

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS

CELERIDADE PROCESSUAL NA REFORMA DO JUDICIÁRIO E A POSSÍVEL
RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO EM RAZÃO DA DEMORA NA PRESTAÇÃO
JURISDICIONAL

EDUARDO FONSECA PASSOS DE PINHO

RIO DE JANEIRO

2008

EDUARDO FONSECA PASSOS DE PINHO

CELERIDADE PROCESSUAL NA REFORMA DO JUDICIÁRIO E A POSSÍVEL
RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO EM RAZÃO DA DEMORA NA PRESTAÇÃO
JURISDICIONAL

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade Federal
do Rio de Janeiro, como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientação: Professor Carlos Alberto Abreu

RIO DE JANEIRO

2008

EDUARDO FONSECA PASSOS DE PINHO

De Pinho, Eduardo Fonseca Passos.

Celeridade processual na Reforma do Judiciário e a possível responsabilização do Estado em razão da demora da prestação jurisdicional / Eduardo Fonseca Passos de Pinho. – 2008.

64 f.

Orientador: Carlos Alberto Abreu.

Monografia (graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Faculdade de Direito.

Bibliografia: f. 62-64.

1. Reforma do Judiciário - Monografias. 2. Celeridade Processual. I. Abreu, Carlos Alberto. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 341.46

EDUARDO FONSECA PASSOS DE PINHO

CELERIDADE PROCESSUAL NA REFORMA DO JUDICIÁRIO E A POSSÍVEL
RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO EM RAZÃO DA DEMORA NA PRESTAÇÃO
JURISDICIONAL

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade Federal
do Rio de Janeiro, como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Data de aprovação: ____/ ____/ ____

Banca Examinadora:

Dedico este trabalho a todo cidadão que possa ajudar o instituto da Celeridade Processual, por sofrer com a demora de uma tramitação processual defeituosa e uma prestação jurisdicional mal oferecida, capaz de lesar inúmeros direitos.

Agradeço ao meu avô, José Joaquim da Fonseca Passos, por ter sido, além de um bom amigo em todos os momentos difíceis, também um bom orientador.

Agradeço ao meu orientador, professor Carlos Alberto Abreu, por, além de ter sido um bom orientador, ter ajudado nos momentos difíceis.

Agradeço à minha família e amigos, pelo apoio sem o qual este trabalho não estaria aqui, e nem o seu autor.

E por fim, mas não menos importante, agradeço a Marcela por toda a ajuda prestada, indicativa de uma verdadeira amizade!

RESUMO

DE PINHO, E. F. P., *Celeridade processual na Reforma do Judiciário e a possível responsabilização do Estado em razão da demora na prestação jurisdicional*, 2008, 64 f., Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

Trata o presente trabalho do estudo da Reforma do Judiciário, mais precisamente do direito fundamental de Celeridade Processual, imposto pela Emenda Constitucional nº. 45 de 2004, que visa dar uma tramitação mais ágil aos processos judiciais e administrativos. Posteriormente, o trabalho se ocupa de verificar o histórico dessa garantia no direito brasileiro e sua evolução ao longo do tempo, até que pudesse ser implementada no ordenamento jurídico pátrio, por meio da supracitada emenda. Aponta-se o alcance da referida norma, sua natureza, além do seu campo de incidência, informações necessárias para que se possa ter a exata noção da amplitude e importância desse instituto para o processo civil brasileiro e para o direito, como um todo. Assim, após uma análise histórica e sistêmica acerca desta garantia fundamental inserida no texto constitucional, é estudada ainda a possibilidade de uma responsabilização do Estado para com a pessoa que tem esse direito fundamental desrespeitado, ou seja, aquele indivíduo que pleiteia há anos na Justiça um direito seu, mas a prestação jurisdicional que o mesmo tem direito não lhe é prestada. Por fim, são expostas as idéias e conclusões sobre o aludido estudo, indicando se o mesmo pode ou não ser considerado uma vitória do jurisdicionado e se, de fato, representa uma mudança de ideologia do Poder Judiciário, a fim de que a Justiça brasileira possa ser questão de orgulho da sociedade, tendo esta a certeza de que se precisar recorrer àquela, prontamente e em um tempo razoável, terá uma resposta coerente.

PALAVRAS CHAVE: CELERIDADE PROCESSUAL; REFORMA DO JUDICIÁRIO; RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.

ABSTRACT

This present study is about the Reform of the Judicial, more precisely of the basic right of Processual Celerity, imposed by the Constitutional Correction n°. 45 of 2004, what search to give a more agility to the judicial and administrative processes. Subsequently, the work is occupied of checking the historical of this guarantee in the Brazilian right and sweats evolution along the time, until it could be implemented in the legal native system, through the foregoing correction. It points out the scope of this rule, its nature, beyond the scope of their impact, information necessary to take the exact notion of the magnitude and importance of this institute civil proceedings for the Brazilian and to the right, as a whole. So, after analyzing historical and systemic about this fundamental guarantee inserted into the constitutional text, there is still considered the possibility of holding the state to the person who has this basic right disregarded, in other words, that individual whom it pleads there are years in the Justice a right of his, but the provision court that it is entitled it is not provided. Finally, the ideas and conclusions are exposed on the alluded study, indicating if the same thing can or be considered a victory of the citizen and if, in fact, it represents a change of ideology of the Judiciary, so that the Brazilian Justice can be a question of pride of the society, having this the certainty of which it will be needed to resort to that, promptly and in a reasonable time, it will have a coherent answer.

KEY WORDS: PROCESSUAL CELERITY – JUDICIAL REFORM – CIVIL RESPONSIBILITY OF THE STATE

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. HISTÓRICO	13
2.1. Direitos Correlatos na Constituição antes da Reforma	16
2.1.1. Direito de Acesso à Justiça	16
2.1.2. Garantia do Devido Processo Legal	18
2.2. Convenção Americana sobre Direitos Humanos	20
3. REFORMA DO JUDICIÁRIO E A CELERIDADE PROCESSUAL	23
3.1. A Norma do Inciso LXXVIII	23
3.1.1. Abrangência da norma.....	23
3.1.2. Incidência da norma.....	25
3.1.3. Natureza Jurídica da norma: Norma Programática	27
3.1.4. Eficiência da norma.....	30
3.2. Alterações no Ordenamento Jurídico	35
3.2.1. Principais leis fruto da Reforma.....	35
3.2.2. Alterações Significantes da Própria Reforma	38
4. POSSÍVEL RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO	47
4.1. Discussão no âmbito doutrinário	47
4.2. Discussão no âmbito jurisprudencial	50
5. CONCLUSÃO	54
REFERÊNCIAS.....	62

1. INTRODUÇÃO

O tema a ser discutido e pesquisado nesta monografia é referente à questão da *Celeridade processual na Reforma do Judiciário e a possível Responsabilização do Estado em razão de demora na prestação jurisdicional*.

A reforma do Judiciário se anunciou como proclamadora de novos tempos. A Emenda Constitucional nº. 45 de 2004, depois de mais de 10 anos de discussão, foi aprovada pelo Congresso Nacional e publicada no Diário Oficial, no dia 31 de dezembro de 2004, com o objetivo de reformar o Poder Judiciário, garantindo uma Justiça mais rápida.

Nesse contexto, com o surgimento da aludida Emenda Constitucional, uma importante alteração constitucional que reflete diretamente no processo civil brasileiro ocorreu, qual seja a inclusão do inciso LXXVIII ao artigo 5º da Constituição Federal de 1988, que, passou a prever, expressamente, o princípio da razoável duração do processo ou tempestividade da prestação jurisdicional entre os direitos fundamentais previstos na Carta Magna.

Sabe-se que o direito a uma ordem jurídica justa, como preceito fundamental, já se encontrava, implicitamente, inserido no artigo 5º, XXXV da Lei Maior (garantidor do livre acesso ao Judiciário).

Além do mais, a prestação jurisdicional efetiva e em tempo razoável já se encontra expressamente prevista entre os direitos fundamentais do ser humano, no art. 8º, inciso I da Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de São José da Costa Rica, do qual o Brasil é signatário (é oportuno lembrar que o referido Pacto foi incorporado ao nosso ordenamento pela publicação do Decreto 678 de 06 de novembro de 1992), na medida em que tal dispositivo estabelece que:

Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por Juiz ou Tribunal competente, independentemente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

Nesse sentido, o novo princípio estampado no art.5º, LXXVIII da Constituição, em que pese sua relevância para o propósito de embasar expressamente uma reformulação do direito processual civil brasileiro, já se encontrava implícito na garantia de acesso ao Judiciário.

Incontroverso também que o acesso a uma ordem jurídica justa traz implícita a idéia de razoável duração do processo, ou seja, de celeridade processual, pois por se tratar de direito fundamental, alocado entre elementos limitativos positivos da Constituição, desde sempre, traz consigo a idéia de que tal instrumento estatal deverá ser utilizado dentro de certa razoabilidade, inclusive, temporal.

O tema a ser discutido nesta monografia se justifica pela sua importância tanto na esfera judicial quanto fora dela. A demora da prestação jurisdicional, sem dúvidas, é algo que incomoda os operadores do direito e os administrados, ou seja, quem deveria receber uma prestação jurisdicional ágil, mas não recebe.

Sobre o tema, bem salienta José Carlos Barbosa Moreira:

Hoje, a preocupação quase obsessiva é com a rapidez, como se esse fosse o único ponto digno de atenção em matéria de melhora na justiça. A meu ver não é. Entretanto, ele ocupa uma posição central que, repito, quase qualificaria de obsessiva, como se vê não apenas pela Emenda, mas também pelo teor de inúmeros projetos de lei que têm sido apreciados pelo Congresso Nacional ou que estão a ele submetidos à apreciação, pois lá tramitam cerca de duas dezenas de projetos de reforma do Código de Processo Civil. Quase todos esses projetos são orientados pelo propósito de acelerar o ritmo dos processos.¹

A demora gera insegurança para a sociedade e dúvida quanto à efetivação de solução de seus conflitos, de suas lides, sintomas de uma justiça fragilizada e desacreditada. Desse modo, percebe-se que é de grande relevância a discussão do tema.

Embora a norma que verse sobre a celeridade processual seja de grande importância para o nosso ordenamento jurídico, a mesma é programática (idealista), revelando uma finalidade, cuja realização dependerá da existência de certos mecanismos para proporcionar a celeridade dos atos processuais, alcançando assim, a razoável duração do processo.

De fato, a solução de problemas como a morosidade processual depende de diversos fatores, que ensejam uma maior e mais ampla reformulação da legislação processual, fazendo com que a tramitação dos processos ocorra com maior agilidade. A intenção da Reforma do Judiciário, com a Emenda Constitucional nº. 45 de 2004, de reformular o sistema vigente e buscar soluções para problemas como a demora na prestação jurisdicional, de fato, representa uma significativa evolução do direito processual civil brasileiro.

¹ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Reflexos da Emenda Constitucional nº. 45 de 2004 no Processo Civil – Rio de Janeiro. Revista da EMERJ – Vol. 8, nº. 32. 2005, p. 41.

Entretanto, ela, por si só, não é capaz de obter os resultados pretendidos, embora a própria Reforma do Judiciário já tenha trazido alguns instrumentos que ajudam a deixar o processo mais célere.

Necessita-se, desse modo, de diversos outros meios para se chegar onde se almeja, uma vez que as mudanças oriundas da supracitada Reforma, não são, isoladamente, suficientes para atingir os objetivos desejados.

É sabido que quando uma norma é meramente programática, há a imperiosa necessidade de o legislador infraconstitucional editar leis complementares (não necessariamente tecnicamente complementares, mas sim leis que complementam a intenção do constituinte), que visam atender a sua efetivação.

Com o escopo de promover esses meios capazes de propiciar a celeridade dos atos processuais e, em via de consequência, atender aos princípios do acesso a uma ordem jurídica justa e da razoável duração do processo, o sistema processual civil passa por um momento de providencial inflação legislativa, que culminou na edição das recentes leis 11.187/05, 11.232/05, 11.276/06, 11.277/06, 11.280/06, 11.341/06, 11.382/06, 11.417/06, 11.418/06, 11.419/06, 11.441/07, dentre outras que virão.

Percebe-se, portanto, que o legislador, entendendo que as leis que regulavam o andamento regular do processo eram prejudiciais ao seu rápido desenvolvimento, decidiu corrigir certas imperfeições a fim de promover uma justiça mais célere.

Alguns Tribunais promoveram determinadas mudanças em função do que dispõe o art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal e suas posteriores leis, como é o caso do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que a partir das estatísticas levantadas, tem conseguido julgar seus processos, em sua maioria, em um tempo, no mínimo, razoável.²

Com o presente estudo, busca-se averiguar se a maior agilidade do processo gerará uma melhor distribuição da justiça para os cidadãos e se essa rapidez resultará no fim de possíveis injustiças causadas pela morosidade processual.

Sendo assim, é importante verificar e pesquisar quais são os possíveis meios, ferramentas que podem ser utilizadas pelo poder legislativo, e até mesmo pelo poder

² PEREIRA, Áurea Pimentel. A reforma da justiça na Emenda Constitucional 45/2004. Rio de Janeiro. Renovar. 2006, p. 46.

judiciário para diminuir a demora da prestação da atividade judiciária, com o objetivo de fazer com que a Justiça brasileira possa passar segurança e confiança para quem dela tanto precisa.

Os objetivos desta pesquisa são, portanto, analisar o conceito de “tempo razoável” e se os meios criados pelo legislador para a rápida prestação da jurisdição estão sendo bem realizados. De nada adianta criar um instituto que vise viabilizar um determinado procedimento se tal instituto é puramente programático, utópico e indefinido.

Ressalta-se que é indubitável que cada caso concreto tem suas próprias peculiaridades que devem ser percebidas, sendo impossível se estabelecer um limite de prazo para a duração razoável de todos os processos.

No entanto, embora não se possa fixar limites, pode-se dizer que a razoável duração do processo seria o tempo suficiente para a adequada instrução processual e segura decisão do litígio, sendo hábil a prevenir os danos derivados da lentidão e prestar efetivamente a função jurisdicional do Estado. Em outras palavras, é o tempo prudente e justo para que a prestação jurisdicional renda a eficácia esperada.

Além dos objetivos supracitados, outra finalidade de tal estudo é a de verificar se há possibilidade de conciliar a celeridade processual que se busca com a devida segurança jurídica e eficiência da prestação jurisdicional. Incontroverso que tal combinação não é das mais fáceis de conseguir realizar, por isso, é importante analisar se as decisões céleres podem ser justas e se as justas podem ser céleres.

Ou seja, de nada adianta tornar a prestação da justiça menos morosa se esse objetivo irá resultar em uma supressão de outras garantias constitucionais previstas no texto da Constituição Federal de 1988, tais como a ampla defesa e o contraditório.

Por outro turno, a pesquisa tem como finalidade verificar se a demora da prestação jurisdicional é motivo que enseja a responsabilidade civil do Estado e, se for, se esta responsabilização do Estado está sendo concretizada, isto é, se aqueles que foram prejudicados por uma jurisdição morosa estão tendo o seu direito de indenização reconhecido.

Sabe-se que a responsabilidade do Estado por ato judicial até a Emenda Constitucional nº. de 45 de 2004 decorria de duas hipóteses, quais sejam o erro judiciário (imputar o fato a pessoa diferente) e o tempo superior ao fixado em sentença penal condenatória irrecorrível, hipóteses estas previstas no art. 5º, LXXV, da Constituição Federal.

Para grande parte da doutrina, entretanto, após a promulgação da Emenda Constitucional de nº. 45, teria surgido uma nova hipótese de responsabilidade civil do Estado por ato judicial, qual seja a não observância do art. 5º, LXXVIII.

Portanto, esses e outros são os aspectos que serão discutidos ao longo dessa pesquisa, que irá buscar desvendar as dúvidas ainda frequentes sobre esse instituto da celeridade processual, expressamente trazido pela Reforma do Judiciário, através da Emenda Constitucional nº. 45 de 2004.

Além disso, ao longo desse estudo será possível fazer uma análise se a Celeridade Processual que tanto se almeja e que veio expressamente prevista nesta Reforma tem o condão de resolver os problemas da morosidade da Justiça brasileira.

2. HISTÓRICO:

Nas antigas civilizações não havia a idéia de repartição de poderes que há hoje. A consequência lógica disto era a concentração de todos os poderes nas mãos de uma só pessoa: o príncipe.

Este tinha a tríplice missão de legislar, administrar e aplicar as leis através dos julgamentos dos casos concretos.

O poder de julgar na Roma antiga era exercido pelos reis e depois pelos cônsules, a depender do valor e da natureza das causas em discussão. Aos últimos cabia nomear os juizes, os quais, todavia, só podiam decidir questões de fato. A missão imposta e confiada aos juizes era, portanto, limitada, na medida em que tenham como única função dizer a lei que incidia em cada caso concreto.³

Montesquieu e Locke foram os primeiros pensadores que trouxeram a idéia de tripartição dos poderes, ou seja, dividir os poderes em diferentes órgãos do Estado, desconcentrando as forças do príncipe e extinguindo a acumulação dos três poderes na mão de uma mesma pessoa. (L'Esprit des Lois – Livro XI, Capítulo VI).

A tripartição dos poderes, portanto, primava pela divisão das funções do Estado, com a atribuição de competência dos referidos poderes – legislativo, executivo e judiciário – a diferentes órgãos estatais.

É importante registrar que no Brasil ocorreu uma situação, no mínimo, curiosa. Além da tradicional tripartição dos poderes, a Constituição do Império datada de 1824 adotou mais um poder, qual seja, o poder moderador, que segundo o art. 98 da referida Carta, seria exercido pelo Imperador, se e quando necessário, para assegurar a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes.

Esse poder era um poder pessoal e privativo do imperador, assessorado por um Conselho de Estado, no qual ele conseguia controlar, de certa maneira, os outros três poderes.

Percebe-se, portanto, que apesar de se dividir o poder em diferentes órgãos estatais, no Brasil, ainda havia resquícios frutos das antigas civilizações, em que não havia a idéia de repartição de poderes, fazendo com que continuasse a haver, de certo modo, concentração de todos os poderes nas mãos de uma só pessoa: o imperador.

³ Ibid. p. 11.

Nas Constituições seguintes do nosso país (1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1988) – a exceção da Constituição de 1937, editada na vigência do regime autoritário –, o princípio da tripartição dos poderes foi invariavelmente consagrado, proclamando-s independentes, autônomos e harmônicos entre si.

É importante citar que, a partir da Constituição da República, foram reconhecidas aos membros do Poder Judiciário as garantias da vitaliciedade e irredutibilidade de vencimentos, que hoje estão previstas no art. 95 da Constituição Federal de 1988.

A independência do magistrado é aquele atributo maior, que de um julgador pode ser exigido, constituindo-se verdadeira garantia para os jurisdicionados.

No período de desordem política, contudo, que perdurou enquanto o país foi submetido ao regime ditatorial, os membros do judiciário tiveram o exercício de suas garantias constitucionais suspenso.

A Constituição Federal de 1988 teve, então, o talento de restaurar no país o Estado Democrático de Direito e com ele o exercício dos direitos e garantias anteriormente suspensos.

No entanto, o sistema constitucional brasileiro já vinha há muito tempo revelando a imperiosa necessidade de sofrer marcantes alterações que pudessem tornar o acesso à justiça e o trabalho prestado pelo Poder Judiciário mais eficiente, acima de tudo, menos burocrático e moroso.

A primeira das tentativas de mudança ocorreu com a Emenda Constitucional nº. 7 da Constituição anterior, a Constituição de 1967. No entanto, nenhum efeito foi sentido na independência e rapidez da atividade judicante.

Uma segunda tentativa veio justamente com o advento da Constituição Federal de 1988, que apesar de conter normas definidoras de direitos, pouco se percebeu na prática uma evolução na prestação jurisdicional.

De lá pra cá muitas Emendas modificaram a atual Constituição, que neste ano completou seus vinte anos, mas somente em 2004 a Reforma do Judiciário se pronunciou, trazendo a esperança de transformar de uma vez por todas a nossa jurisdição em uma jurisdição eficiente.

Mais de uma década após a promulgação da Constituição Federal de 1988 – para ser mais exato, dezesseis anos após o advento da Constituição vigente – o poder constituinte,

finalmente, aprovou a Emenda Constitucional nº. 45 de 2004, que reformulou diversas matérias que formam a estrutura do Poder Judiciário, como um todo.

A verdade é que a celeridade processual tem sido objetivo de difícil consecução. Muitos fatores ajudam a tornar esse quadro, pelo qual passa o Poder Judiciário brasileiro, cada vez pior, sendo possível citar o assombroso volume de trabalho destinado aos tribunais e juizes, o número insuficiente destes, uma infra-estrutura cartorária deficiente, aliada à precária postulação jurisdicional e ao excesso de privilégios processuais aos entes públicos e abusos processuais da advocacia pública.⁴

Quanto à insuficiência numérica de juizes, o eminente professor Leonardo Greco faz importante comentário:

Sou capaz de admitir que se o Brasil tivesse mais juizes o judiciário seria mais eficiente. Entretanto, qual é o número ideal? Ninguém é capaz de apontar. Fazem-se comparações com outros países em função do número de habitantes, mas me parece que esse critério não é o melhor, porque o que interessa é o número de causas e não o número de pessoas e ninguém é capaz de dizer quantos juizes seriam necessários para atender à demanda de solução de litígios existentes no Brasil.⁵

O eminente autor, ainda em relação ao problema do número insuficiente de juizes, faz relevante ressalva, quando aduz que: “Por outro lado, juizes são funcionários caros e o Brasil é um País pobre. E, por fim, se já concordamos que é preciso melhorar a qualificação dos juizes, como multiplicar o seu número sem prejudicar a qualidade?”⁶

Percebe-se, portanto, que a mazela da prestação jurisdicional não é afetada apenas por um sintoma, mas sim por muitos deles.

Dessa forma, o legislador constituinte se viu obrigado a fazer alguma coisa para mudar esta situação e tornar a distribuição da justiça mais ágil, tentando resolver de uma vez por todas com esse problema crônico que assola a justiça brasileira.

Portanto, é esse o cenário que cerca a Reforma do Judiciário – Emenda Constitucional nº. 45 – e suas conseqüentes alterações para o Poder Judiciário brasileiro.

⁴ FIGUEIREDO NETO, Diogo de. Reformas e Poder Judiciário. Revista Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro. 1999, p. 81.

⁵ GRECO, Leonardo. Reforma do Poder Judiciário e o acesso à justiça. Revista Dialética de Direito Processual. São Paulo, nº. 27. 2005, p. 72.

⁶ Loc. Cit.

2.1. Direitos Correlatos na Constituição antes da Reforma:

Realmente, a Reforma do Judiciário, implementada pela Emenda Constitucional nº. 45 de 2004, tornou a Celeridade Processual num direito fundamental expresso. Na verdade, o que a Reforma fez foi apenas positivizar o que o constituinte originário já havia previsto, de forma implícita, através de outros direitos e valores correlatos à celeridade processual.

Entre os direitos que já previam, mesmo que implicitamente, o princípio da duração razoável do processo, é importante fazer alguns comentários sobre o direito de acesso à justiça e o devido processo legal.

2.1.1. Direito de Acesso à Justiça:

De fato, a garantia à prestação jurisdicional é afirmada no art. 5º, inciso XXXV, que prevê a inafastabilidade da jurisdição ou o direito ao acesso à justiça como um direito fundamental e um princípio explícito do direito processual e constitucional, ao estabelecer que: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

O ilustre constitucionalista José Afonso da Silva analisa o aludido dispositivo que traz este princípio:

O princípio da proteção judiciária, também chamado “princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional”, constitui, em verdade, a principal garantia dos direitos subjetivos. Mas ele, por seu turno, fundamenta-se no princípio da separação dos poderes, reconhecido pela doutrina como garantia das garantias constitucionais. Aí se junta uma constelação de garantias: as da independência e imparcialidade do juiz, a do juiz natural ou constitucional, a o direito de ação e de defesa. Tudo insito nas regras do art. 5º, XXXV, LIV e LV. Garante-se, no texto, o processo, que envolve o direito à ação, o direito de defesa, o contraditório, a isonomia processual e a bilateralidade dos atos procedimentais.⁷

Pode-se, assim, afirmar que este princípio constitui um direito subjetivo do cidadão, constitucionalmente assegurado, que lhe garante a prestação da atividade jurisdicional quando este a ela recorre.

Portanto, quando se assegura a prestação da atividade jurisdicional está se assegurando, implicitamente e de maneira lógica, uma tramitação célere, ágil, na medida em que a prestação jurisdicional para cumprir com seus objetivos deve, ao menos, resolver o litígio em um tempo razoável. Por isso, é importante lembrar que, embora não preveja a celeridade

⁷ DA SILVA, José Afonso. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo. Malheiros, 2008, p. 131.

processual expressamente, o inciso XXXV já demonstrava de alguma forma a aplicação deste direito.

O presidente do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Ferreira Mendes, é preciso ao fazer o comentário de que o direito à celeridade processual, previsto agora no art. 5º, LXXVIII, não é um de direito novo, afirmando que o direito já existia, passando apenas a ser mais bem explicitado.⁸

Gilmar ainda leva adiante a discussão se o direito à rápida duração do processo, por ser um direito fundamental acrescentado ao rol do art. 5º da Constituição Federal por meio de uma Emenda Constitucional, pode ser considerado uma cláusula pétrea.

Sabe-se que cláusulas pétreas são aqueles direitos que o poder constituinte originário elegeu para que fossem imutáveis. São aqueles direitos, previstos no art. 60, §4º da Constituição Federal, que não admitem alteração tendente a abolí-los, pelo poder constituinte reformador. Ressalta-se que um desses direitos é justamente o rol de direitos fundamentais.

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

Mas no caso, o que poderia gerar dúvida é o fato da celeridade processual, como direito fundamental, ser fruto dos trabalhos do poder constituinte reformador e não do poder constituinte originário. Será que, mesmo assim, seria considerada uma cláusula pétrea, por ser um direito fundamental expresso no art. 5º da Constituição?

O ministro do Supremo Tribunal Federal nos responde, com propriedade, a essa pergunta.

É possível que uma emenda à Constituição acrescente dispositivos ao catálogo de direitos fundamentais sem que, na realidade, esteja criando direitos novos. A emenda pode estar apenas especificando direitos já concebidos pelo constituinte originário. O direito já existia, passando apenas a ser mais bem explicitado. Nesse caso, a cláusula pétrea já o abrangia, ainda que implicitamente. É o que se deu, por exemplo, com o direito à prestação jurisdicional célere somado, como inciso LXXVIII, ao art. 5º da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº. 45, de 2004. Esse direito já existia, como elemento necessário do direito de acesso à

⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Bonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo. Saraiva. 2007, p. 485

Justiça – que há de ser ágil para ser efetiva – e do princípio do devido processo legal, ambos assentados pelo constituinte originário.⁹

Portanto, como bem asseverou o ilustre ministro do Supremo Tribunal Federal, é possível citar como direitos correlatos ao direito à razoável duração do processo os direitos de acesso à Justiça – previsto no art. 5º, XXXV da nossa Constituição – e a garantia do devido processo legal – prevista no art. 5º, LIV da Constituição Federal.

Ora, de que adianta ter o acesso à Justiça se não há como sair dela com uma resposta em tempo hábil. O direito à inafastabilidade da jurisdição ou acesso à justiça fica completamente comprometido se o Poder Judiciário não consegue decidir as causas a que se submete em um tempo considerado razoável.

Nesse sentido, é perceptível que a garantia ao acesso à justiça só se complementa e se concretiza com a garantia da celeridade processual, razão pela qual desde a promulgação da Constituição de 1988 esta última garantia já estava prevista implicitamente em seu texto.

No entanto, sabido é que o dispositivo do art. 5º, XXXV não foi capaz de estabelecer condições e possibilitar a tramitação rápida dos processos judiciais. Isso é facilmente comprovado pela flagrante demora da prestação jurisdicional verificada nos processos em trâmite nos nossos tribunais.

A pergunta que deve ser feita é a seguinte: ora, se a prestação jurisdicional eficiente assegurada pelo inciso XXXV não teve eficácia, ou seja, não conseguiu fazer com que os processos judiciais e administrativos existentes não fossem morosos, isto é, respeitassem um tempo razoável de duração, será que a introdução de outra norma assecuratória, no caso, o inciso LXXVIII, conseguirá fazer com que, finalmente se solucione o problema da morosidade?

2.1.2. Garantia do Devido Processo Legal:

O devido processo legal, como garantia fundamental do cidadão e princípio processual estabelecido na Constituição da República está previsto no seu art. 5º, inciso LIV, que estabelece que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

⁹ Ibid. p. 215 e 216.

Primeiramente, convém, aqui, expor as inteligentes palavras do juiz de direito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Jansen Amadeu do Carmo Madeira, acerca do devido processo legal, como princípio processual constitucional:

O princípio do devido processo legal, assim como outros tantos princípios elencados na Lei Maior que se estampam em instrumentos democráticos, como a liberdade, a igualdade e o direito ao contraditório, compreende um conjunto de garantias a favor daqueles que integram o processo, se caracterizando assim como uma exaltação do Estado Democrático de Direito nas relações processuais.¹⁰

O eminente autor Alexandre Freitas Câmara também salienta a importância de tal direito:

Dos princípios constitucionais do Direito Processual o mais importante, sem sombra de dúvidas, é o do devido processo legal. Consagrado no art. 5º, LIV, da Constituição da República, este princípio é, em verdade, causa de todos os demais. Quer-se dizer, com o que acaba de ser afirmado, que todos os outros princípios constitucionais do Direito Processual, como os da isonomia e do contraditório – para citar apenas dois –, são corolários do devido processo legal, e estariam presentes no sistema positivo ainda que não tivessem incluídos expressamente no texto constitucional. A consagração na Lei Maior do princípio do devido processo legal é suficiente para que se tenha por assegurado todos os demais princípios constitucionais do Direito Processual.¹¹

O supracitado autor ainda revela a origem de tal instituto de grata importância para o direito:

É notório que o princípio que aqui se analisa teve origem no Direito inglês, sendo muito freqüente neste ponto fazer-se referência ao texto da Magna carta, texto jurídico inglês promulgado em 1215, e que costuma ser considerado a primeira constituição escrita de que se teve notícia.¹²

Sendo assim, percebe-se que só há o respeito ao devido processo legal se também puder respeitar-se ao direito que tem as partes a uma decisão rápida. A morosidade não se coaduna com garantias previstas pelo constituinte originário, como a ampla defesa, contraditório e devido processo legal.

O devido processo legal, agora, com a implementação do inciso LXXVIII ao art. 5º da Constituição Federal, se cristaliza como um bloco de direitos formado por diversas garantias

¹⁰ MADEIRA, Jansen Amadeu do Carmo. MADEIRA, Jose Maria Pinheiro. Aspectos relevantes da reforma do Judiciário. Rio de Janeiro. Revista da EMERJ, Vol. 8, nº. 31, 2005, p. 210.

¹¹ CÂMARA, Alexandre de Freitas. Lições de Direito Processual Civil. Vol. 1. Rio de Janeiro. Lumen Iuris. 2007, p. 34.

¹² Loc. Cit.

fundamentais, quais sejam: a do amplo acesso à jurisdição, prestada dentro de um tempo útil ou lapso temporal razoável; a da ampla defesa, com todos os meios e recursos a ela inerentes; a do juiz natural; a do contraditório; a da fundamentação racional das decisões judiciais; e a de um processo sem dilações indevidas.¹³

Desse modo, assim como foi dito em relação à inafastabilidade da jurisdição, é plenamente aceitável e cabível a compreensão de que o direito a razoável duração do processo – Celeridade Processual – já se encontrava previsto, de certa forma, no inciso LIV do art. 5º da Constituição Federal. O que a Reforma do Judiciário fez foi apenas positivizar um direito de forma expressa no corpo da Constituição.

2.2. Convenção Americana sobre Direitos Humanos:

Se por um lado pôde-se chegar à conclusão de que o direito à duração razoável do processo, trazido pela Reforma do Judiciário, já fazia parte do sistema jurídico brasileiro, por meio de dispositivos do texto constitucional, por outro turno, é de extrema importância deixar registrado que a garantia de uma prestação jurisdicional efetiva e em tempo razoável também já se encontrava expressamente prevista no art. 8º, inciso I da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ou seja, Pacto de São José da Costa Rica, do qual o Brasil é signatário. Esse artigo estabelece que:

Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por Juiz ou Tribunal competente, independentemente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

Dessa forma, o novo direito fundamental estampado no art.5º, LXXVIII da Constituição, em que pese sua relevância para o propósito de embasar expressamente uma reformulação do direito processual civil brasileiro, já se encontrava implícito no nosso direito, como se percebe pelas louváveis palavras do professor Alexandre Freitas Câmara:

A Emenda Constitucional nº. 45/2004, conhecida como Emenda da Reforma do Poder Judiciário, inseriu no art. 5º da Constituição da República um novo inciso, o de nº. LXXVIII, com o seguinte teor: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

¹³ DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. Direito a jurisdição eficiente e garantia da razoável duração do processo na reforma do Judiciário. Revista de Processo. São Paulo, Vol. 30, nº. 128. 2005, p. 166.

Consagrou-se, então, na Constituição, o princípio da tempestividade da tutela jurisdicional. A rigor, esse princípio já estava positivado no ordenamento jurídico brasileiro, em razão do disposto no art. 8º, I, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), ratificado pelo Brasil em 1992. O que se fez com a Emenda Constitucional nº. 45 foi, pois, simplesmente, elevar tal princípio ao patamar de garantia constitucional.¹⁴

É de bom tom, ainda, deixar registrado que os tratados, no momento em que são incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, ganham status nos mesmos planos de validade, de eficácia e de autoridade, de lei ordinária. Portanto, incontroverso que, no sistema jurídico brasileiro, os atos internacionais não dispõem de primazia hierárquica sobre as normas de direito interno.

Desse modo, ainda que envolvessem conteúdo de direitos fundamentais, os tratados e convenções internacionais ocupariam posição hierárquica abaixo das normas constitucionais dentro do ornamento jurídico, sendo passíveis de controle de constitucionalidade em caso de eventual incompatibilidade com a Constituição.

No entanto, a mesma Reforma do Judiciário que passou a prever expressamente, no art. 5º, LXXVIII, o direito à razoável duração do processo, também criou um novo parágrafo a este art. 5º, isto é, o parágrafo 3º, que permite que tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, sejam equivalentes às emendas constitucionais, passando a ter, portanto, natureza de norma constitucional.

Porém, a referida novidade, na prática, tem pouca relevância. Isto porque o art. 5º, §2º da nossa Constituição, com redação dada pelo Poder Constituinte Originário, já previa o que se costuma chamar de ‘bloco de constitucionalidade’, ao estabelecer que direitos advindos de tratados internacionais do qual o Brasil seja parte não serão excluídos pelas garantias expressamente dispostas na Lei Maior.

Ora, se já havia uma norma expressa no sentido de estabelecer que direito previsto em tratado internacional não seria excluído pelos direitos e garantias expressos na Constituição, não havia motivo para o legislador constituinte introduzir este novo parágrafo 3º para elevar o status de tratado internacional ao de emenda constitucional.

¹⁴ CÂMARA, Alexandre de Freitas. Op. Cit. p. 60.

Até porque, sabe-se que emenda constitucional, diferentemente de norma constitucional fruto do poder constituinte originário, pode ser objeto de controle de constitucionalidade, seja ele difuso ou concentrado, igualmente o que ocorre com uma lei ordinária.

Ou seja, se o Brasil à época da Reforma do Judiciário já era signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), que estabelece como um dos seus direitos o direito ao razoável tempo de duração processual e que tinha natureza de lei ordinária, não há que se falar em direito novo trazido pela Emenda Constitucional 45 de 2004, justamente pelo que estabelece o art. 5º, §2º da nossa Constituição, dispositivo este previsto na nossa Constituição desde a sua origem.

Desse modo, o que esse parágrafo 2º demonstra é que o rol de garantias e direitos fundamentais previstos no corpo do art. 5º da Constituição Federal é, definitivamente, exemplificativo e jamais taxativo. Trata-se de verdadeira cláusula aberta a ser complementada por outros princípios constitucionais expressos e implícitos ou por tratados e convenções internacionais, tenham eles natureza de emenda constitucional, conforme seja adotado o procedimento previsto no art. 5º, §3º, tenham eles natureza de lei ordinária.

A conclusão que se chega, nesse sentido, é a de que o direito à razoável duração do processo não se trata, portanto, de direito novo, mas de direito já conhecido pelo direito brasileiro.

Isto é, seja por meio do art. 8º, inciso I da Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de São Jose da Costa Rica – seja por meio de outros direitos já previstos anteriormente na Constituição Federal de 1988, como o direito ao devido processo legal (art. 5º, inciso LIV) e o direito à inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, inciso XXXV), a verdade é que o direito à celeridade processual já se encontrava presente no nosso sistema jurídico.

Sendo assim, conclui-se que o que a Emenda Constitucional nº. 45 de 2004 fez foi apenas declarar tal direito no rol de direitos individuais e coletivos, na Constituição, ou seja, apenas tornar expresso que esse direito é mais um dos direitos fundamentais, previstos expressamente no rol do artigo 5º da Constituição Federal.

3. REFORMA DO JUDICIÁRIO E A CELERIDADE PROCESSUAL:

3.1. A norma do Inciso LXXVIII:

Cediço que a Emenda Constitucional nº. 45 de 2004 revogou total e parcialmente alguns artigos da Constituição através do seu art. 1º, que estabeleceu quais foram os dispositivos constitucionais modificados por ela.

Entre eles está o art. 5º da Constituição. No entanto, é preciso afirmar que ele não sofreu nem alteração e muito menos revogação, seja por ab-rogação seja por derrogação, sendo apenas acrescentado por um inciso (LXXVIII) e dois parágrafos (§3º e §4º).

Este dispositivo – art. 5º da Lei Maior – que enumera os direitos e deveres coletivos e individuais, recebeu importante novidade, ao ser acrescentado pelo novo inciso LXXVIII que assegura que *“a todos no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantem a celeridade de sua tramitação”*.

Para um melhor estudo do novo instituto trazido pela Reforma do Judiciário, precisa-se, primeiramente, decompor a oração estabelecida pelo referido inciso, para que se possa, assim, verificar aspectos como a abrangência, incidência e natureza desta norma, além da sua eficiência e eficácia.

3.1.1. Abrangência da norma:

Quando o aludido inciso se refere a “todos”, de fato, ele não quer apenas fazer menção às partes, mas sim a todas as demais pessoas que possam participar do processo. Ou seja, o referido adjetivo deve ser entendido sob a forma mais ampla possível.

Candido Rangel Dinamarco, importante processualista brasileiro, explica a formação do processo a partir de seus sujeitos, quais sejam, o autor, o réu e o juiz.

O processo apresenta, necessariamente pelo menos três sujeitos: o autor e o réu, nos pólos contrastantes da relação processual, como sujeitos parciais; e, como sujeito imparcial, o juiz, representando o interesse coletivo orientado para a justa resolução do litígio.¹⁵

Porém, o mesmo autor demonstra que o processo pode ter, e muitas vezes têm outros sujeitos.

¹⁵ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. São Paulo. Malheiros. 2005, p. 301.

Essa clássica definição, contudo, contém um quadro extremamente simplificado, que não esgota a realidade atinente aos sujeitos que atuam no processo, merecendo ser realçados os seguintes pontos: a) além do juiz, do autor e do réu, são também indispensáveis os órgãos auxiliares de justiça, como sujeitos atuantes no processo; b) os juízes podem suceder-se funcionalmente no processo, ou integrar órgãos jurisdicionais colegiados que praticam atos processuais complexos; c) pode haver pluralidade de autores, de réus, ou de autores e réus simultaneamente, além da intervenção de terceiros em processo pendente; d) é indispensável também a participação de advogado.¹⁶

Portanto, após a aula dada pelo digníssimo professor Candido Rangel Dinamarco é importante aqui distinguir os sujeitos principais do processo dos sujeitos secundários.

Sujeitos principais do processo, ou sujeitos do processo em sentido estrito, são aqueles que estão intimamente ligados à relação jurídica processual. Logo, é de fácil constatação que estes que formam tal relação são as partes, ou seja, autor e réu, e o juiz.

Já os sujeitos do processo em sentido amplo são todas as pessoas que atuam neste, sejam elas as partes, o juiz, os auxiliares da justiça, terceiros intervenientes (assistente, nomeado, denunciado, etc.), o Ministério Público, o escrivão, o oficial de Justiça e os procuradores das partes.

Segundo o conceito de Sergio Bermudes, “todas as pessoas de que a qualquer modo intervém no processo se tornam sujeitos da relação processual, mesmo a testemunha que vai dizer sobre os fatos ao juiz; mesmo o carteiro que leva as citações e intimações quando a lei as permite por via postal”.¹⁷

Desse modo, não resta dúvida que a expressão utilizada no art. 5º, LXXVIII não se refere somente aos sujeitos principais do processo – partes e juiz – mas sim a todos sujeitos do processo, que pode ser judicial ou administrativo.

Certos autores chegam, inclusive a dizer que a expressão “todos” empregada pelo constituinte não quer fazer menção somente a sujeito do processo, mas sim a todas as pessoas da sociedade que tenham, mesmo que indiretamente, algum interesse na causa. Entre estes autores, merece ser citado o ilustre advogado Sergio Bermudes.

O adjetivo compreende não apenas o autor e o réu do processo judicial, ou o requerente do processo administrativo e pessoas contra as quais se formula o requerimento, mas abrange todas as demais pessoas que hajam intervindo no processo, em busca da tutela de algum interesse. Todas as pessoas presentes no processo judicial, ou no processo administrativo, e mesmo as

¹⁶ Loc. Cit.

¹⁷ BERMUDES, Sérgio. Introdução ao Processo Civil. Rio de Janeiro. Forense. 1995, p. 80.

peças ausentes deles, porém juridicamente interessadas no que nele se discute e se decide, estão garantidas pela norma. De propósito, o constituinte evitou restringir a garantia, referindo-se, nominalmente, às partes do processo, com o risco de excluir as que não fossem referidas.¹⁸

Outro autor que se posiciona sobre o tema é o desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Nagib Slaibi Filho:

O direito à celeridade da decisão judicial nas instâncias judicial e administrativa alcança as pessoas físicas ou naturais, as pessoas jurídicas ou morais (e não só por que em seu substrato estão pessoas físicas), mas também as fundações (que, conceitualmente conjunto personalizado de bens, destinam-se à tutela de interesses que vão se definir na esfera jurídica das pessoas), os entes despersonalizados (que não são pessoas jurídicas, mas ganham da lei legitimação para atuar em sede processual), como o espólio, a herança jacente, o condomínio de edifícios, o consórcio para a aquisição de bens duráveis e tantos outros que são criados não só pela lei como pela prática pretoriana.¹⁹

Portanto, é possível dizer que o termo “todos” usado na norma que prevê a duração razoável do processo faz referência a todas aquelas pessoas que possam, de algum modo, serem atingidas por esse processo, e não somente às partes principais do processo, que são autor e réu.

3.1.2. Incidência da norma:

A norma em estudo indicou expressamente o seu campo de aplicação, isto é, a sua incidência, qual seja, os processos judiciais e administrativos.

Processo é o conjunto de atos e atividades em busca da execução de uma decisão proferida nele. Todo processo indica o caminho, o desenvolver de tarefas em prol de um fim. Ele tem como espécies o processo judicial, administrativo e legislativo.

Como bem assinala Cândido Rangel Dinamarco, há diferenças claras entre o que se denomina processo e o que se chama de procedimento:

O procedimento é, nesse quadro, apenas o meio extrínseco pelo qual se instaura, desenvolve-se e termina o processo; é a manifestação extrínseca deste, a sua realidade fenomenológica perceptível. A noção de processo é essencialmente teleológica, porque ele se caracteriza por sua finalidade do exercício do poder (...) A noção de procedimento é puramente formal, não passando da coordenação de atos que se sucedem. Conclui-se, portanto, que

¹⁸ Idem. A reforma do judiciário pela emenda constitucional n. 45. Rio de Janeiro. Forense. 2005, p. 10.

¹⁹ SLABI FILHO, Nagib. Reforma da Justiça. Rio de Janeiro. Impetus. 2005, p. 18 e 19.

o procedimento (aspecto formal do processo) é o meio pelo qual a lei estampa os atos e fórmulas da ordem legal do processo.²⁰

Processo, portanto, como já dito, é o meio de que se vale o Estado para exercer sua jurisdição, isto é, o meio pelo qual o Estado irá solucionar as lides.

Sendo assim, enquanto, enquanto processo é o conjunto de atos em que se manifesta a prestação jurisdicional, procedimento é a forma de que se veste o processo, ou seja, é o modo pelo qual o processo anda, se desenvolve. É a parte visível do processo. Ou seja, o procedimento equivale ao rito, à forma de proceder, que se desenvolve dentro de um processo.

Após a distinção feita entre o que se entende por processo e o que se entende por procedimento, deve-se, ainda, distinguir o processo administrativo do processo judicial, na medida em que embora ambos tenham a mesma origem – o processo – se diferenciam quanto a diversos aspectos.

José Cretella Júnior, autor de grande relevo para o Direito Administrativo, citando Aurélio Guaita, demonstra que o processo administrativo não se confunde com o processo judicial:

Por definição o processo administrativo é uma categoria especial do gênero processo, do que concluímos – não importa a disparidade existente – que as conclusões a que se chegou na teoria geral do direito processual sejam perfeitamente válidas para nós. O processo administrativo é essencialmente idêntico às demais espécies de processo.²¹

Nítida é a diferença entre a função administrativa da função jurisdicional, na medida em que a primeira visa atender aos fins do Estado, ao passo que esta última busca o interesse da parte que considera ter razão em um determinado conflito.

Nesse diapasão, o administrador visa sempre o interesse público, que se sobrepõe sobre o interesse do particular. Já o juiz procura prestar a jurisdição da forma mais justa possível para que o processo judicial possa ser espelho da relação jurídica de direito material. O juiz é sujeito desinteressado no processo; o Administrador têm interesse.

Além disso, ressalta-se que o processo judicial só se instaura mediante provocação de uma das partes (autor) que, por ser titular de um interesse conflitante com o de outra parte (réu), necessita de intervenção de terceira pessoa (juiz), o qual, atuando com imparcialidade,

20 CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Op. Cit. p. 285.

²¹ SLABI FILHO, Nagib. Op. Cit. p. 21.

aplica a lei ao caso concreto, compondo a lide. A relação jurídica no processo judicial é triangular, pois se compõe de autor, réu e juiz.

Em contrario senso, o processo administrativo pode ser instaurado mediante provocação do interessado ou por iniciativa da própria Administração, estabelecendo uma relação bilateral entre as partes, ou seja, de um lado o administrado, que deduz uma pretensão e, de outro, o Administrador, que, quando decide, não age como terceiro estranho à controvérsia, mas sim como parte que atua no interesse e nos limites que lhe são impostos por lei. O administrador, provocado ou não, atua nos interesses da própria Administração.²²

Portanto, enquanto a relação jurídica de direito processual na função jurisdicional é identificada por uma relação angular, com três vértices – juiz, autor e réu – a função administrativa resume-se a dois pólos – administrador (interesse público) e administrado (interesse privado).

3.1.3. Natureza jurídica da norma – Norma Programática:

A atitude do constituinte reformador em acrescentar o direito fundamental da celeridade processual ao rol do art. 5º foi de grande importância, tendo em vista que a referida garantia passou a constar expressamente na Carta Magna.

Contudo, a norma supracitada, por si só, não tem o condão de solucionar os problemas decorrentes de uma prestação jurisdicional lenta e burocrática. Isto se deve ao fato dessa norma não ser exequível, na medida em que é considerada uma norma constitucional programática.

Ora, as normas constitucionais programáticas são aquelas que projetam a Constituição para o futuro, tendo como instrumentos de concretização legislativa a lei complementar e a lei. A norma programática é aquela que para poder fazer valer seus efeitos se subordina a complementação legislativa ulterior.²³

De fato, é o que ocorre com o inciso LXXVIII, tendo em vista que esse dispositivo revela um propósito – duração razoável do processo em virtude de uma célere tramitação –, cuja realização depende da existência de meios necessários para propiciar a celeridade dos

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 19ª edição. São Paulo. Editora Atlas. 2006, p. 599.

²³ HORTA, Raul Machado. Estudos de Direito Constitucional. Belo Horizonte. Del Rey. 1995, p. 223.

atos processuais para alcançar a razoável duração do processo, meios esses que só serão alcançados após uma vasta reforma legislativa.

Convém lembrar que essa espécie de norma constitucional não é um caso raro no corpo da nossa Lei Maior, sendo presença marcante em diversos títulos e capítulos da Constituição. Entre as muitas normas constitucionais programáticas previstas na Constituição Federal de 1988 podemos citar o dispositivo referente ao direito à defesa do consumidor (art. 5º, XXXII), ao direito a receber informações dos órgãos públicos (art. 5º, XXXIII), além dos dispositivos referentes aos princípios da intranscendência e individualização da pena (art. 5º, XLV e XLVI).

Vários são os doutrinadores que conceituam e explicam o que se entende por norma constitucional programática. Uma dos constitucionalistas mais atuantes, o professor Luis Roberto Barroso explica o que são tais normas:

São aquelas em que o legislador em vez de editar regra jurídica de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras, pelas quais se hão de orientar os poderes públicos. A legislação, a execução e a própria justiça ficam sujeitas a esses ditames, que são como programas dados à sua função. (...) As normas constitucionais programáticas, dirigidas que são aos órgãos estatais, hão de informar, desde o surgimento, a atuação do legislativo, ao editar leis, bem como a da Administração e do judiciário ao aplicá-las, de ofício ou contenciosamente.²⁴

Para Sergio Bermudes, a norma constitucional programática, “menos do que estabelecer uma garantia efetiva, revela um propósito, cuja realização depende da existência dos meios necessários a propiciar a celeridade dos atos processuais para alcançar a razoável duração do processo”.²⁵

É preciso ainda distinguir normas programáticas de normas constitucionais não auto-aplicáveis. Sabe-se que a distinção entre o que uma é norma constitucional auto-aplicável do que é uma norma constitucional não auto-aplicável é anterior à idéia de norma constitucional programática.

A doutrina clássica, entre eles Manoel Gonçalves Ferreira Filho, classificava as normas constitucionais em auto-aplicáveis e não auto-aplicáveis. Segundo esse autor, as

²⁴ BARROSO, Luis Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas. Rio de Janeiro. Renovar. 1990, p. 107 e 109.

²⁵ BERMUDES, Sérgio. Op. Cit, p. 11.

primeiras seriam aquelas em que sua aplicabilidade não depende da existência de norma legal, ou seja, ela basta por si só.²⁶

As outras – normas não auto-aplicáveis – seriam aquelas que a sua aplicabilidade ficaria condicionada à existência de uma norma legal.

Todavia, a doutrina moderna, capitaneada por José Affonso da Silva, não costuma mais classificar as normas constitucionais em auto-aplicáveis e não auto-aplicáveis. Ela se pauta em um novo modelo de classificação, tendo em vista a eficácia da norma constitucional.

²⁷

Dessa forma, as normas constitucionais são classificadas, hoje, em sendo normas constitucionais de eficácia plena, normas constitucionais de eficácia contida e, por fim, normas constitucionais de eficácia limitada.

Estas últimas ainda se subdividem em normas constitucionais de eficácia limitada institutivas ou organizatórias e normas constitucionais de eficácia limitada programáticas.

A primeira observação que deve ser feita é a de que as normas constitucionais de eficácia plena equivalem às normas constitucionais auto-aplicáveis, isto é, sua aplicabilidade não depende de existência de norma legal.

Sendo assim, a grande diferença entre as duas classificações está justamente no que tange o conceito de norma constitucional de eficácia contida e norma constitucional de eficácia limitada.

As primeiras são aquelas que admitem contenção dos efeitos por norma legal. Já as últimas são as que sua aplicabilidade depende de existência de norma legal, podendo ser de princípio institutivo, ou seja, de conteúdo instituizador de órgão público, como por exemplo a norma do art. 134, §1º, da Constituição Federal, ou ainda, de princípio programático, isto é, de conteúdo de programa de atuação do governo no futuro.

A norma do inciso LXXVIII, que prevê a duração razoável do processo, portanto, tem natureza jurídica de norma constitucional de eficácia limitada, em virtude do princípio programático.

²⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. São Paulo. Saraiva. 1981, p. 81.

²⁷ DA SILVA, José Afonso. Op. Cit, p. 104.

3.1.4. Eficiência da Norma:

De nada adianta se produzir uma nova norma se a mesma não tem o condão de ser eficiente, eficaz, vale dizer, de conseguir produzir seus efeitos ao ser aplicada.

A norma nasce com um objetivo, com uma intenção, com um propósito, qual seja de ser eficaz. Todavia, serão em vão os esforços feitos para a sua criação e subsequente promulgação, se após a sua publicação se constatar que esta norma não é apta a produzir seus efeitos, isto é, não é eficiente.

O artigo 37 da Constituição Federal prevê os princípios que regem a Administração Pública, sendo possível citar entre eles o princípio da eficiência, princípio este dotado de relevante abstração e subjetividade.

Este princípio, que só foi introduzido no texto constitucional pela Emenda Constitucional nº. 19 de 1998, pode ser, de certo modo, emprestado para fundamentar o tema deste estudo.

O referido princípio impõe uma relação de meio aliado a resultado, isto é, a administração pública deve obter os melhores resultados com os meios que dispõe. Somente assim se alcançará a eficiência que se almeja.

Segundo o ilustre doutrinador José Afonso da Silva, eficiência administrativa é atingida “pelo melhor emprego dos recursos e meios (humanos, materiais e institucionais), para melhor satisfazer às necessidades coletivas num regime de igualdade dos usuários”.²⁸

O autor afirma ainda que o princípio da eficiência deve ser entendido de uma maneira ampla, ou seja, para ele, quando o texto constitucional estabelece no seu art. 37 que este princípio regerá a administração pública, o mesmo também deve ser utilizado na prestação jurisdicional. Diz José Afonso: “Quando se estatui que a eficiência é um dos princípios da Administração Pública, por certo que nisso se inclui a presteza na solução dos interesses pleiteados”.²⁹

Da mesma forma entende o ilustre constitucionalista Alexandre de Moraes, que afirma que:

Princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente,

²⁸ DA SILVA, José Afonso. Op. Cit. p. 337.

²⁹ Ibid. p. 176.

participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.³⁰

Fazendo um paralelo do que se entende pelo princípio da eficiência administrativa, após a leitura dos entendimentos dos autores esposados acima, com a matéria estudada nesta pesquisa, percebe-se que a norma do inciso LXXVIII tenta tornar a prestação jurisdicional mais eficiente para os seus jurisdicionados.

Incontroverso que o inciso LXXVIII é um exemplo claro de norma que estabelece um direito individual do cidadão correlacionado a um dever de um Estado Democrático de Direito.

O objetivo desse inciso, portanto, é o de fazer com que o processo seja mais célere, ou seja, que ele tenha uma duração razoável em virtude de ter uma tramitação mais rápida. Decisão tardia é ineficiente, não serve aos seus propósitos.

O direito fundamental trazido pelo inciso LXXVIII é um direito de natureza processual, seja este processo judicial ou administrativo. Convém lembrar que o direito processual tem como traço marcante a sua instrumentalidade, isto é, o processo tem como função precípua a de solucionar litígios de direito material.

No entanto, se as partes buscam a solução de suas lides através da prestação da jurisdição, por meio do processo, o Estado tem o dever de decidir rapidamente as causas em que substitui as partes, sob pena dessa decisão não mais ter importância, ser necessária.

Nesse caso, de nada mais servirá a jurisdição. Convém aqui lembrar o conceito deste instituto, formulado por grandes autores que ajudaram a construir o processo civil.

Alexandre Câmara lembra que, para Chiovenda jurisdição é “função do Estado que tem por escopo a atuação da vontade concreta da lei por meio da substituição”. Ou seja, para o ilustre doutrinador italiano, a jurisdição tem como requisito essencial a substitutividade, isto é, o Estado substitui às partes para poder solucionar o litígio existente entre elas prestando a jurisdição.³¹

³⁰ MORAES, Alexandre de. Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº. 19/98. 3. ed., São Paulo: Atlas, 1999, p. 30.

³¹ CÂMARA, Alexandre de Freitas. Op. Cit. p. 70.

Por outro lado, Carnelutti, outro magnífico processualista italiano, formula o conceito de jurisdição através do elemento “lide”. Para Carnelutti a jurisdição nada mais é que a “justa composição da lide”.³²

Unindo esses dois conceitos tradicionais, pode-se definir a jurisdição como a função do Estado que tem por escopo a atuação da vontade concreta da lei por meio da substituição das partes, para solucionar a lide existente entre elas. Desse modo, retornando à discussão da eficiência da norma que prevê a razoável duração do processo, percebe-se que a jurisdição deve, a qualquer custo, ser eficaz, pois caso contrário, não haverá mais porque o Estado substituir a vontade das partes para solucionar o litígio entre elas.

Outros grandes doutrinadores se posicionam a respeito da eficiência trazida pela celeridade processual. Para Sergio Bermudes: “a celeridade da tramitação traduz-se na presteza da prática de cada ato do processo, porquanto a demora na prática de um deles repercute, negativamente, no conjunto, como acontece com a retenção de um trem num dos pontos de parada de seu percurso”.³³

Todavia, é importante dizer que essa duração razoável não pode causar prejuízos aos direitos das partes ou de terceiros, sob pena de também não se alcançar a eficiência que se pretende.

O que se quer dizer é que de nada adianta o processo se ele não se desenvolve num ritmo razoável. A decisão dada tardiamente pode não mais ter valor para a parte que a deseja, assim como a decisão dada de qualquer jeito, realizada apenas para cumprir o requisito da celeridade.

Por isso que pode se concluir que a duração razoável do processo é um conceito que se busca através de equilíbrio. Deve-se pesar a demora que pode lesar o direito material das partes com a pressa que pode tornar e qualificar a prestação jurisdicional como uma prestação sem qualidade.

Em ambos os casos – prestação jurisdicional lenta e prestação jurisdicional oferecida apenas para cumprir o requisito da celeridade – o princípio da eficiência da Administração Pública está sendo lesado, uma vez que o Estado não está respeitando o direito fundamental que o cidadão tem de receber uma decisão justa, com tempo moderado, e de qualidade, seja

³² Ibid. p. 71.

³³ BERMUDES, Sérgio. Op. Cit. p. 11.

num processo judicial, seja num processo administrativo. Não está em perfeita simetria a equação que relaciona meios utilizados com resultados obtidos.

Sobre este aspecto, o autor Marcus Vinicius Furtado Coelho faz interessante comentário:

O racional equilíbrio entre estas exigências contrapostas, sem dogmatismos, é a grande missão dos que operam a reforma do sistema processual. Equilibrar, na ótica de Dinamarco, “de um lado a celeridade processual, que tem como objetivo propiciar a pacificação tão logo quanto possível; de outro, a ponderação no trato da causa e das razões dos litigantes, endereçadas à melhor qualidade dos julgamentos”. A ponderação é elemento central para a justiça e a confiabilidade nas decisões.³⁴

O referido autor continua na exposição de seu entendimento:

O processo civil de resultados objetiva a celeridade, mas também almeja pacificar com justiça. O devido processo legal, deste modo, não pode ser tratado como empecilho a um processo célere; antes, ao assegurar as prerrogativas das partes, faz com que o processo já alcance um de seus objetivos. O resultado do processo somente será justo se ele próprio assim o for.³⁵

Já Jansen Amadeu de Carmo Madeira, juiz de direito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, entende que:

Os princípios da celeridade e da duração do processo devem ser aplicados concomitantemente aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, de modo que o trâmite do processo não se estende além do razoável, nem tampouco se agilize a ponto de comprometer a plena defesa e o contraditório, trazendo prejuízos a uma das partes.³⁶

Cabe, ainda, deixar registrado o pensamento do autor Ronaldo Brêtas de Carvalho Dias:

É importante ressaltar que a exigência constitucional de se obter a prestação da atividade jurisdicional em tempo útil ou prazo razoável, o que significa adequação temporal da jurisdição, mediante processo sem dilações indevidas, não permite impingir o Estado ao povo a aceleração dos procedimentos pela diminuição das demais garantias processuais, por exemplo, suprimir o contraditório, proibir a presença do advogado no processo, eliminar o duplo grau de jurisdição, abolir a instrumentalidade das formas, restringir o direito das partes à produção de provas lícitas ou dispensar o órgão jurisdicional de fundamentar racionalmente suas decisões. A restrição de quaisquer dessas garantias processuais constitucionais, sob a

³⁴ COELHO, Marcus Vinicius Furtado. Judiciário hoje e os objetivos da reforma processual civil. Revista de Processo. São Paulo, Vol. 30, nº. 126. 2005, p. 119.

³⁵ Loc. Cit.

³⁶ MADEIRA, Jansen Amadeu do Carmo. MADEIRA, Jose Maria Pinheiro. Op. Cit. p. 212.

justificativa de agilizar ou tornar célere o procedimento, revela-se inconstitucional e antidemocrática, somente servindo para estimular o arbítrio dos juízes, fomentar a insegurança jurídica e escarnecer da garantia fundamental do devido processo legal, em resumo, deslavada e grosseira agressão ao princípio constitucional do Estado Democrático de Direito.³⁷

Por fim, outro autor que merece ser citado é Alexandre Câmara:

Não se pode, pois, considerar que o princípio da tempestividade da tutela jurisdicional sirva de base para a construção de processos instantâneos. O que se assegura com esse princípio constitucional é a construção de um sistema processual em que não haja dilações indevidas. Em outros termos, o processo não deve demorar mais do que o estritamente necessário para que se possa alcançar os resultados justos visados por força da garantia do devido processo. Deve, porém, o processo demorar todo o tempo necessário para que tal resultado possa ser alcançado.³⁸

José Afonso da Silva ainda nos lembra que as duas garantias previstas no novo dispositivo constitucional – celeridade e razoabilidade – parecem não se casar muito bem. Isto porque, segundo o autor, enquanto a celeridade representa o mais alto grau de velocidade, independente de qualquer conteúdo, razoabilidade é uma garantia que não pressupõe necessariamente um processo veloz.

Na razoabilidade, o certo é que o processo deve andar com certa rapidez, permitindo que as partes tenham uma prestação jurisdicional em tempo hábil.

Mas qual seria o prazo razoável? Eis uma pergunta que não pode ser respondida de antemão, haja vista que a razoabilidade para uns é diferente da razoabilidade para outros.

Portanto, incontroverso que essa resposta dependerá de questões como a natureza da causa, a possibilidade de recursos, a comarca em que tramita, entre outros diversos fatores.

José Afonso da Silva ainda conclui afirmando que o dispositivo não precisava mencionar a garantia da celeridade de tramitação, pois a razoabilidade já seria suficiente para a boa prestação jurisdicional:

Poder-se-ia dizer, portanto, que bastava o dispositivo garantir uma razoável duração do processo para que o acesso à justiça não se traduzisse no tormento dos jurisdicionados em decorrência da morosidade da prestação jurisdicional, que não é apenas irrazoável, como profundamente irracional.³⁹

³⁷ DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. Op. Cit. p. 166.

³⁸ CÂMARA, Alexandre de Freitas. Op. Cit. p. 61.

³⁹ DA SILVA, José Afonso, Op. Cit. p. 176.

A conclusão que deve ser feita é a de que a exigência constitucional de se obter a prestação da atividade jurisdicional em tempo razoável não pode fazer com que haja uma excessiva aceleração dos procedimentos com a conseqüente diminuição das demais garantias processuais constitucionais, como, por exemplo, suprimir as garantias do contraditório e da ampla defesa. Portanto, o serviço público jurisdicional deve ser prestado em tempo razoável, mas respeitando as garantias constitucionais do devido processo legal, realizando imperativa e imparcialmente a justiça, proporcionando um resultado útil às partes.

3.2. Alterações no Ordenamento Jurídico

3.2.1. Principais leis fruto da Reforma

Os desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Nagib Slaibi Filho e Áurea Pimentel Pereira, atentam para a importante norma prevista no art. 7º da Emenda Constitucional nº. 45 de 2004.^{40 41}

Esse artigo previu a imediata instalação, pelo Congresso Nacional, após a promulgação da emenda, de uma comissão especial mista “destinada a elaborar, em cento e oitenta dias, os projetos de leis necessários,” capazes de tornar efetiva a celeridade na tramitação jurisdicional preconizada.

Primeiramente, é oportuno verificar que não se especifica quais são esses projetos de lei necessários, ou seja, quais são os pontos da matéria tratada na Emenda que necessitam regulamentação. Não se fica sabendo muito bem o que é que depende de regulamentação e o que não depende.

Em segundo lugar, embora haja previsão de criação de tal comissão, nenhuma notícia se tem desta, levando a perceber que tal providência não será tomada tão cedo por parte de nossos parlamentares.

Por outro turno, sabe-se que antes da promulgação da emenda fruto da Reforma do Judiciário, já havia, no Congresso Nacional, inúmeros projetos de lei com o objetivo de agilizar a prestação jurisdicional através da simplificação de tramitação de do processo judicial.

⁴⁰ SLAIBI FILHO, Nagib. Op. Cit. p. 17.

⁴¹ PEREIRA, Áurea Pimentel. Op. Cit. p. 19.

É possível citar dentre os projetos de lei mais importantes encaminhados ao Congresso Nacional os seguintes: 4727/04, 4497/04, 4724/04, 4726/04.

O Projeto de Lei 4727/04 deu nova redação aos artigos 523 e 527, incisos II, V e VI e p.º do Código de Processo Civil, que dispõe sobre a tramitação do recurso de agravo. Este projeto se transformou na lei 11.187/05, que objetiva minimizar o uso do agravo de instrumento, na medida em que, agora, quando se quiser impugnar uma decisão interlocutória deverá se fazer por meio de agravo retido.

Mais do que isso, esta lei optou por exigir a demonstração de urgência ou de perigo de lesão grave e de difícil ou incerta reparação (*periculum in mora*), em requisito de admissibilidade ou conhecimento deste recurso e não mais à concessão de efeito suspensivo.

Já o Projeto de Lei 4497/04 introduziu alterações a diversos artigos do Código de Processo Civil, relacionados com a execução de título judicial, mais conhecida como cumprimento de sentença. Este projeto deu origem à lei 11.232/05, que foi, sem dúvida alguma, uma das mais importantes no sentido de se procurar romper com essa morosidade que assola a justiça brasileira.

A lei 11.232/05 estabelece que a execução de um título judicial não se fará mais por processo autônomo, mas sim por uma nova fase, qual seja a fase de cumprimento de sentença. Assim, não se exige mais uma nova citação, uma nova petição inicial, mantendo-se, no mesmo processo a mesma relação jurídica da fase cognitiva.

Assim, após o juiz proferir sua sentença no processo de conhecimento, se o devedor não pagar a prestação que lhe incumbe espontaneamente, o credor deve, de acordo com o novo art. 475-J do Código de Processo Civil, requerer a penhora e avaliação de seus bens para o cumprimento desta sentença.

Ora, de fato, trata-se de uma medida que vem em boa hora, haja vista que o processo de execução é a espécie processual que mais sofre com o retardamento e prolongamento da causa. Muito se critica o processo de execução, já que muitas vezes o credor consegue obter uma sentença que declare seus direitos, por meio de um processo de conhecimento, mas não consegue torná-la exequível, ou seja, fazer com que a mesma seja cumprida pelo devedor, através do processo de execução.

O Projeto de Lei 4724/04 originou a lei 11.276/06, que alterou, dentre outros dispositivos o art. 518 do Código de Processo Civil, criando a figura da Súmula Impeditiva de Recurso, no novo art. 518, §1 do CPC:

Art. 518 - Interposta a apelação, o juiz, declarando os efeitos em que a recebe, mandará dar vista ao apelado para responder.

§ 1º O juiz não receberá o recurso de apelação quando a sentença estiver em conformidade com súmula do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal.

Essa súmula impeditiva de recurso permite que o juiz recuse o recebimento de recurso de apelação quando a sentença recorrida estiver em conformidade com súmula do Superior Tribunal de Justiça ou Supremo Tribunal Federal.

Trata-se, portanto de instituto bastante polêmico, que enquanto para alguns autores torna o processo mais ágil, evitando discussões sem sentido, sobre matérias já sedimentadas nos tribunais superiores, para outros é uma medida extremamente inconstitucional que viola o princípio do contraditório. O que deve ficar claro é que, sem dúvidas, esta será uma medida que tornará o processo mais célere.

Por fim, o Projeto de Lei 4726/04 resultou na criação da lei 11.280/06, que alterou entre outros, as normas dos §§ 2º e 3º do art. 555 do Código de Processo Civil, para autorizar a requisição, pelo Presidente do Órgão Julgador, de autos que se encontrem retidos em poder do Juiz, em razão de pedido de vista, depois de decorrido o prazo de 10 dias, contado do recebimento do magistrado.

Trata-se de outra medida que tem por fim agilizar o trâmite processual e tornar a prestação jurisdicional mais útil e eficiente.

Portanto, a certeza que pode aqui ser afirmada é que para a norma do art. 5º, inciso LXXVIII seja útil, deve existir um conjunto de leis que assegurem o seu objetivo. Isto porque a nova norma constitucional prevê que os meios que asseguram a tramitação rápida do processo são um direito cidadão, ao afirmar que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Esses meios são justamente esses novos mecanismos trazidos pelas leis posteriores à Reforma. O autor Marcos Vinícius Furtado Coelho elenca alguns desses meios que iriam tornar a prestação jurisdicional mais ágil:

São idéias que iriam aumentar a produtividade do processo na instância originária: a celeridade na distribuição dos processos; a agilidade das intimações; a moralização de cartórios e capacitação permanente dos servidores das secretarias judiciárias; a exclusão ao máximo da dependência do oficial de justiça, atribuindo-se às partes interessadas a realização de determinadas intimações; a renovação da sistemática das cartas precatórias;

a informalidade na realização das audiências; a agilidade na colheita de depoimentos; a citação na execução feita na pessoa do patrono da causa.⁴²

O autor ainda cita determinadas situações das muitas que tornam o processo civil brasileiro bastante moroso:

São exemplares de mentalidade que conduzem à morosidade na prestação jurisdicional: (a) o julgamento antecipado da lide, introduzido pelo CPC de 73, é instrumento pouco utilizado; (b) a tutela antecipada ainda é vista com muito receio; (c) a alienação antecipada prevista no art. 670 do CPC pouco praticada; (d) o efeito suspensivo atribuído pela prática forense à apelação em embargos do devedor, com o despacho 'aguarde-se o trânsito em julgado', entrava a execução; (e) a confusão entre interesse público e interesse da fazenda pública para efeito de participação do Ministério Público na lide; (f) e a concessão de efeito suspensivo em ação rescisória que, não é raro, é apreciada como se fora recurso de apelação, sem observar as hipóteses legais de cabimento.⁴³

Portanto, a alteração da rotina processual e a gestão do judiciário renovada, planejada e estruturada iriam agilizar a tramitação dos feitos, sem a necessidade de retirar ou dificultar o exercício de prerrogativas processuais.

3.2.2. Alterações Significantes da Própria Reforma:

Além dos projetos de lei e das próprias leis citadas acima, a própria Emenda Constitucional já trouxe alguns mecanismos de tentativa de redução da morosidade processual.

Dentre esses instrumentos, pode-se citar a criação de súmulas vinculantes no direito brasileiro, prevista no art. 103-A da Constituição Federal e na Lei 11.417/08.

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

⁴² COELHO, Marcus Vinicius Furtado. Op. Cit. p. 121.

⁴³ Loc. Cit.

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

Súmula vinculante nada mais é que aquela decisão editada pelo Supremo Tribunal Federal, de caráter geral, de aplicação futura e obrigatória, vinculante, nestes termos, aos demais órgãos do Poder Judiciário e a Administração Pública em todos seus níveis.

A súmula, portanto, terá a finalidade de superar controvérsia atual sobre a validade, a interpretação e a eficácia de normas capazes de gerar alguma insegurança jurídica e relevante multiplicação processual.

Gilmar Ferreira Mendes explicita um dos requisitos necessários que a súmula vinculante deve ter:

Outro requisito para edição da súmula vinculante refere-se à preexistência de reiteradas decisões sobre matéria constitucional. Exige-se aqui que a matéria a ser versada na súmula tenha sido objeto de debate e discussão no Supremo Tribunal Federal. Busca-se obter a maturação da questão controvertida com a reiteração de decisões. Veda-se, desse modo, a possibilidade da edição de uma súmula vinculante com fundamento em decisão judicial isolada. É necessário que ela reflita uma jurisprudência do Tribunal, ou seja, reiterados julgados no mesmo sentido, é dizer, com a mesma interpretação.⁴⁴

A criação das súmulas vinculantes pela Reforma do Judiciário revela, nitidamente, o objetivo de tornar o Poder Judiciário mais célere, mais eficiente e eficaz, fazendo com que haja um descongestionamento processual no Supremo Tribunal Federal. Ela pressupõe que os juízes teçam suas decisões de acordo com o entendimento majoritário do Supremo.

O termo ‘vinculante’ é bem enquadrado, na medida em que essas súmulas fazem com que os juízes inferiores fiquem vinculados ao posicionamento do STF. Segundo o juiz Jansen Amadeu do Carmo Madeira, “esta medida parece bastante salutar quando aplicável a julgamentos repetitivos, que por certo assolam a Suprema Corte, e cujas matérias já se encontram pacificadas nos Tribunais”.⁴⁵

⁴⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Bonet. Op. Cit. p. 916.

⁴⁵ MADEIRA, Jansen Amadeu do Carmo. MADEIRA, Jose Maria Pinheiro. Op. Cit. p. 250.

A medida, de fato, irá agilizar processos que possuam matérias idênticas, haja vista que o julgador ficará adstrito à decisão semelhante à proferida pelo Supremo Tribunal Federal.

A Corte Maior, após o implemento desta medida, passará a se inclinar tão somente à apreciação de questões de maior relevância para a organização política e social do país, fazendo jus a sua função de cúpula do poder judiciário.

Indubitável que esta novidade trazida pela Emenda Constitucional nº. 45 gera controvérsias e discussões na doutrina, na medida em que determinados autores entendam que a medida é benéfica e outros pensem que ela só traz mais problemas para a prestação jurisdicional.

Para a primeira corrente, as súmulas vinculantes configuram instrumentos valiosos para a superação do problema que a morosidade processual causa ao direito brasileiro. Por outro lado, juristas que defendem a segunda corrente entendem que as súmulas vinculantes são nada mais nada menos que mais uma tentativa em vão de se solucionar esta mazela vigente em nosso sistema jurídico, uma vez que as mesmas restringem direitos fundamentais como o contraditório e a ampla defesa.

O processualista José Carlos Barbosa Moreira, encabeçando o primeiro grupo de autores, vê nas súmulas vinculantes uma importante novidade na luta contra a lentidão processual.

Para ele: “a aposta mais alta que se fez com a Emenda Constitucional nº. 45, em matéria de estímulo à aceleração do ritmo processual, em matéria de combate à excessiva morosidade da Justiça, consiste na criação da chamada Súmula Vinculante”.⁴⁶

O ilustre doutrinador ainda explicita os resultados e contribuições que o referido instituto trará para o processo civil brasileiro:

O raciocínio é o de que muitas ações deixarão de ser propostas e muitos recursos deixarão de ser interpostos, porque a parte, ou o seu advogado, entenderá que é inútil fazer uma tentativa de obter decisão sobre matéria que já esteja consagrada em alguma das chamadas Súmulas Vinculantes, em sentido contrário àquilo que nela se encontra estabelecido. Não tenho certeza absoluta da eficácia dessa tentativa dissuasória, dessa tentativa de desestimular a propositura de ações e/ou a interposição de recursos.⁴⁷

⁴⁶ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Op. Cit. p. 42.

⁴⁷ Loc. Cit.

Já o professor Leonardo Greco entende que as súmulas vinculantes representam um ponto negativo da Reforma do Judiciário:

Considero inconveniente a súmula vinculante por diversas razões. A primeira delas é a de que me parece ilusório pretender resolver a sobrecarga de recursos nos tribunais com a atribuição de força vinculante às súmulas. Os juízos e tribunais inferiores já se submetem gostosamente à jurisprudência das instancias superiores. Por outro lado, a Administração Pública, obrigada a respeitar as súmulas vinculantes, assim como qualquer cidadão, não perdem por isso o direito de postular em juízo a mudança do entendimento do próprio Supremo, o que aliás está expresso no próprio texto do novo artigo 103-A, ao determinar que o efeito vinculante se estenda aos demais órgãos do Poder Judiciário e não ao próprio Supremo Tribunal Federal. Por essa razão, a inadmissão de recursos com base em súmulas vinculantes há de ser vista como um desafio ao próprio dispositivo que criou a súmula vinculante, na medida em que visa tolher a possibilidade de sua revisão incidental pelo próprio Supremo Tribunal Federal.⁴⁸

De fato, é relevante ressaltar que o objetivo primordial da criação das súmulas vinculantes é fazer com que o Supremo Tribunal Federal possa ter uma rotina compatível a um tribunal de cúpula do Poder Judiciário, uma vez que o mesmo encontra-se abarrotado de processos, como bem nos lembra o autor Jansen Amadeu do Carmo Madeira:

Tem-se a notícia de que hoje o Supremo Tribunal Federal está processando e julgando mais de 100 mil processos por ano, ao passo que há quatro décadas atrás, este número era em torno de 5.000 feitos por ano. Mais estarrecedor é que o número de Ministros que atuam naquela Corte se manteve inalterável, podendo-se dimensionar quão sobrecarregados se encontram aqueles nobres julgadores. Não é diferente o quadro do Superior Tribunal de Justiça, que recebe um número cada vez mais crescente de Recursos Especiais para a apreciação e julgamento. De fato, descongestionar o Supremo Tribunal Federal não é uma garantia efetiva de maior celeridade processual, mas já é o começo de uma reforma que tanto se almeja na busca da plena justiça. Portanto, uma ação conjunta com a criação de um quadro institucional mais sólido e que transmita uma maior segurança jurídica é essencial para o sucesso da Reforma do Judiciário.⁴⁹

Outra novidade trazida pela Reforma do Judiciário foi a criação de mais um filtro para o exame dos recursos extraordinários dirigidos ao Supremo Tribunal Federal. A partir da Emenda Constitucional nº. 45, a parte que interpõe o referido recurso deve, necessariamente, demonstrar ‘repercussão geral’ do mesmo.

A Emenda Constitucional consagrou, no art. 102, §3º da Constituição da República, o referido instituto, prevendo que “no recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a

⁴⁸ GRECO, Leonardo. Op. Cit. p. 85.

⁴⁹ MADEIRA, Jansen Amadeu do Carmo. MADEIRA, Jose Maria Pinheiro. Op. Cit. p. 251.

repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-la pela manifestação de dois terços de seus membros”.

A repercussão geral, criada pela Reforma do Judiciário, foi disciplinada na lei 11.418/06, fazendo com que o recurso extraordinário tivesse grandes mudanças no que toca a sua admissibilidade.

Esta medida, assim como a criação das súmulas vinculantes, busca descongestionar a Corte Suprema, diminuindo a possibilidade de que um processo deságüe neste Tribunal. Trata-se, portanto, de mais um filtro previsto na Constituição para a interposição de recursos extraordinários. Por conseguinte, a novidade acaba trazendo reflexos para a celeridade processual e efetividade do processo.

Deve-se atentar que assim como ocorre na súmula vinculante, sobre a repercussão geral há intensa discussão sobre os seus benefícios e malefícios, havendo grande divergência doutrinária a seu respeito.

Sergio Bermudes nos ensina o que se entende por ‘repercussão geral’ apta a gerar a admissibilidade do recurso extraordinário:

A relevância da matéria constitucional versada no recurso extraordinário será medida, não em função do modo como o julgado recorrido e o que vier a ser proferido pelo STF repercutirem na esfera do interesse do litigante, porém, da sua repercussão na sociedade. À luz do §3º, a admissibilidade do recurso extraordinário dependerá da verificação de que, efetivamente, o quanto nele se decidir alcançará outras situações semelhantes, ou contribuirá para a solução uniforme da questão constitucional em causa. O §3º entrelaça-se com o art. 103-A, também produto da Emenda Constitucional.⁵⁰

Hélcio Alves Assumpção também se posiciona acerca do conceito de repercussão geral:

Pode soar estranho que se concebam questões constitucionais sem ‘repercussão geral’. (...) Deixando de lado certa estranheza que provoca a expressão escolhida pelo constituinte, ‘repercussão geral’, que parece traduzir a idéia de que recursos extraordinário, para serem admissíveis, devem influir em certo número, expressivo, de relações jurídicas, adotando, assim, literalmente, um critério quantitativo, quando a qualidade das questões – sua relevância – é que deveria considerar-se, não é impossível imaginar que o dispositivo talvez não alcance o efeito pretendido.⁵¹

⁵⁰ BERMUDES, Sérgio. Op. Cit. p. 55.

⁵¹ ASSUMPCÃO, Hélcio Alves de. Reforma do Poder Judiciário. Revista Forense. Rio de Janeiro, Vol. 102, nº. 384. 2006, p. 468 e 469.

A verdade é que a lei 11.418/06, que disciplinou a ‘repercussão geral’ para a admissibilidade do recurso extraordinário, tratou de definir este conceito abstrato trazido pela Reforma do Judiciário. Desse modo, o novo art. 543, §1º do Código de Processo Civil passou a vigorar com o seguinte teor:

Art. 543-A. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso extraordinário, quando a questão constitucional nele versada não oferecer repercussão geral, nos termos deste artigo.

§ 1º Para efeito da repercussão geral, será considerada a existência, ou não, de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa.

Percebe-se pela leitura do dispositivo, que muito embora haja uma definição do que seja repercussão geral, esta definição não nos oferece um limite muito objetivo, pairando no ar, ainda, a subjetividade do referido instituto.

Além das súmulas vinculantes e da repercussão geral, a Reforma do Judiciário trouxe, para o direito brasileiro, outras novidades que servem de instrumentos para a solução do problema referente à morosidade do processo.

O artigo 93 da Constituição estabelece que a lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, passando a elencar diversos incisos. Com a Emenda Constitucional nº. 45 há a ampliação de algumas regras que deverão ser observadas na elaboração do Estatuto da Magistratura, que tem por finalidade gerar maior produtividade e efetividade dos processos judiciais.

O inciso I tangencia o ingresso na carreira de magistrado, indicando que o cargo inicial será de juiz substituto. Este inciso inovou ao exigir a prova de atividade jurídica de pelo menos três anos, além de graduação no curso de direito.⁵²

O inciso II trata da promoção de uma entrância para outra entrância por antiguidade e merecimento. Ressalta-se que a alínea “c” deste inciso prevê que a aferição de merecimento será compatibilizada com o desempenho e com os critérios objetivos de produtividade e presteza no exercício da jurisdição. Portanto, facilmente pode-se concluir que esta norma está em consonância com o art. 5º, LXXVIII, uma vez que preza pela produtividade.

⁵² MADEIRA, Jansen Amadeu do Carmo. MADEIRA, Jose Maria Pinheiro. Op. Cit. p. 221.

Ora, sendo um juiz produtivo, provavelmente também será célere nas suas decisões, sem ao menos prejudicar o direito das partes. Desse modo, merece elogio a criação da referida norma.

Já o inciso IX do art. 93 estabelece a necessidade de publicidade e fundamentação das decisões judiciais. Este inciso deve ser interpretado consoante o inciso LXXVIII do art. 5º, objeto deste estudo. O juiz deve tentar a todo o momento fazer com que o processo tenha uma duração razoável, não podendo, contudo, retirar garantias fundamentais como a publicidade e fundamentação de suas decisões.

Outra norma importante é a do art. 93, XII da Constituição Federal, que prevê que “a atividade jurisdicional será ininterrupta, sendo vedado férias coletivas nos juízos e tribunais de segundo grau, funcionando, nos dias em que não houver expediente forense normal, juízes em plantão permanente”.

Nesse diapasão, não se pode deixar de citar a regra prevista também pelo art. 93, porém pelo inciso XIII, que determina que o número de juízes na unidade jurisdicional seja proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população. Com essa norma fica clara a intenção do constituinte reformador em aperfeiçoar a prestação jurisdicional, tornando-a mais eficiente. Assim explicita o Ronaldo Brêtas de Carvalho Dias:

Por outro lado, como dito anteriormente, ao determinar a Constituição Federal, no acréscimo introduzido em seu texto pelo inciso XIII, do art. 93, que o número de juizes na unidade jurisdicional seja proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população, o que se pretendeu enfatizar e otimizar foi a necessidade de prestação da atividade jurisdicional sob a diretriz maior do princípio da eficiência, o qual, ao lado do princípio da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, estrutura o Estado brasileiro.⁵³

Também é oportuno transcrever as palavras de Jansen Amadeu do Carmo Madeira, a respeito do assunto:

Resta saber se a edição da Emenda Constitucional nº. 45/04, que aborda a questão da proporcionalidade do número de juízes à demanda judicial e à população, trará sorte diferente à questão, e, ainda, se serão incrementadas as ações que viabilizam este processo, com a inadiável reforma do aparelho jurisdicional, já que esta pressupõe mudanças estruturais na maioria de seus segmentos. Ainda dentro do enfoque das mudanças estruturais, importa salientar a imprescindibilidade de um maior número de juízes para atender às demandas que surgem.⁵⁴

⁵³ DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. Op. Cit. p. 167.

⁵⁴ MADEIRA, Jansen Amadeu do Carmo. MADEIRA, Jose Maria Pinheiro. Op. Cit. p. 233.

É possível citar, ainda, o inciso XIV do art. 93 da Constituição, onde se previu a possibilidade de receberem os servidores delegação “para a prática de atos da administração e atos de mero expediente sem caráter decisório” e o inciso XV que estabelece que “a distribuição de processos será imediata, em todos os graus de jurisdição”.

Cediço é que tais dispositivos estabelecem normas que coadunam com o que prevê o tema deste estudo, ou seja, efetividade do processo, na medida em que visam desburocratizar o rito procedimental da Justiça brasileira.

Por fim, é imprescindível comentar a criação do Conselho Nacional de Justiça pela Reforma do Judiciário.

Este órgão, que, de acordo com o art. 92, I-A da Constituição Federal, é integrante do Poder Judiciário, foi criado sob muita discussão, principalmente pela classe dos magistrados em todo território nacional.

A polêmica da implementação do Conselho Nacional de Justiça se deve pelo fato do Poder Judiciário entender que passaria a ser controlado, em suas funções típicas, por um órgão que não faz parte dele:

A questão da criação do Conselho Nacional de Justiça pressupõe, de fato, muitas controvérsias, se levadas em consideração as opiniões provenientes não apenas dos membros do próprio Poder Judiciário, mas também de toda a sociedade que interage com este Poder, como o cidadão comum, que protagoniza a maioria das ações em trâmite. Desta feita, há quem concorde com um efetivo controle do Poder Judiciário, não obstante a autonomia de seus membros, desde que este controle contribua para a construção de um Poder Judiciário mais justo e mais eficiente.⁵⁵

A primeira ressalva que deve ser feita é em relação à questão do Conselho Nacional de Justiça ser ou não órgão integrante do Poder Judiciário.

Ora, estando previsto na Constituição, no art. 92, I-A, que o mesmo faz parte deste Poder, não há dúvidas, portanto, quanto a isso.

Outra ressalva é em relação ao fato do controle realizado pelo Conselho Nacional de Justiça. Muito embora se fale que haverá um controle, o controle que será realizado versará apenas sobre as funções atípicas do Poder Judiciário, vale dizer, às suas atividades meio, jamais à sua atividade fim, qual seja, a jurisdicional.

⁵⁵ Ibid. p. 216.

Assim decidiu o Supremo Tribunal Federal, na ADI 3.367, onde a Associação dos Magistrados do Brasil pleiteou a inconstitucionalidade da norma criadora do supracitado órgão, alegando a violação ao princípio da separação dos poderes e a lesão ao princípio federativo. Na ocasião, a Suprema Corte rejeitou o pedido do legitimado ativo desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, sob o argumento de que o Conselho Nacional de Justiça é um órgão administrativo interno do Poder Judiciário e não instrumento de controle externo.⁵⁶

A decisão desta Ação Direta ainda se baseou no fato do CNJ ser formado, em sua maioria, por membros integrantes do Poder Judiciário. Por outro lado, ainda se observou que os atos do Conselho estão submetidos ao controle judicial do Supremo Tribunal Federal, de acordo com o art. 102, I, “r”, da Constituição Federal.⁵⁷

Sendo assim, incontroverso que o Conselho Nacional de Justiça foi criado para realizar a supervisão da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário. Além disso, cumpre aqui também ressaltar a importância da criação deste órgão para a efetividade do inciso LXXVIII do art. 5º. Isto porque, este órgão fará o controle administrativo do Poder Judiciário, fazendo com que os juízes não fiquem submetidos apenas às suas corregedorias, que muitas vezes são corporativistas.

Desta feita, na medida em que o magistrado viole o princípio da tempestividade da prestação jurisdicional, haverá sobre ele o controle interno administrativo realizado pelo Conselho Nacional de Justiça.

Sobre o controle realizado pelo CNJ, Leonardo Grego faz interessante comentário, em especial sobre a composição e atribuições do aludido órgão:

De início, não deveria ser criado apenas um Conselho Nacional de Justiça, mas deveriam ser criados conselhos de magistratura com participação de representantes da sociedade civil em cada uma das organizações judiciárias existentes no País, com participação majoritária de magistrados da respectiva carreira, oriundos em igualdade numérica de todas as classes da carreira e escolhidos em cada classe pelos seus pares, mais os representantes da OAB, do Ministério Público, da maioria e da minoria parlamentares. Somente essa composição é capaz de romper a relação autoritária entre os juízes inferiores e os Tribunais Superiores e de assegurar a transparência das deliberações do órgão ao qual incumbe fiscalizar a exação dos juízes no exercício de suas funções. O Conselho criado pela introdução do art. 103-B no texto constitucional não satisfaz a esses requisitos. Dos seus quinze membros, onze são indicados pelos tribunais superiores da União ou pelo Procurador Geral da República. Por mais ilustres que venham a ser os nomes sobre os quais recaiam as escolhas, o

⁵⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Bonet. Op. Cit, p. 940.

⁵⁷ Loc. Cit.

Conselho já se ressentirá da absoluta falta da representatividade necessária para exercer com autoridade as funções censórias que lhe são conferidas. Mas também quanto às atribuições, é deficiente a competência do novo Conselho, que se limitará a rever processos disciplinares de juízes e a regular e controlar a atividade administrativa e financeira do Poder Judiciário. Nenhuma responsabilidade é conferida ao Conselho na definição das diretrizes de uma política nacional de soluções de litígios e tampouco na sua implementação.⁵⁸

Percebe-se, portanto, que a própria Emenda Constitucional n.º. 45 já trouxe, em seu corpo, algumas das mudanças aptas a gerar o processo mais célere, não esperando única e exclusivamente da boa vontade do poder legislativo em criar leis posteriores à Reforma.

4. POSSÍVEL RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO:

4.1. Discussão no âmbito doutrinário:

Antes de qualquer coisa, cabe lembrar que a doutrina encontra dificuldades em conceituar juridicamente o termo responsabilidade. Assevera o ilustre professor Sergio Cavalieri Filho que responsabilidade civil “é um dever jurídico sucessivo que surge para recompor o dano decorrente da violação de um dever jurídico originário”.⁵⁹

Desta forma, resumidamente, a responsabilidade civil revela a obrigação de indenizar, sendo certo que, segundo o art. 927 do Código Civil de 2002: “aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”.

A responsabilidade civil do Estado está disciplinada na Constituição Federal, em seu art. 37, §6º, que estabelece que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

O tema ligado à responsabilidade do Estado por danos decorrentes de atos judiciais é complexo e controvertido. Sustenta Sergio Cavalieri Filho que o tema “enseja variadas opiniões a seu respeito, que vão desde a total irresponsabilidade até a responsabilidade pela teoria do risco administrativo”.⁶⁰

⁵⁸ GRECO, Leonardo. Op. Cit. p. 86.

⁵⁹ CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de Responsabilidade Civil. 7ª ed. Vista e ampliada. São Paulo. Atlas. 2007, p. 2.

⁶⁰ Ibid. p. 247.

Os adeptos da tese da irresponsabilidade, como Carlos Maximiliano, citado por Cavalieri, entendem que “a irresponsabilidade do Estado pelos atos e omissões dos juízes advém da independência da Magistratura, prerrogativa, esta, que tem como consequência lógica o tornar exclusivamente pessoal a responsabilidade”.⁶¹

O STF, antes da promulgação da Constituição da República de 1988, entendia que o Estado não era civilmente responsável pelos atos judiciais, só tendo responsabilidade nos casos declarados em lei. Dessa forma, para a Suprema Corte, o juiz só responderia pela demora da decisão de uma causa se agisse dolosa ou fraudulentamente, ou ainda quando sem justo motivo se omitisse ou retardasse determinadas medidas.

Entretanto, após o advento da Constituição de 1988, a tese da responsabilidade ampla do Estado por atos judiciais, fundada na teoria do risco administrativo, ganhou força.

A responsabilização do Estado por dano decorrente de ato judicial deve ser dividida em duas: a responsabilidade pela atividade jurisdicional – por ato judicial típico – e a responsabilidade pela atividade judiciária.

Na primeira espécie – responsabilidade pela atividade jurisdicional ou por ato judicial típico – a responsabilidade decorre da própria atividade jurisdicional. Esta responsabilidade está disciplinada no art. 5º, LXXV da Constituição, que prevê que o condenado por erro judiciário e o condenado que ficar preso por tempo superior ao fixado na sentença farão jus a uma indenização do Estado.

A responsabilidade do Estado pela atividade judiciária seria aquela em que o Estado estaria obrigado a indenizar o cidadão que sofre com o serviço judiciário defeituoso, mal-organizado, que em virtude desses problemas acaba não tendo uma prestação jurisdicional como deveria ter. Uma vez que a prestação da justiça configura um serviço público essencial, o Estado não pode se escusar do dever de responder pelos danos decorrentes da negligência judiciária.

Os atos não-jurisdicionais, ou seja, atos de atividade judiciária são aqueles de natureza materialmente administrativa, assim considerados os atos de gestão do Poder Judiciário e os atos ordinatórios do procedimento processual. São praticados pelo juiz na forma de administrador do processo, equiparando-se aos atos de diversos outros agentes públicos, já que apenas dirige o processo e nada julga.

⁶¹ Ibid. p. 248.

Essa última responsabilidade – a responsabilidade do Estado pela atividade judiciária – não tinha, até a reforma do judiciário, nenhuma previsão constitucional.

Conclui-se, portanto, que a responsabilidade do Estado por ato judicial até a Emenda de 45/04 decorria somente de duas hipóteses, quais sejam o erro judiciário (imputar o fato a pessoa diferente) e o tempo superior ao fixado em sentença penal condenatória irrecorrível, hipóteses previstas no art. 5º, LXXV, da Constituição Federal. Relevante frisar que ambas as hipóteses são fruto da responsabilidade pela atividade jurisdicional – por ato judicial típico.

Porém, como vêm entendendo muitos processualistas, é forçoso concluir que o desrespeito pelo Estado à aplicação correta do instituto da razoável duração do processo pode gerar uma terceira e nova hipótese de responsabilidade do Estado por ato judicial.

O ilustre autor José Carlos Barbosa Moreira é um dos que entendem ser possível uma responsabilização do Estado em virtude de demora na prestação jurisdicional. Para o doutrinador a nova norma constitucional seria apta a gerar tal responsabilidade civil.

Afirma o autor que a norma do inciso LXXVIII deve ter alguma influência no tema de responsabilidade civil do Estado:

Penso até que se pode extrair dela a existência de um dever de indenização por parte dos poderes públicos em caso de não se assegurar, em concreto, esta razoável duração dos processos, e alguém se sentir prejudicado com a excessiva demora da prestação jurisdicional. Alguma influência ela deve ter, e uma das conseqüências parece-me ser esta: a de que ela gera, para o prejudicado, o direito a uma indenização no caso de demora excessiva, pouco razoável.⁶²

Leonardo Greco compartilha do mesmo pensamento, entendendo ser possível uma reparação pelo Estado aos prejudicados pela morosidade da Justiça.

Se a Emenda 45 fez uma importante afirmação de princípio, ao introduzir no art. 5º da Constituição o inciso LXXVIII que assegura a duração razoável do processo e os meios que garantem a celeridade de sua tramitação, é indispensável que essa garantia seja implementada pela efetivação da responsabilidade civil do Estado pela injustificável morosidade das decisões judiciais. O Estado tem o dever de prover os meios necessários ao bom e rápido desempenho do Poder Judiciário, pois a morosidade da Justiça torna inócua a proclamada eficácia concreta dos direitos fundamentais (art. 5, §1º) e hipócrita a afirmada prevalência dos direitos fundamentais (art. 1º).⁶³

⁶² MOREIRA, José Carlos Barbosa. Op. Cit. p. 33.

⁶³ GRECO, Leonardo. Op. Cit. p. 78.

O ilustre professor entende que a celeridade processual só será assegurada aos jurisdicionados no momento em que for introduzido um sistema de responsabilidade do Estado: “A instauração de um regime de responsabilidade objetiva do Estado pela inércia ou demora no exercício da função jurisdicional contribuirá para induzir o Poder Público a políticas adequadas para assegurar a celeridade do processo judicial”.⁶⁴

Outros autores entendem que a responsabilidade civil pela atividade judiciária é plenamente possível em virtude de que estes atos judiciais estão equiparados aos atos administrativos comuns, nos quais não paira controvérsia alguma quanto à responsabilização do Estado.

Entre esses doutrinadores está o consagrado jurista Hely Lopes Meirelles, que entende que: "Quanto aos atos administrativos praticados por órgãos do Poder Judiciário se equiparam aos demais atos da Administração, e, se lesivos, empenham a responsabilidade objetiva da Fazenda Pública".⁶⁵

De fato, na prática, os dois grupos de autores citados entendem que cabe a responsabilidade civil do Estado, apesar de fundamentarem a sua possibilidade através de argumentos distintos.

De qualquer forma, o que deve ficar claro é que é quase uníssona, entre os autores que discutem a problemática da celeridade processual, advinda da reforma do judiciário, e que tocam no assunto da possível responsabilidade civil do Estado, a aceitação desta idéia de se pleitear uma indenização pela demora da prestação jurisdicional.

O que pode, contudo, dificultar o entendimento desses autores é o fato do dispositivo constitucional do art. 5º, inciso LXXVIII não prever um prazo específico para a duração do processo e, além disso, não estabelecer, expressamente uma sanção para o seu descumprimento.

4.2. Discussão no âmbito jurisprudencial:

Vista a discussão em torno da responsabilidade civil do Estado pela demora da prestação jurisdicional no âmbito doutrinário, impende, ainda, verificar como a jurisprudência tem se manifestado acerca do assunto.

⁶⁴ Loc. Cit.

⁶⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1997, pg. 569.

Após pesquisa na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Superior Tribunal de Justiça pode-se perceber que o tema celeridade processual tem sido amplamente discutido.

Contudo, pelo que se pôde ver pelas ementas extraídas dos sites de ambos os tribunais, os magistrados têm usado o referido princípio apenas para fundamentar as decisões em que não se admite determinado tipos de prova ou fase de procedimento, para que não seja prejudicado o direito fundamental de duração razoável do processo:

PROCESSUAL CIVIL - AUTOR QUE DEIXOU DE CUMPRIR OS ATOS E DILIGÊNCIAS QUE LHE COMPETIA - ABANDONO DA CAUSA. Se o autor foi prévia e pessoalmente intimado por oficial de justiça a dar prosseguimento ao feito, no prazo de 48 horas, sob pena de extinção do processo, e deixou transcorrer quase um ano sem cumprir a diligência que lhe competia, tal conduta não se amolda ao ordenamento jurídico. Ante a introdução do inciso LXXVIII no artigo 5º da Constituição da República, tem-se que o novel princípio da razoável duração do processo e dos meios que garantam a celeridade de sua tramitação não é dirigido só ao julgador, mas a todos os aplicadores do Direito, inclusive os jurisdicionados, nesta qualidade, que igualmente têm responsabilidade para com o desafogamento do Judiciário. Recurso não provido.⁶⁶

Agravo de Instrumento em ação de Responsabilidade Civil. Decisão que declinou da competência por reconhecer a ocorrência de litispendência e de conexão. Ações que possuem as mesmas causas remota e imediata. Ampliação do pólo passivo e a possível distinção da natureza da responsabilidade que não evita o reconhecimento da conexão e, conseqüentemente, da prevenção em favor do Juízo que da causa conheceu primeiro. Incidência do artigo 103 e 106, do CPC. Adequação da decisão, com vistas a possibilitar o julgamento conjunto, a fim de evitar decisões contraditórias. Racionalização da prestação jurisdicional. Princípios da celeridade e da economia processual (art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal). Recurso improvido.⁶⁷

PROCESSO CIVIL. AUSÊNCIA DE INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1º GRAU. VISTA OBRIGATÓRIA APÓS A SENTENÇA E EM 2º GRAU. DIREITO DO MENOR PRESERVADO INTEGRALMENTE PELA SENTENÇA. NULIDADE. INEXISTÊNCIA. Apelação cível interposta pelo órgão do Ministério Público visando anular sentença prolatada em ação de guarda e responsabilidade sem que se desse vistas ao parque de 1º grau, após AIJ da qual o órgão participou regularmente. Contexto fático e jurídico que na hipótese não deixam margem de dúvidas do acerto da sentença em preservar os direitos do menor. Avó que desde o nascimento da criança a assiste integralmente pois que a mesma adveio de gravidez precoce de sua filha aos 13 anos.

⁶⁶ BRASIL. Rio de Janeiro. TJ. QUINTA CAMARA CIVEL. Apelação Cível - 2008.001.49986. Relator: DES. PAULO GUSTAVO HORTA – Data do Julgamento: 23/09/2008.

⁶⁷ BRASIL. Rio de Janeiro. TJ. QUINTA CAMARA CIVEL. Agravo de Instrumento - 2008.002.09553 - JDS. DES. REGINA CHUQUER – Data do Julgamento: 29/04/2008.

Princípios da efetividade e celeridade processuais elevados ao patamar de garantia constitucional (inc. LXXVIII do art. 5º da CF/88 - EC/45) que impõem releitura das normas processuais. Falta de intervenção do Ministério Público que na espécie não ocasiona prejuízo aos interesses do menor. Interpretação teleológica dos artigos 82, I c/c 246 do CPC. Ministério Público que em 2º grau se manifesta, no mérito, em favor da tese expressa na sentença. Recurso conhecido e desprovido.⁶⁸

AGRAVO DE INSTRUMENTO. RESPONSABILIDADE CIVIL. REJEIÇÃO DE PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA. TEORIA DA ASSERÇÃO. DENUNCIÇÃO DA LIDE. INDEFERIMENTO. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO AO EVENTUAL DIREITO DE REGRESSO DO AGRAVANTE, QUE PODERÁ EM TESE SER PLEITEADO EM AÇÃO PRÓPRIA. IMPOSSIBILIDADE DE DISCUSSÃO ACERCA DE FRAUDE, DIANTE DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO RÉU. PRINCÍPIO DA CELERIDADE PROCESSUAL. - As condições para o regular exercício do direito de ação são aferidas inicialmente pelo julgador pelo método da asserção, ou seja, pela análise do que consta na petição inicial. Assim, tendo o autor da causa apontado a responsabilidade do Agravante, é este, a princípio, parte legítima para figurar no pólo passivo da demanda. A análise, no curso da instrução processual, da responsabilidade do mesmo, reflete no próprio mérito da causa. - Do indeferimento da denúncia da lide não resulta prejuízo ao eventual direito de regresso do denunciante, que poderá em tese ser pleiteado em ação própria, de acordo com a jurisprudência dominante. Impossibilidade de inclusão de novas discussões, relativas à fraude, na demanda, eis que objetiva a responsabilidade dos réus. - Alargamento do pólo passivo que afrontaria a garantia da celeridade processual, insculpida no artigo 5º LXXVIII, da Constituição da república. - Desprovimento do agravo.⁶⁹

No processo civil não tem havido ainda, portanto, a discussão na jurisprudência acerca da possibilidade ou não da responsabilidade civil do estado, no caso de demora da prestação jurisdicional.

Incontroverso que por se tratar de direito bastante recente, as próprias partes, ou seja, os jurisdicionados, ainda não se sentem seguros de fazer uso do mesmo e requerer judicialmente a indenização do Estado que descumpra com esse dever de prestar a jurisdição em tempo útil.

Já no processo penal o instituto tem obtido uma maior aplicação. Como se percebe nas ementas extraídas da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, os acusados de

⁶⁸ BRASIL. Rio de Janeiro. TJ. QUINTA CAMARA CIVEL. Apelação Cível - 2006.001.49970 - DES. CRISTINA TEREZA GAULIA – Data do Julgamento: 14/11/2006.

⁶⁹ BRASIL. Rio de Janeiro. TJ. SEGUNDA CAMARA CIVEL. Agravo de Instrumento 2005.002.26566 - DES. ROBERTO FELINTO – Data do Julgamento: 25/01/2006.

determinados crimes tem requerido a tutela do Estado para poder fazer valer o seu direito a uma justiça ágil:

PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. DEMORA NO JULGAMENTO DE REVISÃO CRIMINAL. CONSTRANGIMENTO ILEGAL CONFIGURADO. ORDEM CONCEDIDA. 1. A demora injustificada de mais de três anos para o julgamento da revisão criminal configura constrangimento ilegal sanável pela via do habeas corpus (Precedentes). 2. O julgamento do recurso de revisão criminal não tem prazo fixado na lei processual, todavia, não há dizer-se razoável a duração de quase quatro anos para o julgamento de um pedido de revisão e, ipso facto, tampouco vem ao encontro da celeridade processual perseguida pela Constituição (art. 5º, LXXVIII). 3. Ordem CONCEDIDA para determinar ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que proceda ao julgamento da Revisão Criminal nº. 498.103.3/0-00.⁷⁰

PROCESSO PENAL. HABEAS CORPUS. PRISÃO PREVENTIVA. EXCESSO DE PRAZO. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DA DEFESA. DEZ ANOS SEM JULGAMENTO PERANTE O PLENÁRIO DO JÚRI. RELAXAMENTO DA PRISÃO. NECESSIDADE. 1. De acordo com o teor do art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, a todos é assegurado a celeridade processual, o que não foi garantido no caso dos autos. 2. Excesso de prazo na ulatimação do processo-crime enseja o relaxamento da prisão cautelar. 3. Ordem concedida, confirmada a liminar, para manter a liberdade do paciente, ressalvada a hipótese de advento de alguma circunstância do art. 312 do Código de Processo Penal.⁷¹

O que se pode admitir, portanto, é que a jurisprudência não pode ser ainda consolidada em relação a este tema tão relevante e sério para o direito brasileiro. Um tema como este, pelo seu alto grau de importância, demanda tempo para poder formar e uniformizar uma jurisprudência.

Por outro lado, como já dito, é imprescindível lembrar que não há como se formar uma jurisprudência acerca de um tema se não há uma grande quantidade de causas versando sobre esse assunto. É o que ocorre no caso da responsabilidade civil do Estado em razão do descumprimento do preceito fundamental de duração razoável do processo.

Isso porque as partes, provavelmente por se tratar de um tema bastante recente no nosso ordenamento jurídico, não têm recorrido ao judiciário para questionar essa possível indenização em face da demora da prestação jurisdicional.

⁷⁰ BRASIL. STJ. 6ª Turma. HC nº. 71594/SP. Relato r(a) MIN. CARLOS FERNANDO MATHIAS (JUIZ CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO) Data do Julgamento 28/08/2007. Data da Publicação 24/09/2007.

⁷¹ BRASIL. STJ. 6ª Turma. HC nº. 38989/PE. Relator (a) Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS. Data do Julgamento 19/04/2007. Data da Publicação 14/05/2007.

Visto isso, é possível afirmar, que após a pesquisa feita na jurisprudência brasileira, pode-se constatar que o tema ‘responsabilidade civil do Estado em face da demora da prestação jurisdicional’ ainda não foi alvo de decisões judiciais que pudessem sedimentar e uniformizar uma jurisprudência.

5. **CONCLUSÃO:**

A norma do inciso LXXVIII do art. 5º do texto constitucional foi introduzida ao nosso ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional nº. 45 de 2004, mais conhecida como Reforma do Judiciário. Positivou-se, então, a idéia de prestação jurisdicional efetiva, idéia prevista a bastante tempo nas convenções internacionais sobre direitos humanos.

Como bem preceitua Gilmar Ferreira Mendes:

A duração indefinida ou ilimitada do processo judicial afeta não apenas e de forma direta a idéia de proteção judicial efetiva, como compromete de modo decisivo a proteção da dignidade da pessoa humana, na medida em que permite a transformação do ser humano em objeto dos processos estatais.⁷²

O objetivo de todas as pessoas que trabalham com o direito e de todas as pessoas que integram a sociedade vale dizer os jurisdicionados, é o de se obter uma justiça rápida, haja vista que a justiça célere é uma forma de se evitar injustiças, mais precisamente, uma forma de o cidadão garantir os seus direitos que vem sendo desrespeitados ou postergados por outrem.

Já a justiça morosa, deficiente, é a que nós temos, desde sempre. Trata-se daquela que faz com que os mesmos operadores do direito e jurisdicionados percam o sonho em ver, um dia, o deslinde sua causa em tempo razoável com trânsito em julgado.

A Reforma do Judiciário – Emenda Constitucional nº. 45 de 2004 – e as modificações processuais recorrentes da supracitada Emenda, visando celeridade dos processos, muito embora demonstrem o esforço de alguns em tornar a justiça mais rápida e com menos burocracias, não tangenciam a raiz do problema, porque se trata de algo sistêmico ligado a crônicas injunções políticas. De fato, a questão é muito mais política do que jurídica, e isso se deve pelo fato da norma do inciso LXXVIII do art. 5º ser uma norma constitucional programática.

⁷² MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Bonet. Op. Cit. p. 485.

A maior dificuldade de tornar a nossa justiça célere e ágil é enfrentar o descaso dos nossos parlamentares em relação ao melhoramento da prestação jurisdicional, descaso esse que fica cabalmente comprovado pela leitura do art. 7º da Emenda Constitucional nº. 45.

Apesar deste dispositivo da Reforma do Judiciário prever a criação pelo Congresso Nacional, imediatamente após a sua promulgação da Emenda, de uma comissão especial mista destinada a elaborar em 180 dias os projetos de lei necessários à regulamentação da matéria nela tratada, não se tem nenhuma notícia da criação e do funcionamento da referida comissão, apesar de a Emenda ter sido promulgada em dezembro de 2004.⁷³

Art. 7º O Congresso Nacional instalará, imediatamente após a promulgação desta Emenda Constitucional, comissão especial mista, destinada a elaborar, em cento e oitenta dias, os projetos de lei necessários à regulamentação da matéria nela tratada, bem como promover alterações na legislação federal objetivando tornar mais amplo o acesso à Justiça e mais célere a prestação jurisdicional.

Além disso, a remodelagem feita em alguns títulos da lei formal teve repercussões práticas quase inexistentes. Sabido que não serão apenas com medidas cosméticas, ou seja, superficiais, que se conseguirá obter resultados que agilizem os processos. Isto porque há no Brasil uma cultura da demora que precisa ser vencida e superada.⁷⁴

Portanto, a questão da celeridade processual e tempestividade da prestação jurisdicional se insere muito mais na área política do que jurídica. A consequência disto é a natural impotência de quem não tem forças para agir, até mesmo por impossibilidade de acesso aos membros do poder legislativo.

Estes, certamente, sempre alegam tem outras prioridades a tratar. Além disso, muitas vezes argumentam que não podem cumprir com suas obrigações, em virtude de trancamento de pauta da casa legislativa pelas inúmeras medidas provisórias editadas pelo chefe do poder executivo, muitas delas sem obedecer aos pressupostos de relevância e urgência.

Ou seja, o que ocorre é um verdadeiro “jogo de empurra” entre os dois poderes e, nesse passo, vamos convivendo com o quadro crônico de espera sem fim, que vitimiza o jurisdicionado.

Ressalte-se que os dois poderes citados acima são exatamente os que poderes têm os seus membros escolhidos por meio de voto, ou seja, seus membros são eleitos através de um

⁷³ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Op. Cit. p. 40.

⁷⁴ COUTO, Sergio. Justiça rápida depende de vontade política. Net, Rio de Janeiro, nov. 2008. Disponível em: http://www.notadez.com.br/content/artigos_novo.asp?id=64215. Acesso em: 10 de nov. 2008.

processo eleitoral baseado na democracia e na representatividade. Isto é, escolhemos os políticos para que eles nos representem no Congresso Nacional, fazendo a nossa vontade, vale dizer, a vontade do povo. No entanto, é possível perceber que esses mesmos políticos ignoram o fato de que eles têm a obrigação de satisfazer as necessidades e vontades da sociedade que os elegeu.

Desta idéia de falta de vontade política compartilha o ilustre processualista Alexandre Câmara, que, inclusive, faz a importante distinção entre o que se entende por crise do processo e crise das leis do processo:

É preciso ter claro, porém, que a mera afirmação constitucional de que todos têm direito a um processo com duração razoável não resolve todos os problemas da morosidade processual, sendo necessário promover-se uma reforma estrutural no sistema judiciário brasileiro. Fique registrado nosso entendimento segundo o qual a crise do processo não é a crise das leis do processo. Não é reformando leis processuais que serão resolvidos os problemas da morosidade do Poder Judiciário. É preciso, isto sim, promover-se uma reforma estrutural, que dê ao Poder Judiciário meios efetivos para bem prestar tutela jurisdicional, o que exige vontade política para mudar o atual estado das coisas.⁷⁵

O advogado Sergio Couto, em interessante artigo, demonstra o funcionamento de um processo viciado pelas inúmeras possibilidades de protelação:

O juiz proclama uma sentença, depois de exame percuciente dos autos. É o juiz natural da causa. Sopesa argumentos das partes em conflito. Ouve testemunhas. Determina perícias e encerra a questão, estando o feito maduro para isso. Acontece que a lei permite recurso ao tribunal, formado o órgão julgador por uma câmara isolada, composta de três desembargadores que vão novamente reexaminar tudo, para confirmar a decisão ou reformá-la. Poderia parar por aqui, mas não. O perdedor ainda tem a chance de recorrer ao STJ, alegando violação de lei federal, objeto de duas decisões, uma, pelo juízo singular e outra por um colegiado de três membros, que examinaram, à exaustão, a matéria da qual se recorre, mais uma vez. Não atemoriza ao sucumbente o risco de pagar multa processual (ou ter de enfrentar, agora, custas processuais de monta), caso o recurso não seja conhecido ou provido, e nem se abalança em saber que uma vez confirmada a decisão de primeiro grau, esta torna-se auto-executável para todos os fins, segundo o comando do art. 475 da legislação processual.⁷⁶

Além dessa falta de vontade política, outros problemas crônicos do processo civil brasileiro chamam a atenção e corroboram para a grande dificuldade de se implantar um sistema jurídico célere neste país.

⁷⁵ CÂMARA, Alexandre de Freitas. Op. Cit, p. 62.

⁷⁶ COUTO, Sergio. Op. Cit.

O absurdo de mais uma instância revisora solta aos olhos. O Superior Tribunal de Justiça é composto, hoje, por apenas de 33 competentes ministros que jamais colocarão o serviço em dia, porque sobre seus ombros pesam milhares de processos vindos de todos os tribunais do país, transcendendo suas forças físicas.⁷⁷

Este importante Tribunal necessita retornar ao rumo traçado pela Constituição. As decisões do Superior Tribunal de Justiça, em vez de funcionarem como faróis, ou seja, como caminhos e horizontes a serem seguidos pelos operadores do direito, orientando em definitivo a aplicação da lei federal, reduziram-se a se manifestarem como soluções tópicas e pontuais, cujo alcance limitava-se às partes envolvidas em cada processo.

A verdade é que para tentar fugir deste segundo caminho proposto acima, o tribunal resolveu adotar a chamada jurisprudência defensiva, que consiste na criação de diversos entraves e pretextos para impedir a chegada e o conhecimento dos recursos que lhe são dirigidos.

De fato, os números revelam que a Justiça Brasileira é extremamente barata para os litigantes de má-fé e caríssima para os bons cidadãos. Tão dolorosa situação agride a garantia constitucional da razoável duração do processo.⁷⁸

Além disso, os números também revelam que a prestação jurisdicional em todo território nacional só será eficiente e célere no momento em que o legislador criar os mecanismos de uma tramitação ágil, já que o trabalho a que os juízes estão subordinados, nos dias atuais, extrapola as forças físicas do ser humano, como afirma Áurea Pimentel:

As estatísticas levantadas recentemente, referentes ao ano de 2005, falam por si só, revelando que, no referido ano, nos Juizados Especiais (Cíveis e Criminais), foram julgados quatrocentos e noventa e dois mil, setecentos e treze processos e nos Juízos Cíveis e Criminais trezentos e oitenta e um mil, cento e cinquenta e três processos, enquanto que, em Segunda Instância, as Câmaras Cíveis e Criminais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, julgaram o total de cento e onze mil, quinhentos e trinta e um processos, sendo importante assinalar que os julgamentos foram realizados, pelo referido Tribunal, no prazo médio de cento e vinte e dois dias.⁷⁹

Os números afirmados acima demonstram, com eloquência, a força de trabalho dos juízes do Estado do Rio de Janeiro. Fica claro que a justiça dos outros Estados acompanha no mesmo passo tal produção, fazendo, assim, desaguar no Superior Tribunal de Justiça milhares

⁷⁷ COUTO, Sergio. Op. Cit.

⁷⁸ Loc. Cit.

⁷⁹ PEREIRA, Áurea Pimentel. Op. Cit. p. 46 e 47.

de processos a serem reexaminados, por meio de Recurso Especial, por apenas três dezenas de nobres julgadores.

Agravando esse quadro impeditivo de uma justiça rápida, ainda existe a possibilidade de interposição de recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal. A Suprema Corte, contando com apenas 11 ministros, da mais alta qualidade moral e intelectual, também se encontra congestionada.

Com o surgimento do filtro da repercussão geral, também criada pela emenda constitucional nº. 45 de 2004 – Reforma do Judiciário – pretende-se reservar ao Supremo Tribunal Federal apenas recursos extraordinários que tenham relevância social, econômica, política ou jurídica, afastados os feitos de interesse estritamente particulares.

É mais uma tentativa de reduzir o número de recursos protelatórios que tornam a justiça morosa. Esse instrumento de filtro tenta desmistificar a idéia solidificada pelos advogados e postulantes de que o Supremo Tribunal Federal é, juntamente com o Superior Tribunal de Justiça, órgão do poder judiciário responsável pelo terceiro grau de jurisdição.

Ora, tanto o Supremo Tribunal Federal quanto o Superior Tribunal de Justiça são órgãos jurisdicionais de sobreposição, na medida em que enquanto o Supremo é o responsável pela guarda da Constituição Federal, o STJ está intimamente ligado às leis federais. No nosso direito não há uma previsão de terceiro grau de jurisdição, mas somente o direito ao duplo grau.

No entanto, autores com o professor Leonardo Greco criticam veementemente o surgimento sucessivo de filtros criados pelo Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, com o objetivo de impedir os julgamentos de recurso especial e extraordinário. O autor entende que o problema da morosidade da Justiça não será resolvido com a criação de novos filtros recursais:

Os dois tribunais, artificialmente, têm criado ou exacerbado obstáculos à admissibilidade desses recursos, como o pré-questionamento explícito e o carimbo ilegível, justamente para reduzir a apreciação do mérito desses meios de impugnação. Hoje, a via de acesso a essas instancias é estreitíssima, o que se comprova com índices superiores a 90% de recursos dessas espécies que não chegam a ser examinados quanto à matéria de fundo. Num sistema recursal democrático, essas limitações arbitrárias são inaceitáveis, mesmo porque a toda hora os dois tribunais abrem exceções em benefício de alguns. Não será com novas limitações que se reduzirá a litigiosidade, nem se acelerará o desfecho dos litígios. Ao contrário,

crecerá a insatisfação com irremediáveis decisões injustas, incentivando o prejudicado a buscar soluções extra jurídicas.⁸⁰

De fato, há uma grande polêmica na criação desses institutos que visam, de maneira incessante, evitar a procrastinação da demanda. Entre eles é possível citar as súmulas vinculantes, a necessidade de comprovação de repercussão geral para que haja a admissibilidade do recurso extraordinário e, ainda, a súmula impeditiva de recurso.

De uma maneira geral, o que esses fenômenos processuais têm em comum é o fato de serem instrumentos utilizados pelos juízes, desembargadores e ministros para que o processo não se desenvolva em um determinado momento. Eles criam filtros que impedem a análise de recursos e do processo, como um todo, por algum órgão julgador.

Incontroverso que esses institutos tornam a tramitação do processo mais rápida. Porém, por outro lado, podem estar suprimindo direitos de uma das partes. O dilema é flagrante e enquanto uns autores entendem que esses filtros representam uma garantia da celeridade processual, outros pensam que eles são inconstitucionais, na medida em que restringem ou suprimem direitos fundamentais, como a ampla defesa, o devido processo legal e o contraditório.

Por fim, correndo ao lado da falta de vontade política, há também um grande obstáculo para a execução das idéias trazidas pela reforma do judiciário visando a celeridade processual: dinheiro.

De fato, o problema de ordem econômica não deve ser deixado de lado. Temos que lembrar, que apesar do grande crescimento econômico que o nosso país vem tendo, ainda somos considerados um país pobre.

Dessa forma, agilidade, eficiência, presteza e efetividade são qualidades de um processo civil que exige recursos, sejam eles humanos e materiais, que custam dinheiro.

O certo é que é impossível se obter resultados se não existem meios suficientes para propiciar sua realização. O Poder Judiciário brasileiro, a partir da análise feita acima, não tem, por enquanto, os meios suficientes para poder oferecer aos jurisdicionados e a toda sociedade, como um todo, uma prestação jurisdicional célere, com tempo razoável.

⁸⁰ GRECO, Leonardo. Op. Cit. p. 71.

Ou seja, a eficiência da jurisdição que se tanto busca ainda não é possível de ser alcançada, pois o que deve torná-la realidade ainda não existe: os meios necessários à sua consecução.

Tais meios são, como visto a vontade política do nosso poder legislativo aliada à uma posição econômica mais privilegiada. Ausentes tais elementos, ausente também estará a celeridade processual.

As palavras do ilustríssimo constitucionalista José Afonso da Silva resumem o sentimento de todos aqueles que desejam ver um dia o nosso país poder contar com uma justiça rápida:

De certo modo, enquanto não se aparelhar o judiciário com tais meios, a razoabilidade da demora fica sempre sujeita a saber se o magistrado tinha, ou não, possibilidade de fazer andar seu processo mais rapidamente. Corre-se, assim, o risco da previsão de mais uma garantia individual sujeita a ineficácia, já que ele vai depender de providências ulteriores.⁸¹

Também merece destaque o que ressalta o autor Hécio Alves de Assumpção:

É claro que a inovação trazida pela Emenda Constitucional nº. 45 não pode ser senão saudada. Mas não pode evidentemente em sua consciência ser ingenuamente tomada como sinal de que por seu intermédio, por si só, se elimina ou se atenua o universal e multissecular problema da morosidade da Justiça contra a qual tantos, em tantos lugares, ergueram e erguem suas vozes. A demora na conclusão dos processos tem causas, variadas e variáveis aliás, que não desaparecem nem diminuem pela simples manifestação de vontade do legislador – que, se tivesse esse poder mágico, melhor o empregaria dispondo que não houvesse conflitos entre as pessoas no convívio social, ou que, havendo, encontrassem elas por si mesmas as soluções mais adequadas para compô-las. Viveríamos no melhor dos mundos, embora privados do prazer que este encontro de hoje proporciona, já que se tornariam desnecessários os processos, o direito processual e os processualistas.⁸²

Desse modo, forçoso concluir que, muito embora as medidas propostas e trazidas pela Reforma do Judiciário e pelas leis subseqüentes a ela tenham contribuído de forma radical para uma solução da mazela da morosidade da prestação jurisdicional, as mesmas não são por si só capazes de tornar a nossa Justiça mais rápida.

⁸¹ DA SILVA, José Afonso. Op. Cit. p. 176.

⁸² ASSUMPÇÃO, Hécio Alves de. Op. Cit. p. 467.

Isso porque o Brasil é um país que ainda enfrenta sérios problemas econômicos e conta com um poder legislativo ineficiente, cercado de diversos casos de corrupção, sem nenhuma vontade política em tornar a justiça brasileira mais rápida.

Desse modo, só o tempo poderá dizer se o inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição da República, acrescentado à Lei Maior pela Emenda Constitucional nº. 45 – Reforma do Judiciário – foi um importante passo para tornar a Justiça brasileira mais eficiente, diga-se, menos morosa, ou se tal medida foi apenas mais uma das muitas que, em vão, tentou solucionar este crônico sintoma vivido pelo nosso Poder Judiciário há bastante tempo.

REFERÊNCIAS

ASSUMPÇÃO, Hécio Alves de. **Reforma do Poder Judiciário**. Revista Forense. Rio de Janeiro, Vol. 102, nº. 384. 2006.

BERMUDES, Sérgio. **A reforma do judiciário pela emenda constitucional n. 45**. Rio de Janeiro. Forense. 2005.

BERMUDES, Sérgio. **Introdução ao Processo Civil**. Rio de Janeiro. Forense. 1995.

BARROSO, Luis Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. Rio de Janeiro. Renovar. 1990.

CÂMARA, Alexandre de Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. Vol. 1. Rio de Janeiro. Lumen Iuris. 2007.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 7ª ed. Vista e ampliada. São Paulo. Atlas. 2007.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo. Malheiros. 2005.

COELHO, Marcus Vinicius Furtado. **Judiciário hoje e os objetivos da reforma processual civil**. Revista de Processo. São Paulo, Vol. 30, nº. 126. 2005.

COUTO, Sergio. **Justiça rápida depende de vontade política.** Net, Rio de Janeiro, nov. 2008. Disponível em: http://www.notadez.com.br/content/artigos_novo.asp?id=64215 Acesso em 10 de nov. 2008.

DA SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição.** São Paulo. Malheiros, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 19ª edição. São Paulo. Editora Atlas. 2006.

DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. **Direito a jurisdição eficiente e garantia da razoável duração do processo na reforma do Judiciário.** Revista de Processo. São Paulo, Vol. 30, nº. 128. 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo. Saraiva. 1981.

FIGUEIREDO NETO, Diogo de. **Reformas e Poder Judiciário.** Revista Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro. 1999.

GRECO, Leonardo. **Reforma do Poder Judiciário e o acesso à justiça.** Revista Dialética de Direito Processual. São Paulo, nº. 27. 2005.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional.** Belo Horizonte. Del Rey. 1995.

MADEIRA, Jansen Amadeu do Carmo. MADEIRA, Jose Maria Pinheiro. **Aspectos relevantes da reforma do Judiciário.** Rio de Janeiro. Revista da EMERJ, Vol. 8, nº. 31, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Bonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo. Saraiva. 2007.

MORAES, Alexandre de. **Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº. 19/98**. São Paulo. Atlas, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo. Malheiros, 1997.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Reflexos da Emenda Constitucional nº. 45 de 2004 no Processo Civil** – Rio de Janeiro. Revista da EMERJ – Vol. 8, nº. 32. 2005.

PEREIRA, Áurea Pimentel. **A reforma da justiça na Emenda Constitucional 45/2004**. Rio de Janeiro. Renovar. 2006.

SLABI FILHO, Nagib. **Reforma da Justiça**. Rio de Janeiro. Impetus. 2005.