

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 5.054, DE 2005

(Aposos os Projetos de Lei Nº 5.801/2005, 6.470/2006, 7.553/2006, 1.456/2007, 2.195/2007, 2.567/2007, 2.426/2007, 2.790/2008, 2.996/2008, 3.144/2008, 843/2011, 1.284/2011, 2.154/2011, 2.448/2011, 2.625/2011, 2.661/2011, 4163/2012)

Torna obrigatório o exame de ordem para todos os que quiserem inscrever-se como advogado.

Autor: Deputado ALMIR MOURA

Relator: Deputado PASTOR MARCO FELICIANO

I – RELATÓRIO

Trata-se de proposição que visa a tornar universal a obrigatoriedade de exame de ordem para todos os que quiserem inscrever-se como advogados nos quadros da OAB - Ordem dos Advogados do Brasil. Especificamente, a proposição visa a impedir que a norma do Conselho Federal da OAB (Provimento nº 81/96) que dispensa estagiários e membros da Magistratura e Ministério Público do exame, permaneça em vigor, em dissonância com a Lei 8.906/94.

Por tratarem de matéria conexa, encontram-se em apenso as seguintes proposições:

PL 5.801/2005, de autoria do Dep. Max Rosenmann, que visa revogar a exigência de exame de ordem para inscrição como advogado. Este estriba-se em argumentos pela inconstitucionalidade da exigência de exame de ordem.

PL 6.470/2006, de autoria do Dep. Lino Rossi, que coloca como alternativa ao exame de ordem, para possibilitar a inscrição na OAB, dois anos de estágio junto a órgãos jurídicos federais, estaduais ou municipais. A proposição justifica-se pelo intuito de propiciar inscrição na ordem não somente por provas, mas também por atividades profissionais práticas e repetidas.

PL 7.553/2006, do Dep. José Divino, que acaba com a exigência de aprovação no Exame de Ordem par inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil – OAB.

PL 1.456/ 2007, do Dep. Carlos Bezerra, que visa a atribuir ao Conselho Federal da OAB competência privativa para elaboração e realização do exame de ordem. A justificação seria a unificação de critérios e combate às possíveis fraudes.

PL 2195/2007, do Dep. Edson Duarte, que visa a eliminar o exame da ordem para o exercício da profissão de advogado. O projeto estriba-se em argumentos constitucionais, afirmando que a exigência do exame de ordem contraria a CF, art. 205, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – arts. 43 e 48.

PL 2426/2007, do Dep. Jair Bolsonaro, que também extingue a exigência do exame da ordem e também elenca razões constitucionais, relativas ao Art. 205, da CF.

PL 2567/07, do Dep. Walter Brito Neto, que visa a autorizar os bacharéis de Direito, mesmo não inscritos na OAB, a exercerem a advocacia junto aos Juizados Especiais. A justificação ampara-se em argumentos contrários à própria existência do exame de ordem.

PL 2790/08, do Dep. Waldir Neves, que objetiva propiciar a substituição do exame de ordem por estágio profissional, estribado em argumentos contrários ao modo atual de exame, que estimularia, segundo o autor, uma “indústria” de cursinhos, e defendendo estágios nos moldes da residência médica.

PL 2996/2008, de autoria do Deputado Lincoln Portela, que visa a permitir que candidatos reprovados no exame da Ordem prestem novo exame somente a partir da etapa onde foram eliminados. A justificação afirma que no exame são aferidos conhecimentos distintos, não sendo caso de repetir as provas quanto ao que o candidato já comprovou proficiência.

PL 3144/2008, do Deputado Pompeo de Mattos que dispensa do exame da Ordem os portadores de diplomas de pós graduação, mestrado ou doutorado. O Autor justifica a medida afirmando que o notório saber daqueles aptos até mesmo a exercerem o magistério jurídico deveria dispensar a exigência do exame.

PL 843/2011, do Dep. Jovair Arantes, que cria normas sobre a forma e periodicidade da realização do exame da Ordem, apresentando como justificção a necessidade de facilitar o ingresso aos candidatos.

PL 1284/2011, do Dep. Jorge Pinheiro, que determina a obrigatoriedade de participação de membros do Ministério Público, Defensoria Pública e representantes de entidades associativas de bacharéis em todas as fases do exame da OAB. A justificção da mudança seria para que se assegurasse a lisura na realização do exame.

PL 2.154/2011, do Deputado Eduardo Cunha, que extingue o exame da OAB, apontando razões de ordem constitucional.

PL 2.448/2011, do Deputado Nelson Bornier, que assegura aos candidatos aprovados na primeira fase a inscrição provisória por cinco anos nos quadros da OAB. O autor aponta a necessidade de se corrigir as injustiças dos exames, não impedindo o exercício dos profissionais.

PL 2.625/2011, do Deputado Lourival Mendes, eu determina a participação de magistrados e membros do Ministério Público participem de todas as fases de elaboração e aplicação dos exames, por indicação do Conselho Nacional de Justiça. Apresenta razões de se obter maior segurança na fiscalização dos exames.

PL 2.661/2011, do Deputado Lindomar Garçon, para permitir que os candidatos prestem novo exame de Ordem apenas a partir da fase em que foram reprovados. Aponta necessidade de se aprimorar os mecanismos do exame.

PL 4163/2012, do Deputado Antonio Bulhões, que altera a norma sobre o Exame de Ordem da OAB para possibilitar que o candidato reprovado na prova objetiva realize novo exame somente para a prova prático-profissional.

Nesta Comissão não foram apresentadas emendas.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão a análise da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e do mérito das proposições apresentadas, em atenção ao disposto no art. 32, III, **a** e **e** do Regimento Interno.

Sob o enfoque da constitucionalidade formal, os projetos não apresentam vícios, porquanto observadas as disposições constitucionais pertinentes à competência da União para legislar sobre a matéria (art. 22, I), do Congresso Nacional para apreciá-la (art. 48) e à iniciativa (art. 61).

No tocante à constitucionalidade material, não se vislumbra qualquer discrepância entre o Projeto de Lei e a Constituição Federal.

Em relação à juridicidade, as proposições não apresentam vícios. A par de se consubstanciar na espécie normativa adequada, suas disposições não conflitam com o ordenamento jurídico vigente.

A técnica legislativa da proposição principal é adequada, estando conforme a LC 95/98. Algumas das demais proposições mereceriam correções, porém deixamos de fazê-las devido ao que segue.

No mérito, cremos seja de se acolher as proposições que visam a eliminação da exigência do Exame de Ordem.

Para embasar tal entendimento, socorremo-nos do lúcido e abalizado parecer do Ministério Público Federal, da lavra do Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros, Subprocurador-Geral da República, exarado nos autos do RE 603.583-6/210:

“1. A consagração da liberdade de trabalho ou profissão nas constituições liberais implicou na ruptura com o modelo medieval das corporações de ofícios, conduzindo à extinção dos denominados por Pontes de Miranda “privilégios de profissão” e das próprias corporações.

2. O direito à liberdade de trabalho, ofício ou profissão, consagrado na CF de 1988, deve ser compreendido como direito fundamental de personalidade, derivação que é da dignidade da pessoa humana, concebido com a finalidade de permitir a plena realização do sujeito, como indivíduo e como cidadão.

3. O inciso XIII, do art. 5º, da CF, contempla reserva legal qualificada, pois o próprio texto constitucional impõe limitação de conteúdo ao legislador no exercício da competência que lhe confere. A restrição ao exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, portanto, se limitará às “qualificações profissionais que a lei estabelecer.”

4. A locução “qualificações profissionais” há de ser compreendida como: (i) pressupostos subjetivos relacionados à capacitação técnica, científica, moral ou física; (ii) pertinentes com a função a ser desempenhada; (iii) amparadas no interesse público ou social e (iv) que atendam a critérios racionais e proporcionais. Tal sentido e abrangência foi afirmado pelo STF no julgamento da Rp. nº 930 (RTJ 88/760) em relação à locução “condições de capacidade” contida no § 23 do art. 153 da CF de 1967 e reafirmado pelo Plenário da Suprema Corte na atual redação do art. 5º, XIII, da CF (RE 591.511, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 13.11.09), com a

expressa ressalva de que “as restrições legais à liberdade de exercício profissional somente podem ser levadas a efeito no tocante às qualificações profissionais”, e que “a restrição legal desproporcional e que viola o conteúdo essencial da liberdade deve ser declarada inconstitucional.”

*5. A Lei nº 8.906/94 impõe como requisito indispensável para a inscrição como advogado nos quadros da OAB a aprovação no exame de ordem. **Tal exame não se insere no conceito de qualificação profissional: o exame não qualifica; quando muito pode atestar a qualificação.***

*6. O art. 5º, XIII, da CF traça todos os limites do legislador no campo de restrição ao direito fundamental que contempla. Por isso tem afirmado a jurisprudência do STF que as qualificações profissionais (**meio**) somente são exigidas daquelas profissões que possam trazer perigo de dano à coletividade ou prejuízos diretos à direitos de terceiros (**fim**).*

7. A inobservância do meio constitucionalmente eleito — das especiais condições estabelecidas pelo constituinte — resvala em prescrições legais exorbitantes, consubstanciando inconstitucionalidade por expressa violação dos limites da autorização constitucional, sem necessidade de se proceder a um juízo de razoabilidade para afirmar o excesso legislativo.

*8. O direito fundamental consagrado no art. 5º, XIII, da CF assume, sob a perspectiva do direito de acesso às profissões, tanto uma **projeção negativa** (imposição de menor grau de interferência na escolha da profissão) quanto uma **projeção positiva** (o direito público subjetivo de que seja assegurada a oferta dos meios necessários à formação profissional). Constitui elemento nuclear de mínima concretização do preceito inscrito no art. 5º, XIII, da CF, a oferta dos meios necessários à formação profissional exigida, de sorte que a imposição de qualificação extraída do art. 133 da CF não deve incidir como limitação de acesso à profissão por parte daqueles que obtiveram um título público que atesta tal*

condição, mas sim como um dever atribuído ao Estado e a todos garantido de que sejam oferecidos os meios para a obtenção da formação profissional exigida.

9. O exame de ordem não se revela o meio adequado ou necessário para o fim almejado. *Presume-se pelo diploma de Bacharel em Direito — notadamente pelas novas diretrizes curriculares que dá ao curso de graduação não mais uma feição puramente informativa (teórica), mas também formativa (prática e profissional) — que o acadêmico obteve a habilitação necessária para o exercício da advocacia. A sujeição à fiscalização da OAB, com a possibilidade de interdição do exercício da profissão por inépcia (Lei nº 8.906/94, art. 34, XXIV c/c art. 37, § 3º), se mostra, dentro da conformação constitucional da liberdade de profissão, como uma medida restritiva suficiente para a salvaguarda dos direitos daqueles pelos quais se postula em juízo, até mesmo porque tal limitação se circunscreve ao exercício, sem qualquer reflexo sobre o direito de escolha da profissão. De qualquer modo, nada impede que a OAB atue em parceria com o MEC e com as IES, definindo uma modalidade mais direcionada de qualificação profissional que venha a ser atestada pelo diploma.*

10. A exigência de aprovação no exame de ordem como restrição de acesso à profissão de advogado atinge o núcleo essencial do direito fundamental à liberdade de trabalho, ofício ou profissão, consagrado pelo inciso XIII, do art. 5º, da Constituição Federal de 1988.” (grifamos)

Embora o Recurso Extraordinário mencionado tenha terminado com o reconhecimento da constitucionalidade do exame da OAB, cremos que tal entendimento se impôs muito mais pela visão corporativa entranhada em nossa cultura jurídica do que pela atuação do STF como guardião da Constituição Federal.

Não se pode jamais excluir da avaliação da atuação do STF que nossa Corte Maior, tal como é constituída, é verdadeiro Tribunal político, cujo avanço sobre as atividades típicas do Poder Legislativo vêm

impondo ao povo brasileiro cada vez mais normas que seus representantes legítimos não aprovaram.

Não obstante o resultado desse processo, ou de quaisquer outros, cabe ao legislador a palavra final sobre mudanças legislativas. E cabe a nós decidir com independência sobre esta matéria, ouvindo a voz do povo e decidindo, por nós mesmos, sobre a constitucionalidade ou não do dito exame.

Creemos que a análise mais lúcida, que realmente quantifica e expõe o problema do mérito, foi feita pelo Deputado Eduardo Cunha na justificação do PL de sua autoria, que transcrevemos:

“ Um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é a “livre expressão da atividade intelectual” (art. 5º, IX, CF), do “livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão” (art. 5º, XIII, CF).

A exigência de aprovação em Exame de Ordem, prevista no inciso IV do art. 8º, da Lei 8906, de 04 de julho de 1994, que “dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), é uma exigência absurda que cria uma avaliação das universidades de uma carreira, com poder de veto.

Vários bacharéis não conseguem passar no exame da primeira vez. Gastam dinheiro com inscrições, pagam cursos suplementares, enfim é uma pós-graduação de Direito com efeito de validação da graduação já obtida.

Esse exame cria uma obrigação absurda que não é prevista em outras carreiras, igualmente ou mais importantes.

O médico faz exame de Conselho Regional de Medicina para se graduar e ter o direito ao exercício da profissão?

O poder de fiscalização da Ordem, consubstanciado no Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil e no Código de Ética e Disciplina da OAB, não seria mais eficaz no combate aos maus profissionais do que realizar um simples exame para ingresso na instituição?

Estima-se que a OAB arrecade cerca de R\$ 75 milhões por ano com o Exame de Ordem, dinheiro suado do estudante brasileiro já graduado e sem poder ter o seu direito resguardado de exercício da profissão graduada.”

Adotamos, integralmente, a análise de mérito supra. Não há porque continuar existindo apenas para a Ordem dos Advogados do Brasil um privilégio ilegítimo, inconstitucional e absurdo, que se encontrava justificativa na mentalidade do Império, de onde se originou, hoje resta como verdadeira excrescência no seio da chamada Constituição Cidadã, violando o Estado democrático de Direito, pois afirma que a Ordem está acima das demais associações ou representações de classe, expressando privilégio odioso e que deve ser erradicado de nosso meio.

Como nos advertem os juristas Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins:

“Uma forma muito sutil pela qual o Estado por vezes acaba com a liberdade de opção profissional é a excessiva regulamentação.”¹

É nosso dever, como representantes do Povo, garantir que não haja privilégios, para quem quer que seja.

Por todo o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, e boa técnica legislativa de todas as proposições e no mérito apenas pela aprovação dos PL 2.154/2011, 5801/2005, 7.553/2006, 2.195/2007, 2426/2007, todos pela extinção do exame da Ordem dos Advogados do Brasil, e rejeição de todos os demais, nos termos do Substitutivo que ora oferecemos, apenas para correção de detalhes de técnica legislativa, em obediência a LC 95/98.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado PASTOR MARCO FELICIANO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.801, DE 2005 (Apensos os Projetos de Lei nº 7.553/06, 2.195/07, 2.426/07 e 2.154/11)

Extingue o Exame de Ordem para a inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei extingue o Exame de Ordem para inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil.

Art. 2º Revogam-se o inciso IV e o § 1º do Art. 8º da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, colocando-se ao final do artigo as letras (NR).

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado PASTOR MARCO FELICIANO
Relator