

RECRUTAMENTO E FORMAÇÃO DE MAGISTRADOS: O SISTEMA ITALIANO NO ÂMBITO DOS PRINCÍPIOS INTERNACIONAIS SOBRE O ESTATUTO DOS MAGISTRADOS E DA INDEPENDÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO*

GIACOMO OBERTO

Professor da Universidade de Turim-Itália e magistrado do Tribunal local

1. OS MÉTODOS DE RECRUTAMENTO DE MAGISTRADOS E SEUS PRINCÍPIOS INTERNACIONAIS

A história das instituições jurídicas modernas, no que se refere à seleção e ao recrutamento de magistrados, conheceu e conhece ainda hoje os sistemas os mais díspares¹, que podem ser classificados *grosso modo* em quatro categorias fundamentais que serão enunciadas a seguir. Evidentemente, cada um desses métodos possui vantagens e desvantagens, estreitamente ligadas ao assunto crucial que é a independência do Poder Judiciário em

* Comunicação apresentada à convenção sobre o tema “O sistema judiciário dos países membros da União Européia”, organizada pelo Conselho Superior da Magistratura italiano, no âmbito do programa “Grotius” da União Européia, realizada em Roma, 8 a 12 de maio de 2001. Artigo publicado em francês. Tradução: Maria Beatriz Pontes de Carvalho.

¹ Para um histórico dos sistemas judiciários europeus cf. Meyer, **Espírito, origem e progresso das instituições judiciárias nos principais países da Europa**, *Parte antiga*, Tomo I, La Haye, 1818; *Parte moderna*, Tomo II, Paris, 1819; *Parte moderna*, Tomo V, Amsterdam, 1822. Para um resumo comparativo dos sistemas modernos de recrutamento, nomeação e formação de magistrados nos países filiados à União Internacional dos Magistrados, cf. União Internacional dos Magistrados – Fundação “Justiça no Mundo”, **Tratado de organização judiciária comparada**, I, Zürich-Bruxelles, 1999. Sobre esses assuntos, cf. também Borgna e Cassano, **Il giudice e il principe. Magistratura e potere politico in Italia e in Europa**, Roma, 1997, p. 107 e seguintes; Oberto, Verardi e Viazzi, **Il reclutamento e la formazione professionale dei magistrati in Italia e in Europa**, in Dogliotti, Figone, Oberto *et al.*, **L'esame di uditore giudiziario**, Milano, 1997, p. 41 e seguintes. Para um resumo bem recente dos sistemas judiciários da Europa, cf. a obra editada pelo Conselho Europeu com o título **A Europa judiciária**, Strasbourg, 2000 (o livro contém também – em relação a alguns países – informações sobre o recrutamento e a formação de magistrados). Sobre as particularidades do recrutamento de magistrados italianos cf. Oberto, “Recrutamento, formação e carreira dos magistrados na Itália”, o artigo está disponível desde 29 de junho de 1999 na seguinte página da Internet: <<http://www.geocities.com/CollegePark/Classroom/6218/rbilissi.htm>>; Oberto, “Recrutamento, formação e carreira dos magistrados no sistema

relação aos outros poderes do Estado.

O primeiro tipo de procedimento consiste em recrutar magistrados escolhidos pelo Poder Executivo ou pelo Poder Legislativo: se, por um lado, isto reforça a legitimidade do juiz, por outro existem riscos evidentes de uma grande dependência dos outros poderes, assim como da situação política. A eleição pelo corpo eleitoral é o método que confere aos juízes o mais alto grau de legitimidade, proveniente diretamente do povo. Mas esse sistema obriga o juiz a organizar uma campanha eleitoral humilhante e, às vezes demagógica, com o inevitável apoio financeiro de um partido político que, mais cedo ou mais tarde, poder-lhe-á pedir a retribuição do serviço. Ademais, o juiz pode ser tentado a emitir julgamentos que venham a favorecer seus eleitores.

A cooptação pela própria magistratura teria a vantagem de se poder escolher juízes tecnicamente preparados, mas existe o grande risco de se cair no conservadorismo e na preferência pelos amigos. Finalmente, a designação por uma comissão de juízes e professores de direito (escolhidos de preferência por um órgão independente e representativo dos magistrados), efetuada mediante um concurso público realizado com critérios objetivos e procedimentos transparentes, é o sistema capaz de assegurar a melhor seleção, baseada exclusivamente no mérito e nas aptidões profissionais dos novos magistrados.

Os quatro sistemas que acabamos de enumerar são atualmente conhecidos e praticados no mundo com múltiplas variações. Essa variedade existe também na Europa, onde se conhecem talvez todas as formas imagináveis de seleção de candidatos a juiz, inclusive, por exemplo, a eleição pelo povo, praticada em alguns cantões da Suíça. Diante dessas alternativas, é interessante observar qual a posição dos organismos e instituições internacionais que se preocuparam, ao longo dos últimos 50 anos, com o tema da independência da magistratura². Com efeito, as declarações, as resoluções e

jurídico e constitucional italiano”, na obra coletiva, **Que formação para os magistrados hoje?**, Lisboa, 2000, p. 185-209; o artigo está disponível desde 25 de janeiro de 2000 na seguinte página da Internet: <<http://www.geocities.com/CollegePark/Classroom/6218/portugal/rapport.htm>>; Oberto, “A autonomia da justiça em sua gestão: a experiência italiana”, desde 9 de novembro de 2000, na seguinte página da Internet (texto disponível no formato .pdf): <<http://www.geocities.com/CollegePark/Classroom/6218/download/rapportzurich.pdf>>; Bartole, “Per una valutazione comparatistica dell’ordinamento del potere giudiziario nei paesi dell’Europa continentale”, in **Studium juris**, 1996, p. 531 e seguintes; Caianiello, “Formazione e selezione dei giudici in una ipotesi comparativa”, in **Giur. it.**, 1998, p. 387 e seguintes. Cf. também as obras citadas na nota 45, mais adiante.

² No decorrer da segunda metade do século que acaba de terminar, assistiu-se, a nível internacional, a uma conscientização da importância do Poder Judiciário. Esse movimento se iniciou com a Declaração

os princípios internacionais sobre o assunto parecem querer visar à eliminação de toda e qualquer influência, por parte do Poder Executivo, na nomeação dos juízes, que deveria ser efetuada por um organismo independente e através de uma escolha baseada exclusivamente em critérios objetivos.

Poder-se-á mencionar, a esse propósito, a Recomendação nº R (94) 12 da Comissão de Ministros do Conselho Europeu, dirigida aos países

Universal dos Direitos do Homem, adotada pela Assembléia das Nações Unidas em 1948 que, em seu art. 10, recomenda que “na determinação de seus direitos e obrigações e de qualquer acusação criminal, todos têm o direito de serem julgados por ‘um tribunal independente e imparcial’”. Esse mesmo princípio foi retomado pela Convenção Européia para a salvaguarda dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, assinada em Roma em 1950 (art. 6).

Numerosos congressos e colóquios organizados por associações e organismos internacionais (entre os quais, especialmente, a União Internacional dos Magistrados), se dedicaram a estudar os sistemas existentes, visando a assegurar a independência da magistratura. Diversas declarações solenes a esse respeito encontram-se nos anais de congressos internacionais, conferências, seminários. Os modelos e os princípios normativos começaram a circular em quase toda a Europa e em todo o mundo, de tal forma que hoje se pode falar não só de um direito internacional para a proteção da independência do Poder Judiciário mas também de um direito transnacional sobre essa matéria. Eu ousaria mesmo dizer que pouco importa que todos os textos a esse respeito não sejam impositivos: a experiência prática da vida associativa internacional mostra, por exemplo, que documentos “privados”, como o Estatuto Universal do Juiz elaborado pela União Internacional dos Magistrados, serviram para convencer as autoridades políticas de alguns países a não tomarem medidas que viessem a limitar a independência da magistratura. Pode-se dizer que os documentos internacionais que tratam do problema da independência do Poder Judiciário devem hoje ser lidos e interpretados como fazendo parte de uma estrutura como a de um mosaico, como um quadro complexo que constitui um verdadeiro “*corpus juris* internacional e transnacional” sobre o Estatuto dos Magistrados.

Os resultados mais interessantes desse processo de internacionalização e de transnacionalização das regras sobre a independência da magistratura, oriundas dos princípios sobre a proteção dos direitos humanos, estão consolidados nos seguintes textos:

- Convenção Européia sobre os Direitos do Homem de 1950, já mencionada;
- Convenção Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos de 1966;
- Princípios Fundamentais sobre a Independência da Magistratura elaborados em 1985 pela ONU, e Procedimentos para sua implementação eficaz (1989);
- Estatuto do Juiz na Europa, elaborado e aprovado em 1993 pela Associação Européia dos Magistrados – Grupo Regional da União Internacional dos Magistrados;
- Recomendação n. R (94) 12 da Comissão de Ministros do Conselho Europeu, dirigida aos estados membros, sobre a independência, a eficácia e o papel dos juízes;
- Resolução relativa ao papel do Poder Judiciário num estado de direito, aprovada em Varsóvia em 4 de abril de 1995 pelos ministros participantes da Mesa Redonda dos Ministros da Justiça dos países da Europa Central e Oriental;
- Carta Européia sobre o Estatuto dos Magistrados, aprovada pelo Conselho Europeu em Strasbourg de 8-10 de julho de 1998;
- Estatuto Universal do Juiz, aprovado com unanimidade pelo Conselho Central da União Internacional de Magistrados em sua reunião de Taipei (Taiwan) em 17 de novembro de 1999;
- Resolução do Parlamento Europeu sobre o relatório anual referente aos direitos humanos na União Européia (1998 e 1999) (11350/1999 – C5-0265/1999 – 1999/2001(INI), adotada em 16 de março de

membros, sobre a independência, a eficácia e o papel dos juizes³, segundo a qual “Qualquer decisão referente à carreira profissional dos juizes deveria se basear em critérios objetivos, e a seleção e a carreira dos juizes deveriam se fundamentar no mérito, levando em consideração suas qualificações, sua integridade, sua competência e sua eficiência” (cf. o Princípio I – 2)⁴.

Assim, a Recomendação mostra claramente uma preferência pela eliminação de qualquer influência por parte do Executivo na nomeação dos juizes. Com efeito, a regra geral a esse respeito está explicitamente enunciada na primeira parte do referido Princípio I – 2. c.: “A autoridade competente em matéria de seleção e carreira dos juizes deveria ser independente do

2000 (que “recomenda aos Estados Membros garantir a independência dos juizes e dos tribunais em relação ao Poder Executivo, e agir de tal forma que a nomeação do pessoal desses últimos não seja motivada por razões políticas”);

- Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia, aprovada em Nice em 7 de dezembro de 2000 (que, em seu artigo 47 – *Direito a um recurso efetivo e ao acesso a um tribunal imparcial* – alínea 2, estipula, conforme aliás o art. 6º da Convenção Européia para a Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, que “Toda pessoa tem direito a que sua causa seja ouvida equitativamente, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido pela lei”).

³ Quanto aos outros textos internacionais sobre o assunto, pode-se mencionar o art. 10 dos Princípios Fundamentais sobre a Independência da Magistratura, elaborados em 1985 pela ONU, segundo o qual “As pessoas selecionadas para exercer as funções de magistrado devem ser íntegras e competentes, e provar que possuem formação e qualificações jurídicas suficientes”. O art 9º do Estatuto Universal do Juiz, aprovado pelo Conselho Central da União Internacional dos Magistrados em 1999, estipula também que “O recrutamento e as nomeações do juiz devem se fazer segundo critérios objetivos e transparentes, fundamentados na capacidade profissional”. Uma referência aos “critérios em relação à natureza das funções a serem exercidas” encontra-se também na Exposição de Motivos da Carta Européia sobre o Estatuto dos Juizes, aprovada pelo Conselho Europeu em 1998 (ponto n. 2.1).

⁴ Princípio I – 2. “c.: Qualquer decisão referente à carreira profissional dos juizes deveria se basear em critérios objetivos, e a seleção e a carreira dos juizes deveriam se fundamentar no mérito, levando em consideração suas qualificações, sua integridade, sua competência e sua eficiência. A autoridade competente em matéria de seleção e carreira dos juizes deveria ser independente do governo e do Poder Executivo. Para garantir sua independência, disposições deveriam ser previstas com o objetivo de zelar, por exemplo, para que seus membros sejam designados pelo Poder Judiciário, e que a autoridade decida ela mesma suas próprias regras de procedimento.

Contudo, quando a Constituição, a legislação ou as tradições permitem ao governo interferir na nomeação de juizes, convém garantir que esta não seja influenciada por outros motivos que não aqueles ligados aos critérios objetivos mencionados acima. A título de exemplo, poder-se-ia adotar uma ou várias entre as garantias seguintes:

- i. a existência de um órgão especial, independente, habilitado para determinar instruções a serem seguidas pelo governo; ou
- ii. o direito de um indivíduo de recorrer contra uma decisão junto a uma autoridade independente; ou
- iii. o estabelecimento, pela autoridade habilitada a tomar decisões, de impedimentos contra qualquer influência indevida ou abusiva.”

governo e do Poder Executivo. Para garantir sua independência, disposições deveriam ser previstas com o objetivo de zelar, por exemplo, para que seus membros sejam designados pelo Poder Judiciário, e que a autoridade decida ela mesma suas próprias regras de procedimento”.

Por outro lado, a segunda parte do referido Princípio I – 2. c. foi manifestamente concebida como uma exceção à regra da primeira alínea. Isto é, a Recomendação parece considerar como um caso excepcional o de um país onde a “Constituição, a legislação ou as tradições permitem ao governo interferir na nomeação de juízes”. A esse respeito apresenta-se hoje um problema muito grave nos países da Europa Central e Oriental⁵, onde a “tradição” histórica nem sempre tem fundamentos democráticos, e onde as constituições e legislações criadas após a queda do muro de Berlim – frequentemente sob a influência do *Common Law* – criaram sistemas de nomeação e de controle da carreira dos juízes que não os põem completamente ao abrigo de tentativas de influências por parte do poder político⁶.

2. OS MÉTODOS DE RECRUTAMENTO DE MAGISTRADOS E SUA PRÁTICA: A EUROPA CONTINENTAL E OS SISTEMAS DO *COMMON LAW*

É impossível resumir aqui a diversidade das soluções adotadas em toda a Europa sobre o tema recrutamento de juízes⁷. Basta dizer que o sistema de concurso é seguramente preponderante na Europa Continental do Oeste e do Sul (com algumas exceções notáveis tais como, por exemplo, alguns cantões da Suíça onde os juízes são eleitos pelo povo ou pelo parlamento). Nesse caso, o concurso pode ser aberto a qualquer pessoa licenciada em Direito⁸ (segundo condições fixadas pelas diversas leis), ou ainda a pessoas que poderiam ser qualificadas como “especialistas”, possuindo não só um mestrado em Direito mas também uma especialização ou qualquer forma

⁵ Sobre esse assunto, cf. o capítulo 3.

⁶ É verdade que o referido Princípio I – 2. c., em sua segunda alínea, tenta esboçar alguns expedientes que visam a impor limites ao poder discricionário do executivo (ou do legislativo); é o caso, por exemplo, da criação de “um órgão especial, independente, habilitado para determinar instruções a serem seguidas pelo governo”: mas o que provoca inquietações é justamente a quase total falta de informações detalhadas e confiáveis sobre a prática efetivamente seguida em muitos países do Leste. Tendo visitado quase todos esses países, o autor deste estudo sabe muito bem que frequentemente existe um abismo entre o texto da lei e a prática cotidiana da vida judiciária, entre os discursos oficiais e as conversas privadas.

⁷ Para um resumo comparativo dos sistemas de recrutamento, nomeação e formação dos magistrados, cf. as obras citadas na nota 1 acima.

⁸ Mas existem sistemas em que o mestrado em direito não é exigido: é o caso da França, por exemplo,

de experiência prática.

Aliás, dependendo de cada país, o concurso pode permitir seja a admissão numa escola de formação, seja o acesso direto à carreira da magistratura condicionada a uma formação inicial gerida pelo Conselho Superior da Magistratura. É o caso da Itália, França, Espanha, Grécia, Holanda e Portugal, para citar apenas os exemplos mais conhecidos. A Alemanha, por seu lado, também possui uma escola, que no entanto só atende à formação contínua. O recrutamento e a formação inicial são assegurados por um sistema muito eficaz de *Juristenausbildung*, isto é, de formação (inicial) comum aos futuros magistrados, advogados e tabeliães. Os países que, ao contrário, não possuem uma escola da magistratura, como a Itália (mas também a Áustria, a Bélgica e os países escandinavos), confiam as tarefas de formação inicial e contínua, quer ao órgão que realiza a autogestão do Poder Judiciário (Conselho Superior da Magistratura), quer ao Ministério da Justiça, quer às próprias jurisdições.

Os sistemas do *Common Law* e os dos países nórdicos, por outro lado, caracterizam-se pela falta pura e simples de um concurso de acesso à magistratura, ou de qualquer tipo de concurso propriamente dito: a nomeação para juiz consiste, antes de mais nada, no fim de um percurso de estudos e experiências, de um *cursus honorum* que os candidatos fazem na prática⁹.

É evidente que, no primeiro sistema, o papel determinante na escolha de novos juizes cabe a comissões encarregadas de executar a seleção de candidatos e às escolas de formação inicial, mesmo se o ato formal de nomeação seja assinado pelo Ministro da Justiça ou pelo Chefe de Estado. Em compensação, nos outros sistemas a influência do Poder Executivo é (ou pode ser) muito forte. Assim, tanto nos países anglo-saxões como nos países escandinavos, outros fatores (e especialmente: a tradição histórica, a qualidade dos estudos jurídicos, as condições exigidas para tornar-se

onde “é suficiente um diploma confirmando uma formação de no mínimo quatro anos de estudos após o exame de segundo grau, ou um diploma concedido por um instituto de estudos políticos, ou ser ex-aluno de uma escola normal superior” (sobre as condições para admissão ao concurso de ingresso na Escola Nacional da Magistratura, cf. as informações disponíveis na seguinte página da Internet: <<http://www.enm.justice.fr/Concours/Concours.htm>>

⁹ Mesmo que o anúncio de que “Lord Chancellor (autoridade máxima do Poder Judiciário na Inglaterra – nota da tradutora) está providenciando a criação de uma Comissão de Nomeações Judiciárias” pareça abrir novas perspectivas nessa área (cf. a resposta fornecida recentemente pelo representante do Poder Judiciário inglês no questionário sobre a independência da magistratura na Europa, elaborado pelo Conselho Consultivo de Juizes Europeus).

magistrado, o papel e a posição social e econômica dos juízes, a existência de instrumentos muito eficazes tais como, por exemplo, a ofensa grave ao magistrado) asseguram, por um lado, a qualidade na escolha dos candidatos e, por outro, a manutenção de uma separação muito acentuada entre os poderes e a independência da magistratura.

3. OS MÉTODOS DE RECRUTAMENTO DE MAGISTRADOS E SUA PRÁTICA: OS SISTEMAS DA EUROPA CENTRAL E ORIENTAL

Nos países do antigo bloco comunista, ao contrário, o contexto se apresenta muito complexo e difícil de se apreender. No conjunto, o que se verifica é uma situação ainda muito desequilibrada a favor do poder político *lato sensu* (executivo mas também, com muita frequência, Legislativo). Mesmo sendo verdade que muitas vezes os “colégios de qualificações” intervenham aqui e ali nesse assunto (é o caso, por exemplo, da Federação da Rússia), não é nada clara a maneira como esses órgãos são compostos, nem quais critérios são adotados, nem quais são os poderes efetivos desses colégios para determinar, na prática, em relação ao Executivo, a escolha concreta dos candidatos quando seu número excede o de vagas disponíveis.

O mesmo ocorre com os sistemas onde os “conselhos de juízes” (ou “conselhos judiciários”) têm apenas uma função consultiva (como por exemplo na ex-República Iugoslava da Macedônia, na República Tcheca, ou na Eslováquia), mesmo se, às vezes, os efeitos perversos de um sistema que dá um poder extraordinário ao Executivo (ou ao Legislativo, nos sistemas em que os juízes são eleitos) podem ser atenuados pela intervenção das associações de magistrados (é o caso, por exemplo, da República Tcheca). Por outro lado, a intervenção de um Conselho Superior dotado de poder de decisão (e não apenas de opinião) constitui seguramente uma garantia tranquilizadora (como é o caso da Croácia, Polônia, Romênia e Eslovênia).

Para observar, do ponto de vista mencionado acima, a evolução legislativa nos antigos países comunistas, deve-se considerar que a passagem para regimes democráticos nem sempre implicou a plena aceitação da doutrina de Montesquieu¹⁰ sobre a separação entre os poderes. Infelizmente é preciso constatar que, de uma maneira geral, a influência do Poder Executivo sobre

¹⁰ “Não há ... liberdade se a potência de julgar não for separada da potência legislativa e da executora. Se ela estivesse junto da potência legislativa, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário; pois o juiz seria legislador. Se ela estivesse junto da potência executora, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo de principais,

o Judiciário ainda é muito forte nessa parte da Europa. Deve ficar bem claro desde logo que essa situação não pode ser atribuída unicamente à falta de tradições democráticas em muitos dos países em questão. Com efeito, isso não é verdadeiro para um número considerável de países que desfrutaram da democracia e das liberdades democráticas antes do regime comunista. Aliás, o exemplo de alguns países da Europa meridional (como Espanha, Grécia, Itália, Portugal) prova que a passagem por um período de ditadura pode culminar numa “reação democrática” que provoca a plena concretização dos princípios do Estado de direito e, entre estes, a mais completa independência do Poder Judiciário.

O que eu gostaria agora de ressaltar como um fator mais para negativo é a influência exercida pelos sistemas do *Common Law* nas regiões central e oriental da Europa após a queda do muro de Berlim. Naturalmente, ninguém jamais poderá negar a importância da *American Bar Association** (por intermédio da Iniciativa Legal para a Europa Central e Oriental – CEELI (Central and Eastern European Law Initiative)) ou de outras instituições, como a Fundação Soros: pensemos apenas nos centros de formação que se criaram, nas reuniões e nas conferências que se realizaram, na atividade impressionante que se empreendeu para fornecer aos juízes todo tipo de formação e de informação.

Mas é igualmente inegável que tudo isto teve como conseqüência uma tendência a transplantar instituições jurídicas – e, mais genericamente, um certo tipo de mentalidade – num ambiente legal completamente diferente. Eu ousaria dizer mais claramente, talvez mais brutalmente: nesses sistemas, a escolha para a nomeação dos juízes feita pelo *Lord Chancellor*, ou pelo governo de Sua Majestade a Rainha da Inglaterra, ou pelo governo dos Es-

ou de nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as desavenças entre particulares” (Montesquieu, **Do espírito das leis**, Genebra, 1748, Livro XI, Capítulo VI). Sobre a independência da magistratura e a separação entre os poderes, cf. Mortara, **Istituzioni di ordinamento giudiziario**, Firenze, 1890, p. 11-21; Ammatuna, Calamandrei, Candian *et al.* **Per l’ordine giudiziario**, Milano, 1946; Barak, **Judicial discretion**, trad. em língua italiana sob o título **La discrezionalità del giudice**, Milano, 1995, p. 189-215; Oberto, “As garantias da imparcialidade dos juízes e da independência da justiça”, in **O papel do juiz numa sociedade democrática**, Strasbourg, 1996, p. 15-30; Rodriguez-Arribas, Sgroi, Abravanel, *et al.*, **L’indipendenza della giustizia, oggi. Judicial independence today, Liber amicorum** in onore di Giovanni E. Longo, Milano, 1999 (particularmente, de Abravanel, **Ensaio sobre o “poder do juiz”**, p. 1-22).

* Ordem dos Advogados dos Estados Unidos (nota da tradutora).

tados Unidos, ou pelo Presidente dos Estados Unidos, é um assunto que não desperta a menor preocupação¹¹. O mesmo vale para a falta de uma instituição como o Conselho Superior da Magistratura nos sistemas do *Common Law*. Apesar de tudo, porém, não devemos jamais nos esquecer de que os sistemas anglo-saxões – e, antes disso, a cultura anglo-saxônica – são historicamente baseados num respeito pelo Poder Judiciário profundamente enraizado e secular, a tal ponto que um Conselho Superior poderia ser visto mais como uma ameaça do que como um bastião da independência da magistratura.

Este não é absolutamente o caso da parte meridional da Europa (de que a Itália é um bom exemplo) onde organizações como o Conselho Superior da Magistratura tiveram de ser criados (e devem ser mantidos) a fim de proteger o Poder Judiciário do apetite insaciável das forças políticas. Desse ponto de vista, penso que a situação dos países do Leste é muito mais parecida com a da Europa meridional. É por isto que os esforços formidáveis empreendidos pelo Conselho Europeu após a queda do muro de Berlim, no sentido de estabelecer completamente os princípios do Estado de direito nos países pós-comunistas, devem ser continuados e intensificados. Nesse contexto, deve-se louvar com satisfação a criação de um organismo como o Conselho Consultivo de Juízes Europeus¹². O âmbito no qual esse novo órgão vai funcionar certamente permitirá um intercâmbio mais rico de experiências, e convencerá até os juristas mais reticentes da necessidade da criação, nos sistemas jurídicos e judiciais da Europa (e sobretudo em sua parte central e oriental), de Conselhos Superiores da Magistratura compostos majoritariamente por juízes eleitos por seus pares, e que tenham a competência de estatuir (e não apenas de produzir pareceres) sobre assuntos tais como seleção, formação, carreira, mudanças e sanções referentes a magistrados.

¹¹ Embora os problemas recentemente ocorridos na competição eleitoral entre dois candidatos à Casa Branca, Bush e Gore, mostrem claramente a que ponto pode ser crucial a questão da confiabilidade num sistema judiciário cujos membros são nomeados pelos partidos políticos.

¹² O Conselho Consultivo de Juízes Europeus (CCJE) – criado durante o ano 2000 pelo Conselho Europeu – é o órgão consultivo da Comissão de Ministros do Conselho que visa a elaborar pareceres sobre questões de caráter geral relativas à independência, imparcialidade e competência dos juízes. Para esse fim, o Conselho Consultivo colabora especialmente com a Comissão Européia de Cooperação Jurídica (CDCJ), a Comissão Européia para Problemas Criminais (CDPC) e a Comissão de Especialistas para a Eficácia da Justiça (CJ-EJ), assim como, dependendo do assunto, com outras comissões ou instâncias. O CCJE é composto de juízes provenientes de todos os países filiados ao Conselho Europeu.

4. O RECRUTAMENTO DE MAGISTRADOS NA ITÁLIA: GENERALIDADES

A cultura jurídica dominante na Itália há pelo menos um século considera o concurso a única via de acesso à ordem judiciária, capaz tanto de realizar uma seleção eficaz no plano profissional como de colocar a magistratura ao abrigo de qualquer influência política¹³. Trata-se entretanto de dois objetivos que não foram alcançados na mesma medida. Com efeito, ninguém duvida que a independência esteja assegurada no sentido mais amplo da palavra. Contudo, algumas incertezas permanecem no que se refere à eficácia do método do concurso no aspecto da seleção. É justamente por isso que, a partir de 1997, uma série de reformas (serão vistas em detalhe mais adiante) foi empreendida a fim de garantir uma melhor seleção de novos magistrados, tendo em vista o número cada vez maior de candidatos em relação aos cargos disponíveis nos concursos, e considerando ainda a qualidade medíocre dos estudos universitários na Itália.

O concurso de acesso à magistratura é administrado pelo Conselho Superior da Magistratura (CSM)¹⁴, com a cooperação do Ministério da Justiça. As condições de admissão compreendem o gozo dos direitos civis e políticos, aptidão física e psíquica, boa moralidade e mestrado em direito. A idade dos candidatos deve ser entre 21 e 40 anos, salvo algumas exceções previstas em lei referentes à idade limite de 40 anos. Já que a escolha

¹³ Sobre o sistema de recrutamento de magistrados italianos, cf. as obras citadas anteriormente na nota 1 e mais adiante na nota 45.

¹⁴ O Conselho Nacional da Magistratura é um órgão independente criado pela Constituição Italiana para salvaguardar a independência do Poder Judiciário em relação ao poder político. Convém lembrar que, no sistema italiano assim como em outros sistemas continentais, a expressão “poder judiciário” compreende também os membros do Ministério Público. Juízes e promotores são recrutados da mesma maneira, fazendo parte da mesma corporação e se submetendo ao mesmo estatuto. Em consequência, o CSM representa e administra cerca de 9.000 magistrados e promotores.

Antes da Constituição republicana, o conjunto de atividades que podem ser definidas como “a administração da jurisdição” era atribuído ao ramo executivo, que exercia suas funções quer diretamente quer através dos chefes de jurisdição, que eram diretamente subordinados ao Ministro da Justiça. Para isolar a ordem judiciária de qualquer influência política, a Constituição cortou quase todas as ligações hierárquicas entre a ordem judiciária e os outros poderes do Estado. Assim, o CSM recebeu a tarefa de administrar todas as medidas relativas ao estatuto dos magistrados e suscetíveis de interferir nas garantias de sua independência. Mais exatamente, “o recrutamento, as atribuições, as substituições, as progressões e as disposições disciplinares” (art. 105 da Constituição) foram retirados do Ministério da Justiça e concentrados num órgão que constitui o principal, e talvez o único, ponto de ligação institucional entre a magistratura e o sistema político. Mas é sobretudo a partir da composição do Conselho que se explica o conceito de “autogestão” da magistratura. No momento o CSM é formado por 33 membros, dos quais 3 membros natos (respectivamente o Chefe de Estado na qualidade de seu presidente, o primeiro presidente da Corte de Cassação e o Procurador-Geral junto à mesma), 20 magistrados diretamente eleitos

da carreira judiciária se faz geralmente logo após a conclusão dos estudos universitários, os candidatos ao concurso são quase sempre desprovidos de qualquer experiência profissional. Em todo caso, esta última não poderia ser objeto de nenhuma avaliação, já que não é um requisito preferencial.

Deve-se acrescentar imediatamente que duas leis recentes previram exceções a essa regra. Em primeiro lugar, a Lei nº 303, de 5 de agosto de 1998, regulamentou o art. 106, alínea 3 da Constituição, estabelecendo a possibilidade de professores universitários e advogados serem chamados - “tendo bem merecido” - a integrar a Corte de Cassação. O número máximo desses novos magistrados não pode entretanto exceder a décima parte dos cargos previstos para os ministros da Suprema Corte. É ao CSM que cabe a escolha a partir de listas apresentadas pelo Conselho Universitário Nacional e pela Ordem Nacional dos Advogados.

Em seguida, a reforma bem recente do concurso para acesso à carreira da magistratura, introduzida pela Lei nº 48, de 13 de fevereiro de 2001, estabelece uma nova forma de recrutamento paralelo de advogados, através de um concurso simplificado, no qual duas provas escritas têm “caráter ao mesmo tempo teórico e prático”¹⁵.

por seus colegas e 10 especialistas em assuntos jurídicos nomeados pelo Parlamento.

No início, a reforma do sistema eletivo dos membros “togados” reduziu os cargos reservados aos desembargadores (2 agora, em 20 magistrados eleitos), que na realidade estavam superestimados. Mais tarde, essa reforma contribuiu para ressaltar as diversas correntes do associacionismo judiciário dentro do Conselho. Quanto à designação dos “leigos”, a regra seguida até agora é respeitar as proporções que existem entre os diversos partidos políticos representados no Parlamento, inclusive a oposição. O mandato de cada Conselho é de 4 anos; os membros eleitos não são imediatamente reelegíveis (Art. 104). Para a literatura sobre o CNM, cf. Santosuosso, **Il Consiglio superiore della magistratura**, Milano, 1958; Bartole, **Autonomia e indipendenza dell’ordine giudiziario**, Padova, 1964, p. 4 e seguintes; Guarnieri, **L’indipendenza della magistratura**, Padova, 1981; Bonifacio e Giacobbe, “La magistratura”, in **Commentario della costituzione** sob a direção de G. Branca, Bologna, 1986, p. 76 e seguintes; Pizzorusso, **L’organizzazione della giustizia in Italia**, Torino, 1985, p. 38 e seguintes; G. Zagrebelsky, **Il potere normativo del Consiglio Superiore della Magistratura, La giustizia tra diritto e organizzazione**, Torino, 1987, p. 183; Di Federico, “Lottizzazioni correntizie” e “politicizzazione” del C.S.M.: quali rimedi?, in **Quaderni costituzionali**, 1990, X, n. 2, p. 279 e seguintes; G. Verde, **L’amministrazione della giustizia fra Ministro e Consiglio Superiore**, Padova, 1990; Onida, “La posizione costituzionale del Csm e i rapporti con gli altri poteri”, in **Magistratura, Csm e principi costituzionali**, Bari, p. 17 e seguintes; Devoto, “Governo autonomo della magistratura e responsabilità politiche”, in **Cassazione penale**, 1992, p. 2538 e seguintes; G. Ferri, **Il Consiglio Superiore della Magistratura e il suo Presidente**, Padova, 1995.

¹⁵ Para detalhes sobre esse novo sistema de recrutamento, cf. o capítulo 8; o texto da lei nº 48/2001 está disponível na seguinte página da Internet: <<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/elelenum.htm>>

Segundo a tradição da função pública, o concurso manteve sua característica propriamente generalista, sendo teoricamente projetado para selecionar candidatos aptos a preencher funções as mais diversas. As provas escritas ocorrem diante de uma comissão composta de magistrados e professores nomeados pelo CSM, e consistem em escrever, em três dias diferentes, três redações sobre assuntos determinados pela comissão, respectivamente nas áreas do direito civil, do direito penal e do direito administrativo. As provas orais também exigem conhecimentos que, por abrangerem praticamente todas as áreas do saber jurídico, não podem ser muito profundos.

Mas, antes de entrar nos detalhes, deve-se tentar explicar quais foram os problemas mais graves que ocorreram na prática desse tipo de concurso.

5. O RECRUTAMENTO DE MAGISTRADOS NA ITÁLIA: A REFORMA DOS CONCURSOS E AS ESCOLAS DE ESPECIALIZAÇÃO PARA JURISTAS

De uns vinte anos para cá, a quantidade de candidatos às vagas oferecidas pelos concursos para acesso à carreira da magistratura aumentou progressivamente, o que criou dificuldades muito grandes para a administração do recrutamento. Com efeito, no período compreendido entre o início dos anos 80 e o fim dos anos 90, o número de candidatos passou de 5.000 para 10.000/15.000 até atingir o número recorde de 25.535 em 1998. Os que se apresentaram para as provas escritas passaram, no mesmo prazo, de 1.000 para cerca de 6.000; desses, os que terminaram as três provas escritas eram mais de 2.000 (2.303 no concurso de julho de 1995 e 2.414 no de junho de 1997). Os cargos disponíveis variaram, no mesmo período, entre um mínimo de 92 e um máximo de 300. O número de pessoas admitidas nas provas orais era sempre mais ou menos igual ao das vagas.

Com o objetivo de enfrentar essa situação, inovações importantes foram estabelecidas pelo Decreto legislativo nº 398, de 17 de novembro de 1997, definindo mudanças na disciplina dos concursos e criando escolas de especialização para juristas. Para reduzir o número excessivo de candidatos, mas também para preencher as terríveis lacunas do ensino jurídico nas faculdades de direito da Itália, o decreto estabelece que os candidatos só serão admitidos ao concurso após terem obtido o diploma de uma das escolas de especialização previstas no referido decreto. Na prática, esse sistema só poderá entrar em funcionamento a partir de 2004: será portanto apenas para os estudantes inscritos no primeiro ano da faculdade em 1998

(que farão seu mestrado em 2002) que o diploma de uma dessas escolas será condição *sine qua non* para admissão ao concurso.

As escolas de especialização para juristas¹⁶ serão criadas localmente, junto a várias universidades; o corpo docente é composto principalmente de professores, embora a lei preveja também a presença de magistrados, advogados e tabeliães: o objetivo da lei é justamente o de fornecer aos novos alunos – munidos de um mestrado e selecionados através de um concurso de entrada nas escolas – uma formação tanto teórica quanto prática. Esse objetivo, entretanto, corre o risco de não ser atingido devido à excessiva importância atribuída às mesmas estruturas (isto é, as universidades) que já provaram ser grandes fracassos na formação dos estudantes. Os futuros candidatos a cargos na magistratura serão pois obrigados – uma vez obtido seu mestrado em direito – a se inscreverem em uma dessas escolas para se submeterem a um exame de entrada antes de poderem se matricular. O período de escolaridade, que a lei de 1997 fixou em dois anos, foi reduzido para um ano pela Lei nº 48, de 13 de fevereiro de 2001: essa redução justifica-se pela reforma dos estudos universitários, que elevará de quatro para cinco anos a duração do percurso necessário à obtenção do mestrado em direito¹⁷.

Ao fim desse período, caracterizado por exames intermediários, haverá uma prova final para verificar se o candidato terá direito a obter seu diploma de especialização. Como acabamos de dizer, para os licenciados em direito que se inscreveram na faculdade a partir de 1998/1999, esse diploma irá se constituir numa condição imperativa para inscrição no concurso de acesso à

¹⁶ Sobre esse assunto, cf. Varano, “Verso le scuole di specializzazione per le professioni legali”, in **Foro it.**, 1995, V, p. 68 e seguintes; Consolo e Mariconda, “Quali nuovi esami per avvocati e magistrati?”, in **Corriere giuridico**, 1997, p. 1245 e seguintes; Padoa Schioppa, “Prospettive per le scuole forensi”, in **Documenti giustizia**, 1997, p. 2487 e seguintes; Consiglio Superiore della Magistratura, “Parere del C.S.M. sullo schema di decreto legislativo concernente ‘modifica alla disciplina del concorso per uditore giudiziario e scuola di specializzazione per le professioni legali’”, in **Giur. it.**, 1998, p. 624 e seguintes; Padoa Schioppa, “Quell’inevitabile scelta di equiparare la frequenza all’abilitazione professionale”, in **Guida al diritto**, 2000, n. 6, p. 57 e seguintes; Padoa Schioppa, “Scuole di specializzazione: dimezzata la durata”, in **Guida al diritto**, 2001, n. 11, p. 127 e seguintes. Sobre o papel das universidades na formação dos magistrados, cf. Serio, “Note su ‘L’università e la formazione dei giudici’”, in **Riv. dir. civ.**, 2000, p. 631-638.

¹⁷ Cf. o decreto nº 509 do Ministro da Universidade e da Pesquisa Científica e Tecnológica, de 3 de novembro de 1999, publicado na **Gazzetta Ufficiale** de 4 de janeiro de 2000, n. 2. Evidentemente, essa redução para 1 ano só valerá para os alunos que terão obtido seu mestrado em direito após 5 anos de estudos. Sobre esse assunto, cf. Mariani Marini, “Par condicio alle scuole forensi nei nuovi ordinamenti universitari”, in **Guida al diritto**, 2001, n. 7, p. 11 e seguintes.

magistratura. Considera-se também tornar o diploma obrigatório para todos os que quiserem exercer a profissão de advogado e de tabelião, mas essa proposta no momento ainda não foi confirmada¹⁸.

6. O RECRUTAMENTO DE MAGISTRADOS NA ITÁLIA: A REFORMA DOS CONCURSOS E A PRÉ-SELEÇÃO INFORMATIZADA

Como conseqüência do aumento impressionante do número de candidatos ao concurso para a magistratura e da previsão de um período bastante longo de gestação até o início do funcionamento das escolas de especialização de juristas, o Decreto legislativo nº 398, de 17 de novembro de 1997, criou um sistema provisório destinado a resolver esses problemas até a efetivação do sistema de “formação preliminar” nas referidas escolas. Esse mecanismo consistiu em submeter os candidatos a uma prova de seleção preliminar informatizada.

Essa “pré-seleção informatizada” era uma prova na qual o candidato dispunha de 80 minutos para responder a 60 perguntas referentes a direito civil, direito penal e direito administrativo, marcando uma entre quatro respostas para cada questão. A correção seria feita automaticamente pelo computador.

A fim de organizar esse trabalho, o Ministro da Justiça, através de seu Decreto nº 228, de 1º de junho de 1998, organizou uma comissão cuja tarefa era a de criar e constantemente atualizar um arquivo informatizado de perguntas e respostas; a lei determinava que o número de perguntas não podia ser inferior a 5.000 para cada uma das três áreas mencionadas. As perguntas deveriam tratar diretamente do texto das leis e não da sua interpretação. Os candidatos deviam se apresentar – divididos em grupos de 100-150 pessoas – de acordo com um calendário fixado pelo Ministério. Cada candidato recebia uma lista de 60 perguntas produzidas aleatoriamente pelo computador. A cada resposta correta era atribuído um certo número de pontos, correspondentes à dificuldade da pergunta: a nota podia variar de -0,3 a +5 (errada, omitida ou correta) segundo o grau de dificuldade das perguntas, que eram classificadas em “fáceis”, “medianas” ou “difíceis”: o primeiro grupo deveria ser 30% da totalidade das questões, o segundo 50% e o terceiro 20%. A correção informatizada era realizada no mesmo dia

¹⁸ Sobre esses assuntos, cf. Padoa Schioppa, **Scuole di specializzazione: dimezzata la durata**, obra citada.

para todos os candidatos, e produzia-se uma lista de classificação segundo os pontos obtidos. A lei estipulava que seriam admitidos às provas escritas aqueles que tivessem a melhor pontuação, com um limite: o número de candidatos não poderia ultrapassar cinco vezes o número de vagas disponíveis (por exemplo, se houvesse 200 vagas a serem preenchidas pelo concurso, o número de pessoas admitidas para as provas escritas não poderia ser mais do que 1.000).

7. O RECRUTAMENTO DE MAGISTRADOS NA ITÁLIA: O FRACASSO DO SISTEMA DE PRÉ-SELEÇÃO INFORMATIZADA

O sistema complexo e oneroso de pré-seleção informatizada que acabamos de descrever logo revelou-se um fracasso de proporções espantosas.

O primeiro concurso submetido a esse novo procedimento foi aberto por decreto do Ministro da Justiça, em 9 de dezembro de 1998, para 350 vagas. O número de candidatos que se apresentou à prova preliminar foi impressionante: 25.535. A primeira tentativa de pré-seleção informatizada desenvolveu-se portanto num total de 160 sessões entre 3 de maio e 19 de julho de 1999. Cada sessão cuidou de um grupo diferente de candidatos. 12.964 candidatos se apresentaram efetivamente à prova da pré-seleção informatizada, dos quais 3.024 passaram. As provas escritas se realizaram durante o mês de fevereiro de 2000. 2.596 candidatos terminaram as três provas escritas, e os resultados foram publicados em 21 de dezembro de 2000. 381 candidatos se submeteram às provas orais, que começaram em 5 de fevereiro de 2001 e que certamente vão durar ainda mais um mês.

Pode-se então constatar facilmente que os números que acabamos de apresentar são muito próximos – e até mais altos – daqueles referentes aos “antigos” concursos, não precedidos da seleção informatizada. Na realidade, muitos candidatos que haviam sido excluídos por terem errado uma só resposta recorreram à justiça administrativa queixando-se, entre outras reclamações, de que a pré-seleção informatizada não correspondeu aos critérios fixados pela lei em relação à prova definitiva. Com efeito (contrariamente ao que ocorre na prova final), nenhum número mínimo de pontos foi previsto na pré-seleção, já que o decreto ministerial só estabelecia um número máximo de candidatos que poderia ser aprovado para se apresentar às provas escritas¹⁹. Além do mais, a primeira pré-seleção limitou-se a questões apenas de direito civil relativas às áreas específicas dos tabeliães. O motivo é que, na época da prova, o único arquivo pronto era o que se referia à pré-sele-

ção informatizada para acesso ao tabelionato²⁰. Na realidade, no momento em que a pré-seleção foi organizada, os arquivos de perguntas referentes a direito penal e direito administrativo ainda não estavam terminados, e o arquivo de direito civil ainda não tinha sido enriquecido com as perguntas sobre matérias outras (por exemplo, responsabilidade pelo fato delituoso) que não as de interesse para as atividades dos tabeliães. Os tribunais regionais administrativos e o Conselho de Estado, surpreendidos por liminares de cerca de 700 candidatos excluídos²¹, quase sempre suspenderam as decisões negativas da comissão admitindo-os assim²² às provas escritas²³.

Se a tudo isso acrescentarmos que a pré-seleção informatizada decretada em 9 de dezembro de 1998 durou, só ela, vários meses, e que esse mesmo concurso ainda está longe de estar concluído, podemos dizer verdadeiramente que acabamos de assistir a uma formidável demonstração da impotência do sistema de recrutamento de magistrados²⁴.

Enquanto isso, o problema dos cargos vagos nas jurisdições só fez se agravar, devido aos vazios que cada vez mais se formaram nos quadros do Poder Judiciário italiano como conseqüência, principalmente, da preocupação com o valor das aposentadorias, que faz com que muitos colegas deixem seus cargos antes do tempo. Aliás, há alguns meses estimou-se em 870 o número de cargos vagos nas jurisdições, num efetivo de 9.109 magistrados²⁵.

Face a essa situação, cuja gravidade aumentava dia após dia, várias propostas foram apresentadas durante 1999 e 2000. É preciso dizer que a

¹⁹ Cf. o capítulo 6 acima.

²⁰ Sobre esses assuntos, cf. Cerroni, Nardecchia, Roia, Verardi, “Il reclutamento dei magistrati: che fare?”, relatório apresentado em 12 de janeiro de 2000 à Associação Nacional dos Magistrados Italianos (texto datilografado), p. 6 e seguintes.

²¹ A maioria havia errado uma só resposta.

²² Mais exatamente, esses candidatos erraram uma só resposta, pois a comissão só havia aprovado os que não haviam cometido nenhum erro.

²³ Sobre o assunto, cf. Giunta, “Dopo i dubbi sollevati dal Consiglio di stato continua l’incertezza sulla preselezione”, in **Guida al diritto**, 1999, n. 49, p. 110; Mazzacapo, “Scongiurato il rischio di invalidare la procedura di verifica dei candidati”, in **Guida al diritto**, 2000, n. 2, p. 96; Tarasco, “Quiz in magistratura e nomofilachia del consiglio di stato”, in **Corriere giuridico**, 2000, p. 233 e seguintes.

²⁴ Esse primeiro fracasso foi seguido por um segundo concurso, aberto pelo decreto ministerial de 17 de outubro de 2000 para o preenchimento de 360 vagas. O calendário para as provas de pré-seleção informatizada foi publicado em 16 de fevereiro de 2001: a prova se realizou entre 20 de março e 13 de abril de 2001, em 4 centros de concursos situados respectivamente em Bari, Bologna, Catania e Roma (para informações a esse respeito, cf. a seguinte página da Internet: <http://www.giustizia.it/concorsi/concmag.htm>).

²⁵ Cf. Cerroni, Nardecchia, Roia, Verardi, obra citada, p. 3 e seguintes.

magistratura italiana sempre foi, a bem da verdade, contrária a qualquer forma de recrutamento extraordinário, pois isso acarretaria inevitavelmente uma queda no nível de profissionalismo dos juízes e dos promotores²⁶.

Entre as idéias em discussão, a primeira consistia, por exemplo, em abrir um novo concurso simplesmente eliminando a pré-seleção, pelo menos até a decisão definitiva dos juízes administrativos sobre esse sistema. Outra proposta era a de descentralização dos concursos nas Cortes de Apelação. Entretanto, a fim de evitar as inevitáveis disparidades de tratamento (do tipo das que caracterizam hoje o exame de admissão na Ordem dos Advogados), deveria haver um exame único em nível nacional, descentralizado em alguns tribunais de apelação, sob o controle de uma única comissão dividida em várias subcomissões²⁷. Outras propostas visavam a um aumento de 1.000 no número total de magistrados a serem recrutados por intermédio de um concurso extraordinário²⁸.

8. O RECRUTAMENTO DE MAGISTRADOS NA ITÁLIA: AS INOVAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI Nº 48, DE 13 DE FEVEREIRO DE 2001

As diferentes propostas que acabamos de apresentar culminaram na Lei nº 48, de 13 de fevereiro de 2001, que reuniu muitas das sugestões que haviam sido debatidas durante os dois anos anteriores.

Em primeiro lugar, a lei abandona a prova de pré-seleção informatizada²⁹. Em seguida, ela introduz inovações importantes na maneira como as provas escritas e orais devem se realizar³⁰, diante de uma comissão cujo número de membros foi consideravelmente aumentado (de 25 para 32). As provas escritas poderão se realizar ao mesmo tempo em vários lugares diferentes. Neste caso, a comissão permanecerá em sua sede principal em Roma durante a realização das provas escritas, enquanto que, nos demais centros de concursos, o controle da realização das provas será efetuado por “comissões de vigilância” nomeadas pelo CSM e compostas de 5 magistrados assistidos

²⁶ Cf. Cerroni, Nardecchia, Roia, Verardi, obra citada, p. 2.

²⁷ Sobre esses assuntos, cf. Cerroni, Nardecchia, Roia, Verardi, obra citada, p. 11 e seguintes; para um histórico sobre a questão, cf. também Carricato, “La difficile semplificazione dei concorsi per uditore giudiziario e per notaio”, in *Studium juris*, 2000, p. 126-130; Mariconda, “Magistratura: molti dubbi sul sistema d’accesso”, in *Corriere giuridico*, 2000, p. 1405-1409.

²⁸ Cf. Cerroni, Nardecchia, Roia, Verardi, obra citada, p. 5 e seguintes; cf. também o artigo “Gli avvocati in magistratura”, publicado em *Il Sole-24 Ore* de 7 de março de 2000, n. 65, p. 27.

²⁹ Mesmo se ela puder ainda ser utilizada, provisoriamente, nos próximos concursos extraordinários (cf. adiante, no mesmo parágrafo).

por membros do quadro da administração da justiça. A comissão poderá se dividir em duas subcomissões que poderão se articular, para a correção das provas escritas, em três “formações colegiais” (uma para cada matéria das provas escritas) compostas cada uma de no mínimo três membros.

Outra inovação importante consiste na possibilidade, para a correção das provas escritas, de a comissão poder recorrer a corretores externos. A lei estipula que, quando o número total de candidatos exceder 500, o CSM poderá estabelecer uma lista de corretores externos escolhidos entre magistrados, professores universitários e advogados, a quem serão enviadas cópias das provas para correção. Assim, cada redação a ser corrigida por corretores externos terá duas cópias enviadas a dois corretores diferentes, escolhidos por sorteio. Cada corretor não poderá receber mais do que 50 redações, e deverá devolvê-las corrigidas no prazo de 30 dias. Para cada redação corrigida, uma nota (no máximo 20 em 20) e uma avaliação sintética deverão ser apresentadas. Se os dois corretores tiverem atribuído³¹ os mesmos pontos à mesma redação, a comissão confirmará o resultado. O mesmo ocorrerá quando as duas avaliações forem positivas (pelo menos 12 em 20) e que a diferença entre as duas não seja maior do que 3 pontos, ou então que as duas sejam negativas: a nota final (positiva ou negativa) será a média dos pontos atribuídos pelos dois corretores externos. Finalmente, em todas as outras hipóteses (quando uma das notas for negativa ou a diferença entre duas notas positivas for maior do que 3 pontos), a própria comissão avaliará as redações.

A lei disciplina de maneira muito detalhada os prazos e os métodos dos trabalhos da comissão, que poderá ser dividida em duas subcomissões: cada uma deverá examinar as redações de pelo menos 320 candidatos por mês (isto é, pelo menos 960 provas a serem corrigidas), assim como aplicar exames orais a pelo menos 80 candidatos.

Outra inovação notável consiste na abertura de concursos especiais destinados a advogados com idade abaixo de 45 anos, que tenham no mínimo 5 anos de efetivo exercício de atividades como advogados ou como juízes honorários. Entretanto, os cargos disponíveis através desse tipo de concurso não poderão exceder a décima parte do número total de efetivos da magistra-

³⁰ Sobre o que falaremos no capítulo 9, adiante. Para um primeiro comentário sobre as inovações introduzidas pela lei nº 48, de 13 de fevereiro de 2001, cf. Tricomi, “Prove scritte presso le sedi decentrate”, in **Guida al diritto**, 2001, n. 11, p. 117-120.

³¹ Evidentemente, um corretor não sabe quem é o outro, além do que as redações são anônimas e são a eles atribuídas por sorteio.

tura. Esses concursos especiais ocorrerão ao mesmo tempo que os concursos ordinários, mas para um número de vagas que não poderá exceder a décima parte do número total de vagas disponíveis através do concurso ordinário. As provas escritas desse concurso reservado para advogados consistirão em escrever, em três dias diferentes, três redações sobre assuntos definidos pela comissão nas áreas, respectivamente:

- a) do direito civil e do processo civil;
- b) do direito penal e do processo penal;
- c) do direito administrativo.

As provas de a) e b) deverão ter um “caráter tanto teórico quanto prático”. Os exames orais serão os mesmos que os fixados para o concurso “ordinário”³². Os advogados assim tornados magistrados deverão seguir um período de formação inicial de um ano, cujas modalidades serão determinadas pelos Conselhos Judiciários³³ levando em conta sua experiência profissional anterior. Entretanto, é preciso considerar o fato de que esses concursos só poderão ser abertos quando as escolas de especialização de juristas estiverem em funcionamento³⁴.

A reforma determinada pela Lei nº 48, de 13 de fevereiro de 2001, também organizou um regime de transição bastante complexo.

Está previsto que três concursos extraordinários serão abertos imediatamente, através de um só edital, para cobrir todos os cargos atualmente vagos (mais de 1.000). As provas escritas tratarão apenas de duas das três matérias

³² Cf. o capítulo 9, a seguir. Para um primeiro comentário sobre esse tipo de recrutamento paralelo dos advogados, cf. Graziano, “Tirocinio di un solo anno per gli avvocati-uditori”, in **Guida al diritto**, 2001, n. 11, p. 121-124.

³³ Os Conselhos Judiciários italianos são órgãos consultivos locais, constituídos junto a cada tribunal de apelação. São compostos pelo primeiro presidente do tribunal, pelo procurador-geral e por 8 membros (dos quais 3 suplentes) eleitos pelos magistrados, de dois em dois anos, entre os magistrados do tribunal de recurso ou de cassação, sem distinção entre corte ou promotoria. As principais funções do Conselho Judiciário consistem na avaliação dos magistrados por ocasião das nomeações para o grau de magistrado de tribunal de recurso e de cassação; e no estabelecimento, a cada dois anos, do quadro de composição das jurisdições (lotação dos magistrados nos diversos cargos de cada jurisdição, formação dos colegiados, critérios de distribuição das causas). O Conselho Judiciário se ocupa também com a formação descentralizada dos auditores. Há muito tempo discute-se a necessidade de reformar os Conselhos Judiciários: seu papel deveria ser reforçado para se tornarem órgãos descentralizados do CSM, absorvendo algumas competências que são hoje atribuições dos chefes de jurisdição. Essa proposta está incluída no Relatório Anual sobre a Situação da Justiça, do CSM, apresentado em 27 de maio de 1992 (p. 92; cf. também a **delibera consiliare** de 20 de outubro de 1999 intitulada “Risoluzione sul decentramento e sui Consigli giudiziari”, in **Foro it.**, 2000, V, p. 131-136).

³⁴ Portanto, não antes de 2002 (cf. o capítulo 5, acima). É preciso ainda acrescentar que esse tipo de recrutamento, que alguém qualificou de “paralelo e simplificado”, foi criado pelo Legislador contra a

(civil, penal e administrativo) definidas para os concursos “ordinários”, sorteadas imediatamente antes do início da prova. Os efeitos “perversos” desse dispositivo serão atenuados apenas parcialmente pela determinação de que a comissão deverá concentrar uma atenção especial na terceira matéria (a que será excluída no sorteio) por ocasião das provas orais. Ainda no que se refere às disposições transitórias, o art. 22, alínea 3, da Lei nº 48, de 13 de fevereiro de 2001, estipula que o sistema de pré-seleção informatizada poderá sobreviver se a nova organização do concurso (e especialmente o sistema de corretores externos) não ocorrer no prazo desejado. Os três concursos extraordinários, portanto, poderão ser precedidos pela seleção informatizada³⁵.

Finalmente, o art 1º da Lei nº 48, de 13 de fevereiro de 2001, aumenta em 1.000 cargos o efetivo da magistratura italiana, que se elevará assim para 10.109 magistrados. Os artigos 4º a 8º da mesma lei introduzem a inovação dos “magistrados de distrito”, lotados não só nas jurisdições, mas também nas instâncias das cortes de apelação. Nesses casos, serão chamados a substituir temporariamente os colegas ausentes por motivos de doença, maternidade, troca de posto (até que o posto seja ocupado por outro magistrado que o tenha solicitado), ou quando um magistrado tem suas funções suspensas devido a um processo disciplinar, ou ainda quando um magistrado é chamado a integrar uma comissão de concurso de acesso à magistratura³⁶.

9. O RECRUTAMENTO DE MAGISTRADOS NA ITÁLIA: AS NOVAS DISCIPLINAS DAS PROVAS ESCRITAS E ORAIS SEGUNDO A LEI Nº 48, DE 13 DE FEVEREIRO DE 2001

As provas escritas se desenvolvem – como já observamos – diante de uma comissão de magistrados e professores (32 no total, segundo a Lei nº 48, de 13 de fevereiro de 2001) escolhidos pelo CSM, composta por um magistrado da Corte de Cassação, que é seu presidente, por outros 23 ma-

opinião da Associação dos Magistrados Italianos: cf. as resoluções da Associação de 22 de março de 1999, de 4 de março e 25 de outubro de 2000, assim como as conclusões do XXV Congresso Nacional da Associação em 2 de abril de 2000; ver também Negri, “Secco *no* del magistrati sulle toghe agli avvocati”, in **Il Sole-24 ore**, de 17 de março de 2000, n. 75, p. 27.

³⁵Cf. Graziano, “Accesso morbido al reclutamento straordinario”, in **Guida al diritto**, 2001, n. 11, p. 125-126.

³⁶Sobre essas inovações, cf. Tricomi, “Mille giudice in più per ridurre i tempi dei processi”, in **Guida al diritto**, 2001, n. 11, p. 109-113; Tricomi, “Flessibilità delle aule con i “distrettuali”, in **Guida al diritto**, 2001, n. 11, p. 114; Cicala, “Quel ‘togato ragazzino’ nel ruolo di supplente”, in **Guida al diritto**, 2001, n. 11, p. 115.

gistrados (dos quais um deve ter atingido o grau de magistrado de Cassação, mesmo não estando no exercício de suas funções³⁷, e os demais, o grau de magistrados da Corte de Apelação) e por 8 professores universitários. A comissão pode se dividir em duas subcomissões contanto que pelo menos 9 de seus membros (dos quais pelo menos 1 professor) estejam presentes. Para a correção das provas escritas, cada subcomissão poderá se articular em 3 “formações colegiais” (uma para cada uma das três matérias das provas escritas) compostas de pelo menos 3 membros.

As provas escritas consistem em escrever, em três dias diferentes, três redações sobre temas definidos pela comissão, respectivamente nas áreas de direito civil, direito penal e direito administrativo. Os candidatos que obtiverem uma nota de pelo menos 12 pontos em 20 em cada uma das três redações se classificam para as provas orais. Nestas, devem responder a uma pergunta sobre cada um dos seguintes temas:

- a) direito civil e fundamentos do direito romano;
- b) processo civil;
- c) direito penal;
- d) processo penal;
- e) direito administrativo, constitucional e tributário;
- f) direito do trabalho e social;
- g) direito comunitário;
- h) direito internacional (público e privado) e elementos de informática jurídica;
- i) uma língua estrangeira, escolhida pelo candidato entre as línguas oficiais da União Européia³⁸.

Os candidatos admitidos ao concurso serão classificados³⁹ quando tiverem obtido no mínimo 6 pontos em 10 em cada uma das matérias da prova oral (à exceção da língua estrangeira) e no mínimo 98 pontos resultantes da soma dos pontos da prova oral aos da prova escrita (à exceção da língua estrangeira, que será considerada apenas na classificação final).

³⁷ Sobre a particularidade da carreira dos magistrados italianos caracterizada pela dissociação entre o grau e a função, cf. Bruti Liberati, “O papel do Conselho Superior da Magistratura como garantia da independência da magistratura e da organização das jurisdições” (texto enviado por seu autor em versão numerada); Oberto, **A autonomia da justiça em sua gestão: a experiência italiana**, obra citada.

³⁸ Trata-se aqui de mais uma inovação introduzida pela Lei nº 48, de 13 de fevereiro de 2001, que determina que, na inscrição, cada candidato indique sobre qual língua estrangeira deseja ser interrogado.

³⁹ Evidentemente, o fato de ser ou não ser efetivamente aprovado depende da classificação, quando o número de candidatos classificados excede o número de vagas para as quais o concurso foi aberto.

10. A FORMAÇÃO DE MAGISTRADOS E SEUS PRINCÍPIOS INTERNACIONAIS

O tema da formação de magistrados está estreitamente ligado ao da independência e da eficácia do Poder Judiciário. A competência é uma condição *sine qua non* se se quiser que o juiz possa cumprir as tarefas que a sociedade civil lhe confere. “De um magistrado ignorante” – dizia La Fontaine⁴⁰ – “é a toga que se cumprimenta”. Se quisermos pois que a toga vista um magistrado respeitado por seus jurisdicionados e completamente livre em seus julgamentos, é preciso que ele tenha um bom conhecimento das matérias que irá tratar. Um magistrado bem formado é um magistrado mais independente.

Vários países se conscientizaram desse fato, e mesmo os organismos internacionais, nos últimos anos, por ele se interessaram. É o motivo pelo qual a formação do magistrado constitui cada vez mais o objeto da atenção dos documentos internacionais que falam do estatuto e da independência dos juízes.

Assim, o art. 10 dos Princípios Fundamentais sobre a Independência da Magistratura elaborados pela ONU em 1985 estipula que “As pessoas selecionadas para exercerem as funções de magistrado devem ser íntegras e competentes, e provar que possuem formação e qualificações jurídicas suficientes”. A Carta Européia sobre o Estatuto dos Juízes, aprovada pelo Conselho Europeu em 1998, estabelece que “O estatuto garante, através da formação apropriada a cargo do Estado, a preparação dos candidatos selecionados para o exercício efetivo dessas funções”; uma instância “independente do poder Executivo e do poder Legislativo, na qual tenham assento juízes dos quais pelo menos a metade tenham sido eleitos por seus pares segundo modalidades que garantam sua representação majoritária”, zela pela “adequação dos programas de formação e das estruturas que os tornam operacionais segundo as exigências de abertura, competência e imparcialidade ligadas ao exercício das funções judiciárias” (cf. art. 2.3 e 1.3).

Antes da aprovação desse documento, a Recomendação nº R (94) 12 da Comissão de Ministros do Conselho Europeu sobre a independência, a eficácia e o papel dos juízes⁴¹ determinou que os estados membros devem “recrutar um número suficiente de juízes e lhes permitir toda a formação

⁴⁰ “O asno que veste relíquias”.

⁴¹ Cf. Princípio III, 1.a.

necessária, por exemplo uma formação prática nos tribunais e, se possível, junto a outras autoridades e instâncias, antes de sua nomeação e ao longo de sua carreira. Essa formação – continua o texto da Recomendação – deveria ser gratuita para o juiz e ter por objeto, particularmente, a legislação recente e a jurisprudência. Nesse caso, a formação deveria incluir visitas de estudos a autoridades e a tribunais europeus e estrangeiros”. Esse mesmo documento⁴² estabelece que “Os juízes deveriam assumir particularmente as seguintes responsabilidades: (...) seguir toda formação necessária ao exercício de suas funções de maneira eficaz e adequada”⁴³.

Por outro lado, o Conselho Europeu promoveu uma reunião multilateral dos responsáveis pela formação de magistrados dos diversos países membros, assim como dos países da Europa central e oriental, que se realizou em Lisboa nos dias 27 e 28 de abril de 1995. Como resultado dessa reunião, os delegados confirmaram “a necessidade de se dar uma prioridade especial à formação dos juízes e dos promotores, e expressaram a necessidade de melhorar e ampliar as modalidades dessa formação levando em conta as tradições próprias aos diferentes sistemas jurídicos, além de respeitar e incentivar a independência intelectual desses magistrados”. Enfatizaram também que “a necessidade dos juízes e promotores garantirem a eficiência da justiça não deve prejudicar a exigência de desenvolvimento das qualificações e da consciência profissional desses magistrados”.

As intenções do Conselho Europeu já são uma realidade na França, por exemplo, pelo menos no que se refere a um verdadeiro direito à formação, determinado pela Lei nº 92-189, de 25 de fevereiro de 1992. Esse texto, que modificou a Lei nº 58-1270, de 22 de dezembro de 1958 (lei orgânica relativa ao estatuto da magistratura), expressamente reconhece aos magistrados “o direito à formação contínua”. Na Itália, ao contrário, o “Código de Ética dos Magistrados”, aprovado em 7 de maio de 1994 pela Associação Nacional

⁴² Cf. Princípio V, 3.g.

⁴³ Na exposição de motivos que acompanha esse texto, o Conselho Europeu afirma que “A formação dos juristas é um aspecto importante que visa a assegurar que os mais capacitados sejam nomeados juízes. Os juízes profissionais devem comprovar uma formação jurídica apropriada. Além disso, a formação contribui para a independência do Poder Judiciário. Com efeito, se os juízes possuírem conhecimentos teóricos e práticos suficientes além da competência, poderão agir de maneira mais independente face ao governo e, se o desejarem, mudar de profissão sem necessariamente continuar sua carreira” (cf. “Exposição de motivos da Recomendação nº R (94) 12 da Comissão de Ministros do Conselho Europeu aos estados membros, sobre a independência, a eficácia e o papel dos juízes”).

dos Magistrados, em seu art. 3º determina que “o magistrado cumpra seus deveres com diligência e atividade. Ele guarda e aumenta sua experiência profissional se comprometendo a atualizar e a aprofundar seus conhecimentos nas áreas em que exerce sua atividade”. Esse dispositivo faz parte de um conjunto de normas que não têm nenhum valor legal; no entanto, compromete o magistrado, no plano da ética profissional, a se interrogar constantemente sobre o nível de seu próprio profissionalismo⁴⁴.

Por seu lado, as instituições da União Européia também compreenderam que o bom funcionamento da Europa judiciária exige um bom conhecimento, pelos juízes e promotores dos estados membros, dos diferentes sistemas jurídicos e dos instrumentos de cooperação nacionais e europeus. Para isso, a formação se constitui numa ferramenta particularmente útil para favorecer o intercâmbio entre os profissionais e criar progressivamente uma cultura judiciária comum a toda a Europa.

É por isso que a União Européia criou, nos últimos dois anos, uma Rede Européia de Formação Judiciária, cujo objetivo é disseminar o conhecimento recíproco dos sistemas jurídicos dos países membros entre juízes e promotores, visando a melhorar o funcionamento prático da cooperação judiciária no seu interior.

Concretamente, essa rede tem como finalidades:

- estabelecer um programa anual de atividades em cada um dos países membros, a fim de favorecer o conhecimento respectivo dos sistemas judiciários e dos procedimentos de cooperação com cada um. Nesse âmbito, deve-se prestar uma atenção especial à formação dos funcionários da “Rede judiciária européia” encarregados no dia-a-dia de concretizar a referida cooperação;

- desenvolver os conhecimentos lingüísticos dos magistrados dos estados membros a fim de facilitar uma comunicação eficaz;

- coordenar as iniciativas de seus membros visando a propor aos magistrados da Europa um programa que possa cobrir diferentes áreas de competência;

- divulgar os resultados dos estudos e os programas de formação a fim de facilitar seu desdobramento;

⁴⁴ Sobre o Código de Ética dos Magistrados, cf. Oberto, “Os direitos e as obrigações dos juízes: sua responsabilidade disciplinar”, na obra coletiva **O papel do juiz numa sociedade democrática**, Strasbourg, 1997, p. 39 e seguintes.; também in Rodriguez-Arribas, Sgroi, Abravanel *et al.*, “L’indipendenza della giustizia oggi. Judicial independence today, Liber amicorum” in onore di Giovanni E. Longo, obra citada, p. 254 e seguintes.

- criar ferramentas comuns de formação recorrendo particularmente às novas tecnologias;

- elaborar propostas de apoio destinadas aos países candidatos a fim de ajudá-los a estruturar seus projetos de formação e de integrá-los progressivamente nos programas da Rede.

Essa iniciativa se enquadra no âmbito dos diversos programas da União Europeia - especialmente no programa Grotius - que já possibilitaram a um certo número de magistrados um encontro para troca de experiências e contato com a realidade jurídica dos outros países membros. A Rede Europeia de Formação Judiciária visa a promover reuniões regulares das escolas e instituições nacionais dos países membros, encarregadas especificamente da formação de juízes e promotores, para:

- desenvolver progressivamente programas e instrumentos comuns de formação de magistrados;

- aprofundar o conhecimento mútuo dos sistemas jurídicos;

- aperfeiçoar as experiências e identificar as necessidades das atividades de formação;

- favorecer a coordenação entre os diferentes programas de formação existentes nos países membros;

- desenvolver as atividades de formação para os membros do corpo judiciário.

Anualmente, a Rede apresentará um programa de atividades visando a favorecer: o conhecimento dos sistemas judiciários europeus e as modalidades de colaboração; o conhecimento lingüístico; a organização de estágios e intercâmbios; o desenvolvimento de programas de formação para o corpo judiciário e também para os próprios professores. Com o objetivo de realizar uma comunicação eficaz entre os membros da Rede, serão utilizados meios eletrônicos e será criada uma *homepage* na Internet.

11. A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA FORMAÇÃO DE MAGISTRADOS: GENERALIDADES; O CASO ITALIANO

A análise que vem sendo feita⁴⁵ dos documentos internacionais que regulam a formação de magistrados nos permite chegar aos seguintes re-

⁴⁵ Cf. Oberto, "O que está em jogo na formação dos magistrados; organização institucional da formação", in *Riv. dir. priv.*, 1997, p. 214-225; a partir de 16 de março de 1997 o artigo também está

sultados, no que se refere ao ponto crucial da sua organização institucional:

a) a formação hoje é cada vez mais compreendida como um direito perante o Estado;

b) entretanto, é também um dever do magistrado;

c) está estreitamente ligada à independência do Poder Judiciário.

Esses três princípios podem nos ajudar a responder a uma pergunta: quem deve se responsabilizar pela formação dos magistrados? Para abordar esse assunto é preciso considerar outro ponto: O que é formação e, especialmente, o que é formação de magistrados? Em seu relatório ao Parlamento italiano sobre a situação da justiça no ano de 1994, o Conselho Superior da Magistratura definiu formação como sendo uma “comunicação organizada de conhecimentos técnicos, práticos e deontológicos que se somam aos conhecimentos adquiridos pelo exercício de sua própria profissão; essa transmissão de conhecimentos é realizada de maneira programada e sistemática por intermédio de uma estrutura onde o operador age”. Isto quer dizer que formação é, antes de mais nada, ensino. Mas é também bem mais do que isso, pois não se limita à comunicação de conhecimentos teóricos (o *saber*), mas tende também a compartilhar um conjunto de informações operacionais (*saber agir*) e a apresentar modelos de comportamento (*saber ser*).

Sendo tudo isso verdadeiro, não vemos por que a formação de ma-

disponível na seguinte página da Internet: <http://www.juripole.univ-nancy2.fr/Magistrature/uim/formation.html>; cf. também Oberto, “Recrutamento, formação e carreira dos magistrados na Itália”, obra citada. Sobre a formação dos magistrados na Itália, cf. também Consiglio Superiore della Magistratura, “Il magistrato: dal reclutamento alla formazione professionale. Esperienze in Italia e nel mondo”, in **Quaderni C.S.M.**, Roma, 1982; Viazzi, “Il reclutamento e la formazione professionale dei magistrati: una questione cruciale di politica istituzionale”, in **Questione giustizia**, 1984, p. 307 e seguintes; Di Federico, **Preparazione professionale degli avvocati e dei magistrati: discussione su una ipotesi di riforma**, Padova, 1987; Parziale, “Il reclutamento e la formazione professionale del magistrato”, in **Documenti giustizia**, 1993, p. 1561 e seguintes; Civinini, “L’esperienza della formazione permanente nei lavori del C.S.M.”, in **Documenti giustizia**, 1997, p. 2543 e seguintes; Verardi, “Il reclutamento e la formazione dei magistrati e degli avvocati”, in **Questione giustizia**, 1997, p. 91 e seguintes; Oberto, Verardi e Viazzi, “Il reclutamento e la formazione professionale dei magistrati in Italia e in Europa”, in Dogliotti, Figone, Oberto *et al.*, **L’esame di uditor giudiziario**, obra citada, p. 41 e seguintes; Oberto, “O que está em jogo na formação dos magistrados; organização institucional da formação”, obra citada; Verardi, “Spunti per una storia della formazione dei magistrati in Italia: dal tirocinio degli uditori alla formazione permanente”, relatório apresentado ao seminário organizado pelo Conselho Superior da Magistratura sobre o tema “Formazione del formatori”, Roma, 21-23 de junho de 1999; Verardi, “Il C.S.M. e la formazione dei magistrati: verso una scuola o un mero servizio di aggiornamento professionale?”, in **Questione giustizia**, 1999, n. 2.

gistrados deveria ser isenta do respeito pela liberdade de ensino, princípio aliás muito conhecido da Constituição Italiana⁴⁶ e das leis fundamentais dos demais países europeus⁴⁷.

Independência do Poder Judiciário e liberdade de ensino: eis os dois pilares da formação dos magistrados. Se aceitarmos esses dois postulados, a resposta à pergunta sobre quem é responsável pela formação só pode ser a seguinte: a instituição que tem a atribuição de formar os magistrados deve ser não só independente dos outros poderes do Estado como também dotada de um grande grau de autonomia em relação à instituição responsável pela administração do Poder Judiciário, naturalmente nos sistemas onde essa instituição exista, e particularmente na Itália.

Por que é preciso exigir, para os centros de formação de magistrados, uma grande liberdade de ação em relação tanto ao Ministério da Justiça quanto ao Conselho Superior da Magistratura? Todos sabem que, quando se fala de independência dos magistrados, compreende-se, por um lado, ausência de subordinação aos outros poderes do Estado (independência “externa”) e, por outro, ausência de dependência hierárquica do próprio corpo judiciário (independência “interna”⁴⁸), isto é, do Conselho Superior da Magistratura.

Aliás, seria interessante observar que há uma referência ao princípio da liberdade de ensino na exposição de motivos do Projeto de Lei nº 2.018, com o título “Criação de um centro superior de estudos jurídicos para a formação de magistrados, ou Escola da Magistratura”, apresentada ao Parlamento italiano em 1995 durante a XIIª legislatura e logo abandonada⁴⁹. Nesse texto, a referência ao art. 33 da Constituição italiana está correlacionada com outros princípios da nossa lei fundamental referente à

⁴⁶ Art. 33: “A arte e a ciência são livres e livre é seu ensino. (...) As instituições de altos estudos, as universidades e as academias podem adotar formas de organização autônoma, nos limites estabelecidos pelas leis do Estado”.

⁴⁷ Cf. por exemplo o art. 5º do *Grundgesetz* alemão que, em sua terceira alínea, estabelece que “As artes e as ciências, a pesquisa e o ensino são livres. A liberdade de ensino entretanto não pode dispensar a fidelidade à Constituição”.

⁴⁸ Sobre esse ponto, cf. Bonomo, “L’indipendenza interna della magistratura”, in Rodriguez-Arribas, Sgroi, Abravanel *et al.*, “L’indipendenza della giustizia oggi; Judicial independence today, Liber amicorum” in onore di Giovanni E. Longo, obra citada, p. 55-59.

⁴⁹ Para uma análise desse projeto, cf. Oberto, “O que está em jogo na formação dos magistrados; organização institucional da formação”, obra citada, p. 222 e seguintes. Durante a legislatura que se seguiu e que acaba de terminar - a XIIIª - outros projetos sobre o mesmo assunto foram apresentados ao Parlamento. Particularmente, o projeto nº 926 “Istituzione di un centro superiore di studi giuridici per la formazione professionale dei magistrati, denominato Scuola nazionale della magistratura”,

independência do Poder Judiciário (art. 104), às atribuições do Conselho Nacional da Magistratura (art. 105) e às competências do Ministério da Justiça (art. 110). Será possível, portanto, inspirar-se nesse projeto de lei – que infelizmente foi deixado de lado pelo governo e pelo Parlamento – para tentar se compreender, no quadro institucional italiano, as relações de um centro autônomo de formação de magistrados com o Ministro da Justiça, de um lado, e com o CSM, de outro.

A resposta é bastante fácil no que se refere ao primeiro desses dois pontos. O art. 110 da Constituição italiana limita as competências do Ministro à “organização e administração dos serviços relativos à justiça”. No referido projeto de lei, a solução apresentada é atribuir a dois representantes do Ministro um assento respectivamente no Conselho Científico e no Conselho de Administração da Escola (arts. 8º e 10). O Ministro, por sua vez, deve conceder uma dotação orçamentária anual (art. 1º) e selecionar o pessoal administrativo da secretaria da Escola (art. 17).

A questão das relações com o CSM, ao contrário, parece ser mais delicada. O Conselho – como direi mais adiante – é hoje o único centro de formação inicial e contínua dos magistrados italianos. Tentou-se contestar essa competência observando que o art. 105 de nossa Constituição não prevê a formação como uma de suas atribuições. Por outro lado, no conjunto da legislação existem numerosos dispositivos que permitem concluir que, atualmente, quem tem essa competência é o CSM e não o Ministro da Justiça. Assim, a lei atribui expressamente ao Conselho competência em matéria de formação dos auditores⁵⁰, dos juízes de menores⁵¹ e dos juízes de

apresentado pelo Senador Elvio Fassone em 10 de julho de 1996, reproduz o conteúdo do projeto nº 2018/S/XII^a. Os outros projetos são os seguintes: nº 7175/C “Istituzione della ‘Scuola della Magistratura’”, 3079/S “Istituzione di un centro superiore di studi giuridici per la formazione professionale dei magistrati, denominato Scuola nazionale della magistratura e norme in materia di tirocinio”, 2500/C “Istituzione di un centro superiore di studi giuridici per la formazione professionale dei magistrati, denominato ‘Scuola nazionale della magistratura’, e norme in materia di tirocinio e di distinzione delle funzioni giudicante e requirente”, 1383/S “Istituzione di un centro superiore di studi giuridici per la formazione professionale dei magistrati, denominato Scuola nazionale della magistratura, e norme in materia di distinzione delle funzioni giudicante e requirente”, 1208/C “Istituzione di un Centro superiore di studi giuridici per la formazione professionale dei magistrati denominato ‘Scuola nazionale della magistratura’”. Os textos desses documentos podem ser encontrados na seguinte página da Internet: <http://www.parlamento.it/app/ricerca/sddl.asp?style=Avanzata>.

⁵⁰ Cf. o Decreto do Presidente da República nº 116, de 11 de janeiro de 1988.

⁵¹ Cf. o Decreto Legislativo nº 272, de 28 de julho de 1989.

paz⁵². Finalmente, o art. 11 da Lei nº 48, de 13 de fevereiro de 2001, confia também expressamente ao CSM a organização dos cursos de formação de auditores, dos quais o Conselho decidiu reduzir o período ordinário de 18 para 12 meses⁵³.

No sistema italiano atual, é portanto inevitável que o Legislador confie essas tarefas ao CSM, mas é também evidente que elas seriam atribuídas a uma escola da magistratura, se esta existisse. A prova é que o artigo 11 que acabamos de citar atribui a organização da formação de magistrados ao CSM “até que a escola da magistratura seja instituída”, abrindo dessa forma uma perspectiva totalmente inesperada.

12. A FORMAÇÃO INICIAL DE MAGISTRADOS NA ITÁLIA

Voltando às especificidades da formação dos magistrados, constata-se que quase em todo o mundo existe hoje uma distinção muito clara entre:

- a) formação inicial e
- b) formação contínua.

Quanto à primeira, percebe-se que, na maioria dos países que seguem o modelo da burocracia, o recrutamento por concurso sofreu grandes modificações mesmo com medidas corretivas as mais diversificadas. Em primeiro lugar, o acesso lateral à magistratura, como meio capaz de contrastar as tendências típicas de uma corporação fechada, é uma das medidas corretivas em países tais como a França, a Bélgica e a Holanda, assim como nos sistemas do *Common Law* (onde o recrutamento de juízes só é efetuado junto a advogados que comprovem um certo número de anos de prática).

Ao contrário, o sistema italiano se recusou até agora a utilizar as experiências profissionais que se consolidam fora da organização judiciária⁵⁴. Em segundo lugar, as instituições encarregadas da formação jurídica dos futuros juízes e promotores espalharam-se pelo mundo. Que se trate de uma escola *ad hoc* como na França, em Portugal ou na Holanda, ou de uma atividade preparatória como na Alemanha, a tendência bastante visível é a de dar aos magistrados uma preparação profissional que os torne capazes

⁵² Cf. o art. 16 do Decreto-lei nº 571, de 7 de outubro de 1994, convertido na Lei nº 673, de 6 de dezembro de 1994.

⁵³ Cf. o capítulo 12 a seguir.

⁵⁴ Mas não podemos esquecer o que se acaba de dizer a propósito dos professores de universidade e dos advogados chamados a integrar a Corte de Cassação, assim como o recrutamento excepcional estabelecido pela Lei 48/2001, cf. o capítulo 2 acima.

de enfrentar tanto o crescimento quanto a transformação dos encargos que lhes serão atribuídos. Em compensação, na Itália o concurso de entrada não é – pelo menos por enquanto – nem precedido nem seguido de nenhuma formação gerida por uma instituição especializada e independente (apesar dos esforços notáveis do CSM nesse sentido). É um déficit lamentável, do qual já apresentei muitas evidências⁵⁵.

A preparação profissional dos jovens magistrados italianos, pois, está atualmente a cargo do Conselho Nacional da Magistratura e ocorre quase que exclusivamente em serviço, isto é, conduzida e supervisionada por magistrados mais antigos. A aprendizagem durante o estágio é dividida em duas fases:

a) a formação “ordinária” ou “genérica”, que se realiza através da rotatividade nas diversas varas sob a supervisão de magistrados especializados, e

b) a formação dita “dirigida” (ou especializada) encarregada de dar uma preparação específica para o exercício das funções do primeiro cargo.

O entulhamento nas varas locais de aprendizagem, sobretudo durante a formação “ordinária”, constitui um problema evidente e passível de comprometer a qualidade dos estágios. Também a escolha dos magistrados capacitados para exercer as funções de “professor” se constitui num outro problema: segundo as opiniões dos auditores, a disponibilidade e a capacidade didática dos magistrados designados nem sempre estão à altura do encargo. Uma outra dificuldade se refere à exigência de se aplicarem noções teóricas freqüentemente modestas adquiridas na universidade.

Todos esses aspectos foram reorganizados no decreto do Presidente da República de 17 de julho de 1998, que fixou em 18 meses a duração mínima do período de aprendizagem (13 para a formação “ordinária” e 5 para a formação “dirigida”), especificando as regras e as competências do Conselho Superior da Magistratura, assim como dos Conselhos Judiciários e das Comissões dos Auditores instituídas nos distritos das cortes de apelação. É preciso no entanto acrescentar que o art. 11 da Lei nº 48, de 13 de fevereiro de 2001, prevê a possibilidade do CSM reduzir para 12 meses o período de formação dos auditores, contanto que a formação “dirigida” seja

⁵⁵ Cf. Oberto, “O que está em jogo na formação dos magistrados; organização institucional da formação”, obra citada.

sempre de 5 meses. Nesse caso, os auditores serão obrigados a participar de cursos de formação organizados pelo CSM durante dois meses por ano, durante cinco anos.

Se fizermos uma avaliação desse sistema, é preciso primeiro observar que, além do compromisso individual com o estudo, o tempo dedicado à formação não parece suficiente, mesmo supondo (o que é muito pouco provável) que o CSM não reduza sua duração, como lhe faculta a lei. Na realidade, os auditores devem participar dos cursos organizados pelos Conselhos Judiciários das diversas cortes de apelação e pelo CSM em Roma. No entanto, com exceção dos “encontros romanos”, a situação local é tudo menos homogênea. De maneira mais geral, pode-se observar que a proliferação dos conhecimentos jurídicos e não jurídicos exigidos dos magistrados, que corresponde à multiplicação das suas obrigações, não resultou em nenhuma forma de especialização.

Nenhum estágio num órgão público ou no exterior está previsto. Nenhuma seleção real é efetuada durante esse breve período, apesar de um sistema de controle inutilmente barroco e complexo, que estabelece – entre outras medidas – a manutenção de um “caderno” de formação (para registrar as etapas de uma formação coordenada) redigido e verificado a cada passo, com a intervenção:

- a) do magistrado “professor”,
- b) dos magistrados “colaboradores” do Conselho Judiciário,
- c) das comissões de formação inicial instituídas junto a cada distrito das cortes de apelação,
- d) dos Conselhos Judiciários,
- e) da Comissão Científica do CSM,
- f) da Comissão de Formação do CSM,
- g) da Assembléia Plenária do CSM ...

Na realidade, salvo casos muito excepcionais, as avaliações de capacitação redigidas pelos magistrados responsáveis pela formação e pelo Conselho Judiciário competente são positivas, e os auditores são aprovados já no exercício de suas funções jurisdicionais⁵⁶.

⁵⁶ Sobre o tema específico da formação inicial dos magistrados italianos, cf. Dovere, “L’identità dispersa: il tirocinio ordinario come fase di orientamento dell’uditore giudiziario”, in **Documenti giustizia**, 1997, p. 2521 e seguintes; Galeotti, “Il tirocinio mirato”, in **Documenti giustizia**, 1997, p. 2513 e seguintes; Nannucci, “La formazione iniziale del magistrato. Il ruolo del Consiglio giudiziario nella scelta dei magistrati collaboratori e dei magistrati affidatari. I rapporti con il Consiglio giudiziario di destinazione”, in

13. A FORMAÇÃO CONTÍNUA DE MAGISTRADOS NA ITÁLIA: BREVE HISTÓRICO

No que se refere à formação contínua, deve-se dizer, logo de início, que se trata de um assunto pelo qual o autor deste estudo tem um interesse todo especial, pois participou dessa atividade durante três anos⁵⁷. É uma questão que só se pode lamentar muito, pois a Itália perdeu a oportunidade de dispor – pelo menos na parte da formação contínua – de uma Escola da Magistratura do tipo da ENM francesa.

Um sistema muito rudimentar de formação contínua para os magistrados teve início em 1973, organizado pelo Conselho Superior da Magistratura. A partir desse ano e durante os anos seguintes, o CSM promoveu cursos na forma de “semanas de formação” (em média uns 10 por ano) dedicados a matérias específicas: técnicas de inquéritos criminais, direito de menores, direito do trabalho, processo civil, direito de família etc.

No dia 23 de setembro de 1993, o Ministro da Justiça e o Vice-Presidente do CSM assinaram um ato que criava, experimentalmente, a “Estrutura para a Formação Profissional dos Magistrados”. A cabeça desse organismo era uma Comissão Científica composta de 3 membros do CSM, 3 magistrados do Ministério da Justiça, 3 magistrados cedidos ao CSM em tempo integral (entre os quais eu mesmo) e 5 magistrados trabalhando na Estrutura em tempo parcial. A formação para magistrados organizada pela Estrutura não era obrigatória, mas em alguns casos particulares, o CSM decidiu que aqueles que haviam feito os cursos de formação tinham preferência no preenchimento de determinados cargos. O ato que acabamos de mencionar previa a organização, anualmente, de 50 cursos com uma semana de duração, cada um destinado a cerca de 100 magistrados; assim, anualmente, 5.000 magistrados (num total de 8.400 naquela época) teriam tido pelo menos uma atividade de formação. Muito embora a preparação

Documenti giustizia, 1997, p. 2495 e seguintes; Sabato, “La nuova disciplina del tirocinio degli uditori giudiziari. Riflessioni in vista dell’entrata in vigore del D.P.R. 17 luglio 1998”, relatório apresentado ao seminário organizado pelo Conselho Nacional da Magistratura italiano sobre o tema “Formazioni del formatori”, Roma, 21-23 de junho de 1999. Para um relato sobre uma experiência romana no campo da formação inicial, cf. Lazzaro, “Il tirocinio dei giovani magistrati (Antiche prassi e innovazioni introdotte dalla ‘Commissione uditori giudiziari’ presso la Corte d’appello di Roma)”, 1999, 34-70.

⁵⁷Mais exatamente, do início de 1994 ao final de 1996.

inicial dos futuros magistrados não estivesse incluída entre seus objetivos, a “Estrutura” poderia ter se tornado, no futuro, um instrumento institucional capaz de preencher o vazio atual entre a conclusão dos estudos universitários e o acesso ao corpo judiciário.

Infelizmente, depois de cerca de nove meses de funcionamento, em que o autor deste artigo teve a honra e o privilégio de ser nomeado diretor desta primeira escola da magistratura italiana, o ato foi anulado pelo Tribunal de Contas, sob a alegação de que uma estrutura desse tipo deveria ter sido criada por uma lei e não por um ato administrativo do CSM e do Ministério da Justiça. A essa altura já haviam sido organizadas 40 semanas de cursos de formação especializada sobre os mais diversos temas, com a participação não só de magistrados mas também de professores universitários, advogados, tabeliães, peritos, psicólogos, sociólogos, jornalistas etc.

Em conseqüência dessa decisão infeliz, o CSM decidiu entretanto continuar a atividade de formação iniciada pela Estrutura e organizar, nos anos seguintes, 40 cursos que adotaram o mesmo esquema dos realizados em 1994. Para tanto, o Conselho recorreu, nos três primeiros anos, ao mesmo grupo de magistrados que compôs a Comissão Científica da Estrutura demolida pelo Tribunal de Contas.

14. A FORMAÇÃO CONTÍNUA DE MAGISTRADOS NA ITÁLIA: SITUAÇÃO ATUAL

A fim de dar continuidade ao trabalho iniciado pela Estrutura, em 9 de julho de 1996 o Conselho criou uma Comissão *ad hoc*: trata-se mais exatamente da 9ª Comissão (“Comissão para a Formação Inicial e Contínua”) cuja atribuição é a de elaborar propostas referentes à formação inicial e contínua de magistrados, assim como aos concursos de recrutamento. A Comissão Científica dessa 9ª Comissão recebeu o encargo de cooperar nos assuntos relativos a programas anuais de formação, organização das atividades, sua divulgação, escolha dos relatores, métodos de ensino, coordenação dos debates, elaboração dos documentos de avaliação dos resultados dos encontros e apresentação de propostas para iniciativas futuras. A Comissão Científica é agora composta de 16 membros, dos quais 12 magistrados (em tempo parcial), 4 professores universitários (também em tempo parcial), 1 magistrado da Divisão de Estudos do CSM e 2 magistrados Secretários do Conselho.

As atividades desenvolvidas por essa Comissão são notáveis. O número de magistrados que participaram de pelo menos um curso foi 4.152 em 1998 e 4.507 em 1999, sendo que, em 2001, está prevista a realização de 50 cursos. Os assuntos tratados são os mais diversos. Situam-se principalmente nas áreas do direito comunitário, internacional e comparado, estatuto dos magistrados, direito civil, comercial, do trabalho, de família, dos menores, de informática, penal, processo civil, processo penal etc. Para citar apenas alguns cursos a se realizarem em 2001: “Os sistemas judiciários dos países membros da União Européia”, “A aceleração do contencioso civil - a solução das pequenas causas e o papel dos juízes honorários”, “Obtenção e apreciação da prova nos países da União Européia”, “A formação dos formadores”, “O poder discricionário do juiz”, “O contencioso com os bancos”, “As medidas liminares no processo civil”, “O juiz e a gestão das empresas”, “Os balanços das sociedades” e diversos cursos sobre técnicas de inquérito penal etc.

Quanto aos métodos didáticos, as atividades são as seguintes:

- encontros de estudos: cursos “tradicionais” com conferências proferidas por magistrados, professores, advogados, tabeliães, peritos etc. seguidas de debates abertos ao público; esses encontros também podem ocorrer dentro de grupos de trabalho, cada um composto por um pequeno número de magistrados sob a direção de um coordenador, que deve apresentar ao conjunto de participantes um relatório sobre as discussões de seu grupo;
- seminários de prática profissional: cursos de formação dirigidos a magistrados que exercem as mesmas funções ou funções semelhantes; visam a auxiliar os participantes – sobretudo através do intercâmbio de experiências – a adquirir uma boa preparação técnica para resolverem os problemas práticos da profissão;
- laboratórios: cursos de caráter experimental, baseados no princípio do autodidatismo; destinam-se a pequenos grupos que, coordenados por um especialista em metodologia, analisam problemas específicos encontrados no exercício da profissão;
- jornadas de estudos: cursos organizados para aprofundar temas específicos, geralmente após alguma reforma, que têm a duração de 1 dia;

- confrontações: encontros com magistrados ou outros auxiliares da justiça de países estrangeiros que visam ao aprofundamento dos conhecimentos de direito comparado ou transnacional, sobretudo no âmbito europeu;
- cursos descentralizados: encontros organizados para a “formação descentralizada”.

Uma “nova fronteira” da formação dos magistrados é justamente a da “formação descentralizada”. A assembleia plenária do Conselho Superior da Magistratura emitiu, em 26 de novembro de 1998, uma resolução sobre a proposta da 9ª Comissão a esse respeito. O objetivo dessa iniciativa – que foi em seguida concretizada através de uma deliberação do CSM de 28 de julho de 1999 – é o de favorecer o contacto com as realidades locais, bem como o de desenvolver relações com as universidades e com as associações de classe. Ao mesmo tempo, tenta-se atrair a participação de colegas que, por motivo de distância ou de família, não podem se ausentar de suas cidades para vir a Roma participar de algum curso patrocinado pelo CSM. Essa atividade não foi concebida como alternativa à formação que ocorre em Roma, mas como forma de integração com a mesma.

A organização desse tipo de formação é encargo dos Conselhos Judiciários, assim como de uma rede de magistrados designados para essa atividade em nível local. Esses magistrados são dois, três ou quatro por distrito das cortes de apelação, dependendo da quantidade de juizes em cada instância; seu encargo é o de serem verdadeiros elos de ligação entre o CSM e os Conselhos Judiciários para: organização de cursos locais de formação inicial e de formação contínua; auxílio ao “autodidatismo” individual por ocasião das mudanças de função (chamadas “reconversão”); formação de juizes de paz e de juizes honorários; incentivo a atividades conjuntas com universidades e associações de classe. Entre as iniciativas tomadas pelos magistrados designados para a formação local deve-se ressaltar não só a organização de conferências nas jurisdições territoriais, mas também a criação de uma rede de “prontos-socorros”, constituída por magistrados disponíveis para ajudar – pelo telefone ou pelo correio – os colegas que

desejam informações para a solução dos problemas imediatos e urgentes com os quais se defrontam⁵⁸. ◆

⁵⁸ Sobre as questões gerais relativas à formação contínua dos magistrados, cf. Consiglio Superiore della Magistratura, “Il magistrato: dal reclutamento alla formazione professionale. Esperienze in Italia e nel mondo”, obra citada; Viazzi, “Il reclutamento e la formazione professionale dei magistrati: una questione cruciale di politica istituzionale”, obra citada, p. 307 e seguintes; Di Federico, “Preparazione professionale degli avvocati e dei magistrati: discussione su una ipotesi di riforma”, obra citada; Parziale, “Il reclutamento e la formazione professionale del magistrato”, obra citada, p. 1561 e seguintes; Civinini, “L’esperienza della formazione permanente nei lavori del C.S.M.”, obra citada, p. 2543 e seguintes; Verardi, “Il reclutamento e la formazione dei magistrati e degli avvocati”, obra citada, p. 91 e seguintes; Oberto, Verardi e Viazzi, “Il reclutamento e la formazione professionale dei magistrati in Italia e in Europa”, obra citada, p. 41 e seguintes; Oberto, “O que está em jogo na formação dos magistrados; organização institucional da formação”, obra citada; Verardi, “Spunti per una storia della formazione dei magistrati in Italia: dal tirocinio degli uditori alla formazione permanente”, obra citada; Verardi, “Il C.S.M. e la formazione dei magistrati: verso una scuola o un mero servizio di aggiornamento professionale”, obra citada.