RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO — ATOS DO PODER JUDICIÁRIO

— O Estado não responde civilmente pelos atos praticados pelos órgãos do Poder Judiciário, salvo nos casos expressamente declarados em lei, porquanto a administração da justiça é um dos privilégios da soberania.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Julio Batista da Silva *versus* Estado de Minas Gerais
Recurso extraordinário n.º 70.121 — Relator: Sr. Ministro
DJACI FALCÃO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, não conhecer do recurso, contra os votos dos Srs. Ministros Relator, Bilac Pinto e Adalício Nogueira.

Brasília, 13 de outubro de 1971. *Aliomar Baleeiro,* Presidente. *Djaci Falcão,* Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro: 1. O Recorrente comerciante, foi denunciado pela emissão de cheques sem fundos, tendo o

juiz decretado sua prisão preventiva. No final, o processo foi encerrado e arquivado, com absolvição do acusado, a requerimento do próprio Ministério Público.

Mas o acusado permaneceu na cadeia pública durante 3 anos e 17 dias, dos quais 2 anos e 9 meses, em virtude de desídia do juiz que, recebendo os autos conclusos depois do interrogatório em 15.4.61, conservou-os consigo, displicentemente, sem qualquer despacho ou providências, até 16.1.64, como o reconheceu e o disse o Promotor Mário Dirceu Araújo, segundo certidão de fls. 28, acrescentando: "... não obstante reiteradíssimas solicitações de devolução por parte do Ministério Público desta Comarca."

Até a Ordem dos Advogados interveio para que se pusesse cobro à inércia do magistrado.

2. Como essa longa prisão por prazo maior do que o admitido na lei o houvesse reduzido à miséria extrema, socorreu-se da Justiça gratuita (fls. 5) e propôs ação de indenização por perdas e danos contra Minas Gerais.

A r. sentença de fls. 106 julgou improcedente a ação citando o Acórdão do Supremo Tribunal Federal, de 21.6.66, na *RF*, 220/105, "sem embargo da grave e lamentável omissão do Juiz de Carmo de Minas, ficando com os autos em seu poder por mais de 2 anos, sem qualquer despacho, estando o A. preso ... (fls. 108).

Entendeu também que a ruína financeira do Recorrente já se caracterizara antes da prisão.

3. Apelou o A. e o nobre Procurador da Justiça, Dr. Wagner de Luna Carneiro, às fls. 128-9, opinou favoravelmente ao provimento, a fim de que se liquidassem os danos na execução.

O v. Acórdão de fls. 133 negou provimento à apelação, sustentando a tese da irresponsabilidade do Estado pela culpa dos juízes, salvo em casos específicos previstos em lei, como, p. ex., o do art. 630 do Código de Processo Penal. Mas argumenta:

"Tal porém, não é o caso em apreço, em que o magistrado após decretar a prisão preventiva do ora autor, recebendo os autos, reteve-os em seu poder, durante dois anos e nove meses, sem proferir qualquer despacho, enquanto o denunciado permanecia preso, tendo, afinal, sido absolvido a requerimento do próprio Representante do Ministério Público."

"Não prevista, em lei, para a hipótese, a responsabilidade do Estado, a improcedência da ação deve ser mantida. Apenas determino que se leve o caso ao conhecimento da Corregedoria da Justiça." (Voto do relator, o em. Des. Assis Santiago, fls. 139).

E realmente, o v. Acórdão mandou que o caso fosse submetido à Corregedoria, para as providências disciplinares adequadas.

4. Recorreu extraordinariamente o A., a fls. 142, pela letra *a*, argüindo violação do art. 105, da Constituição Federal de 1967 e denegação de vigência do art. 15 do Código Civil. Teria ainda o v. acórdão divergido de outros que dão sentido genérico à palavra "funcionários" naquela e em outras disposições legais.

O recurso foi admitido pelo r. despacho de fls. 150. Sustentado a fls. 142, foi contraditado por Minas Gerais à fls. 157.

A douta Procuradoria-Geral da República, em parecer do Dr. Murilo Silva, a fls. 163 pronunciou-se pelo não-conhecimento, tendo comentado todavia:

"O caso dos autos é contristador e está a reclamar revisão da legislação atinente à espécie, de modo a responsabilizar o Estado pelos erros e demoras dos magistrados.

O Estado responde, por lesões praticadas pelos seus funcionários, à exceção dos magistrados, ao pretexto do privilégio da soberania.

O advogado e o membro do Ministério Público têm que cumprir à risca os seus prazos, enquanto que o magistrado não.

Tal discriminação não nos parece correta em um regime democrata, onde todos são iguais perante a lei.

O que é certo, porém, é que, por enquanto (e preza os céus que isso não perdure), o Estado não responde por erros das autoridades judiciárias, como acertadamente decidiu o Tribunal mineiro."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator): I. Sentença e acórdãos contrários ao Recorrente reconhecem de modo expresso os fatos em que ele assenta sua pretensão: — a retenção ilegal do processo por juiz desidioso, durante 2 anos e 9 meses, estando preso o denunciado, que, por lei, não poderia permanecer no cárcere senão por 81 a 90 dias no máximo, sem concluir-se a instrução, vindo a ser absolvido a pedido do próprio Ministério Público.

Na singela inicial, o Recorrente deixa bem claro que não reclama nada pelo fato de ter sido denunciado e preso, para afinal ser absolvido, mas sim pela culpa do juiz negligente no cumprimento de seus deveres e na violação da lei, que não se compraz com a detenção preventiva além do prazo máximo nela previsto.

II. O primeiro fundamento do recurso repousa no art. 105, da Constituição Federal de 1967: "As Pessoas jurídicas de Direito Público respondem pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros." O caso ocorreu sob o regime da Constituição Federal de 1946, que continha norma igual no art. 194.

Entende o Recorrente que os magistrados, nesse dispositivo, a exemplo do que ocorre noutros diplomas, como o Código Penal, estão abrangidos no conceito genérico de "funcionários".

Ainda se socorre do Código Civil:

"Art. 15. As Pessoas jurídicas de Direito Público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores de dano."

Ambos os dispositivos transcritos partem do mesmo princípio, — o da regressividade e não o da solidariedade.

Responsável é a Pessoa de Direito Público pela falta de seus agentes em serviço ou por extensão deste, resguardado seu direito de regresso contra os mesmos, se pessoalmente culpados. Claro que pode haver falta anônima do serviço, por fato inerente a este, objetivamente considerado, sem culpa específica do agente público.

De início, admito a tese do Recorrente: — "funcionários", no art. 105 da Constituição Federal de 1967, ou 194 da Constituição Federal de 1946, são os mesmos "representantes" do art. 15 do Código Civil, inclusive os órgãos e agentes dos três Poderes, e não apenas aqueles que as leis antigas chamavam de "empregados públicos" da Administração.

"Critério estritamente objetivo e, portanto, mais largo, exige que se considerem funcionários públicos no art. 194 todos os que praticarem atos, ou incorrerem em omissão, no exercício de função pública, sem se dever entrar, sequer, na apuração da legalidade ou ilegalidade da investidura", — adverte Pontes de Miranda (*Comentários à Constituição Federal 1946*. VI, p. 370).

Assim, a meu ver, o art. 105 da Constituição Federal de 1967 abarca em sua aplicação os órgãos e agentes do Estado, como os chefes do Poder Executivo, os Ministros e Secretários de Estado, os Prefeitos, ainda que não sejam funcionários no sentido do Direito Administrativo. E, com maior razão, também os juízes, como agentes do Estado para a função jurisdicional deste, que os coloca sob regime especial de garantias no interesse de tal função. Esse regime especial e a natureza específica de sua atividade não lhes tiram o caráter de funcionários, *lato sensu*.

O art. 15 do Código Civil, usando da expressão genérica de 'representantes", re-

fere-se a todos os instrumentos jurídicos e técnicos das Pessoas de Direito Público, e, a meu entender, não comporta distinções, que ele não fez.

A história do instituto da responsabilidade civil pode ser escrita como a história da sua contínua e progressiva ampliação, desde a responsabilidade pela culpa à responsabilidade sem culpa, desde o princípio *the King does not wrong* até a responsabilidade do Estado por todos os seus agentes. E, já em nossos dias, avança o assalto dessa melhoria ética e jurídica ao reduto mais defendido contra ela, — a responsabilidade do Estado pelas leis injustamente danosas às situações individuais legítimas.

Casos como os destes autos não podem ser aferidos pelos votos dos gloriosos magistrados das gerações anteriores, que nos precederam nesta Corte há cerca de meio século, quando ainda vacilava o espírito jurídico contra os privilégios da irresponsabilidade do Estado pelos atos dolosos ou culposos de seus agentes em serviço. Isso era concebível no regime da Constituição de 1824, ou talvez na de 1891, cujo art. 82 deixava a responsabilidade "estritamente" aos funcionários insolventes e impecuniosos como escárnio às vítimas dos fatos lesivos produzidos pelo serviço público ou pela culpa do Estado *in vigilando* ou *in eligendo*.

Aliás, a despeito da letra daquele art. 82 da Constituição Federal de 1891, o Supremo Tribunal Federal, há 60 anos pelo menos, condenava o Estado por faltas atribuíveis a seus funcionários em serviço (Ac. n.os 1.926, de 12.7.11; 1.973, de 25.5.12; 2.098 e 2.251, de 10 e 21.5.13. No mesmo sentido, C. Maximiliano, *Coment.*, id. de 1929, número 475, p. 837).

Hoje, ou melhor, desde 1946, a regra não pode ser posta em dúvida, nem sofrer restrições, que não existem no art. 194 da Constituição Federal de 1946 ou 105, da Constituição Federal de 1967.

Não me parece, pois, exata, com a devida vênia, a assertiva do em. Des. Natal Campos, o revisor, a fls. 138, de "que o Estado não pode ser responsabilizado no presente caso. A responsabilidade pelos prejuízos alegados pelo A., se existe, é pessoal, exclusivamente do juiz Oscar Junqueira Lopes."

Não. Pelo menos depois do art. 194, da Constituição Federal de 1946, essa responsabilidade ou não existe ou é também de Minas Gerais, que escolheu o juiz inadequado e por seus órgãos competentes não o vigiou, nem tomou as providências cabíveis, inclusive o habeas corpus por iniciativa de seu Ministério Público.

III. A r. sentença de fls. 106 pretende ter apoio no v. acórdão do Supremo Tribunal Federal, de 21.6.66, no RE n.º 32.518-RS, vencidos o em. Ministro Adalício Nogueira e eu (*RTJ*, 39/190 ou *RF*, 220/105). Sua ementa resume a tese ali vitoriosa e que não se opõe à do Recorrente:

"1. Ação criminal privada. Demora no seu andamento.

2. A atividade jurisdicional do Estado, manifestação de sua soberania, *só pode gerar a responsabilidade civil quando efetuada com culpa, em detrimento dos preceitos legais reguladores da espécie.*"

Naquele feito, o eg. Tribunal do Rio Grande do Sul entendera não ter havido culpa do juiz, que deixou prescrever processo de injúrias impressas, pois que estava assoberbado de trabalho com os encargos acumulados de duas comarcas durante longo período. Os votos vitoriosos dos em. Ministros V. Boas e P. Chaves e Hermes Lima foram infensos ao reconhecimento da responsabilidade objetiva, do Estado do Rio Grande do Sul, por "falta inerente ao serviço público", segundo o Direito Administrativo, defendida em brilhante voto do Ministro A. Nogueira e que eu também esposei.

No caso destes autos, não se trata da culpa por fato do serviço público, independentemente de culpa do agente ou repre-

sentante do Estado. Aqui, temos culpa escancarada, escandalosa e incontestável do juiz, reconhecida pela sentença e pelo v. Acórdão. Culpa por negligência e ilegalidade, e que justificou a remessa dos autos à Corregedoria, para ajustar contas com o magistrado deslembrado de seus deveres e dos mandamentos da lei, senão até da caridade.

IV. *Data venia,* o v. acórdão equivocou-se ao armar-se das lições de Waline. Este, como o li e entendi, não sufraga a solução do eg. Tribunal de Minas Gerais.

Como é bastante sabido, a maior parte dos casos de responsabilidade do Estado, na França, recai na competência do contencioso administrativo. O Conselho do Estado, órgão jurisdicional, administrativo, decide de indenizações pedidas em conseqüência de atos ou fatos dos serviços públicos, o que lhe tem permitido construir, em decisões memoráveis à margem do Código de Napoleão, uma teoria da responsabilidade sob a égide do Direito Administrativo.

Alguns casos, entretanto, são conhecidos pelos magistrados do Poder Judiciário. Entre eles, exatamente o da responsabilidade pelo dolo ou culpa grave dos juízes em suas funções.

Vamos pela mão do próprio Waline:

"Responsabilité de L'État du fait des services judiciaires, 1.361 — Cette question ne concerne pas le Droit Administratif, puisque, par hypothèse, il s'agit de services non administratifs. Mais, traditionnellement, on l'annexe aux études de Droit Administratif."

. . . . . .

"Sans aller jusqu'à des hypothèses aussi extrêmes, qui ne sont cependant pas inimaginables, il peut y avoir eu des détentions préventives abusivement prolongées..."

"Or, le principe traditionnel et constant, sauf exceptions, est l'irresponsabilité de l'Etat pour le mauvais fonctionnement du service de la justice" (Droit Admini., 1959, n.º 1.361, páginas 771-2).

Depois de mostrar a iniqüidade desse princípio, Waline cita uma das exceções por lei expressa:

"D'autre part, depuis la loi du 7 février 1933 renforçant les garanties de la liberté individuelle, la responsabilité personnelle des magistrats peut être reconnue dans le cas de dol, fraude, concussion, mais également, et ceci est moins théorique, en cas de faute lourde professionnelle.

Dans le cas où le magistrat aurait pu être pris à partie c'est-à-dire notamment dans le cas de faute lourde professionnelle, l'État est civilement responsable des condamnations prononcées contre ces magistrats; la victime a ainsi toujours un répondant salvable. L'État peut exercer un recours contre le magistrat.

Naturellement, de telles actions, qui mettent en jeu la responsabilité des magistrats pour mauvais fonctionnement des services judiciaires sont de la compétence exclusive des tribunaux judiciaires: 31 mai 1935, Pollet, p. 642" (Waline. op. cit., n.º 1.362, p. 772-3).

Ainda o mesmo festejado escritor, em monografia especial sobre os abusos dos juízes, acentua:

"L'excès de pouvoirs ne consiste pas nécessairement en une extension arbitraire de ses attributions par le juge, ou en une faute grossière par laquelle il s'affranchit des règles fondamentales qu'il a le devoir d'observer dans l'exercice de ses fonctions. Il y a en effet une irrégularité plus grave encore que de mal juger, c'est de ne pas juger du tout, de se refuser à exercer sa fonction, de dénier la justice aux plaideurs ou à la société elle-même. Aussi le déni de justice a-t-il été considéré, au cours de caractérisées de l'excés de pouvoir." (Waline. *Notion Jurid. de l'Excès de pouvoirs du Juge* — 1926. p. 184.

Corrobora-o outro administrativista contemporâneo de igual mérito:

"La prise à partie est une procédure particulière prévue par les articles 505 et suivi, du Code de procédure civile qui permet de mettre en cause la responsabilité des magistrats et officiers de police judiciaire aux cas où ceux-ci se sont rendus coupables de dol, concussion, déni de justice ou faute lourde professionnelle. Cette procédure aboutit également à la mise en jeu de la responsabilité de l'État car, aux cas de condamnation du magistrat, la loi du 7 février 1933 substitue automatiquement la responsabilité de l'État à celle du magistrat condamné" (Laubadère. *Droit Admin.*, 1957, n.º 933, p. 494).

Não ensinam outra coisa os civilistas franceses, contemporâneos, de prol. Par ex., H. Mazeaud e L. Maseaud (*Traité Respons. Civile.* 4. ed., 1947, I, n.º 520, p. 494 ou na edição Mazeaud — André Tunc, tomo III v. I, n.º 2.006-3) ou Savatier (*Traité Respon. Civile*, 1951, tomo I, n.º 228, p. 290, e tomo II, n.º 718, p. 306). Ou ainda Lalou que, depois de repetir a lição dos autores já citados, acrescenta:

"La faute lourde au sen du nouvel art. 505-1.º Code de Procédure Civile n'implique pas nécessairement un manquement intentionnel ou même inexcusable au devoir professionnel; il suffit que le juge ait commis une négligence particulièrement grave (Riom, 23 mars 1938, D.P. 1938.2.93. *Gaz. Trib.* 28.4.38, et les conclusions de M. l'Avocat Genéral André Rous).

Pour cette raison, la prise à partie paut avoir lieu même pour erreur de droit, pourvu que cette erreur n'ait pas été comise dans le jugement luiméme et qu'elle soit si grossière qu'un magistrat normalement soucieux de ses fonctions ne l'aurait pas comise (même arrêt)" (Lalou, *Tr. Resp. Civ.*, 1949, n.º 1.415, p. 809).

Do mesmo modo, ensinam os processualistas franceses, como se vê em *Juris — Classeurs de Procedure Civile*, sobre o art. 505 do Código de Processo Civil, notadamente n.ºs 96, 97, 98, 64 a 67, 78, 79-*bis*, etc.

Coincide com o Código de Processo Francês o da Itália, no art. 55, 1.º; "... *il giudice è civilmente responsabile soltanto; 1) quando nell'esercizio delle sue funzioni è imputabile di dolo, frode o concussione; 2) quando senza giusto motivo rifiuta, omette o ritarda di provedere sulla domanda delle parti e, in generale, di compiere un atto del suo ministero.*"

Mas essa disposição não previu a responsabilidade solidária do Estado, como o fez a Lei francesa de 7.2.33, de sorte que alguns comentadores a excluem. Assim se pronunciaram Rocco, Salvatore Satta e Sérgio Costa. Este, porém, adverte:

"Tudavia, vedasi Alessi *in Foro Pad.*, 1957, *I*, 348, *il quale, nel sostenere che l'attività colposa dell'ufficiale giudiziario determina una responsabilità dello Stato, in forza del rapporto organico, sembra sostenere equale tesi anche per il giudice"* (Costa. *Responsabilità del giudice*, vb. no *Novissimo Digesto Ital.*, 1957, XV, p. 702-3).

Note-se o comentário do professor colombiano H. D. Echandia:

"Por lo general, los autores de derecho administrativo aceptan esta responsabilidad del Estado. Duguit considera que *si bien el acto jurisdicional es una emanación de la soberania del Estado, "ella no se manifiesta de una manera más intensa en el acto jurisdiccional que en el ato administrativo", y no hay razón para excluirla del primero. De la misma opinión es* Phillippe Ardant, *y también* Bielsa. *Los autores brasileños siguen esta moderna doctrina,* como observa Mario Guimarães, *para quien reconocer la indemnización en ciertos casos es una medida de justicia, porque si existe un servicio público organizado por la colectividad, y falla, el prejuicio que por ese motivo se cause a alguien no tiene por qué sufrirlo la victima, y es natural que sea repartido*

entre toda la colectividad, siempre que con ello no se atente contra la cosa juzgada" (*Derecho Procesal Civil.* 1966, p. 349).

V. Creio que essa digressão pelo Direito Comparado guarda pertinência com o Direito pátrio e, conseqüentemente, com o caso dos autos.

O Código de Processo Civil, no art. 121, declara civilmente responsável o juiz quando incorre em dolo ou fraude, ou quando, sem justo motivo, recusar, omitir ou retardar providências que deve ordenar *ex officio* ou a requerimento da parte.

Por outro lado, o juiz é "sempre" obrigado a consignar nos autos os motivos da demora na conclusão da instrução criminal (Código de Processo Penal, art. 402).

E os prazos para os seus atos, quando não especificados de outro modo, estão previstos no art. 800 do Código de Processo Penal. Por motivo justo, poderá excedê-los apenas até igual tempo (art. 800, § 2.º). E fica sujeito à pena da perda dos vencimentos por tantos dias quanto os do excesso (art. 801 do Código de Processo Penal).

Merece menção o parecer da Procuradoria-Geral do Estado, nestes autos, a fls. 66, pelo Subprocurador que, quando Promotor, pediu a absolvição:

"A responsabilidade do Estado não advém somente de *erro judiciário,* mas também de *negligência judiciária.* Negligentes foram aqueles funcionários que deixaram o Autor preso ilegalmente: o processo penal deveria estar concluído dentro de *81 dias* e o foi depois de *3 anos,* estando o então réu preso por decreto judicial."

O art. 194 da Constituição Federal de 1946 (art. 105, da Constituição Federal de 1967) tem o mesmo efeito da Lei francesa de 7.2.33: — o de estabelecer a responsabilidade do Estado, com a diferença de que, na França, ela é solidária e, no Brasil, direta, com regresso contra o agente público. Nem se diga que o Recorrente fez a "greve do cárcere", defendendo-se mal, como se um pobre diabo num fim-de-mundo tivesse meios eficazes para chamar ao dever um juiz insensível à lei e até a piedade cristã.

VI. Por essas razões suficientes, — e que não são todas — conheço do recurso e dou-lhe provimento, a fim de julgar a ação procedente, liquidando-se as perdas e danos na execução.

VISTA

O Sr. Ministro Djaci Falcão: Sr. Presidente, peço vista dos autos.

EXTRATO DA ATA

RE n.º 70.121 — MG — Rel., Ministro Aliomar Baleeiro. Recte., Júlio Batista da Silva (Adv., Orlando de Souza). Recdo., Estado de Minas Gerais (Adv., Laércio Nogueira Branco).

Decisão: Pediu vista o Ministro Djaci Falcão, após o voto do Relator conhecendo do recurso e dando-lhe provimento.

Presidência do Sr. Ministro Luiz Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Aliomar Baleeiro e o Dr. Oscar Corrêa Pina, Procurador-Geral da República, substituto. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Barros Monteiro e Amaral Santos.

EXTRATO DA ATA

RE n.º 70.121 — MG — Rel., Ministro Aliomar Baleeiro. Recte., Júlio Batista da Silva (Adv., Orlando de Souza). Recdo., Estado de Minas Gerais (Adv., Laércio Nogueira Branco).

Decisão: Decidiu-se remeter ao Tribunal Pleno. Unânime.

Presidência do Sr. Ministro Luiz Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Amaral Santos, Barros Monteiro, Djaci Falcão, Aliomar Baleeiro e o Dr. Oscar Corrêa Pina, Procurador-Geral da República, substituto.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro: 1. O Recorrente, comerciante, foi denunciado pela emissão de cheques sem fundos, tendo o juiz decretado sua prisão preventiva. No final, o processo foi encerrado e arquivado, com absolvição do acusado a requerimento do próprio Ministério Público.

Mas o acusado permaneceu na cadeia pública durante 3 anos e 17 dias, dos quais 2 anos e 9 meses, em virtude da desídia do juiz que, recebendo os autos conclusos depois do interrogatório em 15.4.61, conservou-os consigo, displicentemente, sem qualquer despacho ou providência, até 16.1.64, como o reconheceu e o disse o Promotor Mário Dirceu Araújo, segundo certidão de fls. 28, acrescentando: "... não obstante reiteradíssimas solicitações de devolução por parte do Ministério Público desta Comarca."

Até a Ordem dos Advogados interveio para que se pusesse cobro à inércia do magistrado.

2. Como essa longa prisão por prazo maior do que o admitido na lei o houvesse reduzido à miséria extrema, socorreu-se da Justiça gratuita (fls. 5) e propôs ação de indenização por perdas e danos contra Minas Gerais.

A r. sentença de fls. 106 julgou improcedente a ação, citando o acórdão do Supremo Tribunal Federal, de 21 de junho de 1966, na *RF*, 220/105, "sem embargo da grave e lamentável omissão do Juiz de Carmo de Minas, ficando com os autos em seu poder por mais de 2 anos, sem qualquer despacho, estando o A. preso..." (fls. 108).

Entendeu também que a ruína financeira do Recorrente já se caracterizara antes da prisão.

3. Apelou o A. e o nobre Procurador da Justiça, Dr. Wagner de Luna Carneiro, às fls. 128-9, opinou favoravelmente ao provimento, a fim de que se liquidassem os danos na execução.

O v. acórdão de fls. 133 negou provimento à apelação, sustentando a tese da irresponsabilidade do Estado pela culpa dos juízes, salvo em casos específicos previstos em lei, como, p. ex., o do art. 630 do Código de Processo Penal. Mas argumenta:

"Tal porém, não é o caso em apreço, em que o magistrado, após decretar a prisão preventiva do ora autor, recebendo os autos, reteve-os em seu poder, durante dois anos e nove meses, sem proferir qualquer despacho, enquanto o denunciado permanecia preso, tendo afinal sido absolvido a requerimento do próprio Representante do Ministério Público."

"Não prevista, em lei, para a hipótese, a responsabilidade do Estado, a improcedência da ação deve ser mantida. Apenas determino que se leve o caso ao conhecimento da Corregedoria da Justiça." (Voto do relator, o em. Des. Assis Santiago, fls. 139).

E realmente, o v. acórdão mandou que o caso fosse submetido à Corregedoria, para as providências disciplinares adequadas.

4. Recorreu extraordinariamente o A., a fls. 142, pela letra *a*, argüindo violação do art. 105, da Constituição Federal de 1967 e denegação de vigência do art. 15 do Código Civil. Teria ainda o v. acórdão divergido de outros que dão sentido genérico à palavra "funcionários" naquela e em outras disposições legais.

O recurso foi admitido pelo r. despacho de fls. 150. Sustentado a fls. 142, foi contraditado por Minas Gerais a fls. 157.

A douta Procuradoria-Geral da República, em parecer do Dr. Murilo Silva, a fls. 163, pronunciou-se pelo não conhecimento, tendo comentado todavia:

"O caso dos autos é contristador e está a reclamar revisão da legislação atinente à espécie, de modo a responsabilizar o Estado pelos erros e demoras dos magistrados.

O Estado responde, por lesões praticadas pelos seus funcionários, à exceção dos magistrados, ao pretexto do privilégio da soberania.

O advogado e o membro do Ministério Público têm que cumprir à risca os seus prazos, enquanto que o magistrado não.

Tal discriminação não nos parece correta em um regime democrata, onde todos são iguais perante a lei.

O que é certo, porém, é que, por enquanto (e praza aos céus que isso não perdure) o Estado não responde por erros das autoridades judiciárias, como acertadamente decidiu o Tribunal mineiro."

5. A requerimento do Recorrente, que é pobre e foi assistido pela Assistência Judiciária Gratuita da OAB na instância inferior, nomeei, nos termos do Regimento Interno, seu patrono o nobre Dr. Cláudio Lacombe, que redigiu substancioso memorial já distribuído aos eminentes juízes.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator): Sr. Presidente, antes de o ilustre Professor, que acabamos de ouvir com encanto, assumir as graves funções de Procurador-Geral da República, já lhe tributava eu a mais sincera e profunda admiração.

Mas, como todos os homens, ele hoje não estava nos seus dias mais felizes. Com certeza, foi o imprevisto do caso. Se ele tivesse examinado esse processo, refletido sobre todas as questões a ele pertinentes, acredito que não teria feito a promoção que acabamos de ouvir.

Quero dizer, de logo, que não se trata, aqui, de uma construção no silêncio da lei. Trata-se de aplicação do Direito Positivo do País. Trata-se de dar o sentido exato do art. 105 da Constituição de 1967, correspondente ao art. 194 da Constituição de 1946, assim como do art. 15 do Código Civil, — o conceito de funcionário público no dispositivo em que se estabelece a responsabilidade do Estado pelos seus agentes.

Mas, quando fosse silente a legislação brasileira, o nosso dever era outro. O eminente Professor de Processo e Direito Judiciário, mais do que eu, sabe todo o alcance daquele artigo velho no nosso Direito, o art. 113 do Código de Processo Civil, que já existia na legislação anterior.

"O juiz não poderá, sob pretexto de lacuna ou obscuridade da lei, eximir-se de proferir despachos ou sentenças."

A mesma regra que, por outras palavras, já com a solução, está na Lei de Introdução ao Código Civil:

"Art. 4.º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito."

E um deles, dos mais fecundos, está no próprio texto dessa Lei, no artigo imediato:

"Art. 5.º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum."

Perdoe-me o eminente Procurador-Geral da República este desabafo. Acho que estamos discutindo um dos casos mais graves dentre os que nos ocuparam este ano. Não seria eu, pois, quem poria em dúvida a autoridade do Poder Judiciário, num País em que ele é realmente um Poder (em outros Países, na França, por exemplo, se diz que não constitui um Poder). Mas tanto maior a autoridade, tanto maior a responsabilidade. O Poder Judiciário não será responsável se nós acobertarmos com o manto da indulgência, ou com essa figura misteriosa da soberania do Estado — para usar da expressão de Duguit — a falta, culpa, ou o dolo dos juízes.

Sentença e acórdãos contrários ao Recorrente reconhecem de modo expresso os fatos em que ele assenta sua pretensão: — a retenção ilegal do processo por juiz desidioso, durante 2 anos e 9 meses, estando preso o denunciado que, por lei, não po-

deria permanecer no cárcere senão por 81 a 90 dias no máximo, sem concluir-se a instrução, vindo a ser absolvido a pedido do próprio Ministério Público.

Devo dizer que o Ministério Público pediu inúmeras vezes que o juiz devolvesse os autos. A Ordem dos Advogados interveio. Não houve nada que arrancasse os autos do juiz. Depois o Dr. Procurador acha que houve culpa concorrente!

O Sr. Procurador-Geral da República (Dr. Xavier de Albuquerque): O Ministério Público, que tão zeloso se mostrou no sentido de requisitar os autos, podia impetrar o *habeas corpus*.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator): Evidentemente. E por que o não pediu? Quem nomeia e paga o Ministério Público? O Estado. Por que existe o Ministério Público? — Porque o Estado tem o dever de prestar determinados serviços ao povo. Não cumpriu o seu dever e, aí, há culpa do Estado.

O Sr. Ministro Amaral Santos: O defensor dativo tomou qualquer providência?

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator): Ele era maior.

O Sr. Ministro Amaral Santos: Ou era revel, ou tinha advogado constituído. Se revel, tinha defensor dativo.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator): Ele não era revel. O Ministério Público, a Ordem dos Advogados, um deputado, todos requereram, e o juiz manteve os autos em casa.

Na singela inicial, o Recorrente deixa bem claro que não reclama nada pelo fato de ter sido denunciado e preso, ...

Aí, é outra resposta do Dr. Procurador.

O recorrente não vem pedir uma indenização porque foi processado. Qualquer de nós pode ser processado e passar pelos dissabores, vexames, prejuízos que um processo acarreta. Não é porque foi processado e preso que ele reclama. Litiga porque o juiz o reteve pelo décuplo do prazo legal. ... para afinal ser absolvido, mas sim pela culpa do juiz negligente no cumprimento de seus deveres e na violação da lei, que não se compraz com a detenção preventiva além do prazo máximo nela previsto.

Para mim, e creio que também para o Ministro Amaral Santos, os prazos do Código de Processo são de ordem pública. Se a parte disser "quero ficar na cadeia", o juiz não tem o direito de conservá-lo na cadeia.

O Sr. Ministro Amaral Santos: Há prazos que não são preclusivos.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator): O primeiro fundamento do recurso repousa no art. 105, da Constituição Federal de 1967: "As pessoas jurídicas de Direito Público respondem pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros". O caso ocorreu sob o regime da Constituição Federal de 1946, que continha norma igual no art. 194.

Entende o Recorrente que os magistrados, nesse dispositivo, a exemplo do que ocorre noutros diplomas, como o Código Penal, estão abrangidos no conceito genérico de "funcionários".

Ainda se socorre do Código Civil:

"Art. 15. As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes...

Peço a atenção do Tribunal para a expressão do Código, que é genérica: *representantes*, e não apenas *funcionários*.

... que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores de dano."

Ambos os dispositivos transcritos partem do mesmo princípio, — o da regressividade e não o da solidariedade.

Responsável é a Pessoa de Direito Público pela falta de seus agentes em serviço ou por extensão deste, resguardado seu direito

de regresso contra os mesmos, se pessoalmente culpados. Claro que pode haver falta anônima do serviço, por fato inerente a este, objetivamente considerado, sem culpa específica do agente público.

De início, admito a tese do Recorrente: — "funcionários", no art. 105 da Constituição Federal de 1967, ou 194 da Constituição Federal de 1946, são os mesmos "representantes" do art. 15 do Código Cicil, inclusive os órgãos e agentes dos três Poderes, e não apenas aqueles que as leis antigas chamavam de "empregados públicos" da Administração.

"Critério estritamente objetivo e, portanto, mais largo, exige que se considerem funcionários públicos no art. 194 todos os que praticarem atos, ou incorreram em omissão, no exercício de função pública, sem se dever entrar, sequer, na apuração da legalidade ou ilegalidade da investidura", — adverte Pontes de Miranda (*Comentários, Constituição Federal 1946,* VI, p. 370).

Assim, a meu ver, o art. 105 da Constituição Federal de 1967 abarca em sua aplicação os órgãos e agentes do Estado, como os chefes do Poder Executivo, os ministros e secretários do Estado, os prefeitos, ainda que não sejam funcionários no sentido do Direito Administrativo. E, com maior razão, também os juízes, como agentes do Estado para a função jurisdicional deste, que os coloca sob regime especial de garantias no interesse de tal função. Esse regime especial e a natureza específica de sua atividade não lhes tiram o caráter de funcionários, *lato sensu.*

O Sr. Ministro Amaral Santos: Pediria que examinasse a expressão *lato sensu.* O juiz é um funcionário que não se comporta dentro do quadro geral do funcionalismo público.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator): Não contesto isso. Estou afirmando exatamente isso, mas pergunto a V. Exa.: — o juiz é representante ou agente do Estado?

O Sr. Ministro Amaral Santos: É representante.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator): Então estamos de acordo.

O Sr. Ministro Amaral Santos: É preciso considerar a função que o juiz exerce.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator): Tudo é serviço público: iluminar a cidade, cuidar das árvores, varrer ruas, prender, soltar, legislar. Um varredor do Supremo é um elemento técnico, não jurídico do Estado. Se ele der uma vassourada na cabeça de um visitante, dará origem à obrigação de o Estado indenizar aquele em quem foi produzido o dano.

O art. 15 do Código Civil, usando da expressão genérica de "representantes", refere-se a todos os instrumentos jurídicos e técnicos das Pessoas de Direito Público, e, a meu entender, não comporta distinções, que ele não fez.

A história do instituto da responsabilidade civil pode ser escrita como a história da sua contínua e progressiva ampliação, desde a responsabilidade pela culpa à responsabilidade sem culpa, desde o princípio *the King does not wrong* até a responsabilidade do Estado por todos os seus agentes. E, já em nossos dias, avança o assalto dessa melhoria ética e jurídica ao reduto mais defendido contra ela, — a responsabilidade do Estado pelas leis injustamente danosas às situações individuais legítimas.

Casos como os destes autos não podem ser aferidos pelos votos dos gloriosos magistrados das gerações anteriores, que nos precederam nesta Corte há cerca de meio século, quando ainda vacilava o espírito jurídico contra os privilégios da irresponsabilidade do Estado pelos atos dolosos ou culposos de seus agentes em serviço. Isso era concebível no regime da Constituição de 1824, ou talvez na de 1891, cujo art. 82 deixava a responsabilidade "estritamente" aos funcionários insolventes e impecuniosos como escárnio às

vítimas dos fatos lesivos produzidos pelo serviço público ou pela culpa do Estado *in vigilando* ou *in eligendo*.

Recordo-me de um caso, aqui, do International Bank contra uma firma de São Paulo — 30 ou 40 milhões de contos. Suponhamos que o Supremo tivesse cometido um erro grosseiro, num caso que, a meu ver, seria indenizável: — todo o patrimônio dos onze Juízes do Supremo, vendidos em leilão, não daria para pagar um milésimo do prejuízo que daí decorreria. É um escárnio mandar um juiz, pobretão, indenizar.

O Sr. Ministro Amaral Santos: No caso do Supremo, quem seria o responsável: o Relator?

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator): Não é coisa para ser discutida agora. Acredito que V. Exa. cumpriria o seu dever com a mesma bravura moral com que tem exercido o seu mandato nesta Casa.

Aliás, a despeito da letra daquele art. 82 da Constituição Federal de 1891, o Supremo Tribunal Federal, há 60 anos pelo menos, condenava o Estado por faltas atribuíveis a seus funcionários em serviço (Ac. n.os 1.926, de 12.7.11; 1.973, de 25.5.12; 2.098 e 2.251, de 10 e 21.5.13. No mesmo sentido, C. Maximiliano, *Coment.*, id. de 1929, n.º 475, p. 837).

Hoje, ou melhor, desde 1946, a regra não pode ser posta em dúvida, nem sofrer restrições, que não existem no art. 194 da Constituição Federal de 1946 ou 105, da Constituição Federal de 1967.

Não me parece, pois, exata, com a devida vênia, a assertiva do em. Des. Natal Campos, o revisor, a fls. 138, de "que o Estado não pode ser responsabilizado no presente caso. A responsabilidade pelos prejuízos alegados pelo A. se existe, é pessoal exclusivamente do Juiz Oscar Junqueira Lopes."

Não. Pelo menos depois do art. 194, da Constituição Federal de 1946, essa responsabilidade ou não existe ou é também de Minas Gerais, que escolheu o juiz inadequado e por seus órgãos competentes não o vigiou, nem tomou as providências cabíveis, inclusive o *habeas corpus* por iniciativa de seu Ministério Público.

A r. sentença de fls. 106 pretende ter apoio no v. acórdão do Supremo Tribunal Federal, de 21.6.66, no RE n.º 32.518-RS, vencidos o em. Ministro Adalício Nogueira e eu (*RTJ*, 39/190 ou *RF*, 220/105). Sua ementa resume a tese ali vitoriosa e que não se opõe à do Recorrente:

"1. Ação criminal privada. Demora no seu andamento.

2. A atividade jurisdicional do Estado, manifestação de sua soberania, *só pode gerar a responsabilidade civil quando efetuada com culpa, em detrimento dos preceitos legais reguladores da espécie.*"

Logo, nesses acórdãos, não se excluiu a hipótese destes autos. Ali se discutia um problema de mau funcionamento anônimo da Justiça, sem culpa apurável do juiz. Era o de um juiz que deixou prescrever uma causa, mas a ementa e os votos unânimes reconheceram que o Estado seria responsável se houvesse culpa do juiz.

Naquele feito, o eg. Tribunal do Rio Grande do Sul entendera não ter havido culpa do juiz, que deixou prescrever processo de injúrias impressas, pois que estava assoberbado de trabalho com os encargos acumulados de duas comarcas durante longo período. Os votos vitoriosos dos em. Ministros Vilas Boas, Pedro Chaves e Hermes Lima foram infensos ao reconhecimento da responsabilidade objetiva, do Estado do Rio Grande do Sul, por "falta inerente ao serviço público", segundo o Direito Administrativo, defendida em brilhante voto do Ministro Adalício Nogueira e que eu também esposei.

No caso destes autos, não se trata da culpa por fato do serviço público, independentemente de culpa do agente ou representante do Estado. Aqui, temos culpa escancarada, escandalosa e incontestável do juiz, reconhecida pela sentença e pelo v. acórdão. Culpa por negligência e ilegalidade, e que

justificou a remessa dos autos à Corregedoria, para ajustar contas com o magistrado deslembrado de seus deveres e dos mandamentos da lei, senão até da caridade.

Data venia, o v. acórdão equivocou-se ao armar-se das lições de Waline. Este, como o li e entendi, não sufraga a solução do eg. Tribunal de Minas Gerais.

Como é bastante sabido, a maior parte dos casos de responsabilidade do Estado, na França, recai na competência do contencioso administrativo. O Conselho do Estado, órgão jurisdicional, administrativo, decide de indenizações pedidas em conseqüência de atos ou fatos dos serviços públicos, o que lhe tem permitido construir, em decisões memoráveis à margem do Código de Napoleão, uma teoria da responsabilidade sob a égide do Direito Administrativo.

Alguns casos, entretanto, são conhecidos pelos magistrados do Poder Judiciário. Entre eles, exatamente o da responsabilidade pelo dolo ou culpa grave dos juízes em suas funções.

Vamos pela mão do próprio Waline:

"Responsabilité de L'État du fait des services judiciaires. 1.361 — Cette question ne concerne pas le Droit Administratif, puisque, par hypothèse, il s'agit de services non administratifs. Mais, traditionnellement, on l'annexe aux études de Droit Administratif."

. . . . . .

"Sans aller jusqu'à des hypothèses aussi extrêmes, qui ne sont cependant pas inimaginables, il peut y avoir eu des détentions préventives abusivement prolongées..."

"Or, le principe traditionnel et constant, sauf exceptions, est l'irresponsabilité de l'État pour le mauvais functionnement du service de la justice" (Droit Admin., 1959, n.º 1.361, p. 771-72).

Depois de mostrar a iniqüidade desse princípio, Waline cita uma das exceções por lei expressa:

D'autre part, depuis la loi du 7 février 1933 renforçant les garanties de la liberté individuelle, la responsabilité personnelle des magistrats peut être reconnue dans le cas de dol, fraude, concussion, mais également, et ceci est moins théorique, en cas de faute lourde professionnelle.

Dans le cas où le magistrat aurait pu être pris à partie c'est-à-dire notamment dans le cas de faute lourde professionnelle, l'État est civilement responsable des condamnations prononcées contre ces magistrats; la victime a ainsi toujours um répondant solvable. LiÉtat peut exercer un recours contre le magistrat.

Naturellement, de telles actions, qui mettent en jeu da responsabilité des magistrats pour mauvais fonctionnement des services judiciaires sont de la compétence exclusive des tribunaux judiciaires: 31 mai 1935, Pollet, p. 642" (Waline. op. cit., n.º 1.362, p. 772-3).

Ainda o mesmo festejado escritor, em monografia especial sobre os abusos dos juízes, acentua:

"L'excès de pouvoirs ne consiste pas nécessairement en une extension arbitraire de ses attributions par le juge, ou en une faute grossière par laquelle il s'affranchit des règles fondamentales qu'il a le devoir d'observer dans l'exercice de ses fonctions. Il y a en effet une irrégularité plus grave encore que de mal juger, c'est de ne pas juger du tout, de se refuses à exercer sa fonction, de dénier la justice aux plaideurs ou à la societé elle-même. Aussi le déni de justice a-t-il été considéré, au cours de caractérisées de l'excès de pouvoirs" (Waline, *Notion Jurid. de l'Excès de Pouvoirs — L'Excès de pouvoirs du Juge* — 1926, p. 184.

Corrobora-o outro administrativista contemporâneo de igual mérito:

"La prise à partie est une procédure particulière prévue par les articles 505 et suivi, du Code de procédure civile qui permet de mettre en cause la responsabilité des magistrats et officiers de police judiciaire aux cas où ceuxci se sont rendus coupables de

dol, concussion, déni de justice ou faute lourde professionnelle. Cette procédure aboutit également à la mise en jeu de la responsabilité de l'État car, au cas de condamnation du magistrat, la loi du 7 février 1933 substitue automatiquement la responsabilité de l'État à celle du magistrat condamné" (Laubadère, *Droit Admin.*, 1957, n.º 933, p. 494).

Não ensinam outra coisa os civilistas franceses, contemporâneos, de prol. Por ex., H. Mazeaud e L. Mazeaud (*Traité Respons. Civile*, 4.ª ed., 1947, I, n.º 520, p. 494 ou na edição Mazeaud — André Tunc, tomo III, v. I, n.º 2.006-3) ou Savatier (*Traité Resp. Civile*, 1951, tomo I, n.º 228, p. 290, e tomo II, n.º 718, p. 306). Ou ainda Lalou que, depois de repetir a lição dos autores já citados, acrescenta:

"La faute lourde au sens du nouvel art. 505-1.º Code de Procédure Civile n'implique pas nécessairement un manquement intentionnel ou même inexcusable au devoir professionnel; il suffit que le juge ait commis une négligence particulièrement grave (Riom, 23 mars 1938, D.P. 1938.2.93. *Gaz. Trib.* 28.4.1938, *et les conclusions de M. l'Avocat Général André Rous*).

"Pour cette raison, la prise à partie peut avoir lieu même pour erreur de droit, pourvu que cette erreur n'ait pas été commise dans le jugement lui même et qu'elle soit si grossière qu'un magistrat normalement soucieux de ses fonctions ne l'aurait pas commise (même arret)" (Lalou, *Tr. Resp. Civ.*, 1949, n.º 1.415, p. 809).

Do mesmo modo, ensinam os processualistas franceses como se vê em *Juris — Classeurs de Procedure Civile*, sobre o art. 505 do Código de Processo Civil, notadamente n.ºs 96, 97, 98, 64 a 67, 78, 79-*bis*, etc.

Coincide com o Código de Processo Francês o da Itália no art. 55, 1.º: "... *il giudice è civilmente responsabile soltanto*: 1) *quando nell'essercizio delle sue funzioni é imputabile di dolo, frode o concussione;* 2) *quando senza giusto motivo rifiuta, omette o ritarda di provedere sulla domanda delle parti e, in generale, di compiere un atto del suo ministero."*

Mas essa disposição não previu a responsabilidade solidária do Estado, como o fez a Lei francesa de 7.2.33, de sorte que alguns comentadores a excluem.

O eminente advogado, na sua magnífica defesa oral, aludiu ao Código de Processo francês. Desde o tempo de Napoleão, o Código de Processo da França (*Code de Procedure*) mandava responsabilizar pessoalmente o juiz e resguardava o Estado. Nos casos de culpa grave, denegação de justiça, dolo etc. Mas a lei de 7.2.33, modificando o texto desse artigo, incluiu novos casos de responsabilidade do juiz, como no *prise à partie*, mandando que o Estado responda pela indenização e aja contra o juiz.

Não houve, na Itália, uma lei como aquela de 7.2.33, porém o Código de Processo Italiano manda responsabilizar o juiz. Todavia, há escritores que entendem que o Estado deva ser responsabilizado e eu me reporto no meu voto ao Novíssimo Digesto Italiano. Cito uma das opiniões mais valiosas, a lição dos nossos antecessores nesta Casa, o Ministro Mário Guimarães.

Assim se pronunciaram Rocco, Salvatore Satta e Sérgio Costa. Este, porém, adverte:

"Tutavia vedasi Alessi, *in Foro Pad., 1957, I, 348, il quale, nel sostenere che l'attività colposa dell ufficiale giudiziario determina una responsabilità dello Stato, in forza del rapporto organico, sembra sostenere equale tesi anche per il giudice"* (Costa, *Responsabilità del giudice*, vb. no *Novissimo Digesto Ital.*, 1957, XV, p. 702-3).

Note-se o comentário do professor colombiano H. D. Echandia:

"Por lo general, los autores de derecho administrativo aceptan esta responsabilidad del Estado, Duguit considera que si bien el acto jurisdiccional es una emanación de la soberanía del Estado, "ella no se mani-

fiesta de una manera más intensa en el acto jurisdiccional que en el acto administrativo", y no hay razón para excluirla del primero. De la misma opinión es Philippe Ardant, *y también Bielsa. Los autores brasileños siguen esta moderna doctrina,* como observa Mário Guimarães, *para quien reconocer la indemnización en ciertos casos es una medida de justicia, porque si existe un servicio público organizado por la colectividad, y falla, el perjuicio que por ese motivo se cause a alguién no tiene por qué sufrirlo la víctima, y es natural que sea repartido entre toda la colectividad, siempre que con ello no se atende contra la cosa juzgada."* (*Derecho Procesal Civil,* 1966, p. 349).

Creio que essa digressão pelo Direito Comparado guarda pertinência com o Direito pátrio e, conseqüentemente, com o caso dos autos.

O Código de Processo Civil, no art. 121, declara civilmente responsável o juiz quando incorre em dolo ou fraude, ou quando, sem justo motivo, recusar, omitir ou retardar providências que deve ordenar *ex officio* ou a requerimento da parte.

Dir-se-á, essa disposição é do Código de Processo Civil e estamos com um caso regulado pelo Código de Processo Penal. Mas o art. 121, do Código de Processo Civil, permite que a parte interpele o juiz aos dez dias, não se esquecendo todavia, primeiro, que a regra da responsabilidade pode ser invocada analogicamente por efeito do art. 108, do Código Penal, ou por efeito do art. 4.º, da Lei de Introdução ao Código Civil. Em segundo lugar, ambos os textos, o do Código de Processo e o do Código Penal são anteriores à Constituição de 1946, sob cuja égide ocorreu este caso. A Constituição atual, como a de 1946, manda que o Estado pague também.

Por outro lado, o juiz é "sempre" obrigado a consignar nos autos os motivos da demora na conclusão da instrução criminal (Código de Processo Penal, art. 402).

E os prazos para os seus atos, quando não especificados de outro modo, estão previstos no art. 800 do Código de Processo Penal. Por motivo justo, poderá excedê-los apenas até igual tempo (art. 800, § 2.º). E fica sujeito à pena da perda dos vencimentos por tantos dias quanto os do excesso (art. 801 do Código de Processo Penal).

Merece menção o parecer da Procuradoria-Geral do Estado, nestes autos, a fls. 66, pelo Subprocurador, que, quando Promotor, pediu a absolvição:

"A responsabilidade do Estado não advém somente de *erro judiciário,* mas também de *negligência judiciária.* Negligentes foram aqueles funcionários que deixaram o Autor preso ilegalmente: o processo penal deveria estar concluído dentro de *81 dias* e o foi depois de *3 anos,* estando o então réu preso por decreto judicial."

O art. 194 da Constituição Federal de 1946 (art. 105 da Constituição Federal de 1967) tem o mesmo efeito da Lei francesa de 7.2.33: — o de estabelecer a responsabilidade do Estado, com a diferença de que, na França, ela é solidária e, no Brasil, direta, com regresso contra o agente público. Nem se diga que o Recorrente fez a "greve do cárcere", defendendo-se mal, como se um pobre diabo num fim-de-mundo tivesse meios eficazes para chamar ao dever um juiz insensível à lei e até à piedade cristã.

Por essas razões suficientes, — e que não são todas — conheço do recurso e dou-lhe provimento, a fim de julgar a ação procedente, liquidando-se as perdas e danos na execução.

Repito que este caso difere profundamente daqueles julgados nos RE n.ºs 32.518, de 1966 (na *RTJ,* 39/190 ou *RF,* 220/105) e 69.568-SP, de 1970, nos quais o *STF* excluiu a responsabilidade por inexistência de culpa do juiz, — culpa essa reconhecida no v. ac. recorrido. Invoco os votos do Mestre Orozimbo na Apel. Cív. n.º 7.873 (*AJ,* 76/24) e RE n.º 15.728 (*RF,* 133/416), citados pelo Dr. Cláudio Lacombe.

Depois de feito este voto, tomei conhecimento do exaustivo estudo do Prof. J. Cretella, na *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo,* volume 64, p. 73-102 (1969) e no mesmo sentido que aqui defendo.

Insisto em que os nobilíssimos juízes estão diante dum problema grave, a merecer correta solução, segundo o ideal de justiça de nossa época, que não se compraz com a irresponsabilidade ilimitada duma categoria de agentes públicos. O tema vem sendo afrontado por monografias de prol na França, como as de Vedel, Bryoxi, Moreau, Lefas, Moritane de La Roque, Ardan, Morange e Debbash. O estudo deste último ostenta um título sugestivo para nós neste minuto: — *"Le juge administratif et le service judiciaire: — vers un prochain passage de la timidité à l'audace."* É dessa timidez que nos devemos libertar.

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão: O recorrente propôs ação ordinária de indenização contra o estado de Minas Gerais, fundado em que, processado por crime de emissão de cheque sem provisão de fundos, ficou sob custódia preventiva entre 1.2.61 e 17.2.64, quando foi absolvido a pedido da Promotoria Pública. Acrescenta que o processo durante dois anos e nove meses ficou paralisado, em mãos do Dr. Juiz de Direito da Comarca de Cristina, resultando desse injustificado e negligente retardamento a sua ruína financeira, eis que teve de abandonar o seu estabelecimento comercial — Casa N. S. Aparecida.

No juízo de origem, o seu titular após ressaltar os pressupostos da ação de responsabilidade civil da Administração Pública, ou seja ato do funcionário em razão do ofício e nexo de causalidade entre o ato e o dano, desce à análise das provas, concluindo textualmente:

"Portanto bem claro está que a derrocada financeira do Autor não decorreu de sua prisão ou do tempo que nela permaneceu, da sua própria incapacidade de gerir sua casa comercial, embora contando com a colaboração de sua esposa e filhos. Por outro lado, o próprio Autor concorreu para a sua longa permanência na prisão, não podendo, pois, atribuir a culpa exclusiva ao Estado. Ao que parece, conforme lembram os contestantes na primeira ação (fls. 75 dos autos apensados), o Autor quis fazer a greve do encarceramento, em sinal de protesto, pois, apesar de estar em contato com seus familiares e advogados, inclusive um irmão que lhe levou um advogado, não reclamou, não requereu habeas corpus, não permitiu qualquer providência por parte de seus advogados e familiares, sendo que estava cônscio de seus direitos, mesmo por ser jurado, permanecendo no propósito de ficar na cadeia.

E na ação intentada contra os seus credores que promoveram o processo crime, o autor agiu estranhamente. Assim é que, ele próprio, redigiu e subscreveu dos autos da ação (apensados) várias petições, com alegações, inclusive contra-razões de recurso, de fls. 150, 177, 182, 193, 199, 205, 206, 220-9, 232, 236, 330, 332, 342, 344-6; desentendeu-se com vários advogados, e suscitou suspeição contra o Juiz de Carmo de Minas e contra o Escrivão do 1.º Ofício de Cristina (fls. 173 e 176 autos apensados). Afinal, a ruína financeira do Autor que já se manifestara muito antes, pela emissão de cheques sem provisão de fundos e protestos de duplicatas, não decorreu da demora de sua prisão e para a qual, o próprio Autor concorreu conscientemente" (fls. 109).

Arrimada nessas considerações, a sentença deu pela improcedência da ação (fls. 109v.).

Em acórdão do eg. Tribunal de Justiça de Minas Gerais, da lavra do ilustre Des. Assis Santiago, foi mantida a decisão de primeira instância. Na referida peça foi destacado que o Estado não é civilmente responsável pelos atos do Poder Judiciário, a não ser nos casos expressamente declara-

dos em lei, porquanto administração da Justiça é um dos privilégios da soberania. Assim, pela demora da decisão de uma causa responde civilmente o juiz, quando incorrer em dolo ou fraude, ou ainda sem justo motivo recusar, omitir ou retardar medidas que deve ordenar de ofício ou a requerimento da parte (art. 121 do Código de Processo Civil). Além disso na espécie não se trata de responsabilidade civil decorrente de revisão criminal (art. 630 e seus parágrafos do Código de Processo Penal).

Entrando no âmago das provas, o respeitável aresto assinala que a ruína financeira do autor vinha de antes da queixa, com a emissão de cheques sem fundos e duplicatas protestadas. Para o devido exame da propriedade do apelo excepcional impõe-se o conhecimento das seguintes passagens do julgado sob apreciação:

"Aqui, contra o Estado, insiste o autor em querer a indenização pelo fato de ter-lhe sido decretada a prisão preventiva e de ter ficado encarcerado por mais tempo do que permite a lei, esgotado que foi o prazo para a formação da culpa. Não seria possível atendê-lo nem no primeiro nem no segundo aspecto de seu pedido, ainda que, no segundo, lhe abone a súplica o parecer da douta Procuradoria do Estado. Não foi a permanência do autor na prisão que lhe causou os danos, como também ela se deu por sua obstinação, disse o juiz — pois que sua situação antes já era insustentável, como até mesmo porque houve de sua parte a greve de encarceramento.

Não requereu habeas corpus, vencido o prazo, apesar dos contatos que tinha com o meio exterior à prisão. Diz o autor que isto não lhe fora possível, porque os seus pedidos não conseguiriam vencer a barreira que sobre ele se fechou, em decorrência da rígida incomunicabilidade inspirada pela influência política de seus perseguidores, com reflexo até mesmo na conduta do magistrado. Isto é, porém, fato que encontra desmentido no processo, pois que, pelo menos, duas pessoas o visitaram na prisão, sendo uma delas um Deputado Estadual, segundo os testemunhos nos autos. E não é crível que, pelo menos, o ilustre parlamentar, amigo do autor, tanto que o foi visitar, e perseguição que houvesse, por influência de poderosos, não tivesse providenciado a soltura do paciente de uma prisão tornada ilegal pelo excesso de prazo. Com razão, pois, acentuou Cunha Peixoto, a fls. destes autos: se ele ficou preso por prazo superior, poderia ter requerido o *habeas corpus*, e se a tese vingar, o Estado não pode prender mais ninguém, porque virá o pèdido de indenização" (fls. 134-5).

Este, o quadro que se nos apresenta neste recurso extraordinário, baseado na letra *a*, do inc. III, do art. 119, da Lei Magna, sob a alegação de negativa do disposto no art. 15 do Código Civil, e de ofensa à regra inserida no art. 107 da Carta Política vigente.

O eminente relator, em seu erudito voto, após digressão pelo direito comparado, acolheu a pretensão do suplicante. O caso dos autos tocou-me a sensibilidade, diante do padecimento a que foi conduzido, por circunstâncias várias, o ora recorrente. Entrementes, na posição de julgador não vejo, mesmo numa branda exegese do nosso direito positivo, como conhecer deste recurso extraordinário. Peço *vênia* para discrepar do eminente Ministro Aliomar Baleeiro.

Ao ver do recorrente teria havido desprezo ao princípio de responsabilidade civil e conseqüente dever de reparação, que defluem do art. 15 do Código Civil e do art. 107 do Estatuto Fundamental. Estou com o eminente relator quando acentua os diversos estágios da evolução do conceito de responsabilidade civil do Estado, sobretudo depois do início do século XIX. É o que nos mostram Henri Mazeaud e Leon Mazeaud no seu *Traité Theorique et Pratique de la Responsabilité Civile, Delictuelle et Contractuelle (quatrième édition,* volume III, p. 4 e seg.). De modo gradativo, no curso

da história do direito foi se diluindo o princípio da infalibilidade do soberano, óbice de maior monta à aceitação da responsabilidade civil do Estado. Se é princípio universal que toda lesão de direito deve ser reparada e, por outro lado, dentre as funções do Estado se destaca a de tornar efetivo o direito, não seria justo instituir em seu favor uma imunidade absoluta. Aos poucos, com a distinção de atos *jure imperii* e atos *jure gestionis*, seguida da sua abolição, veio a se afastar de todo o dogma da irresponsabilidade da Administração Pública. Assim ganhou projeção o princípio da responsabilidade civil do Estado, seja fundado na teoria da "culpa", quer na denominada teoria do "acidente administrativo" ou da "falta impessoal do serviço" ou ainda da teoria do "risco administrativo". Seja como for, o Estado em resguardo do equilíbrio econômico afetado pelo dano, e da estabilidade da própria sociedade deve autolimitar-se. A absoluta irresponsabilidade do Estado é fato do passado, que foge até às razões da eqüidade.

Entre nós, ao tempo da Constituição de 1891, a responsabilidade era do próprio funcionário público (art. 82). Apesar do texto constitucional o Supremo Tribunal Federal teve oportunidade de acolher responsabilidade civil do Estado (*Constituição Federal comentada*, 1902. p. 355, João Barbalho). Com o art. 15, do Código Civil, veio a prevalecer o princípio da responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público, com ressalva do princípio da regressividade. Fixado o princípio da solidariedade na Carta Política de 1934 (art. 171), o constituinte de 1946 restabeleceu o princípio de regressividade (art. 194, parágrafo único). Atualmente, continuam de pé os princípios da responsabilidade civil do Estado e da regressividade, consoante se percebe das seguintes disposições da Carta básica:

"Art. 107. As pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros.

Parágrafo único. Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo."

Impõe-se a responsabilidade da pessoa jurídica de direito público quando funcionário seu, no exercício das suas atribuições ou a pretexto de exercê-las, cause dano a outrem. À pessoa jurídica responsável pela reparação é assegurada a ação regressiva contra o funcionário, se houve culpa de sua parte.

Assim é fora de dúvida a responsabilidade do Estado, em razão de danos causados por funcionários administrativos. Porém, quando se cogita da responsabilidade do Estado em virtude de ato jurisdicional, a *quaestio jure* assume feição polêmica na doutrina e mesmo na jurisprudência. No caso concreto, como ficou explícito no relatório, as decisões nas instâncias ordinárias seguiram a diretriz predominante na jurisprudência pátria, ou seja de que a responsabilidade do Estado por ato judicial somente se verifica quando prevista em lei, como se dá na hipótese da revisão criminal julgada procedente e em que se reconhece ao interessado o direito a indenização pelos prejuízos sofridos (§ 1.º do art. 630, do Código de Processo Penal). Ademais, o acórdão recorrido acentuou a responsabilidade pessoal do juiz, prevista no art. 121, do Código de Processo Civil. Tenho como ponderáveis as considerações aduzidas pelo eminente relator do presente recurso, sobretudo quando reconheço o alargamento do conceito da responsabilidade civil do Estado e, por outro lado, vejo o irrealismo da responsabilidade civil do juiz (art. 121 do Código de Processo Civil). Tenho-as como úteis ao direito *constituendo*. Porém, no caso concreto a decisão impugnada cingiu-se a emitir um juízo interpretativo não só razoável, por encontrar apoio de juristas do porte de Carlos Maximiliano (*Comentários à Constituição Brasileira de 1946*. 4.ª ed. v. 3, p. 260), dentre

outros, mas que afina com a jurisprudência predominante (como por exemplo RE n.º 35.500, rel. Ministro Vilas Boas in: *Rec. For.* 194/159 e 160; RE n.º 35.518, rel. Ministro Vilas Boas, in: *Rec. For* 220/105 a 111).

É, aliás, o que reconhece o ilustre advogado dativo, no memorial que apresentou aos juízes desta Corte.

Dessarte, palpável é a ausência do pressuposto da negativa de vigência, ainda que implícita ou virtual da regra consubstanciada no art. 15, do Código Civil, não ocorrendo, a par disso, ofensa ao art. 105 da Lei Magna. E, vale lembrar, o recurso baseia-se apenas na alínea *a*, da norma constitucional adequada.

Além disso, há de se considerar que as decisões nas instâncias ordinárias se fundaram também na afirmação de que o autor, ora recorrente, permaneceu na prisão por obstinação, assim como a sua ruína financeira antecedeu à custódia preventiva. Foram afastados o dano e o nexo causal. Certas ou erradas, essas duas conclusões, envolvem apreciação de elementos de fato, insuscetíveis de reexame no âmbito restrito do recurso extraordinário (*Súmula* n.º 279).

Com estas singelas considerações, preliminarmente, não conheço do recurso.

PELA ORDEM

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator): Peço a palavra, Senhor Presidente.

Não é meu hábito replicar aos votos que divergem do meu. Mas, só há progresso do direito nos debates e só podemos buscar a verdade, aqui, fazendo o contraste de nossas opiniões e dando nossa impressão sobre os atos.

O eminente Ministro Djaci Falcão trouxe aqui a doutrina do Tribunal de Minas Gerais de que esse homem estava em má situação financeira, tanto que tinha títulos protestados quando foi preso.

O Sr. Ministro Djaci Falcão: Não foi a doutrina do Tribunal de Minas. Apenas lembrei os fatos que estão nos autos e que podem ser objeto de verificação. E na aferição da prova a Justiça local é soberana.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator): Mas referiu o Tribunal de Minas.

Esse homem tinha uma casa de comércio.

O Sr. Ministro Djaci Falcão: Não discuto isto.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator): Foi o voto que V. Exa. transcreveu.

Ora, esse homem, sua mulher e filho tinham uma casa de comércio que podia estar insolvente, ou em situação de impontualidade, de iliquidez de caixa. Poderia, estando em situação ilíquida, recobrar-se. Há inúmeros casos de firmas que passaram por vicissitudes e escaparam. Podia ter títulos protestados. Isto me lembra um fato com o Banco do Brasil, cuja importância na vida econômica do País não preciso ressaltar. O Banco do Brasil uma vez foi ameaçado de protesto de cheque pelo Governador Carlos Lacerda. Foi preciso até intervenção política junto ao Governador, para não promover medidas drásticas contra o Banco. Houve outro caso aqui, de R.A. Azeredo, no qual a indenização a que foi condenado o Banco do Brasil era maior do que o seu capital.

Portanto, isto não prova que não assiste direito a esse homem de ser indenizado, porque levou 2 anos e 9 meses, pelo menos, sem falar nos três de prisão, impossibilitado de exercer qualquer atividade econômica e de olhar por seus interesses, porque um juíz desidioso, relapso, reteve os autos em casa.

Estamos a dizer aqui: — por que ficou preso? Por que não saiu da prisão? Por que não requereu habeas corpus? Tudo isto é muito bonito, aqui, mas não para quem se viu preso num canto longínquo do sertão.

Esse homem se improvisou em advogado. O eminente Ministro Djaci Falcão leu as peças dos autos. Na capa, está um memorial do próprio punho dele.

O Sr. Ministro Djaci Falcão: Membros do Poder Legislativo Estadual foram lá interceder em seu favor. É o que está nos autos.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator): Vários deputados estiveram lá, mas ninguém conseguiu tirá-lo da cadeia, nem arrancar os autos do juiz. O promotor diversas vezes pediu os autos, mas o juiz não deu. Não afirmo que houvesse contemplação partidária local. Não levantei esta tese.

Reconheceu o Tribunal de Minas que houve culpa e mandou responsabilizar o juiz.

Se um homem fica preso dois anos e nove meses, há presunção de que sofreu prejuízo. Não quero dizer que a casa dele afundou ou não. O que digo é que tem que ser reparado o prejuízo, que ele tem direito a uma indenização, como preferiu o Dr. Procurador-Geral da República, e serão apuradas as perdas e danos na liquidação.

O direito que lhe reconheço é saber se, na realidade, ele teve perdas e danos porque ficou dois anos e 9 meses na prisão. O que reconheço é o direito dele, diante de uma culpa que o Tribunal de Minas foi o primeiro a proclamar.

PELA ORDEM
(VOTO PRELIMINAR)

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Sr. Presidente, peço a palavra.

Quando se iniciou o julgamento na Primeira Turma, ouvindo o brilhantíssimo voto do eminente Ministro Aliomar Baleeiro, tomei algumas notas.

Aconteceu que, tendo havido o pedido de vista do eminente Ministro Djaci Falcão, que interrompeu o julgamento, recebi, como relator, poucos dias depois, o caso da Fundação Zerrener, que foi aqui brilhantemente defendido pelo ilustre advogado Dario de Almeida Magalhães, e incorporei aquelas notas ao meu voto, neste caso.

A decisão, no caso Zerrener, foi unânime, no sentido de que o Estado não era responsável. O eminente Ministro Aliomar Baleeiro concordou, porque entendeu que, ali, não ficara provada a culpa do juiz. Mas a minha tese, com que concordaram os eminentes colegas, entre eles o eminente Ministro Barros Monteiro, hoje ausente, foi ampla, no sentido de que o Estado não responde pelos prejuízos decorrentes de atos judiciais.

Estou com o eminente Ministro Djaci Falcão em que, como direito a constituir, o voto do eminente Ministro Aliomar Baleeiro será uma contribuição valiosíssima, mas temos que aplicar o direito vigente.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator): Art. 115 do Código Civil.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Penso que a lei não é omissa.

Peço licença para ler um trecho do meu voto:

"Para se ver que não foi contrariada a letra da lei, e, menos ainda, negada sua vigência, basta considerar que o acórdão recorrido aplicou a lei em harmonia com o entendimento que lhe dão os nossos Tribunais, inclusive o Supremo, e também os nossos juristas, em sua quase unanimidade.

Carlos Maximiliano, comentando o art. 194 da Constituição de 1946, que já declarava as pessoas jurídicas de direito público civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causassem a terceiros, diz (v. 3, p. 259-60):

"Tanto a União, como o Estado, e o Município, respondem pelos atos dos seus funcionários.

Verifica-se, entretanto, uma originalidade, estabelecida por motivos de ordem política e social: os membros do Congresso não são responsáveis, civil nem criminalmente, pelos seus votos (art. 44), mas o Tesouro indeniza o prejuízo que eles causam; ao contrário, os juízes podem ser processados e punidos, *livre, entretanto, o Erário de ressarcir o dano resultante das sentenças*. A irrespon-

sabilidade do Estado pelos atos e omissões dos *juízes* advém da independência da magistratura, prerrogativa esta que tem como conseqüência lógica o tornar exclusivamente pessoal a *responsabilidade.*"

E cita, entre outros, Dareste, Pedro Lessa, Meucci e Chironi, além de um acórdão do Supremo Tribunal Federal.

Pedro Lessa escreve (*Do Poder Judiciário.* 1915. p. 164):

"Quais são os atos do *poder público,* que podem originar uma indenização? Nos países onde domina o direito público europeu, dos atos legislativos não pode derivar uma ação de indenização. Mas, onde vigora o direito público federal, tal como foi ideado pelos norte-americanos, e adotado pelo Brasil, Argentina, México e outras nações, desde que as leis inconstitucionais não são aplicadas pelo Poder Judiciário, e podem causar prejuízos aos particulares, os danos causados por tais atos legislativos são ressarcíveis. A pessoa prejudicada por uma lei inconstitucional tem manifestamente, em face do art. 60, letra *a,* da Constituição, o direito de pedir reparação do prejuízo sofrido. O que está dito acerca das leis, é perfeitamente aplicável aos decretos e regulamentos do Poder Executivo.

Já o mesmo princípio não vigora em relação aos atos do Poder Judiciário."

E Eduardo Espínola, comentando o art. 15 do Código Civil, cita Pedro Lessa, de quem reproduz estas palavras: "Só nos casos de *revisão* e de rescisão da sentença é que podem os particulares obter o ressarcimento do prejuízo infligido por uma sentença ilegal."

Realmente, o art. 630 do Código de Processo Penal abre uma exceção aos princípios, admitindo a responsabilidade civil da União e dos Estados, quando julgada procedente a revisão criminal."

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator): Permita-me um aparte.

Não se trata de discutir o dano decorrente de uma sentença ilegal, errônea, injusta. Trata-se de um caso em que não houve sentença, em que o juiz, por desídia, não praticou os atos que por lei era obrigado a praticar, dentro de prazo restrito.

É preciso não confundir. O advogado deixou bem claro. Então o Estado paga indenização quando o erro judiciário provém de sentença do Tribunal, sem nenhuma culpa grave (erro qualquer de nós comete e até um Tribunal todo comete erros), indeniza os males decorrentes de uma decisão por um erro judiciário, e não indeniza o caso da relaxação, da falta de cumprimento de dever, da absoluta insensibilidade moral de um juiz, durante um prazo de 2 anos e 9 meses?

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Estou justamente mostrando qual é o nosso sistema legal, para aplicá-lo.

"Ao comentar o art. 15 do Código Civil, Carvalho Santos reproduz a opinião, que citei, de Pedro Lessa, e diz que essa doutrina é pacífica, citando ainda Consolo, Giaquinto e Giorgi."

Existe, sim, a responsabilidade pessoal do juiz faltoso: disciplinar, como, por exemplo, a dos art. 24 e 25 do Código de Processo Civil, pelo excesso de prazos, quando poderá perder vencimentos e tempo de serviço; e, além da criminal, a civil, prevista no art. 121 do mesmo Código, se incorrer em dolo ou fraude no exercício de suas funções, ou quando, sem justo motivo, recusar, omitir ou retardar providências que deva ordenar *ex officio* ou a requerimento da parte, sendo que a segunda hipótese somente se considerará verificada, se decorridos dez dias da notificação ao juiz, feita pela parte por intermédio do escrivão da causa.

Comentando esse art. 121, observa Carvalho Santos:

"Enfim, há a responsabilidade jurídica ou judicial, dividida em civil e criminal (Cf. Gallinal, op. e loc. cit.).

Da responsabilidade civil é que o Código de Processo se ocupa no artigo que passamos a comentar.

Acentue-se, desde logo, que a responsabilidade é toda pessoal do juiz, por ela não podendo responder o Estado.

.....

Quer dizer: quando o juiz profere uma sentença injusta ou errônea, mas de boa-fé, embora cause dano à parte, não tem esta direito de exigir-lhe nenhuma indenização, *nem tampouco ao Estado,* mesmo porque o juiz, como parte integrante do Poder Judiciário, não é representante ou preposto do Estado, mas um dos órgãos da soberania.

O mesmo, porém, já não sucede quando a sentença injusta, que causou o dano, for resultado de dolo ou concussão.

Em tal caso, o juiz torna-se civilmente responsável pelos prejuízos, *embora o Estado continue isento de qualquer responsabilidade."*

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator): Trecho anterior à Constituição de 1946.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Mas o art. 107 da Constituição está na Seção relativa aos funcionários públicos. Do Poder Judiciário a Constituição começa a cuidar no art. 112. V. Exa., mesmo citou o art. 15 do Código Civil.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator): A Constituição de 1891, em cuja vigência foi escrito este trecho impunha a responsabilidade apenas ao funcionário. A Constituição de 1946 a impõe ao Estado.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Comecei citando os comentários de Carlos Maximiliano à Constituição de 1946.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator): Tive o trabalho de conferir Carlos Maximiliano, depois da Constituição de 1946. Ele reproduz os trechos inteiros de 1891. Isto aconteceu também com Pontes de Miranda.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Agora digo eu:

"Assinala Carvalho Santos a singularidade do sistema francês, no qual a ação civil contra o juiz (*prise à partie*) está subordinada ao título *"dos meios para impugnar a sentença"*, donde concluírem os tratadistas ser dita ação um remédio ou recurso direto contra a própria sentença.

Carvalho Santos combate o sistema francês citando Mattirolo, Ricci, Borsari, etc. e louvando o direito italiano, que foi seguido pelo nosso."

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator): Este trecho não é anterior à Lei francesa de 1933?

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Vou citar esta lei e a opinião dos Mestres que V. Exa. citou.

"Existem ainda em nossa legislação casos especiais de responsabilidade *pessoal* do juiz (vejam-se os art. 420 e 421 do Código Civil, relativos à insolvência do tutor ou à falta de nomeação deste).

Na própria França, Bonnard (*Droit Administratif.* 1935. p. 96), tratando da responsabilidade civil do patrimônio público, esclarece:

"Il y a irresponsabilité pour tous les actes de la fonction juridictionnele ou qui concourent à l'exercice de cette fonction. C'est ainsi que l'irresponsabilité couvre non seulement les actes qui matériellement sont des actes juridictionelles, mais aussi tous les actes des autorités juridictionnelles, quelle que soit la nature matérielle de ces actes."

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro: — V. Exa. está citando o Direito Administrativo. Reconheço que o contencioso administrativo, o Conselho de Estado, que é quem decide as questões de responsabilidade civil do Estado, exceto as do Poder Judiciário, não admite a responsabilidade deste.

Mas, há raros casos em que a responsabilidade do Estado não é apreciada pelo órgão jurisdicional administrativo, o Conselho de Estado, mas pelos Tribunais Judiciários, e, sobretudo, depois da Lei de 7.2.33.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Bonnard publicou o seu *Droit Administratif*, por mim citado, em 1935, portanto, após a lei de 1933.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro: Mas, até hoje, continua o Conselho de Estado a não admitir a responsabilidade pelas autoridades jurisdicionais. Mas, desde o Código de Processo da França, que é de 160 anos passados, há a responsabilidade pessoal do juiz. A Lei de 1933 acrescentou-lhe a responsabilidade solidária do Estado e dilatou os casos de indenização pela culpa do juiz.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Vou citar Waline, 9.ª edição de 1963, que apreciou essa lei de 1933, em que V. Exa. se baseia. Se houvesse uma lei assim no Brasil, eu poderia concordar com V. Exa.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro: É a Constituição de 1967, no art. 105.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: A Constituição se compõe de largas sínteses, como disse Ruy Barbosa. As leis ordinárias a completam. V. Exa. mesmo, com ênfase, citou o art. 15 do Código Civil. O art. 107 da Constituição, com que V. Exa. argumenta, está na parte relativa aos funcionários públicos. A Constituição trata do Poder Judiciário nos art. 112 e seguintes.

Então, acrescento no meu citado voto: Diz Bonnard, no seu *Droit Administratif*:

"Cette règle d'irresponsabilité comporte une exception en vertu de la loi du 8 juin 1895 sur les erreurs judiciaires."

Parece que, embora a edição seja de 1935, não levou em conta a Lei de 1933, porque só fala numa exceção. A Lei de 1933 trouxe outra exceção. O sistema legal francês, hoje vigente, é diferente do nosso.

"En matière pénale, quand l'innocence d'un condamné a été reconnue après revision de son procès, il y a lieu à indemnité à raison de l'erreur judiciaire commise."

Waline (*Droit Administratif*. 9. ed., 1963. p. 909-11), discorrendo sobre a responsabilidade do Estado pelo fato dos serviços judiciários, mostra que as vítimas de um erro judiciário, depois de uma condenação injusta, podem reclamar indenização. Observa que, sem chegar a hipóteses igualmente extremas, pode haver prisões preventivas abusivamente prolongadas, inquéritos com a publicidade que lhes é dada, processos que terminam por arquivamento, tudo isso podendo trazer prejuízos talvez irreparáveis ao crédito de um comerciante."

Parece que estava escrevendo para este caso.

"Mesmo no cível, pode haver condenações injustificadas. Assim, o funcionamento defeituoso da Justiça pode causar prejuízos diversos, e, algumas vezes, da maior gravidade.

Mas remata (p. 909):

"Or, le principe traditionnel et constant, sauf exceptions, est l'irresponsabilité de l'État pour le mauvais fonctionemment du service de la justice."

A seguir, faz algumas restrições ao princípio, cita a exceção aberta pela Lei de 8.6.1895 (a mesma citada por Bonnard, atinente aos erros judiciários) e acrescenta (p. 910-11):

"D'autre part, depuis la loi du 7 février 1933, renforçant les garanties de la liberté individuelle, la responsabilité personnelle des magistrats peut être reconnue dans les cas de dol, fraude, concussion, mais egalement, et ceci est moins théorique, en cas de faute professionelle."

Uma lei como essa não existe no Brasil. Não posso aplicar a lei francesa.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro: Existe a Constituição. E, se não existisse, haveria o art. 25 do Código Civil e o art. 4.º, da Lei de Introdução ao Código Civil.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Mas não se trata de lei omissa. É todo um sistema legal onde se diz que há responsabilidade disciplinar, civil e penal do juiz, mas, para que haja responsabilidade do Estado, se

abre uma única exceção ao princípio da não responsabilidade. Na França, há duas exceções. Não posso aplicar a segunda, no Brasil, porque não existe no direito brasileiro e sim apenas no direito francês.

"Dans le cas où le magistrat aurait pu être prise à partie" ...

— é a *"prise à partie"* que não existe no nosso direito —

"c'est-à-dire notamment dans le cas de faute lourde professionelle ..."

É a lei francesa de 1933, e não posso transplantá-la para o Brasil. O legislador pode fazê-lo, eu, como juiz, não.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro: Para mim, está na Constituição, e, se não estivesse, poderíamos aplicar analogicamente, por força da Introdução ao Código Civil.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: *"L'État est civilement responsable des condamnations prononcées contre ces magistrats"* ...

Quer dizer, é um recurso que se dirige, também, contra o juiz. Então, aí, o Estado responde: é a *"prise à partie"*.

"... La victime a ainsi toujours un répondand solvable."

O direito francês, portanto, desde a Lei de 7.2.33, é diferente do nosso.

Se o acórdão recorrido está em harmonia com a opinião dominante sobre o tema em discussão, não há como dizer que ele negou vigência à lei federal ou lhe contrariou a letra, de modo a caber o recurso extraordinário da alínea *a*."

Data venia do eminente Sr. Ministro Relator, não conheço do recurso.

VOTO
(PRELIMINAR)

O Sr. Ministro Thompson Flores: Senhor Presidente.

Os votos proferidos, do eminente Relator e dos que lhe seguiram, embora dissonantes, são ricos em subsídios doutrinários, os quais justificaram, ante a hipótese, o rumo que adotaram.

Seria suficiente, pois, acolher uma das orientações, cada qual alicerçada em larga argumentação.

Todavia, permito-me, pela originalidade do caso, tecer breves considerações.

Quero, desde já, adiantar que, com a máxima vênia do eminente Relator, acompanho os votos dos Ministros Djaci Falcão e Luiz Gallotti, não conhecendo do recurso.

Veio ele embasado apenas na alínea *a*, do permissivo constitucional. E atribui-se ao aresto do eg. Tribunal de Justiça de Minas negativa de vigência dos art. 15, do Código Civil, e 105, da Constituição de 1967, cópia do art. 194, da Constituição de 1946, repetido na Carta vigente, art. 107.

Tenho que incorreu a falta que justificaria o conhecimento do recurso e o seu conseqüente provimento.

Para admiti-la, era mister que nivelasse a situação do juiz, operando na sua função jurisdicional, ou, mais precisamente, judicante, à do mero funcionário público, do qual se distingue por via de razões tantas e tão sabidas, que me dispenso de rememorá-las. E isso, a todas luzes, inexistiu.

Justifica-se a reparação pelos atos dos juízes no desempenho da judicância, nos termos do art. 630, do Código de Processo Penal, quando dispõe:

"O Tribunal, se o interessado o requerer, poderá reconhecer o direito a uma justa indenização pelos prejuízos sofridos."

Todavia, estatui seu § 2.º, *a*:

"§ 2.º A indenização não será devida:

a) se o erro ou a injustiça da condenação proceder de ato ou falta imputável ao próprio impetrante, como a confissão ou a ocultação de prova em seu poder;"

In casu, confessa o acusado que ficou preso, por efeito de preventiva decretada pelo juiz, por mais de três anos.

Ninguém negara a ilegalidade dessa custódia fora dos prazos legais. Mas impossível obscurecer que para ela contribuiu o recorrente, que se obstinava em manter-se preso.

Um pedido de habeas corpus, ainda que em forma de carta ou telegrama, seria o suficiente para que obtivesse a libertação, sabido que os tribunais, inclusive esta Corte a tanto equiparam mera correspondência. E não se dirá que, ignorante, não estaria em condições de fazê-lo. Comerciante de algumas luzes, argüiu a suspeição do juiz, defendeu-se pessoalmente no processo, transcreveu acórdão, bem poderia ter representado sobre a arbitrariedade da prisão. Entanto, voluntária e decididamente omitiu-se.

E mais, a medida poderia ter sido postulada por qualquer: por seus familiares, pelas muitas visitas que recebia, inclusive de deputados. Inobstante, quiçá a pedido seu, pois de outra forma não haveria explicação, jamais foi reclamada...

Em tais condições, tenho que não é possível reconhecer tenha o aresto impugnado negado vigência às disposições citadas.

Operou o eminente Relator com a legislação francesa para, com ela e invocando o art. 113, do Código de Processo Civil, prover o recurso.

Data venia, não posso aplicar aquelas disposições. É que o nosso direito escrito não é lacunoso ou omisso. Antes, as disposições citadas expressaram os casos de indenização, a eles podendo somar-se outros, a exemplo do art. 121, do Diploma Processual.

Assim, a solução merecia ser dada com base naqueles preceitos, ante a prova. E o foi; e, no meu sentir, sem violentar as disposições tidas como de vigência negada.

Não conheço do extraordinário.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

RE n.º 70.121 — MG — Rel., Ministro Aliomar Baleeiro. Recte., Júlio Batista da Silva (Adv., Orlando de Souza). Recdo., Estado de Minas Gerais (Adv., Laércio Nogueira Branco).

Decisão: Adiado o julgamento pelo pedido de vista no Ministro Amaral Santos, após os votos do Relator (Ministro Aliomar Baleeiro), que dava provimento ao recurso, e dos Ministros Djaci Falcão, Luiz Gallotti e Thompson Flores, que dele não conheciam. Falaram: pelo recorrente o Dr. Cláudio Lacombe, e, pelo Ministério Público Federal, o Prof. Xavier de Albuquerque, Procurador-Geral da República. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Barros Monteiro.

Presidência do Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro. Presentes à sessão os Srs. Ministros Luiz Gallotti, Adalício Nogueira, Aliomar Baleeiro, Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Adauto Cardoso, Amaral Santos, Thompson Flores e Bilac Pinto. Procurador-Geral da República, o Prof. Xavier de Albuquerque. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Barros Monteiro.

VOTO

O Sr. Ministro Amaral Santos: O caso, em resumo, é este: — O recorrente propôs ação de indenização contra o estado de Minas Gerais fundado em que, processado por crime de emissão de cheque sem fundos, ficou preventivamente preso desde 15.4.61 a 16.1.64, quando foi absolvido a pedido da Promotoria Pública. Durante aquele tempo, em que ficou injustificadamente preso, teve que abandonar o seu estabelecimento comercial e, asssim, foi levado à ruína.

Julgada a ação improcedente em primeiro e segundo graus, recorre da decisão com fundamento na letra *a*, do permissivo constitucional, alegando inaplicação dos arts. 15, Código Civil, e 107, da Constituição Federal.

Em belo e erudito voto, o eminente Relator conhece do recurso e lhe dá provimento; não o conhecem os eminentes Ministros Djaci Falcão, Luiz Gallotti e Thompson Flores, através de votos comprimidos da melhor doutrina.

2. Em ligeiras observações ao *Tratado de Direito Civil,* de Cunha Gonçalves, Cantidiano Garcia e eu, ao capítulo versando sobre a responsabilidade do Estado por atos dos seus funcionários, anotamos (o.c., 13.º v., II tomo, p. 717):

"No estado atual do direito brasileiro, não há lugar para distinção da natureza dos atos administrativos, de molde a colocar alguns a salvo de conseqüências para a Administração. Todo proceder lesivo a terceiros, desta ou daquela natureza (ato de império ou ato de gestão), obriga ao Estado por seus efeitos" (Código Civil, art. 15, Constituição Federal, art. 194 e parágrafo único).

Já então salientávamos que a responsabilidade do Estado, com suporte nos dispositivos mencionados, abrangia o campo mais amplo dos atos administrativos. Em outras palavras, não ligávamos a responsabilidade do Estado a atos jurisdicionais, por entendermos que aquelas normas não dispunham de relações ou situações destes decorrentes.

Se assim eu entendia em face da Constituição de 1946, não vejo como me possa afastar desse entendimento à vista da Constituição vigente. Em ambas, o dispositivo que se diz afrontado se acha no título que trata dos "funcionários públicos", com os quais, em razão de suas funções e por disciplina constitucional, não se confundem os juízes, senão sob aspecto muito amplo. Em verdade, apenas num sentido amplíssimo, os juízes são funcionários públicos, aliás funcionários públicos *sui generis.* Já escrevi eu (*Primeiras Linhas de Direito Processual Civil.* 1.º v., n.º 79):

"O juiz é um órgão do Estado, órgão do Poder Judiciário. Exerce funções específicas do Estado. Assim encarado, é um servidor do Estado, entrando na categoria profissional dos funcionários públicos, no sentido amplo. Todavia, em razão da relevância das funções que exerce, para as quais se exigem especiais garantias que lhe assegurem a mais completa independência, separa-se o juiz do quadro daqueles e se constitui em categoria de funcionário *sui generis.* Assim se explica porque os juízes não estão sujeitos ao Estatuto dos Funcionários Públicos como os funcionários públicos em geral, regendo-se as condições de sua investidura, atribuições e condições do exercício da função jurisdicional pelas leis de organização judiciária, cujas diretrizes são traçadas pela Constituição."

Bem por isso não responde o juiz pelos seus atos, salvo nos casos expressos em lei (Código de Processo Civil, art. 121).

Justifica-se em relação aos juízes a irresponsabilidade. Síntese dessa justificativa encontra-se em Mário Guimarães (*O Juiz e a Função Jurisdicional.* 1958. p. 239):

"Razões mais fortes, porém, aconselham a irresponsabilidade. Primeiramente, uma de política social: os juízes pagam tributo inexorável à falibilidade humana. Erram porque são homens. Se obrigados a ressarcir, de seu bolso, os danos causados, ficariam tolhidos, pelo receio do prejuízo próprio, na sua liberdade de apreciação dos fatos e de aplicação do Direito. Nem se coadunaria com a dignidade do magistrado, coagi-lo a descer à arena após a sentença, para discutir, como parte, o acerto de suas decisões.

Demais, esgotados, no processo, todos os recursos com os quais se defenderá o prejudicado na sentença injusta, ou não interpostos, o que houver sido afinal deliberado constitui coisa julgada, que, por indeclinável conveniência pública, se tem como verdade. É a verdade legal. Renovar a discussão, reexaminar a sentença, para atender à injustiça dos danos, seria desobedecer à coisa julgada.

E ainda há quem acrescente, posto esta razão não nos pareça de grande tomo, que a irresponsabilidade cessa. É o mesmo pensamento contido na frase inglesa — *the King can do not wrong.*"

Nega-se, igualmente, como regra a responsabilidade do Estado pelos atos jurisdicionais (Pedro Lessa, Carlos Maximiliano, Carvalho Santos), conquanto não se ignore

que, acompanhando doutrina mais avançada, se haja formado no país corrente que admite a responsabilidade do Estado conforme os casos (Amaro Cavalcanti, Filadelfo Azevedo, Castro Nunes, Mário Guimarães, Aguiar Dias, Themístocles Cavalcanti, Otávio de Barros), que estendem o art. 107 da Constituição aos atos dos juízes.

Mas ainda estamos no campo da doutrina, em que as correntes se controvertem. Ainda me ponho com a corrente seguida pelo eminente Ministro Luiz Gallotti cujo voto nessa parte acompanho, nada me parecendo haver a acrescentar-lhe.

3. Por outro lado, o acórdão impugnado, ao argumento de direito, de que o Estado não é civilmente responsável pelos atos do Poder Judiciário, a não ser nos casos declarados por lei, acrescenta o de que os fatos e as provas não abonam a pretensão do recorrente. Com efeito, considera o acórdão (fls. 133):

"Mas a pretensão não poderia mesmo ter vingado e o meu voto é pela confirmação da sentença. Não é esta a primeira ação que intenta. A outra moveu-a ele, infrutiferamente, contra quem pedira o inquérito, prejudicado que se julgara com os cheques sem fundo. E razões do insucesso deram-nas votos como o eminente Ferreira de Oliveira, para quem a ruína financeira do autor vinha de antes da queixa, com a emissão do cheque sem a necessária provisão de fundos, duplicatas protestadas, etc., o que revelava, sem dúvida, o precário estado de sua situação econômico-financeira.

Aqui, contra o Estado, insiste o autor em querer a indenização pelo fato de ter-lhe sido decretada a prisão preventiva e de ter ficado encarcerado por mais tempo do que permite a lei, esgotado que foi o prazo para a formação da culpa. Não seria possível atendê-lo nem no primeiro nem no segundo aspecto de seu pedido, ainda que, no segundo, lhe abone a súplica o parecer da douta Procuradoria do Estado. Não foi a permanência do autor na prisão que lhe causou os danos, como também ela se deu por sua obstinação — disse o juiz — pois que sua situação antes já era insustentável, como até mesmo porque houve de sua parte a greve de encarceramento.

Não requereu habeas corpus, vencido o prazo, apesar dos contatos que tinha com o meio exterior à prisão. Diz o autor que isto não lhe fora possível, porque os seus pedidos não conseguiriam vencer a barreira que sobre ele se fechou, em decorrência da rígida incomunicabilidade inspirada pela influência política de seus perseguidores, com reflexo até mesmo na conduta do magistrado. Isto é, porém, fato que encontra desmentido no processo, pois que, pelo menos, duas pessoas o visitaram na prisão, sendo uma delas Deputado Estadual, segundo os testemunhos nos autos. E não é crível que, pelo menos, o ilustre parlamentar, amigo do autor, tanto que o foi visitar, e perseguição que houvesse, por influência de poderosos, não tivesse providenciado a soltura do paciente de uma prisão tornada ilegal pelo excesso de prazo. Com razão, pois, acentuou Cunha Peixoto, a folhas destes autos: se ele ficou preso por prazo superior, poderia ter requerido o *habeas corpus*, e se a tese vingar, o Estado não pode prender mais ninguém, porque virá o pedido de indenização."

Há, pois, uma razão de fato e de prova em que se fundamenta o acórdão, suficiente por si só não admitir o recurso.

4. Em suma, e *data venia* do eminente Relator, cujo voto ficará nos *Anais* para que se inspire o legislador, o que alegraria meus sentimentos de justiça, não conheço do recurso.

REITERAÇÃO DE VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente e Relator): Fui Relator desse processo e já o discuti, inúmeras vezes, na Turma e creio que no Pleno.

Mantenho meu voto, que era pelo conhecimento e provimento do recurso, porque acredito que o Estado tenha o dever jurídico e até ético de indenizar os danos que cause aos particulares pela desídia, culpa, ou pelo dolo dos seus juízes. Para mim, eles são tão servidores públicos, funcionários, agentes públicos de que trata o art. 15, do Código Civil, quanto quaisquer outros.

O v. acórdão recorrido, do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, coloca o problema em termos de direito, havendo apenas de um ou de outro juiz uma referência aos fatos. O Tribunal de Justiça nega a responsabilidade do Estado pelos atos dos juízes. Considera que responsabilizar o próprio juiz ou o Estado pela sua desídia ou pela sua inexação no cumprimento do dever, teria como conseqüência comprometer a independência da magistratura.

O Código de Processo tem aquelas limitações de mandar interpelar antes, etc., etc. Eu me baseei na legislação francesa de 1933, que modificou o velho Código de Processo e que manda o Estado indenizar quando o juiz, por culpa grave, *faute lourde*, cause prejuízo aos particulares, em várias hipóteses, que são exemplificativas, evidentemente, como dolo e desídia.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Só que, no Brasil, não se fez uma lei como a que foi feita na França em 1933.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente e Relator): Para mim, bastam os arts. 15 do Código Civil e 107 da Constituição atual, que repete, no assunto, as anteriores. No caso concreto, o juiz levou quase três anos com um processo em casa, enquanto o réu permanecia no calabouço, indefeso, e até pela sua própria situação financeira não poderia custear os serviços de um patrono. Acho que o Estado tem o dever de manter uma Justiça que funcione tão bem como o serviço de luz, de polícia, de limpeza ou qualquer outro. O serviço da Justiça é, para mim, um serviço público como qualquer outro.

Data venia do eminente Sr. Ministro Luiz Gallotti, cujo voto é brilhantíssimo, neste caso, acho que há lei, há o próprio Código Civil que manda, pelo art. 15, responder o Estado pelas faltas dos seus agentes; e há o art. 194 da Constituição de 1946 igual ao art. 107 da Constituição de 1969.

O Sr. Ministro Amaral Santos: Distingue o funcionário público.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente e Relator): Não posso distinguir onde o texto não distingue. Para mim, o juiz é um funcionário público.

O Sr. Ministro Amaral Santos: Há várias categorias de funcionários. O juiz é regulado por legislação completamente diversa daquela dos servidores públicos.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Presidente e Relator): Em sessão recente, manifestei o meu ponto de vista, a minha convicção, e não quero convencer ninguém. Meu voto está nos autos e já há três votos contrários a ele. Acredito que, um dia — que desejo não seja longínquo — se o legislador retardar a sua ação, o Supremo Tribunal Federal cumpra um dos seus deveres, que é o de preencher a lacuna das leis e dê ao caso, dentro do espírito de conjunto das regras do sistema, uma solução para casos tristíssimos como este.

Reitero meu voto, conhecendo do recurso e lhe dando provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Bilac Pinto: Acompanho o voto do eminente Relator Ministro Aliomar Baleeiro, *data venia* dos ilustres colegas que dele divergiram.

Tenho como precursora a posição assumida pelo Relator a respeito de tema delicado e complexo da responsabilidade do Estado por atos judiciais.

A tendência doutrinária atual, como lembrou S. Exa., invocando a lição de administrativistas e civilistas, é no sentido da ex-

tensão da responsabilidade do Estado aos atos administrativos e jurisdicionais dos magistrados, embora com certas restrições.

São conhecidas as objeções formuladas ao seu reconhecimento, e foram elas reiteradas no brilhante voto do eminente Ministro Luiz Gallotti e nos dos ilustres juízes que o acompanharam.

O caso discutido neste recurso, entretanto, não se refere à responsabilidade civil do Estado em razão de sentença e nem existe aqui o grave problema da coisa julgada.

A responsabilidade civil do Estado, na espécie, decorre de desídia do juiz que se omitiu de praticar, dentro de certo prazo, ato processual a que estava obrigado. Em decorrência dessa falta funcional, o recorrente permaneceu preso preventivamente durante dois anos e nove meses.

Como se vê, a hipótese não envolve maior complexidade e por essa razão acompanho o voto do ilustre Relator.

EXTRATO DA ATA

RE n.º 70.121 — MG — Rel., Ministro Aliomar Baleeiro. Recte., Júlio Barata da Silva (Adv., Orlando de Souza). Recdo., Estado de Minas Gerais (Adv., Laércio Nogueira Branco).

Decisão: Adiado o julgamento por haver pedido vista o Ministro Eloy da Rocha, depois do voto do Sr. Ministro Amaral Santos que não conhecia e do Ministro Bilac Pinto, que conhecia e provia. Licenciado, o Sr. Ministro Barros Monteiro.

Presidência do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro. Presentes à sessão os Srs. Ministros Luiz Gallotti, Adalício Nogueira, Oswaldo Trigueiro, Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Amaral Santos, Thompson Flores, Bilac Pinto e Antônio Neder. Procurador-Geral da República, o Prof. Xavier de Albuquerque. Licenciado, o Sr. Ministro Barros Monteiro.

VOTO PRELIMINAR

O sr. Ministro Eloy da Rocha: Sr. Presidente, os votos já proferidos, eruditos, a começar pelo do eminente Relator, examinaram largamente a tese, apreciando-a sob todos os ângulos. Pedi vista, porque quis reexaminar a questão, em face desses pronunciamentos. O meu voto, nesta altura, pode reduzir-se a uma opção entre as duas correntes.

Devo dizer, desde logo, que estou de acordo com os que não conheceram do recurso. Entendo que não se estende aos atos jurisdicionais o art. 107 da Constituição Federal, sobre a responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público, pelos danos causados a terceiros, por seus funcionários, nessa qualidade, com direito regressivo contra o funcionário, nos casos de culpa ou dolo. A aplicação do art. 107 aos atos jurisdicionais conduziria à responsabilidade direta do Estado, sem restrições, ainda na ocorrência de erro judiciário. Esta consideração será relevante, ainda quando se considerar, para o futuro, *de lege ferenda*, o problema. Não será admissível, a responsabilidade por erro judiciário, sem restrições. Com relação aos parlamentares, a Constituição prescreve, no art. 32, que os senadores e deputados são invioláveis, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo nas hipóteses previstas na mesma regra constitucional.

Não me parece, igualmente, que se possa ampliar a regra do art. 15 do Código Civil, a ponto de compreender, também, os atos jurisdicionais, como demonstraram, exaustivamente, os eminentes Ministros Djaci Falcão, Luiz Gallotti, Thompson Flores e Amaral Santos.

Esse entendimento é roborado pela Lei n.º 4.619, de 28.4.65, que dispôs sobre ação regressiva da União contra seus agentes. Verifica-se, pelo art. 1.º, parágrafo único, dessa lei, que ela cuida de agente na esfera administrativa.

De lege ferenda, concordo em que deva ser instituída regra sobre a responsabilidade do Estado e dos juízes, por atos jurisdicionais. Deverão ser regras especiais.

Dentro do sistema legal vigente, encontram-se preceitos sobre a responsabilidade por atos do juiz, em determinados casos e condições, que constituem exceções. Mesmo no Código Civil, enquanto se inscreveu a regra do art. 15, disciplinaram-se, em outros dispositivos, situações em que o juiz será responsável, subsidiariamente ou diretamente: arts. 294, 420 e 421. Após o Código Civil, ao tempo da Carta de 1937, estabeleceram-se hipóteses excepcionais de responsabilidade do juiz, no art. 121 do Código de Processo Civil, ou do Estado, no art. 630, do Código de Processo Penal. Assinalo a particularidade de que tais disposições da legislação processual foram editadas na vigência da Carta de 1937 — art. 158 — como na da Constituição de 1934 — art. 171 — quando dominava o princípio da responsabilidade solidária da entidade de direito público e de seus funcionários e não, como atualmente, o da responsabilidade dessa entidade, com direito regressivo contra os funcionários.

Cuida-se, na espécie, de recurso pela letra *a*, em que se argúi que a decisão recorrida contrariou o art. 107 da Constituição Federal e negou vigência ao art. 15 do Código Civil. A interpretação dada no acórdão recorrido não importou negativa de vigência da lei federal, ou contrariedade à norma constitucional.

Aludiu-se, no debate, a regras que se impõem ao juiz, na aplicação da lei. Assim, o art. 113 do Código de Processo Civil, assim os arts. 4.º e 5.º da Lei de Introdução ao Código Civil. Impressiona, no caso, a ponderação de iniqüidade. Contudo, não há lugar, no presente recurso, fundado na letra *a*, para construção que atenda à pretensão do recorrente.

Não conheço do recurso, *data venia* dos eminentes Ministros Aliomar Baleeiro e Bilac Pinto.

VOTO

O Sr. Ministro Adalício Nogueira: Senhor Presidente, *data venia*, acompanho os votos que conheceram do recurso e lhe deram provimento, coerente com meu entendimento no julgamento do RE n.º 32.518, do Rio Grande do Sul em que, também, acompanhando o eminente Ministro Aliomar Baleeiro, proferi o voto, cujo trecho final passo a ler:

"Ora, no caso vertente, a queixa-crime ajuizada pelo autor, atual recorrente, no foro da Comarca de Santa Maria, não logrou seguimento pacífico, em razão de deficiências notórias do aparelho judiciário. O juiz, que lhe presidiu ao processamento foi o de outra Comarca, a de Cachoeira, porque a primeira estava sem titular. Para atender às múltiplas diligências do feito, teria ele que transportar-se para Santa Maria. Trata-se, como informam os autos de duas circunscrições judiciárias assoberbadas de trabalho. A despeito dos insistentes pedidos de providências do recorrente, a demanda não teve a celeridade que a própria lei impõe e rematou na prescrição.

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

Não preciso atingir as alturas do risco, que é o cimo culminante da doutrina objetiva, para decretar-lhe a responsabilidade. Basta-me invocar o princípio da culpa administrativa, ocorrente na espécie e que não se confunde com a culpa civil porque procede, precisamente, do mau funcionamento de um serviço (Aguiar Dias. op. cit., vol. II, p. 156-60, e Orozimbo Nonato. ac. citado, in: *RT*, 147/333).

Em face do exposto, secundando o brilhante e erudito voto do eminente Relator, Ministro Aliomar Baleeiro, dou provimento

ao recurso para que se apure, na execução, a indenização devida ao recorrente Altino de Figueiredo Paz." (*RTJ*, 39/195).

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

RE n.º 70.121 — MG — Rel., Ministro Aliomar Baleeiro. Recte., Júlio Batista da Silva (Adv., Orlando de Souza). Recdo., Estado de Minas Gerais (Adv., Laércio Nogueira Branco).

Decisão: Não conhecido, contra os votos dos Srs. Ministros Relator, Bilac Pinto e Adalício Nogueira.

Presidência do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro. Presentes à sessão os Srs. Ministros Adalício Nogueira, Oswaldo Trigueiro, Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Amaral Santos, Thompson Flores, Bilac Pinto e Antônio Neder. Procurador-Geral da República, substituto, o Dr. Oscar Corrêa Pina. Licenciados, os Srs. Ministros Luiz Gallotti e Barros Monteiro.

A 4.ª edição de **Organização e métodos** esgotou-se em 3 meses, mas a Editora da FGV já lançou a 2.ª tiragem.

Adquira logo nas livrarias **Organização e métodos** de Harry Miller, a última palavra em racionalização do trabalho.

Indispensável a industriais, técnicos, diretores e administradores.

Pedidos para Editora da FGV — Praia de Botafogo, 188 — C. P. 21.120 — ZC-05. Rio, GB.