

## ENTREVISTA

Prof. Oscar Vilhena Vieira

### DIRETOR DA ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV DIREITO SP)

O CNJ E A CONFIANÇA NO PODER JUDICIÁRIO

**1) Na palestra magna do 16º Encontro Nacional do Poder Judiciário, realizado em novembro de 2022, você discorreu sobre o papel do Poder Judiciário no atual contexto político e social. A partir de uma análise dos antecedentes históricos e jurídicos, identificou os principais problemas e desafios que o Judiciário deve enfrentar nos próximos anos. Como você avalia o papel do Conselho Nacional de Justiça nesse desafio de pensar e melhorar a confiança no Poder Judiciário?**

Numa República, como reiteradamente posto pelo Ministro Celso de Mello, não pode haver esfera de poder isenta de controle. Esse imperativo é que determinou a criação do CNJ pela EC 45, em 2004.

Com o processo de redemocratização, que teve como ponto culminante a promulgação da Constituição de 1988, o Judiciário brasileiro passou a ter um papel proeminente no sistema político institucional brasileiro. Como adotamos uma Constituição não apenas ambiciosa, mas também ubíqua, para adotar a feliz expressão cunhada por Daniel Sarmiento, houve uma hiperconstitucionalização da vida brasileira, nas suas mais diversas esferas. Numa sociedade marcada por fortes desigualdades, acirrado corporativismo e baixa autoridade da lei, enquanto razão prevalente para a determinação de condutas, tanto de indivíduos como de instituições, é natural que tenhamos um elevado número de conflitos que desaguem no Poder Judiciário. Não há conflito de natureza social, político, econômico ou moral que não termine no Poder Judiciário, no Brasil. A própria incapacidade do sistema político de mediar e coordenar esses conflitos e do sistema econômico de gerar bem-estar para a maior parte da população sobrecarrega o judiciário, que não necessariamente está habilitado a oferecer respostas a essas tensões.

Nesse contexto de hiperjudicialização ficou claro, já no final do governo Fernando Henrique Cardoso, que era necessário criar um instrumento para melhor coordenar o sistema de justiça, sem, no entanto, reduzir a autonomia do Judiciário, que é essencial não apenas para a sobrevivência da democracia, mas para a manutenção da própria autoridade do Poder Judiciário e, em última instância, autoridade da lei.

Concordo com minha professora e querida amiga Maria Tereza Sadek de que a criação do CNJ foi um passo muito importante para conhecermos melhor nosso sistema de Justiça. Poucos países no mundo têm informações tão amplas sobre o Judiciário, como o Brasil. Nessas décadas muitos avanços só foram possíveis graças ao trabalho do CNJ. Isso não significa que não haja ainda muito a ser feito.

Três desafios estavam colocados quando o CNJ foi criado, que a meu ver ainda persistem, muito embora avanços importantes tenham ocorrido. O primeiro decorre do fato de o Brasil ser um país profundamente desigual, o que tem um impacto direto na capacidade da maior parte da população em pleitear, em pé de igualdade, os seus direitos. Quando olhamos para os números de litígio no Brasil, podemos facilmente nos deixar iludir com a falsa impressão de que todos litigam. Não é verdade! Há litigantes reiterados (públicos e privados) que se utilizam da justiça e especialmente de sua lentidão para manter condutas contrárias à lei como parte estrutural de suas atividades. O CNJ deve ter um papel central não apenas de ampliar o acesso à Justiça aos mais pobres, como de assegurar que estes tenham paridade de armas. Fundamental, também criar desincentivos para aqueles que usam estrategicamente a Justiça para manter seus privilégios.

O segundo desafio, que ainda persiste (associado ao primeiro), diz respeito a eficiência do sistema de Justiça, não no sentido econômico do termo, que muitas vezes é destacado, mas no sentido de prestação de um serviço público voltado à boa resolução de conflitos, que não foram resolvidos em outros âmbitos. A falta de eficiência da Justiça, leva

a que muitos atores econômicos, políticos e mesmo indivíduos, assumam uma posição oportunista em relação às suas obrigações jurídicas, pois sabem das dificuldades em serem responsabilizados. Há hoje um exército de profissionais que analisam os riscos e as oportunidades de fraudar a lei, sem grandes custos. E isso é, em alguma medida, possível em face das deficiências do judiciário. Sem que a Justiça seja mais rápida e efetiva, continuaremos a incentivar o oportunismo e a violação da lei como prática sistêmica.

O terceiro desafio está ligado à ideia de integridade. A autoridade do judiciário em grande medida decorre da percepção difusa por parte da população e daqueles que operam no sistema de Justiça, de que os membros do corpo judicial agem de maneira imparcial na solução de conflitos que lhe são submetidos. Como as diversas pesquisas sobre o judiciário brasileiro indicam, continuam muito altos os padrões de desconfiança na Justiça em decorrência de uma percepção de que os juízes não são suficientemente imparciais. Certamente o CNJ tem um enorme desafio de enfrentar o corporativismo que muitas vezes desvia o Judiciário de prover a população um serviço de aplicação da lei e da solução de conflitos de maneira consistente e imparcial.

Em síntese, o CNJ promoveu inúmeros avanços, mas há muito caminho pela frente. Minha percepção é de que o CNJ, depois de quase duas décadas de funcionamento, deveria fazer uma avaliação da eficácia de seus instrumentos de ação. As resoluções atingiram seus objetivos? Elas têm sido implementadas? Os resultados têm sido alcançados? A Justiça se tornou mais célere? Os grupos vulneráveis avançaram no exercício do seu direito de acesso à Justiça? De outro lado, no que se refere a questão da fiscalização da integridade dos magistrados, os processos têm levado a uma mudança de percepção da população sobre a imparcialidade do judiciário? Creio que seria importante ao CNJ realizar uma avaliação de seu próprio trabalho, pois muita energia tem sido despendida. Muita coisa tem sido feita. É importante refletir sobre os resultados desse trabalho.

**2) Em sua palestra, você apontou a atuação do Conselho Nacional de Justiça como fator fundamental para melhorar a consistência nas decisões judiciais, que identifica como um dos investimentos necessários para gerar confiança difusa no Poder Judiciário. Considerando as atribuições constitucionais do CNJ e o contexto histórico que envolveu sua criação, em sua opinião, quais ações podem ser tomadas pelo CNJ nesse sentido?**

A questão da falta de consistência das decisões judiciais no Brasil não é uma responsabilidade fundamental do CNJ, como sabemos. Mas ele poderia contribuir para o enfrentamento desse problema que tanto fragiliza nosso estado de direito. Um dos desafios centrais do sistema de justiça é aplicar a lei de forma isonômica a todos os jurisdicionados. Casos iguais não podem ser resolvidos de forma distinta. Isso provoca uma forte erosão na autoridade do direito. Isso não é uma tarefa fácil, ainda mais num sistema de Justiça tão amplo, federal e fragmentado como o nosso. Isso não é fácil numa cultura jurídica que não valoriza a questão do precedente. Embora tenhamos nos inspirado no modelo norte-americano na construção de nosso sistema de Justiça, desde o decreto 848 de 1890, que instituiu a Justiça Federal entre nós, não incorporamos uma dimensão essencial desse modelo, que são os precedentes, em seu sentido forte, ou seja, decisões judiciais que são tomadas não apenas em função de casos concretos, mas que sempre buscam se balizar por decisões anteriores e refinar parâmetros para a aplicação das normas gerais em casos futuros. Nesse sentido, decisões judiciais não podem ser tomadas de maneira ad hoc, de maneira pontual, mas sim devem representar um elo entre as decisões passadas e as futuras. O mais importante é que apresentem os parâmetros legais e jurisprudências a partir do qual estão sendo tomadas e lancem as bases para casos futuros. Penso que o CNJ possa ter um papel importante para incentivar a formação de uma cultura de precedentes, contribuindo para que alcancemos maior consistência por parte do Poder Judiciário.

**3) Em seu artigo “A desigualdade e a subversão do Estado de Direito”, você analisa de forma tenaz como a extrema desigualdade social do Brasil destrói a imparcialidade da lei. Como você avalia o impacto dessa desigualdade na busca pela consistência das decisões judiciais?**

O direito é um instrumento para estabilização de expectativas e para solução de conflitos. Ele confere direitos e determina obrigações. Numa democracia o direito deve tratar a todos com igual respeito e consideração. Porém, em situações de desigualdade profunda e persistente, como a Brasileira, os atores sociais, assim como os institucionais, têm dificuldade em assegurar esse tratamento isonômico determinado pela lei, pois esse tipo de desigualdade difi-

culta a construção de relações de reciprocidade, em que as pessoas (assim como aqueles que operam as instituições) se vejam como efetivamente iguais. Ou seja, a desigualdade profunda e persistente subverte o estado de direito, de forma a que os mais vulneráveis e discriminados não obtenham a devida proteção da lei e os mais poderosos tenham uma maior chance de fugir às suas responsabilidades.

Como os demais instrumentos forjados pelos seres humanos, aqueles que têm maior acesso ou competência, podem extrair do direito maiores benefícios em relação àqueles que têm menos acesso ou capacidade de usar o direito. Dessa maneira é fundamental sensibilizar aqueles que operam as instituições responsáveis pela aplicação da lei dessa distorção quase inevitável, assim como conceber ferramental para reequilibrar as forças entre aqueles que se encontram em disputa. Fazer justiça do ponto de vista processual é garantir que as partes tenham uma possibilidade real de apresentar o seu caso em igualdade de condições. A imparcialidade desejada como resultado de uma sentença judicial somente será obtida quando as partes estiverem numa posição de simetria de forças no processo. Se isso é difícil em qualquer lugar do mundo, é ainda mais difícil em países muito desiguais como o Brasil.

O sistema de justiça não será capaz de corrigir as desigualdades sociais, mas deve se empenhar para que elas sejam minimizadas no âmbito de um processo judicial. Ai não estou certamente falando apenas do Poder Judiciário, mas de todo o sistema de aplicação da lei. Essa é nossa parte nesta grande empreitada de construir uma “sociedade mais livre, justa e solidária”.

#### **4) Seria muito interessante se pudesse nos contar um pouco sobre como foi sua trajetória acadêmica e profissional. Como suas escolhas de pesquisa e estudo impactaram na sua carreira profissional?**

Me formei em direito no ano em que a Constituição foi promulgada: 1988. Como muitos advogados de minha geração minha preocupação central se deu em torno da questão da efetivação das promessas e aspirações inseridas no texto constitucional. Fui então trabalhar na Comissão Teotônio Vilela de Direitos, partindo do pressuposto de que o fim do regime autoritário não coincidiria com o pleno respeito aos direitos humanos dos mais vulneráveis e à universalização do estado de direito. De fato, nosso processo de transição não se deu de maneira completa. A criação de uma democrática competitiva não foi capaz de propiciar a universalização do estado de direito.

No plano acadêmico migrei para o departamento de ciência política da USP, mas meu objeto de preocupação não se alterou. Assim, fiz minha dissertação de mestrado sobre o desempenho do Supremo no processo de transição e depois meu doutorado sobre os mecanismos de defesa que a Constituição de 1988 estabeleceu contra ameaças de erosão democrática, mais precisamente sobre as cláusulas pétreas. Tema que se tornou particularmente relevante nos últimos anos, não apenas no Brasil. Também passei algumas temporadas fora do Brasil me dedicando ao tema do impacto da desigualdade sobre o estado de direito, assim como sobre a efetividade dos direitos fundamentais. Hoje tenho o privilégio de participar de uma comunidade acadêmica (FGV Direito SP) profundamente comprometida com a pesquisa no campo da reforma e do aperfeiçoamento das instituições de aplicação da lei. Neste sentido, durante todos esses anos, tenho focado minha atenção não nas normas jurídicas, em abstrato, mas na forma como as instituições, em decorrência das condicionantes sociais, aplicam essas normas. Ou seja, olho para o fenômeno jurídico sempre dentro de seu contexto político, social e especialmente institucional.

#### **5) Poderia compartilhar com os leitores da Revista quais são os autores e autoras que lhe permite reflexões atualmente? E por quê?**

Essa é uma pergunta muito difícil, pois sou bastante eclético e voraz nas minhas leituras. Além do mais, todas as listas com sugestões de leitura são necessariamente incompletas e arbitrárias. Mas se for inevitável fazer algumas sugestões, aqui seguem dois caminhos. O primeiro se refere a compreender melhor o Brasil. Penso ser muito difícil exercer uma função institucional sem compreender as origens e as idiosincrasias das instituições brasileiras. Raymundo Faoro, Victor Nunes Leal ou Afonso Arinos são algumas das leituras indispensáveis, nesse sentido. Também é fundamental olhar para a forma como a desigualdade distorce nosso estado de direito e nossa democracia. Sugiro aqui a obra de Sueli Carneiro.

No campo mais propriamente jurídico, indicaria o livro “Law and Modern Mind”, de Jerome Frank, que descreve o processo de tomada de decisão por parte de magistrados. Trata-se de um trabalho clássico, que funda o realismo

---

jurídico. Mas saber como funcionamos, como juristas, não significa que devemos nos conformar com isso. Todo o trabalho de engenharia institucional volta-se a superação das deficiências que temos como indivíduos, ou de como empregar esses vícios para a produção de bens públicos, como propôs James Madison, um dos pais do constitucionalismo moderno. Penso que essa seja a missão mais importante de juristas interessados em contribuir com o processo de desenvolvimento de uma sociedade. De que forma podemos reformar as nossas instituições para que elas sejam capazes de entregar os bens públicos para que foram criadas. Por fim, no campo da confiança da justiça, vale a leitura do livro “Judicial reputation: a comparative theory”, de Nuno Garoupa e Tom Ginsburg.