que o exercício anormal da atividade judiciária acarreta a responsabilidade estatal, não sendo necessária a distinção entre atos do juiz e dos serventuários da Justiça. “A falta do serviço, assim, é anônima, isto é, não carece de vinculação a um agente público determinado, consoante os princípios básicos que dominam a responsabilidade do Estado, firmados embora a partir de atos da Administração Pública” (Ob. cit., p. 185).

<sup>127</sup> CAVALCANTI, ob. cit., p. 111.

<sup>128</sup> ARAÚJO, ob. cit., p. 96/97.

<sup>129</sup> Art. 121, CE: “Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley”.

<sup>130</sup> REBOLLO, ob. cit., p. 161.

da concepção de funcionamento defeituoso<sup>131</sup>.

As deficiências no aparelho judiciário inevitavelmente levam à não observância de prazos estabelecidos pelo direito material, os quais, ainda que impróprios relativamente aos magistrados, não devem ser excessivamente elásticos<sup>132</sup>. Consoante anota Ovídio A. Batista da SILVA, “(...) a sanção para a não observância dos prazos por parte dos magistrados não determinará jamais a invalidade do ato processual. Mesmo assim, e não obstante a diversidade de conseqüências, tanto as partes quanto os juízes e seus auxiliares estão sujeitos ao cumprimento de prazos processuais”<sup>133</sup>. Outrossim, o devido cumprimento dos prazos processuais permite um trâmite mais célere dos processos judiciais rumo à sua conclusão, “dentro do necessário para a efetivação das garantias constitucionais”<sup>134</sup>, de modo que o atraso na prestação das medidas jurisdicionais certamente resultarão em prejuízos à parte.

A propósito, a Convenção Européia sobre Direitos Humanos (CEDH) prevê como direito fundamental o direito a um processo em um prazo razoável<sup>135</sup>, regra esta lembrada, pelo autor Ignacio Díez-PICAZO, como uma hipótese típica do funcionamento anormal da Administração da Justiça (art. 121 da Constituição da Espanha), vez que o retardamento da prestação jurisdicional pode decorrer da inobservância dos prazos processuais<sup>136</sup>.

---

<sup>131</sup> Ibidem, p. 162. Para REBOLLO, a responsabilidade tratada no art. 121, quanto ao termo funcionamento anormal, abrange as hipóteses de mau funcionamento, não funcionamento ou funcionamento defeituoso, sendo este último elemento o mais ressaltado pelo autor, que consiste na “falta de diligencia funcional, dentro de cuyo supuesto hay que sustantivar con independencia, como el ejemplo paradigmático, el retraso, el hecho de que el servicio funciona pero lo hace tardíamente”(p. 159).

<sup>132</sup> CINTRA, A. C. de A.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R. **Teoria Geral do Processo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 323: “(...) são impróprios os prazos não preclusivos, conferidos ao juiz, aos auxiliares da Justiça, e, em princípio, ao Ministério Público no processo civil. Não havendo a preclusão, nem por isso deixam essas pessoas de ficar sujeitas a sanções de outra ordem, no caso de inobservância do prazo impróprio”.

<sup>133</sup> SILVA, O. A. B. da. **Curso de Processo Civil: processo de conhecimento**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, vol. I, p. 206.

<sup>134</sup> MARINONI, ob. cit., p. 114.

<sup>135</sup> Art. 6.1 da CEDH: “Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella.” (DÍEZ-PICAZO, ob. cit., p. 95)

<sup>136</sup> Idem.

De tão manifestas e insuportáveis as falhas na estrutura e no funcionamento da máquina judiciária brasileira, não é possível continuar se aceitando o descaso do Poder Público e deixar que os jurisdicionados sofram, ou veiam a sofrer, danos em seus direitos por conta da omissão estatal. A doutrina, diante dessa situação indignante, tem-se mostrado a favor da responsabilização do Estado, bem como explicitado alguns dos problemas que acometem nosso aparelho judiciário. Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella DI PIETRO elenca algumas questões problemáticas, na sua perspectiva, encontradas no Poder Judiciário, tais como o aumento no volume de trabalho; a maior complexidade na esfera de atuação jurisdicional, tendo em vista a amplitude dos direitos hoje tutelados (direitos individuais, sociais, coletivos); apego excessivo às regras procedimentais, em detrimento da proteção ao direito material; sobrecarga de processos iguais; excesso de garantias aos magistrados, que implicaria maior dificuldade em sua punição no caso de condutas ilícitas<sup>137</sup>.

Defendendo firmemente a responsabilidade estatal por danos decorrentes da morosidade do serviço judiciário, José Augusto DELGADO afirma não ser mais suportável tal situação, seja pela ineficiência dos serviços forenses, seja pela indolência dos magistrados, e reclama uma tomada de posição do Estado a fim de que ao menos sejam reparados os danos oriundos da demora na prestação jurisdicional<sup>138</sup>.

Note-se que, ademais de ser necessário se demonstrar a omissão ilícita do ente estatal (aplicação da responsabilidade subjetiva), no sentido de que o Estado tinha obrigação legal de agir (entregar satisfatoriamente a prestação jurisdicional), mas faltou com seu dever, é preciso ainda que a lesão seja efetivamente resultado do retardamento no provimento jurisdicional. Nesse sentido, prescreve Maria Emília Mendes ALCÂNTARA que:

Desnecessário dizer que não basta o retardamento na entrega da prestação jurisdicional, mas sim que essa demora seja causa direta dos danos patrimoniais àquele a quem o Estado estava obrigado a deferi-la. Há que se fazer prova efetiva do nexos causal existente entre a demora e o dano, de molde a que este só possa ter se verificado em

---

<sup>137</sup> DI PIETRO, **Responsabilidade...**, p. 95/96.

<sup>138</sup> DELGADO, ob. cit., p. 28.

virtude da morosidade do magistrado.<sup>139</sup>

Diante dessas considerações, reputamos ser necessário o reconhecimento da responsabilidade do Estado nos casos em que a demora na entrega da prestação jurisdicional lesar a esfera juridicamente protegida de terceiros, não obstante exigir tal matéria muita cautela no seu tratamento. O importante a se considerar nessa questão, consoante expõe Luiz Rodrigues WAMBIER, é que “a demora na prestação da tutela jurisdicional constitui-se, no mais das vezes, em causa de sensíveis danos ao cidadão; imaginar que, seja qual for a sua causa, possa resultar na irresponsabilidade do Estado é raciocínio que implica desconsiderar o preceito constitucional da ampla reparabilidade das lesões aos direitos dos cidadãos”.<sup>140</sup>

Uma vez aduzidos tais argumentos, na tentativa de se vislumbrar uma medida de defesa para o jurisdicionado lesado pelo atraso da Justiça, passar-se-á ao exame do tratamento jurisprudencial reservado ao tema, ainda não harmonizado com grande parte das manifestações doutrinárias.

---

<sup>139</sup> ALCÂNTARA, ob. cit., p. 48.

<sup>140</sup> WAMBIER, ob. cit., p. 41.

## 4 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

Se, por um lado, a doutrina tem se demonstrado bastante favorável à responsabilização do Estado por danos decorrentes da função jurisdicional, inclusive relativamente ao mau funcionamento da atividade judiciária, propiciadora da demora na entrega da prestação jurisdicional, de outro lado, a jurisprudência ainda resiste ao reconhecimento dessa pretensa responsabilidade estatal.

Nossos tribunais apenas têm concebido o dever indenizatório do Estado nas hipóteses expressamente previstas em lei<sup>141</sup>, não o admitindo em casos de negligência ou demora na prestação jurisdicional<sup>142</sup>. Nem mesmo o art. 133 do CPC é reconhecido como hipótese de responsabilidade estatal por atos jurisdicionais, pois a jurisprudência entende que tal dispositivo somente se reporta à responsabilidade pessoal e exclusiva do magistrado, desconsiderando o fato de este agir em nome do próprio Estado<sup>143</sup>.

Vê-se, assim, não se coadunarem os entendimentos doutrinário e jurisprudencial sobre o tema, em que pese serem facilmente refutáveis os argumentos expendidos pela jurisprudência a fim de se sustentar a imunidade do Poder Público, quais sejam, soberania do Poder Judiciário, coisa julgada e independência da magistratura. No dizer de Mário Moacyr PORTO, “há um manifesto descompasso entre os avanços da doutrina e da legislação e o iniludível misoneísmo dos nossos Tribunais de Justiça no que toca à responsabilidade do Estado por atos judiciais”<sup>144</sup>, embora a seguir o mesmo autor considere prudente esse entrave jurisprudencial.

---

<sup>141</sup> Tais hipóteses são apenas na esfera criminal: erro judiciário em condenação penal (art. 5.º, LXXV, CF, havendo previsão também na legislação infraconstitucional, art. 630, CPP) e reclusão do condenado além do tempo fixado na sentença (art. 5.º, LXXV, CF). A título de ilustração, tem-se o seguinte julgado: “Responsabilidade civil do Estado. O Estado não responde civilmente por ações ou omissões de magistrados no exercício de função jurisdicional, a não ser nas estritas hipóteses previstas na Constituição Federal ou quando haja procedimento doloso ou fraudulento de tais agentes da atividade estatal.” (TJSC - **Apelação Cível n.º 1999.004534-0, Rel. Des. João José Schaefer, julgado em 07/03/2002**)

<sup>142</sup> MODESTO, ob. cit., p. 293.

<sup>143</sup> Ibidem, p. 294.

<sup>144</sup> PORTO, ob. cit., p. 10.

A respeito da morosidade do aparelho judiciário, cumpre mencionar um julgado sempre citado pela doutrina, no qual, apesar de vencido, o então Ministro do Supremo Tribunal Federal, Aliomar Baleeiro, sustentou a responsabilidade do Estado pelos danos sucedidos do seu mau funcionamento. Assim argumentou o Min. Aliomar Baleeiro no Recurso Extraordinário nº 32.518, em 21/06/1966:

Dou provimento ao recurso, porque me parece subsistir, no caso, responsabilidade do Estado em não prover adequadamente o bom funcionamento da Justiça, ocasionado, por sua omissão de recursos materiais e pessoais adequados, os esforços ao pontual cumprimento dos deveres dos Juízes. Nem poderia ignorar essas dificuldades, porque, como consta das duas decisões contrárias ao recorrente, estando uma das comarcas acéfala, o que obrigou o Juiz a atendê-la, sem prejuízo de sua própria – ambas congestionadas de serviço – a Comissão de Disciplina declarou-se em regime de exceção, ampliando os prazos (*RDA* 90/141).<sup>145</sup>

Neste mesmo julgamento, também o Min. Adalício Nogueira defendeu a responsabilidade estatal pelo defeituoso funcionamento do serviço judiciário, nestes termos:

O Estado não acionou, convenientemente, a engrenagem do serviço público judiciário. Não proporcionou à parte a prestação jurisdicional, a que estava obrigado. Houve falta do serviço público.

Não preciso atingir as alturas do risco, que é o cimo culminante da doutrina objetiva, para decretar-lhe a responsabilidade. Basta-me invocar o princípio da culpa administrativa, ocorrente na espécie e que não se confunde com a culpa civil, porque procede, precisamente, do mau funcionamento de um serviço (*RF* 220/108, *RTJ* 38/195 e *RDA* 90/145-146).<sup>146</sup>

Flávio Queiroz B. CAVALCANTI cita ainda um acórdão do Tribunal de Alçada do Rio Grande do Sul, datado de 1974, no qual há também previsão da responsabilidade do Estado pela falha na atividade judiciária. Sinteticamente, consigna-se no referido julgado: “(...) *Em dois casos é admissível a responsabilidade do Estado, por atos judiciais (...) e b) quando ocorre culpa objetiva do serviço judiciário, não imputáveis aos magistrados, mas à inércia, negligência, desordem na manutenção dos serviços públicos de justiça*” (Ac. unâm. da 2ª Câm. do TA-RS, de 1974, na apel. 8.716, Rel. Juiz Alfredo Zimmer, Julgs. do

<sup>145</sup> DELGADO, ob. cit., p. 24.

<sup>146</sup> DERGINT, ob. cit., p. 229.

TA-RS, vol. 17, p. 168).<sup>147</sup>

Como se observa, são escassas as manifestações jurisprudenciais a favor da responsabilização estatal em matéria de serviço judiciário lento e defeituoso (retardador da entrega da prestação jurisdicional, em prejuízo do particular), o que demonstra prevalecer na jurisprudência pátria a tese da irresponsabilidade. Com efeito, em julgado mais recente, atestou o Supremo Tribunal Federal estar consagrado o entendimento de que a responsabilidade do Estado, na esfera da atuação jurisdicional, ocorre somente nos casos de expressa previsão legal<sup>148</sup>.

Os tribunais brasileiros apenas têm se pronunciado, nesse âmbito, sobre outros temas, tais como erro judiciário e danos morais, consoante os seguintes julgados:

Responsabilidade civil do Estado. Art. 37, § 6º da CF/88. Verdadeiro acusado em processo criminal que fez uso dos documentos do autor. Responde objetivamente o Estado por negligência de seus agentes, que não tomaram as providências necessárias, gerando a privação de liberdade do autor por 37 dias, situação que poderia ter sido evitada por simples exame datiloscópico no momento das identificações. Erro corrigido somente com revisão criminal. Afastamento da alegação de responsabilidade exclusiva de terceiro (verdadeiro acusado), pois o maior cuidado na conferência dos dados fornecido pelo real acusado, impediria o constrangimento sofrido pelo autor. Sentença confirmada em reexame necessário. Apelação improvida. (TJRS – **Apelação e reexame necessário nº 70001782796 – 6º Câmara Cível, Rel. Des. Cacildo de Andrade Xavier, julgado em 05/06/2001**).<sup>149</sup>

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. PRISÃO ILEGAL. DANOS MORAIS.

1. O Estado está obrigado a indenizar o particular quando, por atuação dos seus agentes, pratica contra o mesmo prisão ilegal.
2. Em caso de prisão indevida, o fundamento indenizatório da responsabilidade do Estado deve ser focado sobre o prisma de que a entidade estatal assume o dever de respeitar, integralmente, os direitos subjetivos constitucionais assegurados ao cidadão,

<sup>147</sup> CAVALCANTI, ob. cit., p. 111.

<sup>148</sup> RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. ATO DO PODER JUDICIÁRIO. O princípio da responsabilidade objetiva do Estado não se aplica aos atos do Poder Judiciário, salvo os casos expressamente declarados em lei. Orientação assentada na Jurisprudência do STF. Recurso conhecido e provido. ( **STF – RE 219117/PR, Rel. Min. Ilmar Galvão, 1ª Turma, DJ 29/10/99**)

<sup>149</sup> Sobre a mesma matéria, cumpre ainda citar: RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA – ESTADO – SENTENÇA INJUSTA – ERRO JUDICIÁRIO – PROCESSUAL – FATO CONSTITUTIVO DO DIREITO – CPC, ART. 333, I. “*O Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença*” (CF, art. 5º, LXXV). A sentença injusta – e a conseqüente absolvição do réu – não caracteriza, por si só, *erro judiciário*. Cumpre ao autor provar o fato constitutivo de seu direito (CPC, art. 133, I); *in casu*, que a sua prisão decorreu de concussão ou dolo. (TJSC – **Apelação Cível n.º 1998.012020-9, Rel. Des. Newton Trisotto, julgado em 13/12/2001**)

especialmente, o de ir e vir.

3. O Estado, ao prender indevidamente o indivíduo, atenta contra os direitos humanos e provoca dano moral ao paciente, com reflexos em sua atividades profissionais e sociais.

4. A indenização por danos morais é uma recompensa pelo sofrimento vivenciado pelo cidadão, ao ver, publicamente, a sua honra atingida e o seu direito de locomoção sacrificado. (STJ – RESP 220982/RS, Rel. Min. José Delgado, 1ª Turma, DJ 03/04/2000)<sup>150</sup>

Não há como deixar de se criticar a postura um tanto restrita adotada por nossos tribunais, em vista de todos os argumentos expendidos no desenvolvimento deste trabalho. Se são atribuições do Poder Judiciário, além de dirimir conflitos, aplicando contenciosamente a lei, tutelar direitos constitucionalmente assegurados e garantir um Estado Democrático de Direito<sup>151</sup>, já é tempo de se reconhecer a responsabilidade estatal nos moldes ora contemplados. Ademais, se admitida e aplicada, serviria para pressionar o Estado no seu dever de evitar e sanar as falhas no funcionamento da Justiça. Enquanto isso não ocorre, propõe-se um instrumento juridicamente válido, legitimado pelo direito de ação, para defesa dos jurisdicionados porventura lesados, desde que o sistema da responsabilidade configura uma garantia aos cidadãos frente ao amplo poder exercido pelo ente estatal.

---

<sup>150</sup> Conferir ainda: DANOS MORAIS – PRISÃO ILEGAL – RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO – CONDENAÇÃO INARREDÁVEL. Há dano moral quando o ato ocasiona constrangimento atingindo a reputação e a consideração social. Enquadra-se nessa hipótese o cidadão preso ilegal, ainda que para averiguações, pois isso, além das hipóteses aludidas, atenta contra os direitos humanos. (TJSC – Apelação Cível n.º 99.003241-8, Rel. Francisco Oliveira Filho, julgado em 03/05/2001)

<sup>151</sup> FACHIN, Z. *Responsabilidade patrimonial do Estado por ato jurisdicional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 154/158.

## CONCLUSÃO

1. Emprega-se, comumente, a expressão *responsabilidade da Administração Pública* para se referir, na realidade, à responsabilidade estatal. Entretanto, considerando que somente o Estado é pessoa jurídica, imputando-se a ele a obrigação de ressarcimento, parece mais adequado simplesmente se nominar como *responsabilidade do Estado*. Além do mais, a Administração é apenas uma das esferas de atuação do Estado, cujo poder é uno e indivisível, sendo injustificável a sua distinção, para efeitos de responsabilidade, relativamente às funções legislativa e judiciária.

2. A partir da noção de Estado de Direito, a responsabilidade do ente estatal resta inafastável, pois o Poder Público não se sobrepõe ao ordenamento jurídico, mas a ele se submete, assim como ocorre com as demais pessoas jurídicas de direito público ou privado. Nessa perspectiva, não se explica a tese de que o Estado somente responde por danos causados na esfera administrativa, sendo passível de fortes contestações sua imunidade no exercício da atividade jurisdicional e, conseqüentemente, na hipótese de funcionamento defeituoso da máquina judiciária.

3. O processo evolutivo da responsabilidade estatal iniciou-se com o fim dos Estados absolutistas, nos quais vigorava um regime de irresponsabilidade. Inicialmente, surgiram teorias com base no direito civil, pautadas nas noções de atos de império e de gestão, desenvolvendo-se, mais tarde, teorias publicistas, notoriamente a teoria da “culpa anônima”, “culpa do serviço” ou ainda *faute du service*, e a teoria do risco administrativo, de cunho objetivista. Na atualidade, a maioria dos países tem admitido a responsabilidade estatal, inclusive Estados Unidos e Inglaterra, os quais apenas recepcionaram o instituto da responsabilidade no século XX, década de 40.

4. As principais teorias explicativas do tema são, efetivamente, aquelas concernentes à responsabilidade subjetiva (culpa do serviço) e à objetiva (risco administrativo), ainda aplicáveis no sistema jurídico brasileiro. Baseia-se a primeira teoria no funcionamento defeituoso do serviço, ocasionando danos a terceiros em razão da ausência do serviço, mau funcionamento, ou atraso na prestação. Trata-se

de “culpa anônima” por ser desnecessária a demonstração de culpa pessoal de um agente público. Quanto à teoria da responsabilidade objetiva, surge o dever indenizatório do Estado uma vez comprovado o nexo de causalidade entre seu comportamento e a lesão produzida, prescindindo-se da apreciação de elementos subjetivos como o dolo ou a culpa. Para que o dano seja indenizável, é necessário que seja certo e jurídico, isto é, não meramente econômico, além de se exigir, na hipótese de responsabilidade objetiva por ato lícito, a anormalidade e especialidade do dano.

5. Embora a Constituição de 1988 recepcione, para a responsabilização do ente estatal, a forma objetiva, e mencione a necessidade de dolo ou culpa apenas para fins de responsabilidade pessoal dos agentes públicos, é ainda admissível e aplicável a modalidade subjetiva, baseada na *faute du service*. Isso porque, nos casos de conduta omissiva, somente se verificará o dever reparatório se o Estado violar uma regra legal exigente de sua ação, pois, uma vez cumprido seu dever de agir, evitar-se-ia o evento lesivo.

6. Traçadas essas considerações, reitera-se a admissibilidade da responsabilidade estatal no exercício da função jurisdicional, inclusive tendo-se como fundamento os princípios da legalidade e igualdade perante os encargos públicos, afora serem despropositados os argumentos em prol da imunidade do Estado-juiz, quais sejam, soberania do Poder Judiciário, incontestabilidade da coisa julgada, independência da magistratura, falibilidade dos juízes e ausência de texto expresso em lei. Outrossim, tais argumentos não têm qualquer razoabilidade em se tratando de falhas na atividade judiciária, ensejadoras da demora na prestação jurisdicional, pois cabe ao ente estatal, indiscutivelmente, desempenhar de forma satisfatória e eficiente a função jurisdicional.

7. Para se reforçar a tese da responsabilidade do Estado-juiz, a atividade jurisdicional é entendida muitas vezes como serviço público, este concebido de forma ampla, ou seja, abrangendo toda e qualquer ocupação estatal dirigida aos fins públicos. Contudo, uma vez adotado o conceito restrito de serviço público, resta impossível se manter nessa noção a atividade jurisdicional, o que não implica concluir pela irresponsabilidade do Poder Público, porquanto se trata de uma função

estatal, representativa da soberania do Estado ao lado das funções executiva e legislativa.

8. O atraso na entrega do provimento jurisdicional, quando decorrente de falhas na estrutura e funcionamento do aparelho judiciário, cai na hipótese de responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado tem o dever de prover satisfatoriamente o serviço judiciário, eventuais deficiências a ele atribuíveis – excluindo-se, portanto, aquelas ocasionadas pelas partes ou por força maior – significam uma omissão antijurídica, vale dizer, contrária à obrigação legal de agir.

9. Não obstante a doutrina se manifeste favoravelmente à responsabilização estatal, motivada inclusive pela situação problemática do aparelho judiciário brasileiro, esse entendimento não encontra, ainda, respaldo na jurisprudência, que insiste em apenas admiti-la nas hipóteses de expressa previsão legal, como o art. 5º, LXXV da Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR JÚNIOR, R. R. de. A responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional no Brasil. **AJURIS**, Porto Alegre, n.º 59, p. 05/44, nov/1993.

ALCÂNTARA, M. E. M. **Responsabilidade do Estado por atos Legislativos e Jurisdicionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

BIELSA, R. **Derecho Administrativo**. 5. Ed. Buenos Aires: Roque Depalma, 1955, t. I.

CANOTILHO, J. J. G. **O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos**. Coimbra: Livraria Almedina, s/d.

CASSAGNE, J. C. **Derecho Administrativo**. 4. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1993.

CAVALCANTI, F. de Q. B. Responsabilidade do Estado pelo mau funcionamento da Justiça. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n.º 116, p. 107/114, out/dez, 1992.

CINTRA, A. C. de A.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R. **Teoria Geral do Processo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

COTRIM NETO, A. B. Da responsabilidade do Estado por atos do juiz em face da Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n.º 118, p. 85/110, abril/jun, 1993.

COUTO E SILVA, A. do. A responsabilidade extracontratual do Estado no direito brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n.º 202, p. 19/40, out/dez, 1995.

CRETELLA JUNIOR, J. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999.

DELGADO, J. A. Responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional. **AJURIS**, Porto Alegre, n.º 29, p.17/29, nov/1983.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. Responsabilidade do Estado por atos jurisdicionais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n.º 198, p. 85/96, out/dez, 1994.

DÍEZ-PICAZO, I. **Poder Judicial y responsabilidad**. Madrid: LaLey, 1990.

FACHIN, Z. **Responsabilidade patrimonial do Estado por ato jurisdicional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

JÈZE, G. **Principios generales del derecho administrativo**. Buenos Aires: Depalma, 1949.

JUSTEN FILHO, M. **Concessões de serviços públicos**. São Paulo: Dialética, 1997.

LENS, C. E. T. F. Responsabilidade do Estado por atos judiciais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n.º 210, p. 147/158, out/dez, 1997.

MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C. **Manual do processo de conhecimento: a tutela jurisdicional através do processo de conhecimento**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, O. A. B. de. **Princípios gerais de direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

MODESTO, P. Responsabilidade do Estado pela demora na prestação jurisdicional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n.º 227, p. 291/308, jan/mar,

2002.

NASCIMENTO, T. M. C. do. **Responsabilidade civil do Estado**. Rio de Janeiro: Aide Ed., 1995.

PORTO, M. M. Responsabilidade do Estado pelos atos dos seus juízes. **Revista dos Tribunais**, vol. 563, p. 09/14, set. 1982.

REBOLLO, L. M. **Jueces y responsabilidad del Estado**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

RIVERO, J. **Direito Administrativo**. Tradução de Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Livraria Almeida, 1981.

SAAD, R. M. **O ato ilícito e a responsabilidade civil do Estado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1994.

SÉ, J. S. Responsabilidade civil do Estado-Juiz. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n.º 82, p. 132/140, abr/jun, 1987.

SILVA FILHO, A. M. da. Juízes irresponsáveis? Uma indagação sempre presente. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 674, p. 70/79, dez/1991.

SILVA, F. F. M. da. Atos jurisdicionais ensejadores da responsabilidade estatal. In **Estudos de Direito Administrativo em homenagem ao Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello**. São Paulo: Max Limonad, 1996.

SILVA, J. C. **A responsabilidade do Estado por atos judiciários e legislativos**. São Paulo: Saraiva, 1985.

SILVA, O. A. B. da. **Curso de Processo Civil: processo de conhecimento**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, v. I.

WAMBIER, L. R. A responsabilidade civil do Estado decorrente dos atos jurisdicionais. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 633, p. 34/42, jul/1988.