



Fernando Rabello

6

ACESSO À JUSTIÇA E RISCO MORAL: estudo de caso

ACCESS TO COURTS AND MORAL HAZARD: a case study

Luiz Antonio Ribeiro da Cruz

RESUMO

Propõe-se a examinar, sob a perspectiva do risco moral, os efeitos da gratuidade do acesso à Justiça aos interessados em rever judicialmente o indeferimento administrativo de benefícios previdenciários por incapacidade.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Constitucional; risco moral; previdência social; acesso à Justiça; benefício previdenciário; incapacidade.

ABSTRACT

The author intends to assess – in the perspective of moral hazard – the results of granting free legal aid to those who are interested in lodging an appeal against an administrative decision which denied their disability security benefits.

KEYWORDS

Constitutional Law; moral hazard; social security; access to courts; social security benefit; disability.

1 INTRODUÇÃO

Objetiva-se neste trabalho discutir, à luz dos conceitos de acesso à Justiça e risco moral (*moral hazard*), caso ocorrido entre os anos de 2009 e 2010, no Juizado Especial Federal de Varginha (MG), órgão jurisdicional do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Para isso, serão brevemente desenvolvidos os dois conceitos teóricos mencionados, de modo a aplicá-los à situação havida, para melhor compreendê-la.

2 O ACESSO À JUSTIÇA – EVOLUÇÃO DO CONCEITO E IMPORTÂNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS EM SUA CONCRETIZAÇÃO

A ideia de acesso à Justiça sempre foi uma grande preocupação dos juristas: como transformar o direito formal de propor ou contestar uma ação que o indivíduo agravado tem em um direito material, de modo a que ele possa defender na prática os seus direitos. *Afastar a “pobreza no sentido legal” – a incapacidade que muitas pessoas têm de utilizar plenamente a justiça e suas instituições – não era preocupação do Estado. A justiça, como outros bens, no sistema do laissez-faire, só podia ser obtida por aqueles que pudessem enfrentar seus custos; aqueles que não pudessem fazê-lo eram considerados únicos responsáveis por sua sorte. O acesso formal, mas não efetivo à justiça, correspondia à igualdade, apenas formal e não efetiva.* (CAPPELLETTI, 1998, p. 9)

A partir desse diagnóstico, tornou-se uma preocupação constante a supressão de uma dogmática cujo fundamento era o modelo irreal de duas partes em igualdade de condições perante o tribunal, limitadas apenas pelos argumentos jurídicos que seus advogados pudessem alinhar (CAPPELLETTI, 1998, p. 11).

O passo que então se deu foi reconhecer que um dos maiores, se não o maior obstáculo para o efetivo acesso à Justiça, era o próprio custo do processo, relacionado com despesas como as custas judiciais devidas aos órgãos juris-

dicionais, as despesas para contratação de advogado e aquelas necessárias para a produção de provas (MARINONI, 2007, p. 189).

Na legislação brasileira, o primeiro passo dado para mitigar o problema foi a edição da Lei 1.060 (BRASIL, 1950), que previu a concessão de assistência judiciária àquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado sem o prejuízo do sustento próprio ou da família. Inicialmente, o benefício compreendida a nomeação pelo Judiciário de um advogado¹ em favor do necessitado, bem como a suspensão da exigência ao favorecido de que arcasse com o pagamento de custas judiciais e honorários de sucumbência.

Com exceção da edição da Lei 7.510 (BRASIL, 1986), que passou a dispensar a prova prévia da necessidade de assistência judiciária, o tema acesso à Justiça não obteve nenhum outro progresso por quase quarenta anos, até a promulgação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988). Esta foi o marco do grande avanço institucional que a questão obteve desde então.

A ideia de acesso à Justiça sempre foi uma grande preocupação dos juristas: como transformar o direito formal de propor ou contestar uma ação que o indivíduo agravado tem em um direito material, de modo a que ele possa defender na prática os seus direitos.

Em primeiro lugar, a assistência judicial integral a quem dela precisasse foi erigida como princípio fundamental do Estado Brasileiro (art. 5º, LXXIV), sem se esquecer da elevação do *status* das defensorias públicas a instituições essenciais à função jurisdicional, destinadas a orientar e defender os necessitados (art. 134).

Em outro dispositivo (art. 98), especialmente relevante para o nosso trabalho, previu-se também a criação de juizados especiais, para julgamento de causas cíveis de menor complexidade e infrações de menor potencial ofensivo,

mediante procedimento oral e sumaríssimo. Inicialmente restrito à Justiça dos Estados-Membros, em 1999 foi expandida a possibilidade de sua criação também à Justiça Federal, por meio da Emenda Constitucional 22 (BRASIL, 1999).

Esta foi a matriz de um verdadeiro subsistema judiciário no Brasil, regulamentado pelas Leis 9.099 (BRASIL, 1995), 10.259 (BRASIL, 2001) e 12.153 (BRASIL, 2009). Seu principal objetivo foi ampliar o acesso da população à Justiça², por meio de medidas como a dispensa da necessidade de contratar advogado, podendo a parte iniciar o processo por narração do pedido a um servidor público (atermador) do Poder Judiciário; ampliação do horário de atendimento, inclusive para o turno da noite; completa dispensa de custas em primeiro grau de jurisdição (com aplicação subsidiária da Lei 1060/50 nos graus superiores), inclusive na produção de provas; possibilidade de concessão de provimentos liminares de ofício pelo juiz, a reforçar a desnecessidade de conhecimento técnico da parte quando apresenta seu pedido; previsão de atendimento em lugares

onde não há órgãos jurisdicionais instalados, em sistema de itinerância.

Mesmo com muitos percalços em sua criação e manutenção, parece-nos inegável o sucesso do subsistema dos juizados especiais em expandir enormemente o acesso à Justiça. Especificamente em relação à Justiça Federal, foram distribuídos, nos juizados especiais federais, 10.389.886 (dez milhões e trezentos e oitenta e nove mil e oitocentos e oitenta e seis) processos entre 2002 e 2010, conforme estatística extraída da página do Conselho da Justiça Federal na *internet*³.

No anexo desse artigo (ver tabela) poderá ser notado o expressivo salto da distribuição entre os anos de 2001 e 2003. Deve-se observar que 2001 foi o último ano sem juizados especiais na Justiça Federal; 2002 foi um ano de transição, com a implantação paulatina desses órgãos judiciais; e 2003 foi o primeiro ano de funcionamento pleno da estrutura dos juizados especiais federais. Exemplificativamente, neste interregno, considerados os intervalos de um ano, a distribuição cresceu em 192,38% no Estado da Bahia, 191,08% no Estado de Minas Gerais e 182,54% no estado do Rio de Janeiro.

À sensível diminuição dos custos do acesso à Justiça Federal proporcionada pela instalação dos juizados especiais federais, a população brasileira correspondeu com um proporcional incremento do ajuizamento de processos, que, percentualmente, superou em quase dez vezes o índice de crescimento populacional no mesmo período.

No exame da referida tabela, verifica-se que, das 27 Unidades da Federação, 18 haviam tido um decréscimo da distribuição de processos entre 2000 e 2001⁴. Esse decréscimo é revertido firmemente a partir de 2002, em movimento que atingirá o auge em 2005. A seguir, a distribuição anual estabiliza-se, com pequenos recuos anuais a partir de 2006. Neste movimento, o número de processos distribuídos durante o ano de 2010, na Justiça Federal de todo o país alcança um patamar 120% superior àquele de 2001. Apenas para comparação, no mesmo período, segundo o IBGE, a população brasileira aumentou em apenas 12,33%⁵: *O caso dos juizados especiais federais, criados a partir de 2002, exemplifica esta questão. A sistemática processual simplificada teve o efeito benéfico de facilitar o acesso ao Poder Judiciário (Federal) especialmente para determinadas parcelas economicamente menos favorecidas da população. A simplificação, no entanto, fez surgir uma quantidade de processos muito superior aos números inicialmente previstos, sendo que a redução da demanda das varas comuns decorrente da migração para os juizados especiais, ao contrário do esperado quando se concebeu a criação dos JEFs, foi pequena. Houve, sobretudo, satisfação de demanda reprimida.* (TENENBLAT, 2011, p. 25)

O extraordinário sucesso dos juizados especiais federais, calcado na redução do custo processual senão a zero, mas a níveis muito baixos (geralmente apenas honorários advocatícios pagos em caso de êxito do advogado, quando contratado um), trouxe novas questões no que concerne ao acesso à Justiça. Uma delas, abordada nesse artigo, é a questão da avaliação do risco moral (*moral hazard*) inerente à atuação do interessado no momento da propositura de uma ação sob as condições de oferta de Justiça hoje presentes.

3 A IDEIA DE RISCO MORAL (MORAL HAZARD)

O raciocínio que se desenvolverá tem alguns pressupostos – retirados da teoria econômica – que, em certos aspectos,

podem-se chocar com uma doutrina jurídica mais tradicional, formulada a partir de teorias que consideram o Direito o centro do sistema social em que vivemos, premissa para definição de todas as relações sociais.

O primeiro, e certamente o mais importante, é que *Direitos costumam ser descritos como invioláveis, preemptórios e decisivos. Isto, contudo, é mero floreio retórico.* (AMARAL, 2010, p. 42). Também nesta expressão, com a qual concordamos: *Em princípio, portanto, seria razoável e esperado que se levasse a crivo da Justiça qualquer lesão ou suposta lesão de direito, por mais insignificante que, aparentemente fosse. Se litigar judicialmente não acarretasse custos, tal proposição seria válida e inatacável.* (TENENBLAT, 2011, p. 24)

No entanto, vê-se que ninguém pensa (e muito menos age) em termos tão absolutos, trazendo imediatamente ao exame do Poder Judiciário todas as lesões sofridas ou potenciais. É a Ciência Econômica que ajuda a entender porque: diante da presença de custos, o homem de recursos escassos⁶ utiliza sua racionalidade para escolher os melhores meios para maximizar seus objetivos, desejos e fins. Nesse processo define duas necessidades e prioridades (RIEFFEL, 2006, p. 38).

Isto não quer dizer que a violação de um possível direito não importa em si. Apenas que, ao contrário daquilo que insistentemente se lê nos manuais jurídicos, não é este o único valor ponderado pelo homem racional quando decide ingressar ou não com uma ação judicial. Ele calcula os riscos e custos de um processo judicial frente aos possíveis benefícios, e opta pela situação que lhe trará menos riscos e mais vantagens.

Partindo deste ponto, temos num segundo momento a relação entre o homem maximizador de seus interesses e as externalidades que o cercam. *O conceito de ser humano como um maximizador racional de seu interesse implica em dizer que as pessoas respondem a determinados incentivos: ou seja, se o ambiente que a circunda for alterado de maneira a permitir que uma mudança de seu comportamento possa lhe garantir uma maior satisfação de sua utilidade, essa pessoa alterará sua conduta.* (RIEFFEL, 2006, p. 53)

A observação transcrita foi claramente comprovada pela tabela de distribuição de processos apresentada no item anterior. À sensível diminuição dos custos do acesso à Justiça Federal proporcionada pela instalação dos juizados especiais federais, a população brasileira correspondeu com um proporcional incremento do ajuizamento de processos, que, percentualmente, superou em quase dez vezes o índice de crescimento populacional no mesmo período.

Contudo, a redução a um valor ínfimo do custo de se ingressar com um processo judicial traz ínsita a possibilidade de sobre-utilização dos serviços prestados pela Justiça (ANDRADE, 2000, p. 5). Trata-se do risco moral (originalmente em inglês, *moral hazard*): diante de uma oferta infinita de acesso ao Poder Judiciário, inteiramente desprovida de risco para si, o interessado não vê motivos para moderar seu consumo deste serviço (CASTRO, 2002, p. 128).

A expressão “risco moral” guarda um quê de emotivo, e tem origem em uma avaliação que se prendia ao aspecto ético da decisão do sujeito, aproximando-se mesmo do sentido de fraude.

Não é este, entretanto, o entendimento neste trabalho. Optou-se por uma conceituação mais objetiva da expressão,

baseada nos critérios de racionalidade econômica acima expostos. Segue-se um excerto, em que se entende melhor descrever o fenômeno⁷: *A reação de procurar mais assistência médica quando esta se encontra coberta por seguro do que quando não há cobertura securitária não é o resultado de uma perfídia moral, mas um comportamento econômico racional. Desde que o custo do excesso individual encontra-se espalhado entre todos os outros adquirentes do seguro, o indivíduo não é estimulado a restringir seu uso do atendimento*⁸.

No caso a seguir, será examinado se, na busca ao acesso aos serviços judiciais no Juizado Especial Federal de Varginha (MG), pode ter ocorrido fenômeno análogo a este descrito neste tópico.

4 O CASO

O Juizado Especial Federal de Varginha foi criado em setembro de 2007, estando, desde então, sob a responsabilidade de dois juizes, que respondem, cada um, por cinquenta por cento de seu acervo.

Desde a abertura do Juizado Especial Federal de Varginha, uma das demandas mais frequentes trata do pedido de revisão judicial de decisões administrativas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que negam aos interessados a concessão de benefícios por incapacidade temporária para o trabalho (auxílio-doença) ou definitiva (aposentadoria por invalidez).

Com raras exceções, não há questão de direito a ser resolvida nesses processos, cabendo aos juizes tão somente a análise da inconformidade da parte com o resultado da perícia médica realizada pelo INSS que concluiu pela sua capacidade para o trabalho.

Dentro do subsistema processual dos juizados especiais federais, já descrito no tópico 2 deste trabalho, o pedido de revisão judicial do interessado é recebido sem que lhe seja exigido o pagamento de custas, dando-se o recebimento pelo serviço de atermção (quando apresentado sem acompanhamento de advogado) ou pelo serviço de protocolo (quando apresentado por advogado) da unidade jurisdicional.

Na maior parte das vezes, consta do pedido um requerimento de provimento liminar. Negado ou concedido o provimento cautelar pelos juizes, no mesmo ato é determinada a citação do INSS para

que se manifeste sobre a possibilidade de acordo com a parte ou apresente sua defesa. Quando não há pedido de provimento liminar, apenas é determinada a citação da autarquia previdenciária.

Passados trinta dias, quando o processo retorna do INSS sem proposta de acordo, designam os juizes a realização de uma perícia médica, a ser realizada por profissional nomeado por eles para este fim.

O custo da perícia é suportado pela Justiça Federal, sem qualquer tipo de adiantamento por parte do autor do processo judicial. Seu valor é fixado em R\$ 176,10 (cento e setenta e seis reais e dez centavos), em obediência à Resolução 558 do Conselho da Justiça Federal (BRASIL, 2007), sendo a contabilização e quitação de todas as perícias realizadas nas unidades jurisdicionais federais do Estado de Minas Gerais centralizada em uma seção de pagamentos existente em Belo Horizonte. O pagamento é determinado por ordem dada a esta seção pelo juiz que designou a perícia, sendo encaminhada a ela toda a documentação pertinente logo depois de as partes terem oportunidade de se manifestar sobre o laudo produzido pelo médico.

Nos anos de 2008 e 2009, ante a ocorrência de graves dificuldades orçamentárias, houve significativos atrasos no pagamento dos peritos judiciais. Esta circunstância culminou com a desistência de todos aqueles profissionais então previamente cadastrados junto ao Juizado Especial Federal de Varginha para realização de perícias, ante a incerteza de quando receberiam seus honorários.

Na tentativa de solucionar o problema, a partir de maio de 2009 ambos os juizes da unidade jurisdicional resolveram adotar um novo procedimento para o processamento dos pedidos, procedimento este fundamentado no art. 427 do Código de Processo Civil, de redação seguinte: *O juiz poderá dispensar prova pericial quando as partes, na inicial e na contestação, apresentarem sobre as questões de fato pareceres técnicos ou documentos elucidativos que considerar suficientes* (BRASIL, 1973).

À vista desta autorização legal, passaram a requerer da parte autora, e também do INSS, que fossem apresentados nos processos laudos de médicos de sua confiança, obtidos às suas próprias expensas, que respondessem as perguntas que até então dirigiamos ao perito judicial.

Indubitavelmente foi introduzido um custo no processo, a ser suportado pela parte autora. Este custo tem um aspecto financeiro óbvio (uma consulta médica particular na cidade de Varginha estava estimada na época em torno de R\$ 150,00), e outro menos óbvio, de indução do interessado a uma autorresponsabilização (AMARAL, 2010, p. 176), decorrente do dever, antes inexistente, de avaliar o seu verdadeiro estado de capacidade laborativa, e encontrar um profissional médico que compartilhe de suas conclusões.

Para demonstração do efeito havido sobre a distribuição processual dos pedidos com o objeto concessão de benefício por incapacidade, veja-se a seguinte estatística de sua distribuição entre setembro de 2007 e maio de 2011:



Nota-se que a distribuição de processos esteve ascendente desde a inauguração do Juizado Especial Federal de Varginha, atingindo o auge em maio de 2009. Neste momento começa a sofrer um decréscimo acentuado, que durará todo o restante do ano, voltando a subir de novo, de modo mais moderado (sem voltar a atingir novamente o pico), a partir do ano de 2010.

A experiência de processar os pedidos a partir de laudos médicos produzidos pelas próprias partes durou exatamente um ano, sendo abandonada a partir de maio de 2010, pelas razões seguintes: a) o retorno à normalidade do pagamento dos peritos nomeados pela Justiça; b) a dificuldade do INSS em aceitar o novo procedimento, manejando contra ele diversos recursos e, simultaneamente, recusando-se a produzir novas avaliações médicas depois de judicializada a questão, insistindo na apresentação de laudos realizados ainda na etapa administrativa; c) a subjetividade das avaliações médicas apresentadas por cada uma das partes, que, por diversas vezes, produziram laudos francamente contraditórios sobre a (in)capacidade laborativa do autor, demandando a realização de perícias judiciais desempataadoras.

5 CONCLUSÕES

O que aconteceu no caso descrito, que possa ter determinado a abrupta redução da distribuição dos processos judiciais envolvendo benefícios por incapacidade no Juizado Especial de Varginha?

A doutrina jurídica mais tradicional indicaria que a distribuição reduziu-se em razão da restrição ao acesso à Justiça imposta por meio da adoção do novo procedimento, que criou dificuldades (embora admitidas por lei) para que as pessoas pleiteassem seus direitos naquele órgão jurisdicional.

Contudo, não é o que parece. Quando alguém tem negado administrativamente, de modo injusto, um pedido de benefício previdenciário por incapacidade, supostamente encontra-se em uma situação extrema, simultaneamente impossibilitado de trabalhar e sem dispor de renda desde o momento da instalação do sinistro.

Neste momento, a opção disjuntiva que se lhe apresenta é permanecer nesta situação ou recorrer ao Poder Judiciário para rever o ato administrativo. Quando o custo do acesso ao Poder Judiciário é zero, tanto no aspecto financeiro quanto no de autorresponsabilização, a opção racional econômica é recorrer, ainda que haja dúvidas sobre a efetiva (in)capacidade para o trabalho.

No entanto, se o custo é maior do que zero, ainda que moderado (R\$ 150,00 da consulta médica e a avaliação da autorresponsabilidade), a opção deixa de ser “risco-livre” para passar a apresentar algum risco de perda do valor investido na consulta particular, ante a possível incapacidade do interessado de convencer um profissional médico a ser contratado por ele que subscreva um laudo que considere aquele trabalhador incapaz. Some-se a isso algum risco também à autoestima do interessado, decorrente de sua possível exposição ao profissional médico como alguém desinteressado em trabalhar, recorrendo a expedientes heterodoxos para obter um direito que não lhe pertence.

Na análise deste caso, deve ser lembrado que o salário mínimo (menor valor de benefício previdenciário que pode ser pago) variou entre 2009 e 2010 de R\$ 465,00 (quatrocentos e sessenta e cinco reais) a R\$ 510,00 (quinhentos e dez reais). E ainda, que os benefícios por incapacidade pretendidos podem

durar de um mínimo de trinta dias a um prazo indeterminado, neste último, se o caso for de aposentadoria por invalidez.

Acreditamos, pois, que qualquer ser racional é capaz de fazer esta mesma análise e decidir (tomando dinheiro emprestado, recorrendo a familiares, tentando uma consulta gratuita no SUS) que vale a pena o risco acrescido no acesso à Justiça, se sua opção é ficar sem renda e verdadeiramente incapacitado para o trabalho por um tempo indefinido, tendo um prejuízo mensal mínimo de R\$ 465,00 por mês.

Daí obtemos duas conclusões, uma mais específica e outra mais geral.

Especificamente no caso concreto, afigura-se que, até maio de 2009, antes da introdução do custo descrito no acesso ao Juizado Especial Federal de Varginha, havia um percentual (impossível de ser determinado no escopo deste trabalho) de autores de processos a sobreutilizar o serviço judiciário oferecido, exclusivamente em razão da ausência de qualquer risco quando assim procediam.

Mais genericamente, conclui-se que é preciso atualizar a discussão do tema “acesso à Justiça”, ainda tratado nos manuais de doutrina jurídica não só de modo insulado, sem indagação dos fenômenos a ele subjacentes, mas também como se nada tivesse ocorrido desde a promulgação da Constituição de 1988, ignorando por completo a verdadeira revolução causada pelos juizados especiais federais: *Faz parte deste pressuposto ideológico a exigência, religiosamente observada pelos juristas que se prezem, de que não manchem com exemplos concretos a exposição dos resultados de sua pesquisa; ou a defesa de seus pontos de vista. O máximo que se lhes permite é que, quando se mostre indispensável a utilização de casos concretos que possam auxiliar na compreensão do que eles expõem, as hipóteses concretas sejam descritas, por exemplo, como uma compra e venda entre Tício e Caio. Como dissera Jhering, há cento e cinquenta nos, ao jurista que esteja a fazer “ciência”, é-lhe vedado sequer pronunciar a palavra “vida”. A distância entre a realidade e a construção conceitual deve ser intransigentemente observada.* (SILVA, 2006, p. 302)

Neste trabalho procurou-se agir do modo exatamente contrário a esse, descrito acima pelo mestre gaúcho com fina ironia. Demonstrou-se, por números e descrição de experiência, que a situação do acesso à Justiça nos juizados especiais federais pode ser outra muito diversa daquela que o estado da arte da doutrina jurídica descreve, sendo bem outros os novos problemas que precisam ser delineados e enfrentados quando se trata do tema.

NOTAS

- 1 Considerando-se que, até 1995, quando a Lei 9.099 (BRASIL, 1995) previu os primeiros casos de atuação sem advogado em procedimento cível em sede de juizado especial, o autor já era sempre obrigado a comparecer em juízo acompanhado de defensor, assim como não haver sido regulamentado um procedimento prévio ao ajuizamento da ação para reconhecimento da necessidade da nomeação do advogado ao necessitado, na prática isso significou que tal benefício específico foi quase totalmente relegado, sendo raríssimos os casos de sua aplicação.
- 2 Ainda que limitado a causas de até 40 salários mínimos, contra particulares, 60 salários mínimos contra a União e Estados-membros, bem como suas autarquias, fundações e empresas públicas.
- 3 Informação disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/atlas/proctramdisjulrem.htm>> Nesse link os números estão divididos por tribunal regional federal. O resultado apresentado é a soma do total de processos distribuídos em cada um deles.

- 4 Apenas os Estados do Amazonas, Tocantins, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Pernambuco, Alagoas e Ceará tiveram aumento do número de processos distribuídos entre os anos de 2000 e 2001.
- 5 Fontes: <<http://www.tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?idb2001/a01.def>> , para 2001, e <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>, para 2010.
- 6 Aqui no sentido econômico de recursos limitados, finitos, e não na concepção jurídica de hipossuficiência.
- 7 Ainda que se trate ali de acesso a serviços médicos e não à Justiça, entendemos que a lógica seja a mesma – a abundância de serviços sem a presença de riscos para seu potencial consumidor.
- 8 No original: [...]the response of seeking more medical care with insurance than in its absence is a result not of moral perfidy, but a rational economic behavior. Since the cost of the individual's excess usage is spread over all other purchasers of that insurance, the individual is not prompted to restrain his usage of care. (PAULY, 1968, p. 535)

RIEFFEL, Luiz Reimer Rodrigues. *Um mundo feito*: O consequentialismo na análise econômica do Direito de Richard Posner. Orientador: Luís Fernando Barzotto. 2006. 130 fls. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/8053>. Acesso em: fev. 2012.

SILVA, Ovídio A. Baptista da. *Processo e Ideologia*. O Paradigma Racionalista. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.

TENENBLAT, Flávio. Limitar o acesso ao Poder Judiciário para ampliar o acesso à Justiça. *Revista CEJ*, Brasília, n. 52, jan/mar-2011.

Artigo recebido em 24/2/2012.

Artigo aprovado em 23/3/2012.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez e escolha*. Critérios Jurídicos para Lidar com a Escassez de Recursos e as Decisões Trágicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2010.
- ANDRADE, Mônica Viegas. *Ensaio em economia da saúde*. Orientador: Marcos de Barros Lisboa. 2000. 307 fls. Tese (Doutorado em Economia) – Fundação Getúlio Vargas, 2000. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/1053>>. Acesso em: fev. 2012.
- BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Resolução n. 558, de 22 de maio de 2007. Dispõe sobre o pagamento de honorários de advogados dativos, curadores, peritos, tradutores e intérpretes, em casos de assistência judiciária gratuita, e disciplina os procedimentos relativos ao cadastramento de advogados voluntários e dativos no âmbito da Justiça Federal de primeiro e segundo grau e dos juizados especiais federais. Brasília, DF, *Diário Oficial da União*, 29 mai. 2007. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/jspui/bitstream/handle/1234/3735/RES%20558-2007.pdf?sequence=3>>. Acesso em: fev. 2012.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: fev. 2012.
- _____. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 22, de 18 de março de 1999. Acrescenta parágrafo único ao art. 98 e altera as alíneas “i” do inc. I do art. 102 e c do inc. I do art. 105 da Constituição Federal. Brasília, DF, *Diário Oficial da União*, 19 mar. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc22.htm>. Acesso em: fev. 2012.
- _____. Lei n. 1.060, de 05 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para concessão de assistência judiciária aos necessitados. Rio de Janeiro, DF, *Diário Oficial da União*, 13 fev. 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1060.htm>. Acesso em: fev. 2012.
- _____. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF, *Diário Oficial da União*, 17 jan. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869.htm>. Acesso em: fev. 2012.
- _____. Lei n. 7.510, de 04 de julho de 1986. Dá nova redação a dispositivos da Lei n. 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, com as alterações posteriores, que estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Brasília, DF, *Diário Oficial da União*, 07 jul. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1980-1988/L7510.htm>. Acesso em: fev. 2012.
- _____. Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF, *Diário Oficial da União*, 27 set. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9099.htm>. Acesso em: fev. 2012.
- _____. Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Brasília, DF, *Diário Oficial da União*, 13 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10259.htm>. Acesso em: fev. 2012.
- _____. Lei n. 12.153, de 22 de dezembro de 2009. Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Brasília, DF, *Diário Oficial da União*, 23 dez. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12153.htm>. Acesso em: fev. 2012.
- CAPPELLETTI, Mauro. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998.
- CASTRO, Janice Dornelles de. Regulação em saúde: análise de conceitos fundamentais. *Sociologias*, Porto Alegre, n.7, jan./jun. 2002.
- MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria geral do processo*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
- PAULY, Mark V. The economics of moral hazard. Comment. *The American Economic Review*, Pittsburgh, Estados Unidos, vol. 58, n.3, parte 1, jun-1968.

ANEXOS

Movimentação Processual por Seção Judiciária
Período: 2000 a 2010
Justiça Federal de 1º Grau

Região	Seção Judiciária	Processos	Ano										
			2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1ª	Distrito Federal	Distribuídos	50.689	36.025	56.818	67.682	71.947	91.590	70.922	60.996	59.303	62.709	53.393
		Julgados	21.631	21.592	24.978	42.164	55.584	72.779	67.593	43.072	44.730	46.574	48.334
		Remetid./TRF	12.367	19.765	11.691	11.442	9.426	13.387	6.958	9.672	10.218	9.516	9.404
		Tramitação(*)	103.031	112.862	137.007	168.909	202.724	178.035	173.375	186.954	197.216	198.872	203.236
	Acre	Distribuídos	2.613	2.016	3.459	8.603	12.064	22.221	9.624	12.008	10.002	11.923	14.405
		Julgados	1.313	1.134	1.543	3.804	7.705	25.899	9.828	7.420	9.567	6.950	10.430
		Remetid./TRF	370	539	373	482	209	389	314	262	259	443	734
		Tramitação(*)	6.560	6.855	8.482	13.821	21.655	16.939	15.707	15.506	11.481	14.291	18.179
	Amapá	Distribuídos	3.098	1.427	10.541	5.317	5.528	8.377	8.273	6.447	8.216	11.784	10.891
		Julgados	894	592	2.252	7.562	4.225	7.565	5.901	5.881	5.224	7.878	8.935
		Remetid./TRF	530	484	203	95	88	179	153	146	247	317	399
		Tramitação(*)	6.501	6.881	16.631	19.971	17.329	14.841	17.760	19.105	20.043	22.587	25.113
	Amazonas	Distribuídos	6.993	12.066	15.350	17.488	22.198	16.963	15.218	15.508	17.718	18.916	16.218
		Julgados	3.731	3.646	4.161	8.161	13.026	13.754	13.610	12.203	13.576	16.533	9.221
		Remetid./TRF	1.181	1.692	1.121	877	628	727	651	978	1.155	1.540	1.309
		Tramitação(*)	26.490	33.519	43.811	56.931	67.007	66.880	65.706	68.022	65.469	61.048	58.857

Região	Seção Judiciária	Processos	Ano										
			2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1ª	Bahia	Distribuídos	38.187	25.981	35.317	75.962	106.702	123.754	87.356	118.940	83.869	93.550	93.723
		Julgados	24.257	25.327	19.041	23.872	35.381	150.645	61.780	68.549	64.143	71.246	76.096
		Remetid./TRF	12.165	27.151	8.804	5.120	6.535	8.613	5.231	7.375	9.116	5.754	5.740
		Tramitação(*)	84.992	87.395	102.351	156.927	237.836	244.649	227.503	259.533	257.553	268.871	264.669
	Goiás	Distribuídos	21.795	17.588	24.472	41.025	50.448	43.153	78.085	60.499	64.797	79.764	72.746
		Julgados	11.604	14.383	13.240	23.060	30.613	45.084	43.714	36.116	39.685	55.140	53.333
		Remetid./TRF	4.220	8.750	5.053	3.748	2.741	3.825	3.954	3.376	3.922	2.879	2.910
		Tramitação(*)	73.217	74.606	86.291	105.402	126.892	112.263	140.316	139.815	150.900	154.924	157.302
	Maranhão	Distribuídos	11.141	11.004	15.338	31.946	36.816	38.136	54.863	61.830	64.720	53.197	63.050
		Julgados	10.350	6.047	5.077	10.844	20.542	27.432	37.845	54.404	65.022	49.608	45.757
		Remetid./TRF	3.993	8.777	2.470	906	760	1.130	1.111	1.767	1.630	1.706	1.939
		Tramitação(*)	36.906	39.345	48.289	70.532	95.363	99.927	128.036	126.382	126.786	106.459	123.657
	Mato Grosso	Distribuídos	10.739	10.071	11.800	25.905	19.132	33.071	33.746	34.639	36.875	48.801	44.621
		Julgados	5.929	5.788	5.878	10.289	11.186	20.737	19.773	21.555	18.092	22.279	21.909
		Remetid./TRF	2.960	5.270	1.869	1.598	1.346	1.890	1.442	3.932	3.843	2.812	4.209
		Tramitação(*)	26.895	31.053	38.197	54.083	55.887	63.301	71.262	71.252	69.414	69.696	73.825
	Minas Gerais	Distribuídos	70.021	56.225	86.164	163.662	289.987	148.348	190.220	199.953	180.731	176.139	164.158
		Julgados	46.024	46.117	40.481	64.527	139.037	166.520	139.515	112.656	96.644	129.869	139.813
		Remetid./TRF	27.777	89.807	21.226	17.586	17.061	30.750	14.541	18.928	17.768	25.274	17.687
		Tramitação(*)	191.555	218.224	262.092	378.020	559.774	514.158	489.260	525.825	560.199	561.105	554.512
	Pará	Distribuídos	20.039	14.228	21.369	38.746	35.575	41.376	42.832	59.193	42.690	53.015	64.292
		Julgados	9.241	9.066	9.631	10.849	17.996	29.967	45.044	45.771	42.468	43.256	45.357
		Remetid./TRF	5.094	8.978	3.272	1.911	1.374	2.236	2.330	2.289	2.572	1.603	2.242
		Tramitação(*)	57.640	63.822	73.303	101.501	119.233	136.552	133.875	149.539	144.889	138.038	143.352

Piauí	Distribuídos	7.462	6.482	11.837	17.002	18.124	22.188	51.744	38.832	23.867	25.512	31.242
	Julgados	4.406	4.234	4.730	7.656	8.966	15.934	20.574	33.684	33.700	23.737	14.086
	Remetid./TRF	2.805	3.968	1.624	1.251	1.121	1.430	659	876	930	970	1.383
	Tramitação(*)	21.615	25.517	32.227	44.938	52.995	57.151	98.625	101.875	80.225	75.911	101.535
Rondônia	Distribuídos	5.775	5.064	6.120	19.951	13.637	25.049	28.227	23.581	22.061	23.057	25.477
	Julgados	1.947	3.117	3.098	11.620	12.626	20.662	17.456	12.403	16.534	15.734	15.534
	Remetid./TRF	869	2.122	1.385	870	1.065	1.001	1.026	1.204	1.374	1.311	1.483
	Tramitação(*)	13.564	15.224	17.738	30.391	32.118	45.783	43.741	48.564	47.776	49.864	51.300
Roraima	Distribuídos	2.316	1.712	7.677	5.731	8.331	8.202	9.506	13.113	9.293	8.799	8.608
	Julgados	799	890	2.239	5.513	7.137	5.605	5.249	12.510	7.460	7.471	10.327
	Remetid./TRF	362	671	84	167	173	272	240	351	365	277	454
	Tramitação(*)	4.102	4.817	11.640	14.320	16.962	14.595	19.696	17.811	17.753	18.558	17.624
Tocantins	Distribuídos	2.404	3.209	4.140	5.833	7.048	7.950	11.904	13.844	13.481	16.893	21.186
	Julgados	1.080	1.650	1.714	3.398	3.863	6.316	8.078	8.503	7.804	10.085	16.204
	Remetid./TRF	251	1.205	498	342	453	327	340	549	374	516	401
	Tramitação(*)	5.269	5.934	6.572	9.531	12.743	14.612	14.771	16.530	17.293	19.210	22.726

Região	Seção Judiciária	Processos	Ano										
			2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1ª	Total	Distribuídos	253.272	203.098	310.402	524.853	697.537	630.378	692.520	719.383	637.623	684.059	684.010
		Julgados	143.206	143.583	138.063	233.319	367.887	608.899	495.960	474.727	464.649	506.360	515.336
		Remetid./TRF	74.944	179.179	59.673	46.395	42.980	66.156	38.950	51.705	53.773	54.918	50.294
		Tramitação(*)	658.337	726.054	884.631	1.225.277	1.618.518	1.579.686	1.639.633	1.746.713	1.766.997	1.759.434	1.815.887
2ª	Rio de Janeiro	Distribuídos	123.463	99.634	123.797	281.508	272.963	282.959	315.299	334.498	245.257	262.715	220.315
		Julgados	75.126	70.708	79.886	151.346	218.059	200.522	272.189	222.883	206.494	208.754	207.713
		Remetid./TRF	38.624	47.620	36.420	50.121	19.346	20.345	22.511	24.506	24.209	30.671	35.165
		Tramitação(*)	304.281	274.976	308.505	477.567	604.607	806.480	785.690	843.708	820.630	839.479	830.295
	Espírito Santo	Distribuídos	14.609	14.647	15.136	48.048	37.591	45.424	29.405	41.148	37.716	39.157	34.680
		Julgados	7.068	6.774	8.918	15.574	30.458	37.206	29.209	23.548	28.269	26.400	27.844
		Remetid./TRF	2.480	3.845	2.420	3.105	2.268	2.622	4.426	4.717	4.449	4.076	4.398
		Tramitação(*)	64.402	71.543	71.986	111.596	119.861	125.515	117.593	125.392	131.871	139.183	141.645
	Total	Distribuídos	138.072	114.281	138.933	329.556	310.554	328.383	344.704	375.646	282.973	301.872	254.995
		Julgados	82.194	77.482	88.804	166.920	248.517	237.728	301.398	246.431	234.763	235.154	235.557
		Remetid./TRF	41.104	51.465	38.840	53.226	21.614	22.967	26.937	29.223	28.658	34.747	39.563
		Tramitação(*)	368.683	346.519	380.491	589.163	724.468	931.995	903.283	969.100	952.501	978.662	971.940
3ª	São Paulo	Distribuídos	340.189	267.109	312.112	509.179	928.617	652.815	440.788	497.138	446.049	450.735	416.525
		Julgados	145.013	131.323	129.830	217.239	629.267	471.728	445.595	501.521	357.555	393.008	456.815
		Remetid./TRF	99.802	97.035	73.230	60.271	70.614	46.613	67.833	67.828	69.965	70.523	81.913
		Tramitação(*)	925.122	993.686	1.147.212	1.404.629	2.241.395	2.640.248	2.397.528	2.027.446	1.913.792	1.890.204	1.830.330
	Mato Grosso do Sul	Distribuídos	14.050	13.777	15.059	26.680	27.446	26.451	25.915	25.839	24.001	31.567	28.352
		Julgados	4.673	5.242	5.380	7.671	10.828	19.458	12.021	16.811	18.954	18.555	17.939
		Remetid./TRF	1.887	2.359	1.988	1.413	1.976	2.827	3.635	2.822	2.867	3.379	3.917
		Tramitação(*)	30.345	32.490	36.812	47.328	57.190	70.348	75.222	77.802	77.858	81.043	84.425
Total	Distribuídos	354.239	280.886	327.171	535.859	956.063	679.266	466.703	522.977	470.050	482.302	444.877	
	Julgados	149.686	136.565	135.210	224.910	640.095	491.186	457.616	518.332	376.509	411.563	474.754	
	Remetid./TRF	101.689	99.394	75.218	61.684	72.590	49.440	71.468	70.650	72.832	73.902	85.830	
	Tramitação(*)	955.467	1.026.176	1.184.024	1.451.957	2.298.585	2.710.596	2.472.750	2.105.248	1.991.650	1.971.247	1.914.755	

4ª	Rio Grande do Sul	Distribuídos	106.474	108.046	185.655	218.664	189.932	221.104	203.125	260.796	230.151	212.558	244.051
		Julgados	59.871	72.552	87.031	162.398	168.060	181.278	164.959	184.123	200.907	218.110	211.834
		Remetid./TRF	29.199	47.395	37.605	32.602	34.786	37.076	29.829	32.862	32.398	28.194	21.789
		Tramitação(*)	219.953	241.730	352.877	446.247	423.990	373.981	348.593	369.722	380.173	364.076	376.209
	Paraná	Distribuídos	84.185	95.736	183.451	173.491	133.798	158.899	130.099	148.233	159.902	177.149	183.145
		Julgados	51.092	49.442	73.306	163.085	141.812	149.411	121.331	120.218	122.011	145.096	167.984
		Remetid./TRF	28.735	28.367	18.070	22.199	27.342	29.433	20.376	17.460	16.824	17.273	13.966
		Tramitação(*)	170.803	211.144	336.071	364.162	295.615	256.152	219.534	228.029	228.966	243.854	248.169
	Santa Catarina	Distribuídos	42.620	53.654	117.932	134.620	106.509	121.631	137.283	145.935	144.597	140.751	142.893
		Julgados	30.334	31.206	65.953	122.995	83.665	106.398	127.196	125.333	127.607	122.247	131.351
		Remetid./TRF	19.205	19.933	17.863	15.897	18.855	16.867	14.071	13.445	13.302	12.513	9.272
		Tramitação(*)	64.001	92.981	156.866	199.330	166.956	157.197	154.483	156.099	160.182	161.159	152.623

Região	Seção Judiciária	Processos	Ano										
			2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
4ª	Total	Distribuídos	233.279	257.436	487.038	526.775	430.239	501.634	470.507	554.964	534.650	530.458	570.089
		Julgados	141.297	153.200	226.290	448.478	393.537	437.087	413.486	429.674	450.525	485.453	511.169
		Remetid./TRF	77.139	95.695	73.538	70.698	80.983	83.376	64.276	63.767	62.524	57.980	45.027
		Tramitação(*)	454.757	545.855	845.814	1.009.739	886.561	787.330	722.610	753.850	769.321	769.089	777.001
5ª	Pernambuco	Distribuídos	24.801	39.455	27.469	59.305	70.351	116.190	61.661	96.411	114.450	84.114	78.880
		Julgados	15.958	16.378	16.209	29.559	53.512	56.181	79.301	88.426	86.095	80.943	93.593
		Remetid./TRF	11.316	12.009	11.011	15.694	9.786	16.792	11.363	11.633	10.564	6.959	6.644
		Tramitação(*)	81.197	88.032	93.733	151.239	171.759	175.343	130.454	139.993	137.516	130.478	118.271
	Alagoas	Distribuídos	9.098	12.268	10.448	21.330	23.844	28.641	40.244	40.730	45.424	45.849	36.734
		Julgados	8.278	6.993	7.124	7.404	20.829	24.038	40.724	35.283	40.653	40.371	56.388
		Remetid./TRF	6.747	4.070	4.324	3.632	2.931	7.964	5.477	5.823	2.871	5.760	3.933
		Tramitação(*)	24.178	28.371	35.548	53.931	62.740	65.962	64.756	66.550	61.008	62.200	61.187
	Ceará	Distribuídos	39.806	57.172	28.722	43.299	73.061	141.374	133.546	66.993	69.486	73.704	75.226
		Julgados	18.557	17.654	19.062	22.980	27.591	74.456	84.806	80.144	78.494	82.463	120.364
		Remetid./TRF	14.633	9.502	10.397	12.287	8.597	7.461	7.799	9.657	11.761	14.869	8.190
		Tramitação(*)	149.183	175.657	177.440	205.493	254.524	309.537	272.990	227.990	198.624	171.169	140.699
Paraíba	Distribuídos	22.221	16.863	18.227	27.690	39.937	41.217	36.268	47.859	49.093	48.103	49.087	
	Julgados	20.249	17.367	11.452	13.739	21.626	26.590	33.642	33.215	38.589	47.714	68.600	
	Remetid./TRF	10.435	14.327	13.135	4.632	3.855	4.869	5.394	4.166	3.857	3.511	3.554	
	Tramitação(*)	76.777	68.670	66.373	85.899	98.819	104.297	98.508	94.543	94.597	88.846	84.724	
Rio Grande do Norte	Distribuídos	14.684	13.583	11.652	21.088	23.806	38.899	34.150	30.039	38.472	42.256	38.344	
	Julgados	9.594	9.899	10.206	13.222	15.622	20.627	27.755	22.667	28.572	37.239	41.245	
	Remetid./TRF	6.836	17.292	6.597	4.668	6.135	6.852	5.382	4.076	3.583	3.279	4.579	
	Tramitação(*)	49.739	49.887	50.819	67.040	71.802	75.612	74.263	68.681	76.859	67.463	52.602	
Sergipe	Distribuídos	8.492	7.053	7.999	18.186	17.932	32.568	17.804	19.702	20.852	22.713	21.955	
	Julgados	4.942	5.697	4.741	4.957	9.133	29.522	21.590	20.745	28.505	26.556	25.802	
	Remetid./TRF	2.221	2.483	2.345	1.599	1.355	2.789	2.076	1.416	2.682	3.142	2.533	
	Tramitação(*)	30.220	31.507	34.220	50.250	59.777	69.342	64.666	60.895	39.085	29.806	27.824	
Total	Distribuídos	119.102	146.394	104.517	190.898	248.931	398.889	323.673	301.734	337.777	316.739	300.226	
	Julgados	77.578	73.988	68.794	91.861	148.313	231.414	287.818	280.480	300.908	315.286	405.992	
	Remetid./TRF	52.188	59.683	47.809	42.512	32.659	46.727	37.491	36.771	35.318	37.520	29.433	
	Tramitação(*)	411.294	442.124	458.133	613.852	719.421	800.093	705.637	658.652	607.689	549.962	485.307	
Total Geral	Distribuídos	1.097.964	1.002.095	1.368.061	2.107.941	2.643.324	2.538.362	2.298.107	2.474.704	2.263.073	2.315.430	2.254.197	
	Julgados	593.961	584.818	657.161	1.165.488	1.798.349	2.006.215	1.966.278	1.949.644	1.827.354	1.953.816	2.142.808	
	Remetid./TRF	347.064	485.416	295.078	274.515	250.826	268.666	239.122	252.116	253.105	259.067	250.147	
	Tramitação(*)	2.848.538	3.086.728	3.753.093	4.889.988	6.247.553	6.809.700	6.443.913	6.233.563	6.088.158	6.028.394	5.964.890	

Fonte :TRFs

Notas: 1- (*) Números referentes ao último dia útil do período.

2- A partir de 2002 estão computados os valores referentes aos Juizados Especiais Federais.

3- Nas linhas "Remetid./TRF" não estão computados os processos remetidos dos Juizados Especiais Federais para as Turmas Recursais

Elaboração: CJF/CG/SEEST

Luiz Antonio Ribeiro da Cruz é juiz federal substituto da Vara Única de Varginha – MG.