

# BREVE RELATO HISTÓRICO DAS REFORMAS PROCESSUAIS NA ITÁLIA.

## UM PROBLEMA CONSTANTE: A LENTIDÃO DOS PROCESSOS CÍVEIS

**Leonardo Faria Schenk**

*Mestre e doutorando em Direito Processual pela UERJ. Professor de Direito Processual Civil da UNESA e da EMERJ. Advogado.*

1. Introdução; 2. A universalidade do problema com a lentidão dos processos e os movimentos de reforma na Europa; 3. A lentidão dos processos cíveis na Itália e as reformas no processo de conhecimento; 4. O caso Capuano. A primeira condenação da Itália na Corte Européia de Direitos do Homem por violação ao direito à razoável duração dos processos (art. 6º da Convenção); 5. Ainda as reformas; 6. Século XXI. Novos ares, velhos problemas; 7. Os efeitos da adoção obrigatória de um remédio interno para a reparação dos danos causados pela longa duração dos processos (a Lei Pinto); 8. Conclusão; Bibliografia.

### **1. Introdução**

O estudo observará o curso recente da história do processo de conhecimento na Itália, suas constantes reformas e os inevitáveis reflexos na lentidão dos processos cíveis.

Em breve desvio, abordará os detalhes do primeiro caso em que a Itália foi condenada na Corte Européia de Direitos Humanos por desrespeitar o direito à razoável duração dos processos.

Na parte final, serão observadas as medidas legislativas internas adotadas para tentar reduzir o excessivo número de condenações sofridas pelo Estado italiano na Corte Européia desde então, pelo mesmo e incômodo fundamento, bem como noticiados os seus efeitos práticos e as preocupações recentes.

## 2. A universalidade do problema com a lentidão dos processos e os movimentos de reforma na Europa

O desenvolvimento fragmentário e descontínuo do procedimento comum europeu foi indicado por CAPPELLETTI como uma de suas marcantes características históricas.<sup>1</sup>

O espaço deixado pela ausência de um juiz atuante era comumente preenchido pelas partes ou, antes, por seus advogados, senhores quase absolutos da marcha processual. A conseqüência, também comum, era o convívio com inúmeros retardos na marcha dos processos.

De modo geral, buscou-se resolver o problema com a fixação de termos peremptórios para a prática dos atos processuais. Mas ao se impor a imediata impugnação das decisões, fossem elas parciais ou mesmo sobre aspectos secundários do processo, sob pena de preclusão, o efeito prático gerado foi uma ainda maior fragmentação do procedimento.

O resultado normal de um processo civil na Europa era, portanto, segundo o autor, a proliferação de procedimentos acessórios, tal como o tronco de uma árvore, do qual brotam inúmeros ramos.

Do conjunto dessas características históricas resultava uma outra, a rigor mais uma conseqüência das anteriores do que característica em si, consistente na longa duração dos processos cíveis. Procedimentos que se arrastavam por mais de uma década não eram raridade.

Após a Revolução Francesa um movimento de reformas teve início. A situação anterior era insustentável!

Para CAPPELLETTI, o movimento reformador foi, na verdade, a expressão genuína das exigências de uma nova sociedade liberal e burguesa, o produto natural da nova cultura e estrutura econômica da Europa no século XIX e no início do século XX. Enquanto obra coletiva e social, o movimento reformador não pode ser atribuído a algumas

---

\* Mestre e doutorando em Direito Processual pela UERJ. Professor de Direito Processual Civil da UNESA e da EMERJ. Advogado.

<sup>1</sup> CAPPELLETTI, Mauro. Aspectos sociales y políticos del procedimiento civil, *in* **Proceso, ideologias, sociedad**, ed. EJE, Buenos Aires, 1974, p. 38-41.

poucas grandes personalidades. A elas coube, é bem verdade, por sua percepção e habilidade, a tarefa de interpretar as novas exigências sociais e propor soluções adequadas.

Soluções adequadas foram encontradas e implementadas, no que diz respeito à duração dos processos cíveis, por países como a Alemanha, a Áustria e a Suécia. Em tais ordenamentos, poucos meses eram suficientes para a solução da grande maioria dos feitos. Segundo relata, apenas uma pequena parcela dos feitos chegava, em tais países, à época, a um ano de tramitação.<sup>2</sup>

Para outros, contudo, a implementação das reformas ou não foi imediata ou os efeitos por elas produzidos não foram os esperados.

Na Itália, naquele momento histórico, a duração média de um processo no primeiro grau de jurisdição ficava entre longos dezoito e vinte e oito meses. Também a Espanha e França, esta em certa medida, tinham uma justiça que se assemelhava a um relógio emperrado, que para trabalhar por alguns segundos precisava ser sacudido e golpeado.<sup>3</sup>

A excessiva duração dos processos cíveis era uma praga que assolava a Justiça em diversos países já nos idos dos séculos XIX e XX.

### **3. A lentidão dos processos cíveis na Itália e as reformas no processo de conhecimento.**

Na Itália, como se pôde ver, a longa duração dos processos faz parte da história.

No ponto, estudo realizado CIPRIANI sobre os problemas do processo de conhecimento italiano entre o passado e o presente auxilia, sobremaneira, na compreensão de algumas das inúmeras causas do problema.<sup>4</sup> De forma resumida, o autor aborda os avanços e retrocessos da Justiça civil italiana no período que se inicia em

---

<sup>2</sup> CAPPELLETTI. Obra citada, p. 45-49.

<sup>3</sup> A ilustração, sempre referida, é atribuída ao jurista austríaco A. Menger. CAPPELLETTI. Obra citada, p. 49, em nota de rodapé.

<sup>4</sup> CIPRIANI, Franco. “I problemi del processo di cognizione tra passato e presente”, in **Il processo civile nello stato democratico - saggi**, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, p. 27-50. As próximas informações históricas se apoiarão nesse texto. Quando relevante, a página será indicada.

meados do século XIX e avança até o início do século XXI, deixando evidente, mais uma vez, que o processo é um reflexo dos acontecimentos sociais, cujos contornos sempre foram marcados pelos traços intelectuais e pelas escolhas políticas de cada época.<sup>5</sup>

Restringindo a análise ao período recente, o código de processo civil italiano de 1940, em especial, deu causa a vários problemas. Afirmo CIPRIANI que essa reforma (de 1940) teria sido realizada para ajustar o regramento processual civil aos princípios da revolução. Por ela, os direitos das partes foram drasticamente reduzidos, enquanto a posição dos juízes ganhou reforço com uma gama considerável de novos poderes discricionários. A partir de então, para exemplificar, podiam os magistrados fixar a primeira audiência conforme a sua vontade; decidir se as partes poderiam apresentar novas exceções ou requerer novos meios de prova; convocar as partes para interrogatório independentemente do estado do processo e grau de jurisdição; efetuar inspeção pessoal não apenas das partes, mas de terceiros; tentar a conciliação; emanar ordens revogáveis e modificáveis, mas não impugnáveis; além da possibilidade de exigir do autor da demanda o oferecimento de uma caução idônea para o pagamento das despesas processuais.

Esse último instituto, em especial, bem demonstrava a lógica daquele código. Enquanto o anterior tratava os problemas da justiça do ponto de vista do litigante que a buscava, o fruto da reforma de 1940 os abordava pelo ângulo oposto, do ponto de vista da justiça a ser ofertada. Em síntese lapidar, afirma que era como se o hospital, ao invés de ser construído para os enfermos, fosse construído para os médicos.<sup>6</sup>

O código de processo de 1940 também trouxe uma série de prazos peremptórios, com a intenção de fazer com que as partes adotassem uma postura ativa na condução da marcha processual. O não atendimento dos termos levava a extinção *ex officio* do processo.

Aspecto relevante dessa reforma foi a previsão dos chamados juízes instrutores. Com eles a frente da instrução dos processos, sem poderes decisórios sobre o mérito, a Justiça civil italiana passou a funcionar com dois graus dentro da primeira instância (um monocrático, que instruía a causa, e outro colegiado, que a julgava), dando vida a um sistema sem precedentes na milenar história do processo civil.

---

<sup>5</sup> CAPPELLETTI. Obra citada, p. 89.

<sup>6</sup> “*Che è come se gli ospedali, anziché essere costruiti per gli ammalati, fossero costruiti per i medici*”. CIPRIANI. Obra citada, p. 35.

Por essa razão, para CIPRIANI, a previsão dos juízes instrutores, pensada como eixo da reforma, na verdade foi fruto de grave engano técnico do legislador.

O processo civil italiano deixou de se desenvolver perante o tribunal para se desenvolver diante de um juiz instrutor, que não podia influenciar com o seu ofício no resultado da demanda, devendo apenas instruí-la e prepará-la para, na sequência, fazer a remessa ao colegiado, órgão competente para o julgamento do mérito. Por lógica, o trabalho do colegiado não foi desafogado e as partes foram lançadas a um processo sem um juiz verdadeiro! Apenas o instrutor tinha acesso ao colegiado. As partes, portanto, só no modo de dizer, tinham acesso ao tribunal.

Ante o cenário trazido pelo código de 1940, a falência do processo civil de conhecimento na Itália foi quase imediata a sua entrada em vigor, em 21 de abril de 1942.

Alguns motivos foram indicados como determinantes para esse resultado: a designação da primeira audiência era retardada por vários Tribunais de nove meses a dois anos; o juiz instrutor, elo de ligação entre as partes e o colegiado, revelou-se um verdadeiro entrave aos que dependiam da justiça e tinham pressa; a forte redução das garantias processuais, com a impossibilidade de impugnação antes da sentença, ressalvados alguns casos; e também o sistema de rígidos prazos e preclusões, não porque tenham influenciado de forma direta no tempo do processo, mas principalmente porque viabilizavam o alcance de uma sentença injusta. Na época, os advogados se rebelaram principalmente contra a figura do juiz instrutor. Dessa feita, diversamente dos resultados alcançados em outros períodos da história do processo civil italiano,<sup>7</sup> eles obtiveram muito pouco.

Para o CIPRIANI, a dicotomia entre instrutor e colegiado era inconstitucional e comportava conseqüências antieconômicas indefensáveis. Elas vão desde a divisão do processo em fases ao risco de que uma questão relevante não seja encaminhada ao colegiado, ou mesmo que ao colegiado apenas cheguem pontos irrelevantes.

Depois do fim da guerra e da queda do fascismo, vozes se ergueram a favor de um novo código. Os advogados reuniram-se com o Conselho Nacional Forense, presidido

---

<sup>7</sup> O legislador italiano instituiu em 1912-13, com a supervisão de Lodovico Mortara, o juízo único (monocrático) de primeiro grau em matéria cível. Essa reforma desencadeou uma gritaria nos Tribunais. Uma greve dos advogados garantiu ao juízo único em primeiro grau apenas um ano de vida, demonstrando que as reformas que não expressam interpretação da exigência prática dos operadores são verdadeiros saltos no escuro. Delas, 99 de 100 são destinadas ao insucesso. CIPRIANI. Obra citada, p. 31.

por Piero Calamandrei, autor do código de 1940. Fruto de muitas discussões, a Lei n.º 581, de 14 de julho de 1950, enfim alterou o código de processo civil.

Em resumo, a reforma de 1950 reprimiu a citação para uma audiência fixa; suprimiu o regime das preclusões e os relativos poderes discricionários do juiz instrutor, admitindo a recorribilidade das suas decisões, bem como da sentença não definitiva; além de alterar o regime da apelação e a disciplina da iniciativa processual.

Esse período da história comportou inúmeras e relevantes mudanças.

A constituição republicana havia entrado em vigor dois anos e meio antes, com inúmeras normas fundamentais sobre o desenvolvimento dos processos. Também a Convenção Européia de Direitos do Homem, datada de 1950, entrou em vigor na Itália em 1955, prevendo, em seu art. 6º, o direito humano a um processo em prazo razoável, disposição considerada, por muitos e por longo tempo, como simples norma programática.

Em 1956 entrou em funcionamento a Corte Constitucional. Contudo, ao invés de o código de processo civil ser lido à luz da Constituição, afirma CIPRIANI que, por algum tempo, por força da resistência, a Constituição é que continuava a ser lida à luz do código<sup>8</sup>.

No final dos anos sessenta, a lentidão e a extensão do processo ordinário deram ensejo a respeitáveis estudos criticando o código de processo civil, principalmente por promover uma profunda desvalorização do juízo de primeiro grau e glorificar o exercício da colegialidade, além de impedir a fixação de termos peremptórios pelo juiz para fazer com que o processo pudesse alcançar logo a sentença.

Nos anos setenta, a duração dos processos foi exacerbada!

Em sua segunda metade, a situação se complicou com o aumento do número de causas cíveis em trâmite junto aos pretores e Tribunais. A quantidade adia, de modo quase inevitável, a prolação das decisões. Na época, temendo responder processo disciplinar caso não depositassem a decisão em até 60 dias, os juízes começaram a prolongar a audiência colegiada de discussão, driblando, assim, o termo inicial do prazo (a audiência).

---

<sup>8</sup> Um dos exemplos citados foi a declaração de inconstitucionalidade do art. 98, do CPC, que previa a caução pelo autor para as despesas. O instituto, mesmo ultrapassado, por remontar ao código de 1905, recebeu calorosa defesa de parte da doutrina, que se posicionava a favor do código, a ponto de se afirmar que a Constituição, em seu art. 24º, 2º, trazia norma substancialmente incompleta ou supérflua. CIPRIANI. Obra citada, p. 45.

Pouco adiante, na segunda metade dos anos oitenta, dois acontecimentos marcantes se seguiram. Um deles, em 1986, quando a Corte Constitucional admitiu a revisão de um julgado da Corte de Cassação, inaugurando nova e importante garantia processual, ainda que não fundamental, mas significativa e cívica. O outro, especialmente importante para o presente estudo, se passou no ano de 1987, com a primeira condenação da Itália pela Corte Européia de Direitos do Homem, em razão da lentidão dos processos cívicos.

Por sua relevância, a linha evolutiva das reformas na Itália sofrerá aqui pequeno corte para a abordagem dos detalhes desse histórico julgamento, sede em que as principais bases teóricas da Corte Européia de Direitos do Homem para a análise das possíveis violações ao direito a um processo em prazo razoável foram reafirmadas.

#### **4. O caso Capuano. A primeira condenação da Itália na Corte Européia de Direitos do Homem por violação ao direito à razoável duração dos processos (art. 6º da Convenção)**

Segundo o relato dos fatos constante da histórica decisão,<sup>9</sup> a Sra. Glória Capuano, moradora de Roma, adquiriu em 24 de julho de 1971, para veraneio, um pequeno apartamento com terraço e vista para o mar em Potenza, também na Itália. Tempos mais tarde, a construção de outros apartamentos pelo anterior proprietário prejudicou o acesso da Sra. Capuano à praia, onerando também a servidão inicialmente estabelecida entre as partes.

Inicialmente, a Sra. Capuano registrou reclamação em sede administrativa contra o vendedor, por se tratar de construção sem o atendimento das formalidades legais. Consta que em 9 de março de 1974, como resultado dessa reclamação, uma multa foi aplicada pelas autoridades ao anterior proprietário, responsável pela obra irregular. Nessa sede, contudo, à vítima não era dado reclamar indenização em nome próprio.

Assim, em novembro de 1976, a Sra. Capuano convocou o vendedor e os quatro compradores das novas unidades para uma audiência no Tribunal Distrital de

---

<sup>9</sup> CEDH. Caso Capuano v Itália. Sentença datada de 25/06/1987. Disponível em: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=20282982&skin=hudoc-en&action=request>. Acesso em 10/01/2009.

Potenza, marcada previamente para o dia 10 de janeiro de 1977. Em resumo, o objetivo da demanda era fazer com que as obras que oneravam de modo não razoável a sua propriedade fossem demolidas.

A maratona judicial em busca de uma justa reparação para os danos sofridos tinha sido iniciada!

Já a primeira audiência foi adiada para se realizar a citação de um dos compradores que moravam em Roma. Novos adiamentos, ocasionados por problemas com as partes e os seus patronos, retardaram a marcha processual.

Depois de algum tempo, sobreveio a produção da prova pericial, com a inspeção marcada para o dia 23 de abril de 1978, mas realizada apenas em 17 de maio do mesmo ano, por não ter sido possível acessar a todo o prédio. O atraso interferiu na entrega do laudo e dos pareceres das partes, atrasando as audiências, que eram sempre adiadas.

Em 12 de julho de 1978 um novo juiz foi designado para preparar o julgamento. Apenas em 12 de junho de 1979 um dos réus impugnou o laudo pericial e pediu prazo para apresentar parecer complementar. Novas discussões ocorreram, resultando no sobrestamento do feito até 12 de fevereiro de 1980.

Em abril de 1980, foi determinada a apresentação de um laudo complementar pelo perito. Esse laudo, contudo, mesmo cobrado pelo juízo em várias oportunidades, só foi depositado em cartório em 25 de março de 1982. Antes disso, o juiz da causa foi transferido, fazendo com que uma nova audiência fosse marcada para 4 de maio de 1982, oportunidade em que o advogado da Sra. Capuano cobrou uma decisão sobre o mérito. A postulação, contudo, não produziu resultado imediato!

Um dos adversários postulou nova inspeção no prédio, reservando-se o direito de apresentar novo parecer particular. Ouvidas as partes e deferida tal prova, não sem muitas discussões, uma nova audiência foi marcada para o dia 1º de março de 1983.

Enfim, a sentença foi prolatada em 14 de julho de 1983. E as partes recorreram.

Em sede recursal, as primeiras audiências só tiveram lugar em 27 de novembro de 1984 e 25 de janeiro de 1985. A ausência das testemunhas indicadas e a doença de um dos advogados fizeram com que, dentre outros atropelos, a prática do ato processual apenas ocorresse em 29 de abril de 1987.

De acordo com as informações prestadas à Corte Européia, em 25 de julho de 1987, quando do julgamento do caso da Sra. Capuano, o Tribunal de Recursos italiano ainda não havia decidido a causa.

A lentidão do processo levou a Sra. Capuano a apresentar reclamação contra a Itália na Comissão em 21 de dezembro de 1980. A admissibilidade do pleito foi reconhecida em 03 de outubro de 1983, por decisão unânime, no ponto, entendendo plausível a violação do art. 6º, §1º, da Convenção Européia de Direitos do Homem.

Na Corte, portanto, a histórica contenda girou em torno da suposta violação do direito a uma audiência por um tribunal dentro de um prazo razoável.

Detalhando um pouco o pleito e suas discussões, consta que as partes não controverteram sobre o período a considerar para a aferição da razoável duração do processo. O marco inicial foi o dia 10 de janeiro de 1977, quando da primeira audiência marcada no Tribunal Distrital de Potenza. O termo final não foi definido, pois, como relatado, na data do julgamento pela Corte, o processo da Sra. Capuano contra o vendedor do apartamento e os adquirentes das novas unidades ainda estava em curso no ordenamento interno italiano. De qualquer modo, ainda que sem a definição do termo final, estava em debate um lapso que já ultrapassava dez anos e quatro meses.

Reafirmou a Corte, logo no início do julgamento, que a razoabilidade da duração dos processos deve ser avaliada de acordo com as circunstâncias do caso concreto e tendo em conta os critérios estabelecidos na sua jurisprudência.<sup>10</sup>

Para afastar a sua responsabilidade, o Governo italiano sustentou que o processo civil é regido, em seu território, pelo princípio dispositivo, cabendo às partes o poder de iniciar e de determinar o curso da marcha processual. A alegação foi rechaçada pela requerente. No ponto, afirmou o Tribunal Europeu que a Convenção, reconhecidamente, não impedia que os seus membros contratantes apoiassem o processo

---

<sup>10</sup> A jurisprudência da Corte Européia revela que a Convenção tem por finalidade proteger direitos não teóricos ou ilusórios, mas, sobretudo, concretos e efetivos (CEDH, caso Imbrioscia, de 24 nov. 1993). Da disposição lançada no artigo 6, I, da Convenção, colhe-se a orientação no sentido de que a Justiça não deve ser administrada com retardos suscetíveis de comprometer sua eficácia e credibilidade, consagrando, assim, o princípio geral da boa administração da Justiça. (casos Vernillo, de 20 fev. 1991; Moreira de Azevedo, de 23 out. 1990; H. v. França, de 24 out. 1989; Boddaert, de 12 out. 1992). O direito genérico à justiça, proclamado no artigo 6º, I, da Convenção, e, dentre as suas facetas, o direito à razoável duração dos processos, tem sido interpretado pela Corte como um direito de capital importância para as sociedades democráticas, por seu sentido e objeto, devendo, por essas razões, ser considerado, sempre, em sua concepção material (e não apenas formal) e de forma ampla. (casos Deweer, de 27 fev. 1980 e Delcourt, de 17 jan. 1970).

civil no princípio dispositivo, do mesmo modo que, por outro lado, também não os dispensava de manter tribunais com capacidade de assegurar o cumprimento do disposto no seu art. 6º, §1º, quanto à razoável duração dos processos. Além do mais, no específico caso italiano, o art. 175 do código de processo civil então em vigor dispunha que ao juiz cabia a preparação do processo para julgamento, devendo tomar todas as medidas possíveis para assegurar maior rapidez. Assim, a questão do princípio dispositivo, suscitada pela Itália, ficou superada.

Seguindo na análise, o caso não foi reputado complexo, observados os fatos e a legislação a ele aplicável, com o que se afastou da hipótese a complexidade do assunto como causa atenuante ou mesmo excludente da responsabilidade estatal. Ao avaliar a conduta das partes, observando os critérios fixados pela sua jurisprudência, a Corte entendeu que a Sra. Capuano, no geral, demonstrou a esperada diligência na condução do processo, sendo responsável apenas em parte pequena para o arrastamento da sua marcha.

Por outro lado, reconheceu que a conduta das autoridades judiciais deu azo aos inúmeros atrasos. Muito se discutiu para a definição da responsabilidade pelos retardos envolvendo a produção da prova pericial. Para o Estado, cabia a Sra. Capuano, enquanto interessada, postular a substituição do perito ou mesmo contra ele representar junto ao Ministério Público. A Corte, contudo, entendeu que o dever de controlar e impulsionar a produção da prova era do próprio Estado-juiz, autorizado, inclusive, a agir de ofício em tais hipóteses pela legislação processual civil italiana. Assim, a responsabilidade pelos retardos envolvendo a prova pericial recaiu, quase que inteiramente, sobre o Estado italiano.

Passados mais de quatro anos desde que interpostos os recursos, entendeu a Corte desnecessária a análise das suas fases e mesmo a emissão de uma opinião a respeito do andamento do processo em segunda instância na Justiça italiana, tendo em conta que a soma desse período com o tempo de tramitação na instância inferior revelava, por si, uma duração excessiva.

Por tudo, concluiu a Corte pela responsabilidade da Itália pela excessiva duração do processo,<sup>11</sup> reconhecendo a existência de violação ao art. 6º, § 1º, da

---

<sup>11</sup> Foi afastado o prévio esgotamento dos recursos internos, requisito comum de admissibilidade das reclamações pela Corte Européia. Para maiores informações sobre o assunto, cf.: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **O esgotamento de recursos internos no Direito Internacional** [Versão resumida de

Convenção, bem como consequentes danos patrimoniais, ligados às perdas financeiras experimentadas pela Sra. Capuano, e outros não patrimoniais, provocados pela prolongada incerteza e ansiedade envolvendo o resultado e as repercussões do processo.

Assim, por unanimidade, o Estado italiano foi condenado, pela primeira vez na história, como anunciou CIPRIANI, a pagar a uma cidadã italiana uma soma de oito milhões de liras,<sup>12</sup> arbitrada com apoio em bases equitativas, uma vez que os elementos da causa não permitiam a quantificação exata dos danos sofridos em razão da excessiva duração do processo.

## 5. Ainda as reformas

Fechado o parêntese, retomando o curso histórico das reformas na Itália, ainda na década de oitenta ganhou destaque a notícia, em um congresso de processualistas, de que uma causa cível levava três anos para ser remetida ao colegiado. A reação ao velho e conhecido problema foi imediata, com a nomeação de uma comissão composta por Giovanni Fabbrini, Andrea Proto Pisani e Giovanni Verde, incumbida de dar solução ao processo civil.<sup>13</sup>

Anos de estudo se seguiram, com propostas e contrapropostas, até se chegar a terceira grande reforma do código em 1990. Além de retocar a estrutura do antigo diploma aqui e acolá, o legislador redesenhou, na oportunidade, todo o procedimento ordinário. Acreditava-se, segundo relata CIPRIANI, que o problema central se encontrava na fase inicial do procedimento, logo na primeira audiência, com os seus reflexos para a longa duração dos processos.

Contudo, as soluções pensadas, com apoio em uma postura amistosa das partes, encontraram resistência na própria natureza do processo civil, chamado por CIPRIANI de um organismo de luta, verdadeira sede de batalhas, campo em que se revela natural a pressa de quem tem razão e a calma, em contrapartida, da outra parte. Também

---

Obra Agraciada com o Prêmio Yorke, Outorgado pela Faculdade de Direito da Universidade de Cambridge, Inglaterra, em 1979]. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1984.

<sup>12</sup> Na atualidade, apenas para referência, sem considerar as atualizações monetárias e outras variações econômicas, o valor nominal de oito milhões de liras corresponderiam a aproximadamente: quatro mil e quinhentos euros; cinco mil e seiscentos dólares americanos; e treze mil e quatrocentos reais.

<sup>13</sup> CIPRIANI. Obra citada, p. 50-68.

para o juiz, para quem sentenciar nunca foi um momento dos mais agradáveis e relaxantes, era natural o escalonamento do trabalho no tempo.

Essa reforma foi levada a efeito sem tomar em consideração o número de juízes, entendendo que o problema era apenas processual. Ocorre que, antes de tudo o problema era estrutural, ligado à proporção entre o número dos juízes e das causas. Isso porque um número gerenciável de causas sempre condicionou de modo inevitável o alcance de uma justiça prestada em tempo razoável.

Além disso, a reforma de 1990 eliminou da norma o colegiado, porém deixou mais longas as fases do procedimento. Pouco depois, a mini reforma de 1995, a pretexto de mitigar a preclusão, acabou criando uma inevitável pluralidade de audiências, mesmo diante de um instrutor monocrático.

Em suma, tudo acabava refletindo de forma direta na duração dos processos cíveis, como identificou CAPPELLETTI.<sup>14</sup>

Pequenas reformas se seguiram<sup>15</sup> até a inclusão, em 1999, do princípio do processo *justo* no art. art. 111 da Constituição italiana, assegurando que a jurisdição deve atuar por meio de um processo adequado regulado pela lei, desenvolvendo-se em contraditório entre as partes, em condições de igualdade, e presidido por um juízo independente e imparcial. Coube a lei assegurar a razoável duração dos processos.

A nova disposição constitucional se colocou em sentido oposto à lógica do código de processo civil italiano de 1940. Enquanto o código estava preocupado em elevar a autoridade e aumentar os poderes dos juízes, a Constituição se preocupou em tutelar os direitos da pessoa humana e concebeu o juiz como um órgão do processo, um instrumento para oferecer justiça a quem a pede. As partes passaram a ter direito de ação e de defesa em todas as fases e graus de jurisdição. Os juízes, independentes e imparciais, passaram a ter o dever de sempre observar o contraditório. Com isso, o contraditório deixou de ser

---

<sup>14</sup> CAPPELLETTI, Mauro. **Aspectos sociales y políticos del procedimiento civil**. Obra e páginas citadas.

<sup>15</sup> Com a explosão da demanda pela justiça (litígios de massa, decorrentes de uma sociedade industrializada), em 1997 foram instituídas junto aos tribunais as seções de redução/liquidação (*stralcio*) e previstos os juízos honorários agregados (*giudici onorari aggregati*). Muitas causas, algumas de grande importância, foram afetadas ao juízo honorário para uma prévia tentativa de conciliação e decisão com força executiva. Era evidente a redução nas garantias das partes, mas, em contrapartida, o número de sentenças aumentou. CIPRIANI. Obra citada, p. 57.

apenas um componente do direito das partes e se tornou, como afirma CIPRIANI, um limite aos poderes dos juízes, um verdadeiro instrumento operativo.<sup>16</sup>

Ao prever que a lei assegurará a duração razoável dos processos, entende o autor que essa disposição deve ser conformada com as garantias constitucionais da ação e da defesa. Por conseqüência, não parece crível que o processo civil não deva ter pausas. Também as remarcações das audiências não serão suprimidas, porém reguladas e disciplinadas, como se deu há cem anos.

No final do ano de 2001, com a intenção de reformar o código de processo civil, uma nova comissão foi nomeada na Itália, presidida por Romano Vaccarella, da qual resultaram 63 propostas de alteração do diploma processual, identificadas por CIPRIANI como uma respeitável volta as idéias de 1973 e 1990.<sup>17</sup>

## **6. Século XXI. Novos ares, velhos problemas**

Nos termos do art. 6º da Convenção Européia de Direitos do Homem, há para os países membros do Conselho da Europa um verdadeiro dever de resultado no que diz respeito a assegurar uma justiça em prazo razoável.

A Convenção, firmada no Conselho da Europa em 1950, e alterada posteriormente por diversos protocolos para a ampliação dos direitos, constitui, como é sabido, verdadeira referência na evolução do direito internacional, influenciando não apenas a Europa, mas os diversos países preocupados com a proteção dos direitos humanos.

Cuida-se, tecnicamente, de um tratado internacional dotado de uma característica particular, consistente na previsão de um mecanismo autônomo de proteção dos direitos e das liberdades previstos no texto, por meio de um órgão jurisdicional que controla a sua aplicação, chamado de Corte Européia de Direitos do Homem.

---

<sup>16</sup> CIPRIANI, obra citada, p. 59.

<sup>17</sup> Dois exemplos: a readmissão das novas alegações em grau de apelação e a liberação do juiz de providências meramente ordinárias nas audiências, que alongam o tempo do processo, por não lavarem em consideração as peculiaridades do caso concreto. O autor aduz, contudo, que não se pode confrontar a tendência de outros países, como a Inglaterra, de reforço dos poderes dos juízes, à pretendida racionalização italiana, notadamente porque cada um deles partiu de pontos diversos de observação, fincados em realidades também distintas. CIPRIANI, obra citada, p. 61.

Pela porta aberta pelo caso da Sra. Capuano na Corte Européia, nos idos de 1987, muitos outros passaram. Em 2001, pendiam de admissibilidade contra a Itália aproximadamente 12.000 recursos alegando a violação das normas da Convenção Européia.<sup>18</sup>

A situação, portanto, no início do século XXI, era novamente insustentável.

O relatório de abertura dos trabalhos da Corte Européia, no ano 2000, dedicou um longo parágrafo ao problema da Justiça italiana, com referência às sistemáticas violações do art. 6º da Convenção. Chegou-se a um ponto que a Corte, em inúmeras decisões, praticamente não fundamentava as condenações impostas em razão da longa duração dos processos, por entender existente verdadeira presunção de responsabilidade do Estado.

A longa duração dos processos cíveis chegou a ameaçar de suspensão o direito de voto da Itália no Conselho da Europa.<sup>19</sup>

## **7. Os efeitos da adoção obrigatória de um remédio interno para a reparação dos danos causados pela longa duração dos processos (a Lei Pinto)**

Nesse cenário, sob as lentes do Conselho da Europa, o Estado Italiano foi obrigado a adotar, no menor tempo possível, uma lei que, por um lado, fornecesse adequado remédio interno para as violações ao art. 6º da Convenção, servindo como filtro para as reclamações encaminhadas diretamente à Corte, e, de outro, que permitisse a redução do grande número de recursos ainda pendentes do juízo de admissibilidade na esfera internacional.<sup>20</sup>

Em 24 de março de 2001, com a chamada Lei Pinto (n.º 89), em vigor desde 3 de abril daquele ano, o legislador italiano pretendeu dar aplicação, no âmbito interno, ao art. 6º da Convenção, na parte em que assegura a razoável duração dos processos,

---

<sup>18</sup> CIPRIANI. Obra citada, p. 60.

<sup>19</sup> ROMANO, Giovanni; PARROTTA, Domenico Antonio; LIZZA, Egidio. **Il diritto ad un giusto processo tra corte Internazionale e corte nazionali. L'equa riparazione dopo la legge pinto**. Cosa & Come, Giuffrè Editore, 2002, p. 12.

<sup>20</sup> ROMANO. Obra citada, pp. 11-15.

reconhecendo ao interessado o direito a uma justa reparação para os danos patrimoniais ou não patrimoniais experimentados com a duração excessiva dos feitos.

Em boa parte, a intenção do legislador italiano foi nacionalizar o procedimento para a obtenção de uma justa reparação pelos danos sofridos em consequência da desmedida duração dos processos.

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

Faltava confirmar os resultados práticos da medida, enquanto efetivo remédio interno, capaz de obstar o acesso direto pelo prejudicado à Corte.

As violações às normas da Convenção são sempre atribuídas direta e unicamente aos Estados membros. As reclamações à Corte, em observância ao princípio de demanda, exigem, por orientação do princípio da subsidiariedade, o prévio esgotamento dos recursos previstos na ordem interna, como verdadeiro requisito de admissibilidade, os quais devem ser tentados ainda que sobre eles pendam dúvidas sobre a sua eficácia.

No caso *Brusco*, de 6 de setembro de 2001, a Corte reconheceu que o mecanismo interno de reparação da Lei Pinto era eficaz para a proteção do direito humano à razoável duração dos processos, devendo, assim, ser previamente tentado pelos interessados. Inclusive aqueles que buscaram a proteção direta antes de a entrada em vigor da lei nacional, por força do princípio da subsidiariedade, deveriam passar primeiro pela via interna.<sup>21</sup>

A Corte reconheceu, na oportunidade, a real possibilidade de se alcançar uma justa reparação no ordenamento interno italiano e afirmou que, embora a comprovação dos requisitos de admissibilidade da reclamação se faça no momento da sua propositura, em hipóteses excepcionais, como a prevista no art. 6º da referida lei italiana, que previa a

---

<sup>21</sup> ROMANO. Obra citada, p. 21. No mesmo sentido: DI NICOLA, Francesco de Santis. Fra Roma e Strasburgo, alla ricerca dell'«equa riparazione» per il danno non patrimoniale da irragionevole durata del processo, p. 7. In Revista Eletrônica **Judícium**. Disponível em: [http://www.judicium.it/ricerca/contatti\\_glo.htm](http://www.judicium.it/ricerca/contatti_glo.htm). Acesso em 06.03.2009.

possibilidade de retorno à Justiça interna dos casos ainda não admitidos pela Corte, era possível a análise em momento posterior.

A partir de então, com apoio em tais fundamentos, os recursos pendentes do juízo de admissibilidade na Corte foram inadmitidos. A redução das reclamações contra a Itália se deu em grande número.

Os problemas, contudo, não foram resolvidos.

A Lei Pinto prevê em favor da parte uma justa reparação nos casos de violação do direito à duração razoável do processo, seja para danos de natureza patrimonial ou não patrimonial, o primeiro carecendo de alegação e de prova, enquanto o segundo se tem por demonstrado *in re ipsa*.<sup>22</sup>

A liquidação do dano não patrimonial, contudo, deveria seguir os parâmetros da jurisprudência da Corte Européia, pelos quais a fixação costuma observar a cifra entre 1.000 e 1.500 euros por ano de retardo, chegando a 2.000 nos casos em que o direito debatido é muito relevante.

Logo se estabeleceu uma divergência no período a considerar para o cálculo das indenizações. Enquanto a Corte Européia incluía na fixação da indenização todo o período do processo (no cível, em geral, a partir do ajuizamento, e no criminal, a partir da primeira acusação), a Justiça interna italiana, por outro lado, observando as disposições da Lei Pinto, apenas considerava o período que excedia ao da razoável duração do processo.<sup>23</sup>

A diferença, fundamental para a integral reparação da violação, fez com que as reclamações voltassem a ser admitidas diretamente pela Corte Européia, sem o prévio esgotamento da recém inaugurada via interna.

O panorama apenas foi alterado em 2004, com a mudança de postura pela Corte de Cassação italiana.

No julgamento do caso *Riccardi Pizzati*, em 10 de novembro daquele ano, a Corte Européia reconheceu que, em razão da nova postura quanto à liquidação do dano, com a plena observância dos seus parâmetros, a Cassação italiana passou a fornecer

---

<sup>22</sup> RECCHIA, Carlo. *Il danno da non ragionevole durata del processo ed equa riparazione*. Giuffrè Editore, 2006, p. 118.

<sup>23</sup> RECCHIA. Obra citada, p. 131.

efetiva tutela aos cidadãos, tornando-se necessário, desde então, o prévio esgotamento dos recursos internos.<sup>24</sup>

Antes da mudança nos critérios de cálculo pela Cassação, a Corte Européia admitia os recursos dos cidadãos italianos por não reconhecer no ordenamento interno remédio efetivo de tutela. Havia, assim, liberdade na escolha da estratégia processual, se pelo recurso interno para a Cassação, ou se diretamente para a Corte impugnando desde logo a decisão de uma das Cortes dos Territórios.

A sentença interna paradigma é datada de 26 de janeiro de 2004,<sup>25</sup> termo final da admissibilidade dos recursos diretos para a Corte Européia. Apenas os recursos diretos interpostos contra as sentenças prolatadas antes dessa data passariam pelo juízo de admissibilidade. Os posteriores, por outro lado, foram inadmitidos de plano.

Com isso, a Corte Européia retomou, com relação à Itália, a posição de remédio subsidiário frente ao ordenamento jurídico interno, se conformando com a idéia de juízo de quarto grau, ou melhor, assumindo a posição de garantidora da estabilidade e uniformidade da interpretação interna das normas da Convenção pelos Estados membros.

Assim, em temas de razoável duração dos processos, a Corte Européia reassumia, para as normas da Convenção, a mesma função nomofilática que a Cassação italiana desenvolvia para as normas internas.

O acesso à Corte Européia tornou-se ainda mais difícil em 2005, com o Protocolo n.º 14, de 13 de maio, ratificado pela Itália em 15 de dezembro do mesmo ano (pela Lei n.º 280), por meio do qual foi alterado o parágrafo 3º, do art. 35, da Convenção, passando a estabelecer que as decisões internas dos Estados membros apenas seriam revistas nos casos de danos graves (= prejuízos relevantes).<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> RECCHIA. Obra citada, pp. 137-143.

<sup>25</sup> SERIO, Mario. **Il danno da irragionevole durata del processo. Raffronto tra esperienze nazionali.** Editoriale Scientifica, 2009, p. 47, indicando as sentenças n.º 1337, 1338 e 1339, de 2004, como *leading cases* quanto aos critérios de liquidação dos danos.

<sup>26</sup> No original: “*Paragraph 3 of Article 35 of the Convention shall be amended to read as follows:*

*3. The Court shall declare inadmissible any individual application submitted under Article 34 if it considers that:*

*a. the application is incompatible with the provisions of the Convention or the Protocols thereto, manifestly ill-founded, or an abuse of the right of individual application; or*

*b. the applicant has not suffered a significant disadvantage, unless respect for human rights as defined in the Convention and the Protocols thereto requires an examination of the application on the merits and provided that no case may be rejected on this ground which has not been duly considered by a domestic tribunal.”*

Disponível em: <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Basic+Texts/Basic+Texts/Protocol+No.+14/>. Acesso em 05/03/2009.

Com a alteração, buscou-se tornar efetiva a atuação da Corte Européia em seu papel de guardião dos direitos do homem e das liberdades e conter o excessivo número de recursos a ela dirigidos.

Resolvido, em parte, até então, o problema das inúmeras condenações do Estado italiano na Corte Européia por violação do direito à razoável duração dos processos, afastando os holofotes e, principalmente, a pressão do Conselho da Europa, outra vertente preocupante se revelou. É a vertente econômica do problema.

O Presidente da Corte de Cassação italiana,<sup>27</sup> no discurso inaugural para o ano judiciário de 2008, afirmou:

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

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

A afirmação seguiu comprovada pelas altas cifras que demonstram o alarmante débito acumulado pelo Estado italiano no período de 2002 a 2007 com as condenações decorrentes da Lei Pinto:

<i>Anno</i>	<i>Somme pagate (senza decimali)</i>
2002	1.266.355
2003	4.995.000
2004	6.627.975
2005	10.730.000
2006	17.946.315
2007	14.774.603
<b>Totale</b>	<b>56.340.247</b>

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

---

<sup>27</sup> BARBUTO, Mario. L'«emergenza pinto» e l'esperienza del tribunale di Torino. In Revista Eletrônica **Judícium**. p. 2. Disponível em: [http://www.judicium.it/ricerca/contatti\\_glo.htm](http://www.judicium.it/ricerca/contatti_glo.htm). Acesso em 06/03/2009. Em nota de rodapé [1], noticia: “Dati di fonte ministeriale riportati anche dalla stampa quotidiana: cfr. “ITALIA-OGGI” del 6 dicembre 2007 nel servizio *Un debito di 500 milioni di euro all'anno. E' quanto costa alla Stato la irragionevole durata dei processi*”.

*Non sarebbe meglio destinare queste ingenti risorse invece che a risarcire i danni dell'arretrato, a finanziare misure idonee per smaltirlo o impedire che si riformi in futuro?*<sup>28</sup>

Com razão, portanto, a crítica entoada pela doutrina logo depois da edição da Lei Pinto, direcionada contra a pressa do legislador e a deturpação do projeto legislativo original, com a opção míope de tratar o problema da lentidão dos processos cíveis apenas remediando, no plano interno, as suas consequências, sem o ataque frontal de suas causas, históricas.

Para ROMANO, PARROTTA e LIZZA, sempre resultou ingênuo, ou mesmo hipócrita, pensar que a previsão de um recurso interno asseguraria às vítimas da duração excessiva dos processos na Itália efetiva reparação. Os problemas assumiam e ainda conservam uma dimensão estrutural, para os quais não se avistam soluções em curto espaço de tempo.<sup>29</sup> Enquanto não atacadas as causas reais do problema, suas consequências danosas se renovarão em lamentável espiral,<sup>30</sup> sempre em prejuízo dos jurisdicionados.

## 8. Conclusão

Em brevíssima síntese conclusiva, a história recente do processo de conhecimento na Itália revela que o claro conhecimento das causas do problema da excessiva duração dos processos cíveis é o ponto de partida para a busca de soluções. Ingênuas foram e sempre serão as tentativas de resolver o problema apenas remediando as suas consequências. Pequenos ajustes ou alentos, proporcionados por pontuais reformas legislativas, acabam, não raro e em pouco tempo, apenas agravando o mal.

---

<sup>28</sup> BARBUTO. Obra citada, p. 3.

<sup>29</sup> ROMANO, Giovanni; PARROTTA, Domenico Antonio; LIZZA, Egidio. **Il diritto ad un giusto processo tra corte Internazionale e corte nazionali. L'equa riparazione dopo la legge pinto**. Obra citada, p. 109.

<sup>30</sup> Sobre o tema: DI NICOLA. Obra citada, p. 49-51.

## BIBLIOGRAFIA

BARBUTO, Mario. L'«emergenza pinto» e l'esperienza del tribunale di Torino. *In* Revista Eletrônica **Judícium**. Disponível em: [http://www.judicium.it/ricerca/contatti\\_glo.htm](http://www.judicium.it/ricerca/contatti_glo.htm). Acesso em 06/03/2009.

BERIZONCE, Roberto O. Luces y sombra del proceso civil contemporâneo. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 126, p. 83-94, agosto 2005.

CAPPELLETTI, Mauro. Aspectos sociales y políticos del procedimiento civil, *in* **Proceso, ideologias, sociedad**, ed. EJEAA, Buenos Aires, 1974, p. 33-90.

CIPRIANI, Franco. “I problemi del processo di cognizione tra passato e presente”, in **Il processo civile nello stato democratico - saggi**, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, p. 27-68.

COMOGLIO, Luigi Paolo. Garantias Costutuzionais e “guisto processo” (modelli a confronto). **Revista de Processo**, São Paulo, ano 23, n. 90, p. 95-150, abril-junho 1998.

\_\_\_\_\_. Il giusto processo civile nella dimensione comparatiistica. **Revista de Processo**, São Paulo, n. 108, p. 133-184, outubro-dezembro 2002.

DI NICOLA, Francesco de Santis. Fra Roma e Strasburgo, alla ricerca dell'«equa riparazione» per il danno non patrimoniale da irragionevole durata del processo. *In* Revista Eletrônica **Judícium**. Disponível em: [http://www.judicium.it/ricerca/contatti\\_glo.htm](http://www.judicium.it/ricerca/contatti_glo.htm). Acesso em 06.03.2009.

FOCARELLI, Carlo. **Equo processo e convenzione europea dei diritti dell'uomo. Contributo allá determinazione dell'ambito di applicazione dell'art. 6 della convenzione**. CEDAM, 2001.

GRECO, Leonardo. **Garantias Fundamentais do Processo: O Processo Justo**. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br>. Acesso em 18 jul. 2006.

LOPES JR, Aury; BADARÓ, Gustavo Henrique R. I. **Direito ao Processo Penal no Prazo Razoável**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

NICOLITTI, André Luiz. **A duração razoável do processo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

PONS, Enrique Garcia. **Responsabilidad Del Estado: La justicia y sus límites temporales**. Barcelona: Jose Maria Bosch Editor, 1997.

RECCHIA, Carlo. **Il danno da non ragionevole durata del processo ed equa riparazione**. Giuffrè Editore, 2006.

ROMANO, Giovanni; PARROTTA, Domenico Antonio; LIZZA, Egidio. **Il diritto ad un giusto processo tra corte Internazionale e corte nazionali. L'equa riparazione dopo la legge pinto**. Cosa & Come, Giuffrè Editore, 2002.

SERIO, Mario. **Il danno da irragionevole durata del processo. Raffronto tra esperienze nazionali**. Editoriale Scientifica, 2009.

TARUFFO, Michele. Observações sobre os modelos processuais de civil law e de common law. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 28, n. 110, p.141-158, abril-junho 2003.

TARZIA, Guisepe, L'art 111 Cost. e le garanzie europe del processo civile. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 26, n. 103, p. 156-174, julho-setembro 2001.

TAVARES, Francisco de A. Maciel; COUTINHO NETO, Alfredo de S. (org). **Direito Internacional – estrutura normativa internacional. Tratados e Convenções**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

TASSARA, Andrés Ollero. 50 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, n.43, p. 57-72, abril-junho 2003.

TRAVIESO, Juan Antonio. **La corte interamericana de derechos humanos. Opiniones consultivas y fallos. La jurisprudência de La corte interamericana de derechos humanos**. Alberto-Perrot, 1996.

TREPAT, Cristina Riba. **La eficacia temporal del proceso. El juicio sin dilaciones indebidas**. José Maria Bosch Editor, Barcelona, 1997.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **O esgotamento de recursos internos no Direito Internacional** [Versão resumida de Obra Agraciada com o Prêmio Yorke, Outorgado pela Faculdade de Direito da Universidade de Cambridge, Inglaterra, em 1979]. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1984.

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