

A AFIRMAÇÃO DO DIREITO À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO PELA CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS

THE AFIRMATION OF RIGHT TO REASONABLE LENGTH OF PROCEEDINGS BY THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Carlos Fernando Silva Ramos*

RESUMO

Este artigo aborda o direito à razoável duração do processo estabelecido no art. 6º, § 1º, da Convenção Europeia de Direitos Humanos, à luz da jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos, que lhe deu contornos normativos mais precisos. Ressalta a importância do acesso à justiça para a concretização dos direitos humanos positivados nos documentos internacionais de *hard law*, como é o caso do direito à razoável duração do processo. Busca demonstrar o papel fundamental da referida Corte na efetivação desse direito no âmbito do sistema europeu de proteção aos direitos humanos, ao estabelecer critérios precisos para sua aplicação. Analisa os quatro critérios essenciais desenvolvidos pela Corte para a caracterização de violação ao referido princípio, que são (a) complexidade da causa; (b) comportamento das litigantes; (c) comportamento das autoridades judiciárias; e (d) a relevância dos interesses envolvidos. Destaca o perigo que representa para o funcionamento do sistema o excesso de demanda enfrentado pela Corte atualmente, bem como as medidas que estão sendo adotadas para enfrentá-lo.

PALAVRAS-CHAVES: Direito à razoável duração do processo; Efetividade; Convenção Europeia de Direitos Humanos; Jurisprudência; Corte Europeia de Direitos Humanos; Critérios; Demanda excessiva.

ABSTRACT

This paper discusses the right to a reasonable length of proceedings, as it established in the art. 6 § 1 of the European Convention of Human Rights, according the light of the European Court of Human Rights's case-law, which gave him more accurate normative contours. Emphasizes the importance of access to justice for the realization of human rights in international hard law international documents, such as the right to reasonable length of proceedings. It aims to demonstrate the key role of that court in enforcement of this right

* Juiz de Direito do Estado do Amapá, Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais e Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Amapá. E-mail: cfsramos@gmail.com

under the European system of human rights protection, by establishing precise criteria for its application. Analyzes the four essential criteria developed by the Court to characterize violation of that principle, which are (a) complexity of the case, (b) behavior of litigants, (c) the conduct of the judicial authorities, and (d) the importance of the interests involved. Highlights the danger it poses to the functioning of the system of excessive caseload currently faced by the Court, and the measures being taken to address it.

KEY-WORDS: Right to reasonable length of proceedings; Effectiveness; European Convention of Human Rights; Case-law; European Court of Human Rights; Criteria; Massive caseload.

1 INTRODUÇÃO

A consciência formada no Iluminismo e manifestada na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, fruto da Revolução Francesa, de que se deveria inaugurar uma era na história da sociedade humana baseada em igualdade, liberdade e fraternidade, embora vitoriosa quase que exclusivamente quanto ao primeiro lema (COMPARATO, 2005), inspirou mudanças drásticas nas relações entre os estados nacionais e os indivíduos, forçando, bem posteriormente, em meados do Século XX, o reconhecimento formal por aqueles de que estes são portadores de direitos inerentes à condição de seres humanos, os quais não podem ser suprimidos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, veio coroar e consolidar essa forma de pensar.

Porém, de nada adianta declarar a existência de imenso rol de direitos universais, sem estabelecer os meios concretos pelos quais seus titulares possam exigir o cumprimento por parte dos obrigados, pois nessa situação tais direitos não passariam de meras aspirações (BOBBIO, 2004). O direito sem a possibilidade de ser exigido coativamente não passa de mera recomendação. O problema, no momento histórico atual, não é, portanto, de instituir direitos, declará-los solenemente, mas sim de fazê-los efetivos na realidade dos fatos.

Esse problema se apresenta mais crítico na ordem internacional do que no âmbito dos Estados nacionais. A maioria deles, mercê da força expansiva da doutrina dos direitos humanos capitaneada por grandes potências capitalistas ocidentais, reconheceu no plano interno, em constituições ou outros documentos semelhantes, os direitos humanos, dando-lhes proteção normativa e institucional. No plano internacional, entretanto, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, em que pese sua importância histórica, moral e política, não tem qualquer força vinculativa, por não ser tratado, nem convenção (SILVA, 2010).

Essa debilidade somente foi parcialmente superada com a celebração de duas convenções: a) o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que entrou em vigor em 3/1/1976, estabelecendo direitos como o de autodeterminação, remuneração justa, filiação em sindicatos, educação e a não discriminação racial; b) o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que entrou em vigor em 23/3/1976, consagrando, entre outros, os direitos à vida, proibição de tortura e de escravidão, liberdade de circulação e proteção à família (SILVA, 2010).

Uma outra questão, talvez até mais complexa, surge: estabelecidos os direitos em documentos internacionais de *hard law*, como as convenções mencionadas, e comprovado que um estado nacional descumpriu ou violou direitos humanos de seus cidadãos, estando esgotados os meios de impugnação internos, a quem recorrer, considerando a soberania que ainda é princípio que domina as relações entre os principais sujeitos da ordem internacional? Até pouco tempo atrás, bem pouco se poderia fazer, aplicando-se, no máximo sanções de caráter moral ao estado infrator. Ou seja, não basta ter direitos expressos em compromissos internacionais, havendo necessidade de um sistema de garantia de cumprimento das obrigações assumidas pelos estados contratantes.

A Europa, mais precisamente a região abrangida pelo Conselho da Europa, é a parte da Sociedade Internacional onde mais se avançou em termos de efetivação dos direitos humanos, graças ao fato de a Convenção Europeia de Direitos Humanos, vigente desde 1953, a par de enunciar direitos humanos, ter previsto garantias de cumprimento das obrigações assumidas pelos estados consignatários, inclusive com restrição à soberania (SILVA, 2010). Entre os mecanismos para garantir a execução, a Convenção estabeleceu dois órgãos muito importantes: a) a Comissão Europeia de Direitos Humanos, com a função de ouvir as partes interessadas e procurar resolver o problema por meio de acordo; b) a Corte Europeia de Direitos Humanos, com a missão de decidir, em caráter definitivo, as causas que não fossem resolvidas amigavelmente (SILVA, 2010).

Com esses órgãos, especialmente o último, reproduz-se no plano supranacional, a estrutura de um poder jurisdicional, com a atribuição de julgar, em caráter definitivo, os conflitos que envolvem, de um lado, pessoas físicas ou jurídicas, e, de outro, estados consignatários da Convenção, tendo como objeto alegações de violações aos direitos humanos.

Dentre os diversos direitos previstos nessa Convenção, destaca-se o da razoável duração do processo, previsto no art. 6º, § 1º, que obriga os estados contratantes a, no plano

interno, dar solução às demandas judiciais em prazo razoável (CONSELHO DA EUROPA, 2013).

Na convergência desses dois pontos, o direito à razoável duração do processo e a atuação da Corte Europeia de Direitos Humanos quanto à garantia desse direito, é que se situa o objeto deste trabalho, no qual se pretende apresentar os contornos dogmáticos do que seria esse direito e os parâmetros desenvolvidos pela jurisprudência da Corte para identificar sua violação, além das medidas adotadas para torna-lo efetivo.

O estudo se realiza com base em pesquisa predominante documental, a partir da análise de documentos eletrônicos extraídos diretamente do sítio da Corte na internet, bem como, subsidiariamente, em pesquisa bibliográfica, efetuada em textos científicos de especialistas em Direito Internacional e Direito Processual Civil.

2 A CONVENÇÃO EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS E A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS

A Convenção Europeia de Direitos Humanos, por ter positivado o direito à razoável duração do processo, e a Corte Europeia de Direitos Humanos, por ser o instrumento mais forte para a efetivação desse direito precisam ser abordados em sua origem, organização e funcionamento, ainda que de forma breve.

2.1 A Convenção Europeia de Direitos Humanos

O sistema europeu de proteção aos direitos humanos, como se disse acima, é o mais desenvolvido dos sistemas regionais do gênero, podendo-se atribuir tal evolução ao fato de ter sido o primeiro a surgir no mundo, em 1950, a partir da aprovação da Convenção Europeia de Direitos Humanos (MAZZOULI, 2013). Essa Convenção é resultado da preocupação de alguns países, os mesmos que fundaram o Conselho da Europa (Bélgica, Dinamarca, França, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido e Suécia), em estabelecer um padrão mínimo de proteção aos direitos humanos, tendo em vista a memória dos acontecimentos então recentes da Segunda Guerra (MAZZOULI, 2013), bem como uma estratégia de unificação da Europa Ocidental por meio dos direitos humanos, paralelamente à integração econômica (CHRISTOFFERSEN; MADSEN, 2013).

A Convenção foi concluída em Roma, em 4 de novembro de 1950, entrando em vigor em 3 de setembro de 1953, quando 10 estados a ratificaram, conforme exigia o art. 59, § 2º (MAZZOULI, 2013).

No seu Título I (arts. 2º a 18), a convenção elenca os direitos e liberdades, todos relacionados ao que se convencionou chamar de direitos humanos de primeira geração ou dimensão, por se relacionarem à defesa contra o arbítrio do Estado, tal como o direito à vida, à liberdade de locomoção, à segurança, à intimidade, entre outros, sendo que o rol foi posteriormente ampliado por força de protocolos adicionais, para reconhecer direitos de segunda geração ou dimensão, como o direito à educação (CONSELHO DA EUROPA, 2013). No Título II (arts. 19 a 51), previu-se a criação da Corte Europeia de Direitos Humanos, de caráter permanente, com a função de assegurar o cumprimento das obrigações assumidas pelos contratantes por meio da Convenção (CONSELHO DA EUROPA, 2013). Por último, o Título III (arts. 52 a 59) traz as disposições diversas, como o poder de requisição do Secretário Geral do Conselho da Europa, reservas à convenção e denúncia (CONSELHO DA EUROPA, 2013).

Na redação original, a Convenção instituiu três órgãos distintos, responsáveis por monitorar o cumprimento das obrigações assumidas pelas partes contratantes: a) um semi-judicial, a Comissão Europeia de Direitos Humanos, com a função de analisar as queixas ou comunicações interestatais e dos indivíduos (ONGs ou grupos de indivíduos) sobre violação da Convenção, bem como decidir sobre a admissibilidade das petições, propor soluções amigáveis quando apropriado, ordenar medidas preliminares de proteção, enviar os casos à Corte Europeia ou dirigir seus relatórios ao Comitê de Ministros do Conselho de Europa; b) um judicial, a Corte Europeia de Direitos Humanos, com competência para (por meio de cláusula facultativa) julgar os casos de violação de direitos humanos submetidos pelos Estados membros ou pela Comissão e; c) um “diplomático”, o Comitê de Ministros (do Conselho de Europa), com função de supervisão (MAZZOULI, 2013).

O Protocolo nº 11, que entrou em vigor em 1º de novembro de 1998, reformou o referido sistema de controle, substituindo a Comissão e a Corte Europeia de Direitos Humanos por uma nova Corte permanente (a Corte única), com número de juízes igual ao dos Estados-partes e com competência para examinar tanto a admissibilidade quanto o mérito dos casos que lhe fossem submetidos, sem depender mais de um órgão distinto (a Comissão) (MAZZOULI, 2013; COUNCIL OF EUROPE, 2013a). Esse ponto, de suma importância para os fins deste artigo, será abordado mais detidamente no tópico seguinte.

2.2 A Corte Europeia de Direitos Humanos

A Corte, que está sediada na cidade francesa de Strasbourg, é composta do número de juízes igual ao da quantidade de Estados signatários da Convenção (47 no momento), os quais são eleitos pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, a partir de listas de três nomes indicados por cada Estado, para um mandato não renovável de nove anos (COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L'HOMME, 2013f). É, sem dúvida, a instituição mais importante no Sistema Europeu de Proteção dos Direitos Humanos, desempenhando bem, na medida de suas possibilidades, o papel de guardião das promessas lançadas na Convenção.

Não se pode deixar de notar o caráter dinâmico da instituição, que ao longo de cinquenta anos sofreu grandes transformações. Para fins de análise, pode-se destacar quatro fases: a) em uma fase inicial, a Corte foi lentamente desenvolvendo sua autonomia institucional e sua jurisprudência, com as dificuldades decorrentes da relutância dos estados em aceitar os amplos poderes da instituição e as reclamações por parte de indivíduos; b) a segunda fase ocorreu do meio para o final dos anos 1970, quando, em um contexto de grandes mudanças geopolíticas e sociais, a Corte iniciou o desenvolvimento de uma jurisprudência mais progressista, invocando conceitos como “instrumento vivo”, “margem de apreciação” e “prático e eficaz”, e deixou de ser garantidora apenas dos direitos humanos na Europa Ocidental para envolver-se crescentemente na transição para a democracia e o estado de direito na Europa Oriental; c) hoje em sua terceira fase, a Corte enfrenta o desafio de proteger os direitos humanos de aproximadamente oitocentos milhões de europeus de quarenta e sete diferentes países, com um crescimento massivo de casos e uma relutância crescente dos estados membros; d) esse quadro já está forçando a entrada em uma quarta fase, a partir de 2004, com foco crescente na efetividade da Convenção no direito interno dos estados membros e no desenvolvimento de novos métodos para lidar com a avassaladora demanda, como o do julgamento piloto¹ (CHRISTOFFERSEN; MADSEN, 2013).

Com a nova configuração dada pelo Protocolo nº 11, as então cláusulas facultativas dos arts. 25 e 46, quais sejam, respectivamente, o direito dos indivíduos de peticionar à Comissão Europeia e a competência jurisdicional da Corte examinar o mérito dos casos submetidos pela Comissão, foram revogados pelas disposições vinculativas dos arts. 34 e 32, respectivamente (MAZZOULI, 2013). O art. 34, a parte mais importante do sistema de

¹ Técnica de julgamento na qual um caso julgado serve de parâmetro para resolução de diversos outros semelhantes.

proteção instituído pela Convenção, confere aos indivíduos, às organizações não governamentais ou a grupos de indivíduos o direito de petição direta à Corte Europeia em caso de violação dos direitos nela consagrados, ou em seus protocolos, por qualquer Estado-parte, que ficam vedados de criar qualquer obstáculo ao exercício efetivo desse direito (MAZZOULI, 2013). O art. 32, por sua vez, complementa a disposição anterior, prevendo a obrigatoriedade da jurisdição da Corte Europeia em relação à interpretação e aplicação da Convenção e dos seus Protocolos, quer no caso das queixas interestatais (art. 33), das petições individuais (art. 34) e das opiniões consultivas (art. 47), o que afastou o papel jurisdicional da Comissão Europeia de Direitos Humanos quanto à admissibilidade das reclamações (MAZZOULI, 2013).

Até a entrada em vigor do Protocolo nº 11, apenas os Estados e a Comissão podiam submeter um caso diretamente à Corte Europeia de Direitos Humanos, dependendo da boa vontade do próprio Estado reclamado ou da aceitação pela Comissão Europeia de Direitos Humanos. A partir dele, os indivíduos passaram a ter acesso direto à Corte, o que representou uma enorme abertura para a veiculação de reclamações sobre descumprimento de direitos previstos na Convenção e em seus protocolos (MAZZOULI, 2013). Passou-se a ter efetivo acesso à justiça internacional no âmbito da Europa. Em consequência, aumentou significativamente o nível de proteção, pois as reclamações não passam mais pelo crivo de nenhum órgão externo à Corte. Tanto é assim que a partir do ano 2000 o número de casos examinados sobe vertiginosamente, aproximando-se ao total de casos somados de todos os anos anteriores (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2013a).

O crescimento exponencial da demanda decorrente da alteração da legitimidade ativa, somado ao aumento de estados que aderiram à Convenção, deixou a Corte com dificuldades para prestar a jurisdição em prazo razoável, passando a haver acúmulo significativo de processos pendentes (SALOMÉ, 2013).

Uma grave crise de efetividade se instalou. A reforma acima referida eliminou a Comissão, abandonando o sistema de admissibilidade de dois níveis, sem, no entanto, prever instrumentos capazes de enfrentar o crescimento exponencial da demanda que sobreviria, ameaçando o recém-nascido direito de petição individual e a capacidade da Corte de manter a confiança pública (LESTER, 2013).

Isso forçou outra reforma, efetivada com a entrada em vigor do Protocolo n. 14, em 2010, que introduziu um novo formato para os casos mais simples, com a possibilidade de apreciação da admissibilidade por um juiz singular; um novo critério de admissibilidade das reclamações, qual seja, a existência de prejuízo significativo para o reclamante; e concedeu

novos poderes à Corte para lidar com casos repetitivos, como de punir Estados membros que reiteram no descumprimento dos seus julgados (COUNCIL OF EUROPE, 2013b; LESTER, 2013). Essa reforma foi importante para tentar impedir a Corte de fracassar na sua missão de prestar a jurisdição internacional em tempo razoável.

O funcionamento da Corte, em sua configuração atual, pode se dar em quatro formações diferentes: a) um juiz singular, para os casos manifestamente inadmissíveis; b) um comitê de três juízes, para examinar a admissibilidade e julgar o mérito de casos em relação aos quais já existe jurisprudência bem estabelecida na Corte; c) seções de sete juízes, que se pronunciam por maioria, sobre a admissibilidade e o mérito dos casos; d) tribunal pleno, formado por dezessete juízes, para os casos excepcionais, que lhe sejam encaminhados pelas seções, no caso de possível contradição com decisão já tomada pela Corte ou de uma questão grave relativa à interpretação da Convenção, e de reenvio do caso julgado por uma das seções a requerimento de uma das partes (COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L'HOMME, 2013f).

Os requisitos de admissibilidade de um caso perante a Corte são, em regra, os previstos no art. 35 da Convenção Europeia, quais sejam: a) esgotamento dos recursos dentro do sistema jurídico do estado acusado de violação; b) observância do prazo de seis meses, a partir data em que proferida a decisão interna definitiva; c) identificação do reclamante; d) não ter a reclamação o mesmo teor de outra já examinada pela Corte ou já submetida a outra instância internacional de inquérito ou de decisão e não contiver fatos novos (litispêndência internacional); e) não ser a petição incompatível com o disposto na Convenção ou nos seus Protocolos (incompatibilidade *ratione temporis, personae e materiae*); e f) não ser manifestamente infundada ou de caráter abusivo (CONSELHO DA EUROPA, 2013; MAZZOULI, 2013).

As sentenças da Corte Europeia são juridicamente vinculantes, e tem natureza declaratória e condenatória, pois além de afirmar que o ato estatal violou ou não a Convenção Europeia, estabelece as consequências que o Estado reclamado deve suportar, de acordo com o tipo de violação constatada, ou seja, impõe obrigações positivas ou negativas. Assim, se a Corte entender que o Estado violou a Convenção por ter norma interna que contraria as regras do tratado, pode impor-lhe o dever de tomar medidas legislativas para adequar a sua legislação às prescrições da Convenção, além de impedir que violações dessa natureza novamente ocorram (MAZZOULI, 2013). Acresça-se que se o direito interno do Estado-parte não permitir senão parcialmente remediar as consequências da violação ocorrida, a Corte pode estabelecer à parte lesada uma justa reparação, se necessário, com base no art. 41 da

Convenção (MAZZOULI, 2013). A questão toda é a falta de mecanismos diretos e eficientes para coagir o Estado membro a cumprir a sentença, que acaba ficando a critério dele próprio, de acordo com o temor das sanções morais e ameaças de expulsão do Conselho da Europa. Trata-se, portanto, de um sistema imperfeito. Assim, é notável que muitos Estados membros cumpram voluntariamente as sentenças da Corte.

3 O DIREITO A UM PROCESSO JUSTO SEGUNDO A CONVENÇÃO EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS

A Convenção consagra o direito a um processo justo, nos seguintes termos:

Artigo 6º.

Direito a um processo equitativo.

1. Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a protecção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça (CONSELHO DA EUROPA, 2013, p. 9).

É fácil perceber que processo justo, no espírito da Convenção, significa adequação ao princípio do devido processo legal, que pode ser sintetizado na seguinte fórmula:

i) o ingresso em juízo; ii) a observância das garantias compreendidas na cláusula do devido processo legal; iii) a participação dialética na formação do convencimento do juiz, que irá julgar a causa (efetividade do contraditório); iv) a adequada e tempestiva análise, pelo juiz, natural e imparcial, das questões discutidas no processo (decisão justa e motivada); v) a construção de técnicas processuais adequadas à tutela dos direitos materiais (instrumentalidade do processo e efetividade dos direitos) (CAMBI, 2012, p. 25).

Com efeito, a maioria dos institutos concernentes ao referido princípio estão incluídos explícita ou implicitamente no aludido dispositivo da Convenção, entre os quais se podem citar: juiz natural, imparcialidade no julgamento, publicidade procedimento legítimo, resposta em tempo adequado.

A importância desse direito complexo é evidente. Conforme se mostrou no início deste artigo, pela voz de Bobbio, não basta declarar direitos, pois caso não se os tornem efetivos no mundo dos fatos, eles não passarão de promessas vãs. Embora não se possa negar que as medidas levadas a cabo pelos estados membros, por meio de seus poderes legislativos, executivos e judiciários, sejam fundamentais para a implementação dos direitos humanos, a existência de um direito de reclamar pela violação desses direitos torna-se, nesse sentido, essencial para a efetivação de todos eles, quando esses mesmo países membros não se mostram dispostos a, no plano interno, cumprir suas obrigações.

4 O DIREITO À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO NA VISÃO DA CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS

Do artigo 6º, § 1º, da Convenção também se pode extrair um direito de natureza processual extremamente importante para que o acesso à justiça não se torne mera promessa ou simples garantia formal de ingresso, o direito à razoável duração do processo. Ao dizer que “Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, [...] num prazo razoável por um tribunal [...] o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil [...]”, o referido dispositivo destaca a importância de a justiça não ser prestada com atraso que comprometa sua eficácia ou credibilidade, obrigando os Estados a organizar suas jurisdições de modo a permitir que respondam a essas exigências (COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L’HOMME, 2013e).

É compreensível a preocupação das partes contratantes, quando elaboraram a Convenção, com o tempo de duração do processo, pois é antiga a percepção de que a administração da justiça é lenta.

As estatísticas revelam que essa preocupação não era sem razão. Por um lado, os dados mostram que aproximadamente metade de todos os julgamentos da Corte por violação à Convenção incluía desrespeito ao artigo 6º, seja por questão de justiça no julgamento, seja por demora do procedimento (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2013a). No mesmo sentido, verifica-se que de um total de 15.947 julgamentos feitos pela Corte de 1959 a 2012, 5.037 referiam-se à demora no procedimento (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS,

2013b). Acresça-se que de 71 julgamentos por violação ao art. 6º atribuídos ao Reino Unido e à França, 39 referiam-se a tempo excessivo na espera por um provimento jurisdicional, com 31 condenações e apenas 8 absolvições (SALOMÉ, 2012).

Porém, garantir abstrata e genericamente um direito à razoável duração do processo não significa muita coisa, dada à vagueza da expressão, que de tão aberta comporta praticamente qualquer extensão de tempo. Afinal, razoabilidade é algo que depende de avaliações que geralmente passam pela subjetividade dos julgadores.

Essa, no entanto, foi a opção normativa da Convenção, aderindo à teoria do não prazo, o que parece ter sido a melhor solução, dada a diversidade de contextos normativos, políticos e econômicos dos países membros. Isso porque não há como fazer coincidir razoável duração do processo com celeridade pura e simples, pois a solução da controvérsia judicial exige necessariamente tempo, pela própria natureza do processo, que não se perfaz em ato único. Tempo que varia de acordo com os prazos fixados em lei e as características de cada caso. Se uma justiça lenta demais é certamente uma má justiça, não se pode afirmar que uma rápida demais seja necessariamente boa (MOREIRA, 2004). Não será boa, certamente, se o julgamento for feito açodadamente, sem observância das garantias inerentes ao princípio do devido processo legal.

Está-se diante de um princípio jurídico, o qual pode ser entendido como mandamento de otimização, que determina a realização uma ação ou abstenção ou permite uma conduta positiva ou negativa, na medida das possibilidades jurídicas e fáticas existentes (ALEXY, 2011), ou seja, como norma abstrata dotada de coercitividade.

Uma primeira mirada sobre a expressão conduz à ideia de equilíbrio, ou seja, de não excesso. Seria, portanto, direito a ter o processo decidido em prazo não demasiado. A falta de limites precisos continua forte, no entanto. Embora abstratamente se possa dizer, por exemplo, que 5 anos é tempo demais para julgar uma ação de cobrança, em que as partes e as testemunhas residam na mesma comarca e não tenham sido suscitados muitos incidentes processuais, não se poderá dizer o mesmo em relação a uma ação de improbidade, em que haja várias testemunhas residentes em comarcas diversas, com a necessidade de emprego de carta precatória, além da interposição de vários agravos de instrumento, que acabam suspendendo provisoriamente o curso do processo.

Como se percebe, não é possível estabelecer em abstrato o que seja razoável duração do processo. Daí porque a Corte faz sempre uma avaliação em concreto, ou seja, em cada caso, de acordo com suas circunstâncias particulares, mas de uma forma global, onde se deve levar em conta: a) se os diversos atrasos, que isoladamente não seriam condenáveis,

juntos podem ultrapassar o prazo razoável; b) o atraso em uma fase pode ser tolerado, desde que, no conjunto do procedimento não se exceda o prazo razoável; c) longos períodos de estagnação sem explicação não são tolerados (COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L'HOMME, 2013e). Esses podem ser considerados os princípios que orientam a apreciação da questão.

A Corte, tendo a necessidade de dar efetividade ao referido direito, estabeleceu, já a partir dos primeiros julgamentos, critérios para dizer, no caso concreto, se houve ou não sua violação, consistindo basicamente em quatro: (a) complexidade da causa; (b) comportamento das litigantes; (c) comportamento das autoridades judiciárias; e (d) a relevância dos interesses em envolvidos (COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L'HOMME, 2013e).

A complexidade da causa pode relacionar-se: (a) aos fatos, como por exemplo, quando há pluralidade de partes envolvidas no caso ou existem muitos dados a coletar; (b) ao direito; e (c) ao procedimento (COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L'HOMME, 2013e). Quanto mais complexa a causa em qualquer das três dimensões acima referidas, maior será o tempo necessário ao seu julgamento. Na jurisprudência da Corte, pelo menos quanto aos julgamentos envolvendo França e Reino Unido, embora possa justificar algum retardo, a complexidade da causa não tem sido fator decisivo para a absolvição da acusação de violação ao princípio da razoável duração do processo (SALOMÉ, 2012).

O comportamento das partes e de seus procuradores no processo é também fator a ser levado em consideração quando se apura a razoabilidade do prazo. Certamente, o descompromisso do reclamante em praticar tempestivamente os atos que lhe cabem ou a impertinente e abusiva prática de atos protelatórios pelo reclamado podem gerar atrasos significativos na marcha processual, atenuando ou mesmo afastando a responsabilidade do Estado. De se observar, contudo, que a Corte entende que o art. 6º, § 1º, não exige dos interessados uma cooperação ativa com as autoridades judiciárias, não podendo ser reprovados por tirar pleno proveito dos meios e recursos que lhes são franqueados pelo direito interno, pois o que lhes cabe é apenas cumprir diligentemente os atos que lhes concernem, não usar de manobras procrastinatórias e de explorar as possibilidades oferecidas pelo direito interno para abreviar o curso do processo (COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L'HOMME, 2013e). Em reforço a esse entendimento, acresça-se que, em relação ao Reino Unido e à França, não houve nenhuma absolvição com base nessa circunstância (SALOMÉ, 2012).

Somente a lentidão imputável ao Estado pode conduzir à conclusão de que houve inobservância da razoável duração do processo, pois ele é responsável pelo conjunto de seus

serviços, incluindo as autoridades judiciárias e todas as instituições públicas (COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L'HOMME, 2013e). Significa dizer que não é apenas o atraso decorrente da máquina judicial que importa em responsabilidade do Estado, mas da atuação ou omissão de qualquer órgão ou instituição pública que contribua para isso (COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L'HOMME, 2013c).

Em regra, a Corte, no que tange a esse ponto, entende que: a) o Estado deve organizar seu sistema judiciário de modo que a sua jurisdição possa assegurar a cada um o direito de obter uma decisão definitiva sobre uma ação relativa a direitos e obrigações de caráter civil dentro de um prazo razoável; b) uma sobrecarga crônica de trabalho não é motivo legítimo para a demora excessiva na prestação jurisdicional; c) por outro lado, um estrangulamento passageiro do serviço, não faz surgir a responsabilidade do Estado, se ele toma, com a devida prontidão, as medidas necessárias à solução do problema; incumbe ao juiz, entendido em sentido lato, de modo a abranger até o tribunal constitucional, assegurar o andamento célere do processo (COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L'HOMME, 2013e).

Por último, o grau de relevância ou urgência dos interesses envolvidos vai atenuar ou agravar a responsabilidade do Estado pela demora excessiva na conclusão do processo, mas nunca isentá-lo, já que, independentemente do objeto em litígio, configura-se o dever estatal de prestar a jurisdição em prazo razoável.

Na jurisprudência da Corte, podem ser destacadas as seguintes hipóteses que exigem uma atuação mais célere das autoridades judiciais: a) os processos que lidam com matéria de estado e capacidade das pessoas; b) os processos relativos à guarda de crianças, poder familiar e direito de visita; d) os processos atinentes aos litígios trabalhistas; e) processos em que uma das partes está acometida de um mal incurável e sua expectativa de vida é reduzida; f) processo que envolva acusação de prática de violência por agentes da força pública; g) processos em que há pretensão de aposentado para melhorar suas condições de vida; h) processo sobre responsabilidade civil por ato ilícito em razão de dano causado a integridade física de pessoa de 65 anos ou mais, à época (COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L'HOMME, 2013e).

Dos três critérios colhidos da jurisprudência da Corte, o decisivo é o relativo ao modo de proceder das autoridades judiciais e das instituições públicas que possam interferir nessa atuação, pois se sobreleva sempre o compromisso assumido pelo Estado de prestar jurisdição em tempo razoável, sem qualquer condicionamento e independentemente da complexidade da causa, da atuação das partes e da relevância dos interesses em disputa. Esses

últimos só tem relevância quando, sem que o Estado possa tomar alguma medida para evitá-los, interferem de modo negativo na duração do processo, dilatando o prazo.

Como se observa nos casos *Kress c. França* (Reclamação 39594/98) (COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L'HOMME, 2013b), *Katte Klitsche de la Grange c. Itália* (COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L'HOMME, 2013a) e *Scordino c. Itália (No 1)* (Reclamação no [36813/97](#)) (COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L'HOMME, 2013d), a Corte segue um procedimento em três fases para julgar a alegação de violação à razoável duração do processo: (a) primeiro estabelece o tempo de duração do processo, que tem como início a data do ajuizamento da ação ou, quando há necessidade de um procedimento administrativo prévio, a instauração deste, e termina com a decisão final no procedimento, abrangendo a fase recursal e a fase de execução, ou seja, quando o direito se efetiva (COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L'HOMME, 2013e); (b) em seguida, analisa, com base nos critérios acima referidos se houve ou não violação ao direito à razoável duração do processo; e (c) por último, se ficar caracterizado que o direito interno do Estado infrator não permite desfazer senão imperfeitamente as consequências da violação, concede à parte lesada uma indenização justa.

5 CONCLUSÃO

A Europa ocidental é a parte da Sociedade Internacional onde mais se avançou em termos de efetivação dos direitos humanos, graças ao fato de a Convenção Europeia de Direitos Humanos, vigente desde 1953, a par de enunciar direitos humanos, ter previsto garantias de cumprimento das obrigações assumidas pelos estados consignatários.

Dentre os diversos direitos previstos nessa Convenção, destaca-se o da razoável duração do processo, previsto no art. 6º, § 1º, que obriga os estados contratantes a, no plano interno, dar solução às demandas judiciais sem delongas injustificadas.

Para dar cumprimento a esse e aos demais direitos humanos previstos na Convenção, as partes-contratantes fizeram constar no texto a criação da Corte Europeia dos Direitos do Homem, com a missão de decidir, em caráter definitivo, as causas que não fossem resolvidas amigavelmente.

O Protocolo nº 11, que entrou em vigor em 1º de novembro de 1998, reformou o sistema de controle inicialmente instituído, substituindo a Comissão e a Corte Europeia de Direitos Humanos por uma nova Corte permanente (a Corte única), com competência para

examinar tanto a admissibilidade quanto o mérito dos casos que lhe fossem submetidos, sem depender mais de um órgão distinto (a Comissão).

A partir dele, os indivíduos passaram a ter acesso direto à Corte, o que representou uma enorme abertura para a veiculação de reclamações sobre descumprimento de direitos previstos na Convenção e em seus protocolos, levando à significativa elevação do nível de proteção, pois as reclamações não passam mais pelo crivo de nenhum órgão externo à Corte.

Porém, a ampliação da legitimidade ativa, somada ao aumento de estados que aderiram à Convenção, também implicou em crescimento exponencial da demanda, deixando a Corte em dificuldades para prestar a jurisdição em prazo razoável, o que levou ao acúmulo significativo de processos pendentes.

Isso forçou outra reforma, com a entrada em vigor do Protocolo n. 14, em 2010, que introduziu um novo formato para os casos mais simples, com a possibilidade de apreciação da admissibilidade por um juiz singular, e um novo critério de admissibilidade das reclamações (existência de prejuízo significativo para o reclamante).

A Convenção garante, em seu art. 6º, § 1º, o direito a um processo justo, o qual pode ser identificado com o princípio do devido processo legal, que determina que uma pessoa só será privada de seus patrimônios ou de sua liberdade, entendidos em sentido amplo, mediante um procedimento adequado, perante um juiz imparcial, independente e estabelecido previamente, com a possibilidade de se manifestar antes da decisão.

Do mesmo dispositivo também se pode extrair um direito de natureza processual extremamente importante para que o acesso à justiça não se torne mera promessa ou simples garantia formal de ingresso, qual seja, o da razoável duração do processo.

Porém, garantir abstrata e genericamente um direito à razoável duração do processo não significa muita coisa, dada a vagueza da expressão, que de tão aberta comporta praticamente qualquer extensão de tempo.

Diante dessa situação, a Corte faz sempre uma avaliação em concreto, ou seja, em cada caso, de acordo com suas circunstâncias particulares, mas de uma forma global, onde se deve levar em conta: a) se os diversos atrasos, que isoladamente não seriam condenáveis, juntos podem ultrapassar o prazo razoável; b) o atraso em uma fase pode ser tolerado, desde que, no conjunto do procedimento não se exceda o prazo razoável; c) longos períodos de estagnação sem explicação não são tolerados.

A Corte, tendo a necessidade de dar efetividade ao referido direito, estabeleceu critérios para dizer, no caso concreto, se houve ou não sua violação, consistindo basicamente

em quatro: (a) complexidade da causa; (b) comportamento das litigantes; (c) comportamento das autoridades judiciárias; e (d) a relevância dos interesses em envolvidos.

Desses três, o decisivo é o relativo ao modo de proceder das autoridades judiciais e das instituições públicas que possam interferir nessa atuação, pois se sobleva sempre o compromisso assumido pelo Estado de prestar jurisdição em tempo razoável, sem qualquer condicionamento e independentemente da complexidade da causa, da atuação das partes e da relevância dos interesses em disputa. Esses últimos só tem relevância quando, sem que o Estado possa tomar alguma medida para evitá-los, interferem de modo negativo na duração do processo, dilatando o prazo.

O procedimento para julgar a alegação de violação à razoável duração do processo é o seguinte: (a) a Corte primeiro estabelece o tempo de duração do processo, que tem como início a data do ajuizamento da ação ou, quando há necessidade de um procedimento administrativo prévio, a instauração deste, e termina com a decisão final no procedimento, abrangendo a fase recursal e a fase de execução, ou seja, quando o direito se efetiva; (b) em seguida, analisa, com base nos critérios acima referidos se houve ou não violação ao direito à razoável duração do processo; e (c) por último, se ficar caracterizado que o direito interno do Estado infrator não permite desfazer senão imperfeitamente as consequências da violação, concede à parte lesada uma indenização justa.

Esses princípios e critérios podem ser de grande valia para enriquecer o debate no Brasil sobre o princípio da razoável duração do processo adotado pela Constituição Federal de 1988, a partir da Emenda Constitucional n. 45. Na Constituição brasileira, assim como na Convenção europeia, o referido direito foi colocado em termos abertos, como princípio. Assim, aqui, como lá, partindo da premissa de que é norma de aplicabilidade imediata, cabe ao Poder Judiciário, especialmente ao Supremo Tribunal Federal, definir os contornos desse direito, a partir da realidade brasileira.

Dois pontos merecem grande destaque na evolução da proteção aos direitos humanos no sistema europeu, especialmente quanto ao direito à razoável duração do processo, podendo ser considerados *conditio sine qua non* para o seu funcionamento: (a) a abertura da legitimidade para os indivíduos, isoladamente ou em grupo, assim como organizações não governamentais, poderem demandar diretamente à Corte por violação contra direitos previstos na Convenção; (b) a atuação firme e diligente da Corte, que, a princípio definiu com clareza os critérios para verificação da violação ao direito à razoável duração do processo. Observa-se uma ligação forte entre os dois, na medida em que quanto mais casos são apresentados e

julgados pela Corte, com reconhecimento da violação e aplicação das sanções, mais se torna efetivo esse direitos no âmbito dos Estados membros.

O grande obstáculo é o excesso de demanda gerado pela possibilidade de acesso direto à jurisdição da Corte. Conforme dito acima, se as reformas recentemente procedidas não derem resultado, existe sério risco de a Corte perder credibilidade e, junto com ela, a legitimidade que a sustenta.

Isso bem pode servir de lição para o Poder Judiciário brasileiro.

Situação semelhante ocorreu aqui com a implantação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, que ampliou enormemente o acesso à justiça, dando vazão à chamada demanda reprimida. Inicialmente foi um sucesso, pois o procedimento célere desses novos órgãos judiciais atendeu com presteza os jurisdicionados sequiosos de solução para seus conflitos individuais. O sucesso do sistema, no entanto, parece conter o gérmen de sua ruína. O crescimento excessivo da demanda começa a emperrar os Juizados Especiais, ameaçando sua principal qualidade, a celeridade. A diferença em relação ao que está acontecendo com a Corte Europeia é que aqui não se vê uma preocupação em analisar a questão e propor soluções. Fica-se calmamente esperando a embarcação naufragar

6 REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Traduzido por Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo**. Panóptica, Vitória, ano 1, n. 6, fev. 2007, p. 1-44. Disponível em: <<http://www.panoptica.org>> Acesso em: 25 de maio de 2012.

CHRISTOFFERSEN, Jonas; MADSEN, Mikael Rask. Introduction: the European Court of Human Rights between Law and Politics. In: **The European Court of Human Rights between Law and Politics**. Org. Jonas Christoffersen e Mikael Rask Madsen. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 1-13.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CONSELHO DA EUROPA. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**. Disponível em: http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts&c=#n1359128122487_pointer. Acesso em: 27 nov. 2013.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Guia prático sobre a admissibilidade**. Disponível em: <www.gddc.pt>. Acesso em: 27 nov. 2013.

COUNCIL OF EUROPE. **Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby**. Disponível em: <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=155&CM=7&DF=28/11/2013&CL=ENG>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

COUR EUROPÉENNE DU DROIT DE L'HOMME. **Affaire Katte Klitsche de la Grange c. Itália**. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-62448r>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

_____. **Affaire Kress c. France (Requête no 39594/98)**. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-64069er>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

_____. **Affaire Martins Moreira c. Portugal (Requête no 11371/85)**. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-62093>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

_____. **Affaire Scordino c. Italie (No 1) ((Requête no 36813/97)**. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-72924>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

_____. **Guide pratique article 6: droit à um procès équitable (volet civil)**. Disponível em: http://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/analysis&c=#n1347459030234_pointer. Acesso em: 28 nov. 2013.

_____. **La DEDH em 50 questions**. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court&c=#newComponent_1346149514608_pointer>. Acesso em 28 nov. 2013.

EUROPEAN COURT OF HUMAN OF HUMAN RIGHTS. **Overview: 1959-2012**. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=#n1347956867932_pointer>. Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. **Violations by Article and by State 1959-2012**. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=#n1347956867932_pointer>. Acesso em: 27 nov. 2013.

LESTER, Anthony. The European Court of Human Rights after 50 years. In: **The European Court of Human Rights between Law and Politics**. Org. Jonas Christoffersen e Mikael Rask Madsen. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 98-115.

MAZZOULI, Valério de Oliveira. O sistema regional europeu de proteção dos direitos humanos. In: **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais**. Vol. 1, n. 13, p. 32-58. Curitiba. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.defensoria.sp.gov.br%2Fdpsp%2FRepositorio%2F31%2FDocumentos%2FO%2520sistema%2520Europeu%2520de%2520DDHH.pdf&ei=AmqWUr2kLoLgSATShoC4Cg&usg=AFQjCNFdC_O68jE59759lv3>

HizHCx4xA&sig2=rjBe0j4pJb-DSMDjPtiZxw&bvm=bv.57155469,d.cWc>. Acesso em: 27 nov. 2013.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. O futuro da justiça: alguns mitos. In: **Temas de direito processual (oitava série)**. São Paulo: Saraiva, 2004.

SALOMÉ, Joana Faria. **Acesso à justiça na França e no Reino Unido: perspectiva comparada no Tribunal Europeu de Direitos do Homem**. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2012.

SILVA, Roberto Luiz. **Direito Internacional Público**. 4ª ed., rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.