

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

SUGESTÃO Nº 32, DE 2015

Dispõe sobre a regulamentação da profissão de Bacharel em Direito e dá outras providências.

Autora: ASSOCIAÇÃO ORDEM DOS BACHARÉIS DO BRASIL

Relator: Deputado MARCOS ROGÉRIO

I - RELATÓRIO

Por meio da Sugestão em epígrafe, a Associação Ordem dos Bacharéis do Brasil (OBB) propõe que seja submetida à apreciação do Poder Legislativo proposta de regulamentação da profissão de bacharel em Direito.

Conforme sugere a OBB, *“Bacharel em Direito é todo aquele que, após concluir o curso de direito, desempenha atividade especializada de caráter técnico-científico na área jurídica”*. Dispõe ainda a Sugestão que *“não há hierarquia nem subordinação entre bacharéis, magistrados, membros do Ministério Público e advogados, devendo todos tratar-se com consideração e respeito recíprocos”*.

As atribuições do bacharel em Direito estão dispostas no art. 2º, *in verbis*:

I – Peticionar e postular em causas trabalhistas, no juizado especial civil e criminal e previdenciária até a última instância e dar assessorias jurídicas privadas e públicas em todo o território nacional, objetivando assegurar direitos do cidadão, agilidade nos processos e assegurar assessoria com segurança em contratos privados ou públicos;

II – revisar processos criminais e dar laudos aos advogados, juízes e aos representantes do Ministério Público, apresentando possíveis erros na lide, para evitar danos irreparáveis ao acusado;

III – Promover mutirão em locais públicos juntamente com as prefeituras, para informar e esclarecer a população mais carente, dando-lhes assessoria jurídica;

IV – análises, avaliações, vistorias, perícias, pareceres e divulgação de caráter técnico-científico ou cultural no âmbito de sua formação;

V – desempenho de cargos e funções junto a entidades públicas e privadas cujas atividades envolvam conhecimento técnico conforme sua formação;

VI – fiscalização, orientação, consultoria, assessoria e execução de serviços ou assuntos de seu campo de atuação profissional;

VII – exercício do magistério em disciplinas em que o bacharel em direito esteja devidamente habilitado.”

Os direitos desses profissionais são descritos no art. 3º, entre os quais incluem-se ingressar livremente, dentro de suas atribuições:

“I – nos locais de sessões dos tribunais, mesmo além dos cancelos que separam a parte reservada aos magistrados;

II – nos locais e dependências de audiências, secretarias, cartórios, ofícios de justiça, serviços notariais e de registro e, no caso de delegacias e prisões, mesmo fora da hora de expediente e independentemente da presença de seus titulares;

III – em qualquer local ou recinto em que funcione repartição judicial ou outro serviço público onde o bacharel deva praticar ato ou colher prova ou informação útil ao exercício de sua atividade profissional, dentro do expediente ou fora dele, e ser atendido, desde que se ache presente qualquer servidor ou empregado;

IV – em qualquer assembleia ou reunião de que participe ou possa participar o seu cliente, ou perante a qual este deva comparecer, desde que munido de poderes especiais.”

Além disso, o mesmo artigo estabelece como direitos dos bacharéis, entre outros:

“VI – dirigir-se diretamente aos conciliadores ou magistrados nas salas e gabinetes de trabalho, independentemente de horário previamente marcado ou outra condição, observando-se a ordem de chegada;

VII – usar da palavra, pela ordem, em qualquer juízo ou tribunal, que essa lei lhe confere, mediante intervenção sumária, para esclarecer equívoco ou dúvida surgida em relação a fatos, documentos ou afirmações que influam no julgamento, bem como para replicar acusação ou censura que lhe forem feitas;

VIII – reclamar, verbalmente ou por escrito, perante qualquer juízo, tribunal ou autoridade, contra a inobservância de preceito de lei, regulamento ou regimento;

IX – falar, sentado ou em pé, em juízo, tribunal ou órgão de deliberação coletiva da Administração Pública ou do Poder Legislativo;

X – examinar, em qualquer órgão dos Poderes Judiciário e Legislativo, ou da Administração Pública em geral, autos de processos findos ou em andamento, quando não estejam sujeitos a sigilo, assegurada a obtenção de cópias, podendo tomar apontamentos ou medidas cabíveis;

XI – examinar em qualquer repartição policial, mesmo sem procuração, autos de flagrante e de inquérito, findos ou em andamento, ainda que conclusos à autoridade, podendo copiar peças e tomar apontamentos;

XII – ter vista dos processos judiciais ou administrativos, em cartório ou na repartição competente, ou retirá-los pelos prazos legais.”

A Sugestão assegura o exercício da profissão de Bacharel em Direito aos que possuem diploma de nível superior em Direito, desde que inscritos na Ordem dos Bacharéis do Brasil (OBB), dispondo, ainda, sobre honorários (arts. 8º a 12), incompatibilidades e impedimentos (arts. 13 a 15), ética (arts. 16 a 18), infrações e sanções disciplinares (arts. 19 a 33).

Nos termos do art. 34, a OBB, que *“não mantém com órgãos da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico”*, é um *“serviço público, dotada de personalidade jurídica privada e forma federativa”*, tendo por finalidade:

I – defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas;

II – promover, com exclusividade, a representação, a defesa, a seleção e a disciplina dos bacharéis em direito em todo o território nacional.”

Nos arts. 35 e seguintes, a Sugestão trata da organização da OBB, de suas competências e da tramitação dos processos submetidos ao órgão.

Em justificação concisa, a Associação afirma que a medida visa *“dar dignidade a uma categoria profissional tão sofrida”*. Continua argumentando que a regulamentação da profissão *“torna-se necessária e urgente, como forma de resguardar os direitos e salários desses profissionais que ainda não dispõem de regras e principalmente diminuir de forma significativa a taxa de desemprego em nosso país”*.

De acordo com declaração do Secretário-Executivo desta Comissão de Legislação Participativa, datada de 7 de outubro de 2015, a documentação relativa à Associação autora da Sugestão, especificada nos incisos I e II do art. 2º do Regulamento Interno da Comissão, encontra-se regularizada e arquivada, à disposição de qualquer interessado.

Sujeita a apreciação interna na Comissão, a proposição tem regime de tramitação ordinária, nos termos do art. 151, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Antes de mais nada, consideramos ser necessário contextualizar a proposta e ressaltar sua importância, por se relacionar a um drama vivenciado por milhares de brasileiros que, a cada ano, concluem o bacharelado em Direito. Trata-se dos elevados índices de reprovação no Exame de Ordem, previsto no art. 8º, inciso IV e § 1º, da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, que *“Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)”*, o que tem impedido um número relevante de bacharéis em Direito de exercer a profissão de advogado.

O Exame de Ordem é previsto em nosso ordenamento jurídico, há mais de cinco décadas, conforme dispunham os arts. 48, inciso III, e 53, *caput*, da Lei nº 4.215, de 27 de abril de 1963, o antigo Estatuto da OAB:

“Art. 48. Para inscrição no quadro dos advogados é necessário:

.....

III – certificado de comprovação do exercício e resultado do estágio, ou de habilitação no Exame de Ordem (arts. 18, inciso VIII, letras ‘a’ e ‘b’, e 53);

Art. 53. É obrigatório o Exame de Ordem para admissão no quadro de advogados, aos candidatos que não tenham feito o estágio profissional ou não tenham comprovado satisfatoriamente o seu exercício e resultado (arts. 18, inciso VIII, letras ‘a’ e ‘b’; 48, inciso III, e 50).

”

Como revelam os dispositivos transcritos, o Exame de Ordem era apenas facultativo, pois poderia ser substituído pelo estágio profissional.

Em 1973, a Lei nº 5.960, de 10 de dezembro, dispôs sobre a inscrição na OAB, mantendo a facultatividade do Exame de Ordem nos seguintes termos:

“Art. 1º Para fins de inscrição no quadro de advogados da Ordem dos Advogados do Brasil, ficam dispensados do Exame de Ordem, comprovação do exercício e resultado de estágio de que trata a Lei nº 4.215, de 27 de abril de 1963, os Bacharéis em Direito que houverem concluído o respectivo curso até o ano letivo de 1973.

Art. 2º Estão igualmente isentos do Exame de Ordem referido no artigo anterior os Bacharéis em Direito que se tornarem a partir de 1974, desde que:

a) comprovem o exercício e resultado do estágio profissional de que trata o artigo 53, da Lei nº 4.215, de 27 de abril de 1963;

b) concluem com aproveitamento, junto à respectiva Faculdade, o estágio de “Prática Forense e Organização Judiciária”, instituído pela Lei nº 5.842, de 6 de dezembro de 1972.”

O novo Estatuto da OAB, aprovado pela Lei nº 8.906/1994, estabeleceu a aprovação em Exame de Ordem como um dos requisitos necessários para inscrição como advogado (art. 8º, inciso IV), mas tal obrigatoriedade somente passou a vigorar definitivamente em julho de 1996, conforme disposto no art. 83 da Lei nº 8.906/1994:

“Art. 84. O estagiário, inscrito no respectivo quadro, fica dispensado do Exame de Ordem, desde que comprove, em até dois anos da promulgação desta lei, o exercício e resultado do estágio profissional ou a conclusão, com aproveitamento, do estágio de Prática Forense e Organização Judiciária, realizado junto à respectiva faculdade, na forma da legislação em vigor.”

Inicialmente realizado por cada Conselho Seccional da OAB, em 2007 iniciou-se a unificação progressiva do Exame de Ordem, e, em 20 de outubro de 2009, o Conselho Federal da OAB aprovou o Provimento nº 136/2009, que *“Estabelece normas e Diretrizes do Exame de Ordem”*. Estabeleceu-se, então, que o Exame de Ordem Unificado seria realizado pelas Seccionais que a ele aderirem, mediante celebração de convênio (art. 11), mas as Seccionais que optarem pela realização do Exame de Ordem de forma autônoma devem observar as normas estabelecidas pelo Provimento (art. 10).

De acordo com a publicação **Exame de Ordem em Números** – volume III, feita em parceria pelo Conselho Federal da OAB e a FGV Projetos, os resultados entre o II (realizado em 2010) e o XVII Exame de Ordem Unificado (realizado em 2015), 639 mil pessoas participaram das provas, sendo aprovados 360 mil examinados, o que equivale a 56% dos participantes, ou seja, 44% dos bacharéis em direito não puderam dar seguimento aos seus planos de se tornarem advogados.

Desde então, não houve nova publicação do **Exame de Ordem em Números**, mas as estatísticas disponíveis no *site* da OAB revelam os seguintes dados entre o XVIII e o XXIV Exame de Ordem Unificado:

EOU	ANO	PARTICIPANTES	APROVADOS	% APROVADOS	% REPROVADOS
XIX	2016	141.472	18.791	13,28%	86,72%
XX	2016	125.508	25.239	20,11%	79,89%
XXI	2016/2017	121.784	19.129	15,71%	84,29%
XXII	2017	136.230	32.244	23,67%	76,33%
XXIII	2017	123.107	20.451	16,61%	83,39%
XXIV	2017/2018	125.042	29.905	23,92%	76,08%

É nesse contexto que é apresentada a Sugestão nº 32/2015, da Associação das Ordens dos Bacharéis do Brasil, que temos a honra de relatar. Levando em conta os Exames realizados a partir de 2016, a cada certame, uma média de 81,12% dos participantes, o que significa mais de 100 mil bacharéis de direito, são reprovados e não podem exercer a advocacia. Em dois anos, mais de 620 mil bacharéis passaram por essa decepção.

Diante dessa situação e do texto que foi submetido a esta Comissão de Legislação Participativa, por meio da Sugestão nº 32/2015, estamos convencidos que o que se objetiva com a proposição não é a regulamentação de uma profissão, mas o questionamento da justeza ou da validade ou da necessidade da exigência de aprovação no Exame de Ordem para o exercício da profissão de advogado. Contudo, em que pese a situação

tão grave que já descrevemos, a criação de uma profissão paralela ou concorrente com a de advogado não é o caminho adequado, conforme os argumentos que desenvolvemos a seguir.

O exercício de atividades e profissões, no Brasil, rege-se pelo disposto no art. 5º, inciso XIII, da Constituição Federal, segundo o qual “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei exigir”.

Ao estabelecer que é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, a Constituição determinou que a liberdade é a regra. Não se exige qualquer autorização para se exercer uma atividade lícita, tampouco há necessidade de se reconhecer legal ou previamente qualquer profissão para que ela possa ser exercida.

Somente na hipótese de o exercício da profissão ou atividade implicar risco de dano social, deve-se regulamentá-la, exigindo, por meio de lei, as qualificações profissionais a que se refere a parte final do inciso XIII do art. 5º da Constituição Federal.

Regulamentar uma profissão significa, portanto, restringir seu exercício apenas àqueles que possuam determinadas qualificações, prevendo-se, conseqüentemente, a fiscalização do seu exercício.

Ocorre que, mesmo que se lhe dê outra denominação, a profissão de que trata a Sugestão nº 32/2015 já é regulamentada pela Lei nº 8.906/1994, que *“Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)”*. Vale lembrar que, conforme dispõe o Capítulo IV do Título IV da Carta Magna, a Advocacia é uma função essencial à Justiça, juntamente com o Ministério Público, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública.

Relativamente aos requisitos para o exercício da profissão de advogado, assim dispõe o art. 8º da Lei nº 8.906/1994:¹

¹ Observamos que o STF julgou constitucional a exigência do Exame de Ordem, conforme acórdão exarado no Recurso Extraordinário nº 603583/RS, com repercussão geral, cuja ementa é a seguinte:

TRABALHO – OFÍCIO OU PROFISSÃO – EXERCÍCIO. Consoante disposto no inciso XIII do artigo 5º da Constituição Federal, “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. BACHARÉIS EM

“Art. 8º Para inscrição como advogado é necessário:
 I - capacidade civil;
 II - diploma ou certidão de graduação em direito, obtido em instituição de ensino oficialmente autorizada e credenciada;
 III - título de eleitor e quitação do serviço militar, se brasileiro;
 IV - aprovação em Exame de Ordem;
 V - não exercer atividade incompatível com a advocacia;
 VI - idoneidade moral;
 VII - prestar compromisso perante o conselho.
”

A análise da Sugestão nº 32/2015 não deixa dúvida de que o real objetivo é autorizar que a profissão de advogado possa ser exercida, sob a denominação de bacharel em Direito, sem o requisito da aprovação de Exame de Ordem.

O caminho encontrado pela Associação, entretanto, não é a melhor escolha. A graduação em direito não se confunde com o exercício profissional. Trata-se de uma formação educacional que dá acesso a diversas profissões, como advogado, juiz, procurador, defensor público, delegado, entre outras. Para o exercício da profissão de advogado, exige-se a aprovação em Exame de Ordem. Para cargos públicos, é necessária a aprovação prévia em concurso público, conforme determinam os arts. 37, II, 93, I, 96, I, “e”, 127, § 2º, 129, § 3º, 131, § 2º, 132, 134, § 1º, e 235, VII, da Constituição Federal.

Se fosse aprovada a Sugestão da OBB, haveria uma sobreposição de profissões com as mesmas atribuições, o que não se conforma ao nosso ordenamento jurídico.

Sem entrar em discussão quanto ao mérito do Exame de Ordem, cabe lembrar que a matéria, subjacente à Sugestão da OBB, já se encontra sob debates na Câmara dos Deputados, onde tramitam os seguintes projetos:

DIREITO – QUALIFICAÇÃO. Alcança-se a qualificação de bacharel em Direito mediante conclusão do curso respectivo e colação de grau. ADOGADO – EXERCÍCIO PROFISSIONAL – EXAME DE ORDEM. O Exame de Ordem, inicialmente previsto no artigo 48, inciso III, da Lei nº 4.215/63 e hoje no artigo 84 da Lei nº 8.906/94, no que a atuação profissional repercute no campo de interesse de terceiros, mostra-se consentâneo com a Constituição Federal, que remete às qualificações previstas em lei. Considerações. (Relator: Ministro Marco Aurélio, julgamento 26/10/2011, DJe-102, divulgado em 24/5/2012, publicado em 25/5/2012)

- PL nº 5.801/2005, do Deputado Max Rosenmann, que *“Acaba com a exigência do Exame de Ordem para a inscrição de Advogados na Ordem dos Advogados do Brasil”*;

- PL nº 7.553/2006, do Deputado José Divino, que *“Acaba com a exigência de aprovação no Exame de Ordem para a inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil – OAB”*;

- PL nº 2.195/2007, do Deputado Edson Duarte, que *“Elimina a exigência do Exame de Ordem da OAB para o exercício da profissão de advogado”*;

- PL nº 2.426/2007, do Deputado Jair Bolsonaro, que *“Extingue a exigência do Exame de Ordem previsto na Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, para inscrição de advogados na Ordem dos Advogados do Brasil”*;

- PL nº 2.790/2008, do Deputado Waldir Neves, que *“Substitui por estágio profissional a exigência da aprovação em Exame de Ordem para inscrição como advogado na Ordem dos Advogados do Brasil”*;

- PL nº 3.144/2008, do Deputado Pompeo de Mattos, que *“Acrescenta parágrafos ao art. 8º da Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil”*, dispensando do Exame de Ordem os bacharéis em Direito portadores de diploma de pós-graduação, mestrado ou doutorado;

- PL nº 7.116/2014, do Deputado Francisco Tenório, que *“Acresce o § 5º ao art. 8º da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, para permitir que os operadores de direito, que comprovar o exercício efetivo de três anos de profissão, possam se inscrever na OAB, com isenção do exame de ordem, desde que não haja nenhuma incompatibilidade”*; e

- PL nº 2.154/2011, do Deputado Eduardo Cunha, que *“Revoga o inciso IV e § 1º do art. 8º da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)”*, revogando a exigência de Exame de Ordem.

As proposições acima relacionadas tramitam em conjunto, apensadas ao PL nº 5.054/2005, e aguardam parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Diante do exposto, votamos pela rejeição da Sugestão nº 32,
de 2015.

Sala da Comissão, em 07 de Outubro de 2018.

Deputado MARCOS ROGÉRIO
Relator

2018-6505