

---

# A DEMORA NA TRAMITAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO E JUDICIAL. BRASIL, ITÁLIA, O SILENZIO ASSENSO E A *LEGGE PINTO*

*THE DELAY IN HANDLING ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROCEEDINGS. BRAZIL, ITALIA SILENZIO ASSENSO E A LEGGE PINTO*

---

*Daniela Cristina Moura Gualberto  
Advogada da União em exercício na  
Consultoria Geral da União.*

*Rodrigo Frantz Becker  
Advogado da União em exercício na  
Procuradoria Geral da União.*

SUMÁRIO : Introdução; 1 Demora no processo administrativo e judicial; 2 O silenzio assenso no processo administrativo italiano; 3 A falta de uma regra clara no brasil no âmbito administrativo. Algumas leis esparsas; 4 lei italiana sobre a demora no processo judicial; 5 **A falta de uma lei no Brasil semelhante à LEGGE PINTO** 6 conclusão; Referências.

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo descrever sucintamente o conteúdo do direito fundamental à duração razoável do processo, e apresentar medidas adotadas no direito pátrio que visam a sua concretização, seja no âmbito administrativo e judicial. Pretende, ainda, observar que a Itália, preocupada com a demora dos processos, previu o instituto do *silenzio assenso*, para o âmbito administrativo, e editou a *legge pinto*, para prever a indenização pela demora do processo judicial. Finalmente, objetiva questionar se os institutos italianos servem de exemplos à realidade brasileira.

**PALAVRAS CHAVES:** Direito Fundamental. Duração Razoável do Processo. *Silenzio Assenso*. *Legge Pinto*.

**ABSTRACT:** This article aims to describe, briefly, the content of the fundamental right to reasonable duration of the process, and provides forms adopted in Brazilian law aimed at its implementation, either in the administrative and judicial. It proposes, also, to note that Italy, concerned at the delay of the proceedings, predicted the institute of *silenzio assenso* to the administrative sphere, and edited the *legge pinto*, to provide compensation for the delay of the legal proceedings. Finally, it intends to question whether the Italian institutes serve as examples to the Brazilian reality.

**KEYWORD:** Fundamental Right. Reasonable time of proceeding. *Silenzio Assenso* e a *Legge Pinto*.

## INTRODUÇÃO

A duração excessiva do processo é fonte de angústia para as partes, e tem efeitos sociais graves, na medida em que as pessoas se veem desestimuladas a cumprir a lei, quando sabem que outras a descumprem reiteradamente, e obtém manifestas vantagens, das mais diversas naturezas, dentre elas, a lentidão da justiça, que pode levar a não satisfação do direito pleiteado.

Ademais, a demora do processo desprestigia o Poder Judiciário e desvaloriza todos os envolvidos na realização do direito (juízes, promotores de justiça, procuradores e advogados).

Não se pode olvidar, ainda, da questão econômica, pois, como afirma Paulo Henrique Lucon (2007, p. 369), são favorecidas a especulação e a insolvência, acentuando-se as diferenças entre aqueles que podem esperar (e tudo têm a ganhar com a demora da prestação jurisdicional) e os que têm muito a perder com a excessiva duração do processo. Entre adimplir com pontualidade e esperar a decisão desfavorável, ao devedor passa a ser muito mais vantajoso, patrimonialmente, a segunda opção na esteira do que foi dito acima.

Pode-se dizer, desse modo, que a demora na prestação jurisdicional “aumenta os custos para as partes e pressiona os economicamente fracos a abandonar suas causas, ou a aceitar acordos por valores muito inferiores àqueles a que teriam direito”.<sup>1</sup> Destarte, a rapidez da atividade jurisdicional constitui aspecto fundamental para o acesso à justiça e para a promoção da igualdade social, porquanto a demora exagerada na solução dos litígios atinge muito mais aqueles que não têm recursos para suportar a espera.

### 1 DEMORA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO E JUDICIAL

O art. 5º, LXXVIII, da CRFB/88, introduzido pela EC n.º 45/2004, erigiu o direito à duração razoável do processo à categoria de direito fundamental, ao dispor 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”.

Tal disposição Constitucional coaduna-se ao disposto na Convenção Americana de Direitos Humanos de São José da Costa Rica, ratificada pelo Brasil, que, em seu art. 8º, prescreve:

---

1 LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Duração Razoável e Informatização do Processo Judicial. *Revista Panóptica*, ano 1, n. 8, maio/jun. 2007. p. 369.

Art. 8º. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com suas devidas garantias e *dentro de prazo razoável*, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos e obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal e de qualquer outra natureza.

Não é por demais registrar que os direitos fundamentais, inclusive o da razoável duração do processo tem aplicação imediata, em razão do disposto no § 1º do art. 5º, CRFB/88, que dispõe que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”, assim sendo, prescinde de qualquer regulamentação para produzir efeitos.

Afirma SOUZA,<sup>2</sup> que “este novo direito fundamental tem como destinatário o legislador, para que crie normas que visem assegurar a razoável duração do processo, e também os aplicadores do direito, como os juízes e os próprios agentes públicos de modo geral, no sentido de dar maior eficácia à norma constitucional, conduzindo o processo da forma mais eficiente possível, e sem dilações indevidas”.

Segundo MENDES, COELHO e BRANCO,<sup>3</sup> “o direito à razoável duração de processo, a despeito de sua complexa implementação, pode ter efeitos imediatos sobre situações individuais, impondo o relaxamento da prisão cautelar que tenha ultrapassado determinado prazo, legitimando a adoção de medidas antecipatórias, ou até o reconhecimento da consolidação de uma dada situação com fundamento na segurança jurídica”.

Pode-se afirmar que o direito à duração razoável do processo, apesar de inserido na Constituição Federal apenas no ano de 2004, pela Emenda Constitucional n.º 45, ali já estava dispostos, tendo em vista que decorre do princípio da eficiência e do devido processo legal.

O princípio da eficiência, que está previsto na CRFB/88, no art. 37<sup>4</sup>, abarca a ideia de celeridade e simplicidade na prática dos atos, de

2 SOUZA, Márcio Luís Dutra de. *Direito à razoável duração do processo administrativo*. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/10056>>. Acesso em: 19 ago. 2013.

3 MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 546.

4 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (grifo nosso)

forma a fazer com que o processo cumpra, dentro do prazo razoável, a sua função: a decisão do seu objeto. CARVALHO FILHO, afirma que:<sup>5</sup>

No processo administrativo, o princípio da eficiência há de consistir na adoção de mecanismos mais céleres e mais convincentes para que a Administração possa alcançar efetivamente o fim perseguido através de todo o procedimento adotado. [...] A eficiência é, pois, antônimo de morosidade, lentidão, desídia. A sociedade de há muito deseja rapidez na solução das questões e dos litígios, e, para tanto, cumpre administrar o processo administrativo com eficiência.

O princípio do devido processo legal, por sua vez, está prescrito no art. 5º, inc. LIV, da CRFB/88, que dispõe que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Segundo leciona Nelson Nery Jr., “trata-se de um princípio base, sobre o qual todos os outros se sustentam”.

Este princípio, originário da expressão *due process of law*, teve origem no direito inglês, no texto da Magna Carta de João Sem Terra, publicada em 1215, que em seu artigo 39, apesar de não fazer remissão expressa a este princípio, exigiu que o processo tivesse a formalidade necessária para imposição de penas.

Confira-se o texto:

Nenhum homem livre será detido ou aprisionado, ou privado de seus direitos ou bens, ou declarado fora da lei, ou exilado, ou despojado, de algum modo, de sua condição; nem procederemos com força contra ele, ou mandaremos outros fazê-lo, a não ser mediante o legítimo julgamento de seus iguais e de acordo com a lei da terra. (Magna Carta, 1215)

Atualmente, entende-se que este princípio busca garantir resultados efetivos ao processo e proteção ao jurisdicionado, ao configurar “uma das mais amplas e relevantes garantias do direito constitucional, se consideramos a sua aplicação nas relações de caráter processual e nas relações de caráter material (princípio da proporcionalidade/direito substantivo)”<sup>6</sup>

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Mandado de Segurança n.º 26358/DF, cujo relator foi o Ministro Celso de Mello, consignou que:

5 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 60.

6 MENDES; COELHO; BRANCO, op. cit., p. 686.

O exame da garantia constitucional do “due proces of law” permite nela identificar, em seu conteúdo material, alguns elementos essenciais à sua própria configuração, dentre os quais avultam, por sua inquestionável importância, as seguintes prerrogativas: (a) direito ao processo (garantia de acesso ao Poder Judiciário); (b) direito à citação e ao conhecimento prévio do teor da acusação; (c) *direito a um julgamento público e célere, sem dilações indevidas*; (d) direito ao contraditório e à plenitude de defesa (direito à autodefesa e à defesa técnica); (e) direito de não ser processado e julgado com base em lei “ex post facto”; (f) direito à igualdade entre as partes; (g) direito de não ser processado com fundamentos em provas revestidas de ilicitude; (h) direito ao benefício da gratuidade; (i) direito à observância do princípio do juiz natural; (j) direito ao silêncio (privilegio contra a auto-incriminação); e (l) direito à prova. (grifo nosso)

Assim sendo, constata-se que, à duração razoável do processo, apesar de inserida de forma expressa na Constituição Federal apenas recentemente pela Emenda Constitucional n.º 45/2004, já integrava o ordenamento constitucional pátrio em decorrência dos princípios da eficiência, art. 37, *caput*, e do devido processo legal art. 5º, inc. LIV.

Não é demais salientar que essa duração é ínsita ao processo a ideia de concatenamento de atos que desenvolvem em direção a um fim, qual seja, o pronunciamento estatal acerca do pedido (objeto do processo). Tal desenvolvimento requer, naturalmente, um tempo para sua conclusão final, tendo em vista que, no seu decorrer, uma série de atos serão praticados dentro dos respectivos prazos específicos previamente previstos na legislação.

Desse modo, conforme afirma, TUCCI,<sup>7</sup> os atos processuais, “embora tenham uma determinada ocasião para serem realizados, normalmente não perfazem de modo instantâneo, mas, sim, desenrolam-se em várias etapas ou fases”.

Segundo afirmam LOPES Jr. e BADARÓ,<sup>8</sup> o processo:

Trata-se de um instituto essencialmente dinâmico, não exaurindo o seu ciclo vital em um único momento. Ao contrário, destina-se a desenvolver-se no tempo, possuindo duração própria. Em outras palavras, é característica de todo processo durar, não ser

7 TUCCI, José Rogério Cruz e. *Tempo e Processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal)*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

8 LOPES Jr., Aury. BADARÓ, Gustavo Henrique. *Direito Processual Penal no Prazo Razoável*. Rio de Janeiro: Lumen, 2006. p. 6.

instantâneo ou momentâneo, prolongar-se. O processo implica um desenvolvimento sucessivo de atos no tempo. Daí porque o tempo está arraigado na sua própria concepção, enquanto concatenação de atos que se desenvolvem, duram e são realizados numa determinada temporalidade.

Por outro lado, revela-se inadmissível, a luz do direito fundamental à duração razoável do processo, a decisão em tempo longínquo, pois, como afirmou Rui Barbosa, a “*justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta. Porque a dilação ilegal nas mãos do julgador contraria o direito escrito das partes, e, assim, as lesa no patrimônio, honra e liberdade*”. Segundo SOUZA, é necessário:<sup>9</sup>

[...] compatibilizar o exercício do contraditório e da ampla defesa com as expectativas razoáveis de efetividade processual. Assim é importante fixar um necessário equilíbrio entre a celeridade do processo administrativo e a observância dos direitos processuais do administrado. Na lição de André Luiz Nicolit (2006, p. 8), aplicável plenamente ao processo administrativo, “uma decisão justa não pode ter o açodamento e irreflexão incompatíveis com a atividade jurisdicional, tampouco pode ter a morosidade destrutiva da efetividade da jurisdição”. Deste modo, é imprescindível encontrar o razoável, o equilíbrio, a fim de que o processo seja um instrumento de justiça.

Assim sendo, como pode ser definida a razoável duração do processo?

Afirma SILVA:<sup>10</sup> :

Processo com razoável duração já não significa necessariamente, um processo veloz, mas um processo que deve andar com certa rapidez, de modo que as partes tenham uma prestação jurisdicional em tempo hábil. 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 apenas é irrazoável, como profundamente irracional.

---

9 SOUZA, op. cit.

10 SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 176.

É certo que as legislações que disciplinam os processos preveem prazos para a prática dos respectivos atos. Os prazos legais visam assegurar a estabilidade e a agilidade do processo, pois, conforme já dito, é inerente a idéia de processo a progressão, o avanço de fases. E, uma vez praticados os devidos atos dentro dos prazos legais, atendida estará, em princípio, a duração razoável do processo.

Além disso, outras variáveis do processo devem ser analisadas, tais como a complexidade da causa, o comportamento das partes, o comportamento dos agentes públicos com atribuição para análise e decisão do processo.

Segundo TUCCI,<sup>11</sup> o Tribunal Europeu de Direitos Humanos na apreciação do tempo razoável de duração do processo, adota três principais critérios que devem ser apreciados em conjunto diante de cada caso concreto:

Complexidade da causa;

Comportamento das partes e de seus procuradores, ou, no caso do processo administrativo, *comportamento dos administrados ou interessados no processo*;

Atuação do órgão jurisdicional, ou, no caso do processo administrativo, *atuação do agente público na condução do processo*.

Parece decorrer do direito fundamental ora analisado o direito de reclamar, pela via do mandado de segurança, a conclusão de processos administrativos demasiadamente morosos, bem como o direito à indenização pelos danos decorrentes da irrazoável duração do processo.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) deferiu alguns Mandados de Segurança relativamente à excessiva mora, no Ministério da Justiça, do andamento de processos administrativos de anistia política. Observe:

1. Concedida a anistia política, encontra-se pendente de solução, por mais de quatro anos, recurso administrativo que busca a indenização com proventos de Capitão-de-mar-e Guerra.

2. Em que pesem o grande número de pedidos feitos ao Ministro da Justiça e o fato dos membros da Comissão de Anistia, seu órgão de assessoramento, atuarem pro bono, aqueles que se consideram atingidos no período de 18 de setembro de 1946 a 5 de outubro

---

11 TUCCI, op. cit., p. 68.

de 1988, por motivação exclusivamente política, não podem ficar aguardando, indefinidamente, a apreciação do seu pedido, sem expectativa de solução em prazo razoável.

3. Não é lícito à Administração Pública prorrogar indefinidamente a duração de seus processos, pois é direito do administrado ter seus requerimentos apreciados em tempo razoável, ex vi dos arts. 5º, LXXIII, da Constituição Federal e 2º da Lei n. 9.784/99.

4. O prazo a ser fixado para o julgamento do pedido de anistia pela autoridade coatora, na linha da orientação firmada por esta Terceira Seção, deve ser de 30 (trinta) dias, prorrogáveis por igual período, desde que expressamente motivado, conforme estabelecido no art. 4º da Lei 9.784/99, dispositivo aqui aplicado de forma subsidiária.

5. Segurança concedida. (STJ. MS n.º 13584/DF, Rel. Min. Jorge Mussi, DJ de 26/06/2009.)

Na Itália, a demora na prestação jurisdicional é tratada como um dano. Naquele País cunhou-se inclusive uma expressão para esse dano: “dano marginal”.

A expressão dano marginal, decorrente da lentidão do processo, é atribuída por CALAMANDREI<sup>12</sup> a ENRICO FINZI no livro “Questioni controverse in tema di esecuzione provvisoria”. FINZI define o periculum in mora como “quel danno marginale, che non vi sarebbe se non nella ipotesi di ritardo nella esecuzione, e che scompare con la esecuzione provvisori’a”.

Quanto ao dever de indenizar, no Brasil, por danos decorrentes da excessiva morosidade do processo administrativo, o então Ministro do STJ Luiz Fux, no Resp n. 9257.705, afirmou que:

1. Ação indenizatória por danos materiais decorrente de atraso na concessão de aposentadoria pelo Estado recorrido cujo pedido fora formulado em 28 de dezembro de 2000, e somente publicado o ato em 18.12.2001, interregno no qual a autora esteve obrigada a continuar prestando serviços. (fls. 248)

2. A existência do fato danoso e o necessário nexos causal entre a omissão e os prejuízos decorrentes da mesma conduta ressoa

12 CALAMANDREI. *Introduzione allo studio sistematico dei provvedimenti cautelari*, n. 8, p. 173.

inequívoco porquanto o simples fato de a pessoa ser compelida a trabalhar em período no qual, legalmente, já poderia fazer jus à mesma renda na inatividade, decorrente dos proventos de aposentadoria, já configura, à saciedade, evento lesivo ao interesse da parte e à livre manifestação de vontade.

3. Precedentes: Resp 1044158/MS, DJ 06.06.2008; Resp 688.081/MS, julgado em 10.04.2007; Resp 688.081/MS, julgado em 10.04.2007; Resp 983.659/MS, DJ de 06.03.2008; Resp 953497/PR, DJ 04.08.2008.

4. In casu, assentou o Tribunal a quo, que o aguardo pelo período de oito meses e vinte dias para a sua concessão não configura a prática de ato omissivo, com abuso de poder, pela administração. Ao contrário do que sustenta a recorrente, não é de ser aplicado o exíguo prazo de 30 dias, estatuído no § 1º do art. 180 da Lei 1.102/90, que se refere ao direito de petição assegurado, ao servidor público, em razão da complexidade que envolve o ato de concessão de aposentadoria. [...]

5. Outrossim, é cediço na Corte que: “[...] no caso, como a lei fixa prazo para a Administração Pública examinar o requerimento de aposentadoria, o descumprimento desse prazo impõe ao administrador competente o dever de justificar o retardamento, o que gera uma inversão do ônus probatório a favor do administrado. Assim, cabe ao Estado-Administração justificar o retardo na concessão do benefício. Se não o faz, há presunção de culpa, que justifica a indenização proporcional ao prejuízo experimentado pelo administrado.” (Resp 1.044.158/MS, DJe 06.06.2008)

Contudo, a demora na decisão de processos, administrativos e judiciais, no Brasil, é uma realidade. Neste cenário, parece que à efetiva concretização do direito fundamental à duração razoável do processo ainda há muito o que ser feito.

## **2 O SILENZIO ASSENSO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO ITALIANO**

A preocupação com a demora no processo, especificamente no âmbito administrativo, fez com a que a Itália desenvolvesse uma figura extremamente importante e eficaz: o *silenzio assenso*.

Naquele País, a *Legge sul procedimento amministrativo*, Lei n.º 241/1990, em seu art. 2º, impõe à Administração Pública o dever de

decidir o processo, dentro de um prazo específico, quando este for iniciado por pedido da parte interessada:

2. Nei casi in cui disposizioni di legge ovvero i provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 non prevedono un termine diverso, i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro il termine di trenta giorni<sup>13</sup>.

Trata-se de uma regra de boa administração, que coaduna-se ao disposto na Constituição Italiana, que em seu art. 97, parágrafo 1º, que dispõe que “*i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione*”<sup>14</sup>.

Neste contexto, visando a simplificação do procedimento, a Lei n.º 241/1990, em seu art. 20, disciplinou o instituto do *Silenzio Assenso*, que pode ser traduzido como o Silêncio Consentido. A norma estabelece que, no caso de procedimento iniciado por provocação da parte interessada (*istanza di parte*), o transcurso do tempo agregado ao silêncio da administração equivale ao provimento do pedido. Observe:

#### Articolo 20.

1. Fatta salva l'applicazione dell'articolo 19, nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di cui all'articolo 2, commi 2 o 3, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi del comma 2<sup>15</sup>.

---

13 Nos casos em que as disposições da lei ou do disposto nos nºs 3, 4 e 5 não prevêem um período diferente, os procedimentos administrativos da competência dos órgãos governamentais e dos organismos públicos nacionais devem ser concluídos dentro do prazo de trinta dias.

14 Os ofícios públicos são organizados de acordo com as disposições da lei, de modo a assegurar a eficiência e imparcialidade da administração.

15 1. Sem prejuízo da aplicação do artigo 19, nos processos a pedido das disposições administrativas para a emissão do silêncio da autoridade competente equivalente a medida de aceitação do pedido, sem a necessidade de instâncias adicionais ou avisos, se a mesma administração não se comunica em causa, dentro do prazo previsto no artigo 2º, n.º 2 e 3, a decisão de recusa ou não proceder em conformidade com o parágrafo 2.

Nesse contexto, afirma Andrade:<sup>16</sup>

No direito administrativo italiano aparece a figura do silêncio juridicamente relevante, denominado silêncio-assentimento: a lei 241/1990 prevê que nos casos em que o início de determinada atividade privada é submetida a autorização administrativa, se esta não responde negativamente dentro de termo legislativo pré-fixado, o silêncio significa deferimento.

Este instituto não afasta o poder de autotutela da Administração, que permite revisão dos seus atos sempre quando eivados de vícios. Neste sentido é o disposto no parágrafo 3º, do art. 20 da Lei 241/1990:

3. Nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda, l'amministrazione competente può assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies.<sup>17</sup>

Conforme dispõe o parágrafo 4º, desta Lei, diversas hipóteses ficam excluídas da aplicação do consentimento tácito, assim sendo, em determinados casos, o silêncio da administração agregado ao transcurso do tempo não gera o acolhimento do pedido. São exemplo os processos e atos relacionados ao património cultural e paisagístico, nos casos em que a lei qualifica silêncio como rejeição, na defesa da nação:

4. Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti<sup>18</sup>.

16 ANDRADE, Érico . O silêncio no ato e no negócio jurídico. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 98, 2008. p. 110.

17 3. Nos casos em que o silêncio da administração equivale a deferimento do pedido, a autoridade competente pode tomar decisões por meio de auto-defesa, em conformidade com os artigos 21 e 21-d-h.

18 4. As disposições deste artigo não se aplica aos atos e procedimentos relacionados com o património cultural e da paisagem, o ambiente, defesa nacional, segurança pública, imigração, asilo e cidadania,

### 3 A FALTA DE UMA REGRA CLARA NO BRASIL NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO. ALGUMAS LEIS ESPARSAS

A ideia de instrumentalidade do processo trouxe benefícios<sup>19</sup>, mas também certo tipo de prejuízo, que pode ser apontado com uma das causas para a demora na prestação jurisdicional. Nesse ponto, Dinamarco (1996, p. 268), traz como aspecto negativo, uma tendência processualizante, verificada pelo excessivo apego ao formalismo e sua dissociação à realidade social, culminada pela consagração dos meios em detrimentos dos fins processuais.

Todavia, ainda que o Brasil não tenha uma lei específica sobre a demora no ou no processo administrativo, verifica-se que algumas leis esparsas trouxeram regras semelhantes à regra geral do *silenzio assenso* italiano, regulando prazos para a prática do ato no âmbito administrativo. Tal fato ocorre exatamente para conter a tendência processualizante no âmbito administrativo, para impedir a burocracia estatal e, sobretudo, para diminuir o prazo de duração do processo administrativo.

Como na Itália, a falta de resposta da administração no prazo previsto, leva à prática do ato. Todavia, diferentemente da Itália, no Brasil essas leis são esparsas, e tratam apenas de situações fáticas específicas.

Vale lembrar que a legislação do processo administrativo brasileiro, ao contrário da Italiana, não é nacional, mas federal. Por isso, é possível que a Administração de cada um dos entes da federação tenha a sua legislação própria.

No âmbito federal, por exemplo, o Estatuto do Idoso, Lei n.º 10.741/2003, garante ao idoso o “atendimento preferencial imediato e individualizado junto aos órgãos públicos e privados prestadores de serviços à população” (art. 3º, inc. I); faculta ao Poder Público a criação de varas especializadas e exclusivas do idoso (art. 70); bem como assegura a prioridade na tramitação dos processos e procedimentos e na execução dos atos e diligências judiciais em que figure como parte ou interveniente pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, em qualquer instância (art. 71).

---

saúde e segurança pública, a casos em que a legislação exija a adoção formal de medidas administrativas, aos casos em que a lei qualifica como uma rejeição do silêncio da administração, bem como os atos e procedimentos identificados com um ou mais decretos do Presidente do Conselho de Ministros sobre a proposta do Ministro da Função Pública, em consulta com os Ministros competentes.

19 A crença na aptidão do processo ao cumprimento de seus objetivos sócio-político-jurídicos.

Como bem salienta BORGES,<sup>20</sup> algumas legislações processuais administrativas se preocupam com o assunto, “seja estipulando prazos rigorosos para diversas decisões, seja afirmando enfaticamente, como faz a Lei 9.784/99 no art. 48, do *dever de decisão* do processo; seja prevendo certas formas de responsabilização das autoridades administrativas pelo descumprimento dos prazos decisórios”, e elenca alguns exemplos:

É o caso da Lei de Processo Administrativo n.º 10.177, de 30/12/09, de São Paulo (art. 98), que dispõe que o descumprimento dos prazos de decisão dos processos gera responsabilidade disciplinar, e que “também respondem” os superiores hierárquicos. (Só não diz como).

É o caso da Lei mineira n.º 14.184, de 31/01/02, que impõe o dever de decisão no art. 46; estipula, no art. 47, o prazo máximo de sessenta dias para a decisão do processo, prorrogável por igual período mediante motivação expressa; determinada, no art. 48, que, expirado sem decisão o prazo prescrito ou prorrogado, fica a unidade administrativa responsável pelo julgamento impedida de concluir todos os demais processos em tramitação, até que seja decidido o processo; obriga, no parágrafo único do mesmo artigo, a autoridade responsável por tal impedimento a ressarcir o Estado dos danos resultantes para o erário.

Elaborada já sob a égide da Emenda Constitucional n.º 45/04, a recente Lei baiana n.º 12.209, de 21 de abril de 2011, cujo anteprojeto resultou de um trabalho conjunto da Procuradoria Geral do Estado da Bahia, bem como da participação de vários setores representativos da Administração em discussão pública, ocupou-se bastante do assunto.

Já em seu art. 1º, propõe-se a assegurar em especial, a proteção dos direitos dos administrados e o mais jutos e célere cumprimento dos fins da Administração Pública. No artigo 3º, que a Administração zelará pela celeridade do processo administrativo, sem prejuízo do direito de defesa dos administrados.

No artigo 4º, inclui, entre os direitos dos administrados, o de “obter decisão final motivada, com observância dos prazos fixados em lei”.

---

<sup>20</sup> BORGES, Alice Gonzalez. Duração Razoável do Processo Administrativo. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Rio de Janeiro, (Edição Especial), 2012. p. 81.

Cuida, no artigo 7º, de assegurar, “em qualquer instância a PRIORIDADE da tramitação dos processos administrativos e na execução dos atos e diligências em que o postulante ou interveniente for:

peessoa com idade igual ou superior a 60 anos, na forma definida em regulamento;

peessoa portadora de necessidades especiais ou de doença grave, na forma definida em regulamento”.

No artigo 34, dita lei dispõe que:

Art. 34 – A Administração tem o dever de emitir decisão final no processo, sob pena de responder, na forma da lei, pelos prejuízos decorrentes do perecimento do direito do postulante”

“Parágrafo único – Responderá regressivamente o servidor ou autoridade que der causa ao perecimento do direito do postulante”.

Em seu artigo 45, a lei baiana vai além, fixando prazos para as decisões das autoridades superiores:

“A autoridade emitirá decisão motivada nos processos administrativos, bem como sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência, no prazo de 30 (trinta) dias contados da data em que receber os autos conclusos”.

#### **4 LEI ITALIANA SOBRE A DEMORA NO PROCESSO JUDICIAL**

O Estado Italiano, em decorrência de diversas condenações na Corte de Estrasburgo de pagar indenizações, por violação ao art. 6º, parágrafo 1º, da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais<sup>21</sup>, pela demora excessiva na prestação jurisdicional, modificou a sua constituição no ano de 1999,

21 Art. 6º. 1. Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a protecção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida

para inserir o princípio do processo justo, que é aquele que, segundo o art. 111, desenvolve-se em contraditório entre as partes em condições de igualdade, presidido por um juiz independente e imparcial, em tempo razoável:

Art. 11 – [...]

Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata<sup>22</sup>. (grifei)

Ato contínuo, foi editada a Lei n.º 89/2001, denominada *Legge Pinto*, que alterou o art. 375 do Código de Processo Civil italiano, e previu, em seu art. 2º, o direito à indenização decorrente de danos materiais ou morais sofridos pela duração exagerada do processo:

Art. 2.

Diritto all'equa riparazione.

1. Chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto di violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, ha diritto ad una equa riparazione<sup>23</sup>.

Certamente, a *Legge Pinto* foi editada em razão da previsão na Constituição Italiana de que todo processo deve ser justo e ter uma razoável duração. Nesse sentido, confira-se o art. 111 da Carta Magna da Itália:

julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça. (grifei)

22 Cada processo tem lugar no debate entre as partes, em pé de igualdade, em frente ao tribunal independente e imparcial. A lei prevê a duração razoável. (grifei)

23 Art. 2º

1. Aquele que sofreu um dano material ou não material, como resultado de violação da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, ratificada pela Lei 04 de agosto de 1955, n. 848, em termos de não cumprimento do prazo razoável que se refere o artigo 6º, parágrafo 1, da Convenção, tem o direito a uma reparação justa.

Art. 111 - La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge.

Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata.

Essa preocupação italiana adveio, em parte, da Convenção Europeia para Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, subscrita em 4 de novembro de 1950, em Roma, que dispõe em seu art. 6º, 1, que “toda pessoa tem direito a que sua causa seja examinada equitativa e publicamente num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial instituído por lei, que decidirá sobre seus direitos e obrigações civis ou sobre o andamento de qualquer acusação em matéria penal contra ela dirigida”.

Vale lembrar que também o Pacto de San José da Costa Rica, em seu art. 8º, 1, assevera que “toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza”.

Prescreve a Legge Pinto que, na análise da violação, o juiz avaliará a complexidade do caso, o objeto do processo, a conduta das partes e do juiz durante o processo, bem como a de qualquer outra pessoa chamada a concorrer ou contribuir para a sua definição<sup>24</sup>.

E fixa prazos objetivos de duração razoável do processo, considerando, por exemplo, o período de tempo razoável se (a) não exceder um período de três anos, em primeiro grau; (b) dois anos, segundo grau durante; (c) um ano, no julgamento da legitimidade; (d) se o processo de execução for concluído em três anos, e (e) se o processo de insolvência foi concluída em seis anos; e (f) se o julgamento é definido de forma irrevogável em um tempo não superior a seis anos<sup>25</sup>.

24 Art. 2º

2 Nell'accertare la violazione il giudice valuta la complessità del caso, l'oggetto del procedimento, il comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento, nonché quello di ogni altro soggetto chiamato a concorrervi o a contribuire alla sua definizione.

25 Art. 2º

2-bis. Si considera rispettato il termine ragionevole di cui al comma 1 se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado, di due anni in secondo grado, di un anno nel giudizio di legittimità. Ai fini del computo della durata il processo si considera iniziato con il deposito del ricorso introduttivo del giudizio ovvero con la notificazione dell'atto di citazione. Si considera rispettato il termine ragionevole se il

Ocorre, contudo, esta lei vem sofrendo duras críticas, como bem registrou SCHENK:<sup>26</sup>

A pressa do legislador e as alterações na forma e na substância do projeto original da Lei Pinto, explicam as suas deficiências. A técnica legislativa adotada também não escapou de duras críticas. Para cumprir as obrigações assumidas com a ratificação da Convenção, melhor seria o ataque direto às causas do problema, prevenindo mecanismos de aceleração dos processos, do que a simples instituição de um novo procedimentos reparatório, também contencioso.

Mais à frente, prossegue o autor:

O Presidente da Corte de Cassação Italiana, no discurso inaugural para o ano judiciário de 2008, afirmou:

“Il contenzioso in materia [di legge Pinto] è costato negli ultimi anni circa 41,5 milioni di euro, di cui 17,9 nel solo 2006.

L’incremento è esponenziale e allarmante. Nel 2002 era di 1,8 milioni di euro, con un aumento in soli 4 anni di circa l’800%.”

[...]

Diante desses dados e da reconhecida tendência futura de incremento dos custos, uma incômoda pergunta ecoou naturalmente:

“Non sarebbe meglio destinare queste ingenti risorse invece che a risarcire i danni dell’arretrato, a finanziare idonee per smaltirlo o impedire che si riformi in futuro?”

Com razão, portanto, a crítica entoada pela doutrina logo depois da edição da Lei Pinto, direcionada contra a pressa do legislador e a

---

procedimento di esecuzione forzata si è concluso in tre anni, e se la procedura concorsuale si è conclusa in sei anni. Il processo penale si considera iniziato con l’assunzione della qualità di imputato, di parte civile o di responsabile civile, ovvero quando l’indagato ha avuto legale conoscenza della chiusura delle indagini preliminari.

2-ter. Si considera comunque rispettato il termine ragionevole se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni.

2-quater. Ai fini del computo non si tiene conto del tempo in cui il processo è sospeso e di quello intercorso tra il giorno in cui inizia a decorrere il termine per proporre l’impugnazione e la proposizione della stessa.

<sup>26</sup> SCHENK, 2008. p. 95.

deturpação do projeto legislativo original, com a opção míope de tratar o problema da lentidão dos processos cíveis apenas remediando, no plano interno, as suas consequências, sem o ataque frontal de suas causas, históricas.

Diante do exposto, observa-se que, apesar de o Estado Italiano ter editado a *Legge Pinto* visando tutelar a razoável duração do processo judicial, na verdade, a realidade mostrou que esta legislação pode não ter se revelado adequada a tais fins, na medida em que apenas prevê a instauração mais um procedimento contencioso reparatório.

## 5 A FALTA DE UMA LEI NO BRASIL SEMELHANTE À LEGGE PINTO.

No Brasil, hoje, vive-se uma crise institucional do Judiciário, com Tribunais abarrotados de processos. De acordo com o Departamento Gestão Estratégica do Conselho Nacional de Justiça, a Justiça brasileira recebeu, até o dia 24 de julho deste ano, 9,168 milhões de novos processos<sup>27</sup>.

Esse número elevado impede que a Justiça possa se debruçar atentamente sobre todo o processo, analisando cuidadosamente os autos. Por essa razão, ou o processo é julgado, muitas vezes, sem o devido cuidado, ou não é julgado de forma célere. Qualquer das duas consequências é prejudicial ao bom andamento do processo e causa violação ao devido processo legal, na medida em que o processo deixa de ser efetivo.<sup>28</sup>

No tocante a segunda consequência, objeto do presente trabalho, o Brasil possui, como visto acima, uma norma constitucional que alberga a necessidade de se realizar uma prestação jurisdicional num prazo razoável<sup>29</sup>.

Todavia, essa norma é mais uma garantia do que efetivamente uma norma-sanção, que disciplina o problema de forma mais. E como se sabe, toda garantia demanda a existência de instrumentos que possam concretizar aquilo que está ali está disposto, sob pena de se tornar uma garantia apenas no papel.

No Brasil, a omissão legislativa, é ressaltada por Annoni, ao afirmar que não existem normas legais que responsabilizem o Estado

---

<sup>27</sup> Relatório preliminar sobre o cumprimento das metas de 2013 do CNJ.

<sup>28</sup> LOPES, João Batista. Princípio da Proporcionalidade e Efetividade do Processo Civil in: *Estudos de Direito Processual Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 135-36.

<sup>29</sup> Art. 5º, inc. LXXVIII, da CF.

pela demora na prestação jurisdicional, muito embora a existência da garantia constitucional.<sup>30</sup> (2009, p. 109).

E ainda, baseado nessa omissão e em outros argumentos, é que os Tribunais brasileiros negam constantemente qualquer pedido deduzido contra o Estado pela demora na prestação jurisdicional. Paulo Modesto faz essa mesma crítica:

É dizer: a jurisprudência nacional admite a responsabilidade objetiva e direta do Estado apenas na esfera criminal e para decisões definitivas, condenatórias, objeto de revisão penal. Não cogita em admitir a responsabilidade por negligência ou por demora na prestação jurisdicional [...]

As hipóteses previstas na legislação nacional de responsabilidade subjetiva do magistrado são consideradas hipóteses de responsabilidade pessoal exclusiva, desconsiderando-se o fato de o magistrado atuar como órgão do Estado, como agente seu, no exercício de competências públicas. (2008, p. 3/4)

Mesmo após a EC 45/2004, que inseriu o art. 5º, LXXVIII, na CF, os Tribunais continuam rechaçando a indenização pela demora na duração do processo:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. ALEGADA DEMORA NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. DANO MORAL NÃO CARACTERIZADO. ART. 5º, INCISO LXXV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - CF E ART. 133 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL - CPC.

1. A responsabilidade do Estado por danos causados em virtude do desempenho da atividade jurisdicional está adstrita às hipóteses previstas no art. 5º, inciso LXXV, da CF e no art. 133 do CPC. Precedentes deste Tribunal e do Supremo Tribunal Federal.

2. A norma contida no art. 5º, inciso LXXV, da CF, trata especificamente da responsabilidade civil do Estado por dano decorrente de ato judicial típico e, por isso, sua aplicação afasta o princípio constante do art. 37, § 6º, da CF.

30 ANNONI, Daniele. *Responsabilidade do Estado pela não duração razoável do processo*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 109.

3. Na hipótese, pretende o Autor obter da União indenização por dano moral que alega ter sofrido, em virtude da demora (vinte anos) no julgamento de ação trabalhista. A norma aplicável ao caso é, portanto, a regra do artigo 133 do Código de Processo Civil.

4. Em nenhum momento o Autor imputou a culpa pela demora na resolução do processo ao magistrado que o presidiu. Não há qualquer prova de que o juiz da causa tenha agido com dolo ou fraude no sentido de retardar o julgamento da demanda trabalhista. As alegações de suposto error in iudicando desafiam recurso cabível na órbita processual, não caracterizando violação da prestação jurisdicional, tampouco falha do serviço estatal.

5. A pretensão, por isso, não tem amparo jurídico, uma vez que nos autos não ficou comprovado culpa atribuível ao magistrado pela demora da prestação jurisdicional. Forçoso reconhecer, desta forma, a inexistência de qualquer parcela a título de indenização por danos morais. (TRF1, AC 2001.38.00.025990-6, Relator(a): DESEMBARGADOR FEDERAL DANIEL PAES RIBEIRO, e-DJF1 09/11/2009)

Diante dessa perspectiva jurisprudencial é que o Brasil poderia elaborar legislação semelhante à semelhança da *Legge* Pinto italiana, para dispor sobre meios e formas de se combater a demora na prestação jurisdicional, inclusive com a regulamentação de indenizações ao Estado pela mora na concretização do processo.

## 6 CONCLUSÃO

O art. 5º, inc. LXXVIII, da CRFB/88, introduzido pela EC n.º 45/2004, erigiu o direito à duração razoável do processo à categoria de direito fundamental, ao dispor 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”.

Em consequência, Tribunais brasileiros vêm reconhecendo o direito à indenização pela demora do processo, especialmente em casos de concessão de aposentadoria e reconhecimento do direito à anistia. E a administração pública de alguns Entes da federação possui previsão legal que fixa prazos para a decisão do processo e prevê consequências à demora.

Neste cenário, a Itália pode nos apresentar exemplos de tentativas de concretização do direito fundamental à duração razoável

do processo. Pois, para o processo administrativo, previu o instituto do o *silenzio assenso* (Lei n.º 241/1990, em seu art. 20), que pode ser traduzido como o Silêncio Consentido. A norma estabelece que, no caso de procedimento iniciado por provocação da parte interessada (*istanza di parte*), o transcurso do tempo agregado ao silêncio da administração equivale ao provimento do pedido. E, no âmbito judicial, editou a *Legge Pinto*, que alterou o art. 375 do Código de Processo Civil italiano, e previu, em seu art. 2º, o direito à indenização decorrente de danos materiais ou morais sofridos pela duração exagerada do processo.

É certo que, apesar da previsão constitucional e da adoção de medidas esparsas, a demora na decisão de processos, no âmbito administrativo e judicial, no Brasil, é uma realidade. Parece que à efetiva concretização do direito fundamental à duração razoável do processo ainda há muito o que ser feito.

Por isso, vale ser avaliado se as experiências italianas para tentar concretizar este direito aqui se aplicariam.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Érico . O silêncio no ato e no negócio jurídico. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 98, 2008.

ANNONI, Daniele. *Responsabilidade do Estado pela não duração razoável do processo*. Curitiba: Juruá, 2009.

BARBOSA, Rui. *Oração aos Moços*. Disponível em: <<http://www.culturabrasil.org/aosmoccos.htm>>.

BORGES, Alice Gonzalez. Duração Razoável do Processo Administrativo. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Rio de Janeiro, (Edição Especial), 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

DINARMARCO, Cândido Rangel. *A Instrumentalidade do Processo*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

LOPES, João Batista. Princípio da Proporcionalidade e Efetividade do Processo Civil in *Estudos de Direito Processual Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

LOPES Jr., Aury; BADARÓ, Gustavo Henrique. *Direito Processual Penal no Prazo Razoável*. Rio de Janeiro: Lumen, 2006.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Duração Razoável e Informatização do Processo Judicial. *Revista Panóptica*, ano 1, n. 8, p. 369, maio/ junho 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MODESTO, Paulo. Responsabilidade do Estado pela demora na prestação jurisdicional. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 13, mar./ abr./maio 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>.

SCHENK, Leonardo Faria. Breve relato histórico das reformas processuais na Itália. Um problema constante: A lentidão dos processos cíveis. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Rio de Janeiro, ano 2, v. II, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, Márcio Luís Dutra de. *Direito à razoável duração do processo administrativo*. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/10056>>. Acesso em: 19 ago. 2013.

TUCCI, José Rogério Cruz e. *Tempo e Processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal)*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

