

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 5.054, DE 2005

(Apensados: PLs nºs 5.801/2005, 6.470/2006, 7.553/2006, 1.456/2007, 2.195/2007, 2.426/2007, 2.567/2007, 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, 4.163/2012, 4.573/2012, 4.634/2012, 4.651/2012, 5.062/2013, 5.917/2013, 6.107/2013, 7.116/2014, 1.932/2015, 2.489/2015, 6.828/2017, 8.698/2017 e 832/2019)

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

Autor: Deputado ALMIR MOURA

Relator: Deputado FÁBIO TRAD

I - RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania o Projeto de Lei n.º 5054, de 2005, de autoria do ilustre Deputado **Almir Moura**, que altera o art. 8º, IV, da Lei n.º 8.906, de 4 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a fim de exigir a aprovação no Exame da Ordem para todos os que pretendem se inscrever como advogados nessa autarquia, independentemente de terem exercido cargos que exijam graduação em Direito.

Na justificção, o autor da proposição aduz que, apesar de a atual redação do art. 8º, IV, do Estatuto da Advocacia e da OAB exigir a aprovação no Exame da Ordem de todos os que queiram ingressar nos seus quadros, o Conselho Federal da autarquia, por intermédio do Provimento n.º 81, de 1996, estabeleceu que determinadas categorias estão isentas de prestar o referido exame, a saber: os profissionais oriundos da magistratura e do Ministério Público, assim como integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias

e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional.

Segundo o autor, a OAB teria extrapolado os limites dos poderes que lhe foram deferidos pela Lei n.º 8.906, de 1994, e atuado indevidamente como legislador positivo, à revelia do princípio constitucional da reserva legal. Ainda, ao conferir o privilégio de não realizar o exame de ordem a ex-promotores e ex-magistrados, o Conselho Federal da OAB teria malferido o postulado da isonomia.

Por cuidarem de matéria conexa ao PL n.º 5.054/2005, foram-lhe apensados vinte e nove projetos de lei, que pretendem, em linhas gerais, o seguinte:

- **PLs n.ºs 5.801/2005, 7.553/2006, 2.195/2007, 2.426/2007, 2.154/2011, e 832/2019**, de autoria, respectivamente, dos Deputados Max Rosenmann, José Divino, Edson Duarte, Jair Bolsonaro, Eduardo Cunha e José Medeiros, extinguem a exigência de aprovação no exame da Ordem para inscrição na OAB;

- **PL n.º 6.470/2006**, autor o Deputado Lino Rossi, institui, como alternativa à exigência de aprovação no exame da OAB, a realização de estágio nas defensorias ou procuradorias públicas municipais, estaduais ou federais ou nos ministérios públicos estaduais ou federais;

- **PL n.º 1.456/2007**, de autoria do Deputado Carlos Bezerra, determina a unificação do exame de Ordem, de modo que ele seja regulamentado, elaborado e realizado pelo Conselho Federal da OAB, com o auxílio dos Conselhos Seccionais;

- **PL n.º 2.567/2007**, autor o Deputado Walter Brito Neto, dispensa o exame da OAB para o exercício da advocacia tão somente junto aos Juizados Especiais;

- **PL n.º 2.790/2008**, de autoria do Deputado Waldir Neves, extingue o exame da OAB e o substitui por aprovação em estágio profissional, com duração mínima de 24 meses, que contemple atividades orientadas por advogado inscrito na OAB e atuação em pelo menos 20 processos;

- **PLs n.ºs 2.996/2008, 2.661/2011 e 1932/2015**, autores, respectivamente, os Deputados Lincoln Portela, Lindomar Garçon e Pompeo de Mattos, dispensam o candidato reprovado na segunda fase do exame da OAB de prestar novamente a primeira fase, em eventual exame subsequente;

- **PL n.º 3.144/2008**, de autoria do Deputado Pompeo de Mattos, dispensa o exame da OAB para os bacharéis em direito portadores de diploma de pós-graduação, mestrado ou doutorado;

- **PL n.º 843/2011**, de autoria do Deputado Jovair Arantes, estabelece que o exame da OAB será realizado quadrimestralmente e regulamentado por provimento do Conselho Federal da Ordem; e dispensa o candidato reprovado na segunda fase do exame da OAB de prestar novamente a primeira fase em eventual exame subsequente, situação na qual a taxa de inscrição deve ser a metade daquela cobrada do candidato que realiza as duas fases;

- **PL n.º 1.284/2011**, autor o Deputado Jorge Pinheiro, determina ser o exame da OAB elaborado, aplicado e corrigido por comissão formada por membros indicados em igual número pela OAB, Ministério Público e Defensoria Pública, bem como acompanhado, em todas as suas fases, por representantes observadores da Organização dos Acadêmicos e Bacharéis do Brasil;

- **PL n.º 2.448/2011**, de autoria do Deputado Nelson Bornier, prevê a inscrição provisória nos quadros da OAB pelo prazo de 5 anos em relação aos candidatos aprovados na 1ª fase do exame da Ordem, sendo que o acesso à inscrição definitiva dar-se-á por meio de exames internos, realizados diretamente pela OAB e disponibilizados nas subseções, a critério do interessado;

- **PL n.º 2.625/2011**, autor o Deputado Lourival Mendes, determina a participação de representantes da Magistratura e do Ministério Público em todas as fases do exame da OAB, sendo os respectivos representantes indicados pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Conselho Nacional do Ministério Público;

- **PLs n.ºs 4.163/2012 e 4.651/2012**, de autoria, respectivamente, dos Deputados Antonio Bulhões e Jerônimo Georgen, dispensam o candidato reprovado na segunda fase do exame da OAB de prestar novamente a primeira fase, no exame imediatamente posterior ou no próximo exame;

- **PL n.º 4.573/2012**, autor o Deputado Andre Moura, dispensa o candidato reprovado na segunda fase do exame da OAB de prestar novamente a primeira fase no próximo exame, e o autoriza a realizar a segunda fase sem ônus;

- **PL n.º 4.634/2012**, de autoria do Deputado Roberto de Lucena, dispensa o candidato reprovado na segunda fase do exame da OAB de prestar novamente a primeira fase, durante o prazo de três anos;

- **PLs n.ºs 5.062/2013 e 2.489/2015**, autores, respectivamente, os Deputados Carlos Souza e Veneziano Vital do Rêgo, dispensam o candidato reprovado na segunda fase do exame da OAB de prestar novamente a primeira fase nos próximos exames, situação na qual poderá realizar a segunda fase mediante o pagamento de metade da taxa exigida para inscrição no certame;

- **PL n.º 5.917/2013**, de autoria do Deputado Manuel Rosa Neca, estabelece que o candidato ao exame da OAB pagará taxa de inscrição única, independentemente do número de vezes que o realize;

- **PL n.º 6.107/2013**, autor o Deputado Arnaldo Jordy, estabelece que o exame da OAB será realizado quadrimestralmente, regulamentado pelo Conselho Federal da Ordem e corrigido, na prova prático-profissional, pelos Conselhos Seccionais; e dispensa o candidato reprovado na segunda fase do exame da OAB de prestar novamente a primeira fase pelo prazo de 2 anos, situação na qual a taxa de inscrição deve ser a metade daquela cobrada do candidato que realiza as duas fases;

- **PL n.º 7.116/2014**, de autoria do Deputado Francisco Tenório, dispensa o exame da OAB para os profissionais da carreira jurídica do Estado, assim definidos pelo projeto como os juízes, promotores, defensores públicos e

delegados de polícia, desde que comprovem três anos de efetivo exercício nas respectivas carreiras;

- **PL n.º 6.828/2017**, autor o Deputado Vinicius Carvalho, estabelece que o provimento do Conselho Federal que regulamente o exame da Ordem dos Advogados do Brasil deverá especificar o conteúdo programático de todas as etapas do processo seletivo; e

- **PL n.º 8.698/2017**, de autoria do Deputado Marco Antonio Cabral, determina que o exame da Ordem dos Advogados do Brasil aconteça em quatro etapas, realizadas durante a graduação em Direito.

Consoante o despacho da douta Mesa Diretora, a matéria foi distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para exame de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito (art. 32, IV, “a” e “d”, c/c art. 54, I, ambos do RICD), em regime de tramitação ordinária e de apreciação conclusiva pelas comissões (art. 24, II, do RICD).

No âmbito desta Comissão, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas aos projetos.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, IV, a), cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto original e dos que lhe foram apensados, assim como, no mérito, avaliar a sua conveniência, oportunidade e compatibilidade com o interesse público, de acordo com o art. 32, IV, d, do Regimento Interno, tendo em vista que a matéria se insere no assunto das funções essenciais à Justiça, mais precisamente da advocacia privada.

No caso, trata-se do Projeto de Lei n.º 5.054, de 2005, e de vinte e nove outras proposições a ele apensadas, todos relacionados com o

Exame da Ordem dos Advogados do Brasil, seja para extinguir sua aprovação como requisito para a inscrição na OAB, seja para lhe alterar a configuração, isentar ou impor a sua realização quanto a profissionais egressos de determinadas carreiras jurídicas ou, ainda, para instituir alternativas à exigência de aprovação no exame, a exemplo da realização de estágio profissional.

Quanto ao critério da constitucionalidade, a matéria ora analisada não apresenta vícios de inconstitucionalidade formal, tendo em vista que ela se insere na competência da União para legislar sobre condições para o exercício profissional, de acordo com o art. 22, XVI, da Constituição Federal, e não afronta qualquer iniciativa legislativa exclusiva, prevista na Constituição.

Por outro lado, no que tange à constitucionalidade sob o ponto de vista material, não podemos deixar de enfrentar alguns temas propostos no projeto de lei principal e nos seus apensados.

O primeiro deles diz respeito à própria constitucionalidade da exigência da aprovação no Exame da Ordem como requisito para inscrição na OAB. Sobre essa questão, é público e notório que o Supremo Tribunal Federal enfrentou o tema no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 603.583, em que foi declarada a constitucionalidade do art. 8º da Lei n.º 8.906, de 1994, no ponto em que exige a aprovação no referido exame como requisito profissional para o exercício da advocacia.

Observo que não é porque a Suprema Corte brasileira já enfrentou a questão que devemos considerá-la fora do debate jurídico e político. Com razão, a Teoria do Direito, na atualidade, já não trabalha com as concepções hermenêuticas clássicas, segundo as quais tanto os legisladores quanto os magistrados teriam a missão de revelar o sentido “verdadeiro” do Texto Constitucional.

Afinal, para além do déficit de legitimidade democrática do Poder Judiciário, os juízes possuem diversos limites institucionais na tarefa de solucionar as divergências que grassam em nossa sociedade acerca dos ideais de justiça e de bem-estar, presos que estão à lógica da demanda judicial e aos argumentos levados pelas partes ao processo.

Nesse sentido, o Poder Legislativo deve estar atento ao mito de que aos juízes cabe a última palavra sobre a correta interpretação dos direitos constitucionais, sob pena de instauração de um indesejável “Estado de Juízes”, nas palavras de Paulo Bonavides, ou de um “Estado de Exceção Hermenêutico Judicial”, na feliz expressão de Lênio Streck.

Peço a permissão dos nobres colegas parlamentares para registrar, nessa oportunidade, a crítica de Frank Michelman à suposta superioridade dos juízes para ponderar os princípios constitucionais, a saber:

“Hércules, o mítico juiz de Dworkin, é um solitário. É demasiado heróico. Suas narrações construtivas são monólogos. Ele não conversa com ninguém, a não ser com os seus livros. Não tem nenhum enfrentamento. Não se encontra com ninguém. Nada o comove. Nenhum interlocutor viola o inevitável isolamento de sua experiência e de sua visão. Hércules é um homem, apesar de tudo. Não é a totalidade da comunidade. Nenhum homem ou mulher pode sê-lo”.

Por outro lado, é certo que nós, legisladores, apesar de nossa inegável legitimidade democrática, responsabilidade eleitoral e pluralidade de visões de mundo (o que nos concede certa vantagem na solução dos desacordos sociais), efetivamente, também devemos respeito e consideração aos argumentos apresentados pelo Poder Judiciário na sua função de garantia e proteção dos princípios superiores consagrados na Lei Fundamental e de resguardo das minorias, diante de eventuais omissões ou excessos praticados pelos grupos majoritários.

Em resumo, considero perfeitamente legítimo que o Poder Legislativo proponha, em contraposição ao que decidido pelo Poder Judiciário, novas soluções normativas acerca dos conflitos de direitos fundamentais, desde que essas novas soluções não revelem uma afronta irrefletida e desmotivada de teses já consolidadas no Poder Judiciário, o que a doutrina canadense denomina de “a guerra dos gritos”, em que o Poder Legislativo pretende simplesmente substituir a interpretação judicial pela parlamentar, sem levar em consideração os argumentos aduzidos pelo Poder Judiciário ou sem

respaldo em alterações no contexto fático e social que justifiquem a mudança de entendimento.

Pretendo, com a exposição dessa premissa, deixar claro o meu fiel compromisso com uma solução dialogada entre os interesses dos diversos setores sociais envolvidos na matéria legislativa ora analisada, além de esclarecer que levei em consideração os argumentos trazidos a mim pelos estudantes de Direito e pela Ordem dos Advogados do Brasil, além daqueles expostos pelo Supremo Tribunal Federal quando da análise da constitucionalidade da exigência do Exame da Ordem.

Aliás, em toda a minha trajetória política, tenho buscado ser um homem do diálogo e, nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, não poderia deixar de defender com vigor que a interpretação verdadeiramente democrática das normas constitucionais somente pode resultar do diálogo constante entre Poder Legislativo, Poder Judiciário e sociedade civil.

Dito isso, passo à análise do tema principal enfrentado nesta oportunidade: o Exame da Ordem.

Fazendo inicialmente um histórico desse exame, observo que a exigência da prova de suficiência técnica para a inscrição nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil surgiu com o art. 48, inciso III, da Lei n.º 4.215, de 1963, o qual instituiu a aprovação no Exame da Ordem ou a comprovação do exercício e resultado do estágio forense como requisito para o exercício da advocacia.

A partir da Lei n.º 8.906, de 1994, após um breve período de transição previsto no seu art. 84, o Exame da Ordem passou a ser obrigatório para todos os egressos do curso de Direito, conforme previsão do art. 8º, inciso IV e § 1º, desse diploma legal.

É de se notar que a obrigatoriedade do Exame da Ordem é relativamente nova no ordenamento jurídico brasileiro, vigorando há cerca de vinte anos, muito embora o teste de conhecimentos já possua mais de quarenta (anos) de existência.

O pano de fundo da controvérsia envolvendo o Exame da Ordem e, na verdade, a razão para tanta polêmica, sem margem a dúvidas, consiste na proliferação de faculdades de Direito por todo o Brasil, que já ultrapassam a barreira dos 1.200 cursos, enquanto todo o resto do mundo contaria com cerca de 1.100 universidades¹, sem que haja a observância de um rígido controle estatal quanto à sua qualidade. Essa realidade tem gerado um quantitativo de mais de três milhões de bacharéis em Direito que não estão inscritos na OAB, em um mercado advocatício que já ultrapassa o montante de um milhão de profissionais.

Portanto, o que temos diante de nós, ilustres colegas parlamentares, ao analisarmos o conflito social que ora se nos apresenta? De um lado, temos os bacharéis em Direito que não conseguem aprovação no Exame da Ordem e alegam violação dos princípios constitucionais do valor social do trabalho, da dignidade da pessoa humana, da igualdade (diante da não exigência desse mesmo exame para outras profissões) e do direito à liberdade de escolha e ao exercício da profissão.

Nesse ponto, o raciocínio do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio de Mello, proferido no julgamento do citado RE nº 603.583, bem resume o drama vivido por esses cidadãos brasileiros.

Peço permissão para transcrevê-lo:

No mais, a permissividade com que se consegue abrir os cursos de direito de baixo custo, porquanto restritos ao “cuspe e giz”, decorrente de uma ideologia fiada no adágio “quanto mais, melhor”, merece severas críticas. Vende-se o sonho e entrega-se o pesadelo: após cinco anos de faculdade, o bacharel se vê incapaz de ser aprovado no exame de conhecimentos mínimos da Ordem, condição imposta para que possa exercer a advocacia e, com esta, prover a própria subsistência. A alegria do momento transmuda-se em drama pessoal. A reflexão sobre essa realidade cabe não só ao Supremo, mas também à sociedade brasileira.

De outro lado, temos os argumentos apresentados pela Ordem dos Advogados do Brasil, no sentido de que a profissão do advogado é essencial ao bom funcionamento da Justiça, à proteção do Estado Democrático

¹ Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-set-06/segunda-leitura-excesso-faculdades-direito-implodem-mercado-trabalho>.

de Direito e à salvaguarda dos direitos individuais e coletivos da cidadania, além do que o Exame da Ordem seria compatível com a dignidade humana, a liberdade de exercício profissional, a garantia de acesso à Justiça e o princípio do devido processo legal, na medida em que o Exame da Ordem protege o cidadão contra o risco de ele ser representado judicialmente por profissional despreparado, que formule petições ineptas ou que deixe de pleitear as medidas assecuratórias cabíveis ao resguardo dos seus direitos individuais.

Acerca desse conflito de interesses, aderindo às razões principais que levaram a Suprema Corte brasileira a declarar a compatibilidade do Exame da Ordem com as liberdades fundamentais abrigadas na Constituição Federal, entendo que esse exame consiste em uma limitação ao exercício da profissão de advogado, compatível com o princípio constitucional da razoabilidade ou da proporcionalidade, à luz da realidade dos fatos no contexto social brasileiro.

De fato, o aumento exponencial da oferta de cursos de Direito no Brasil, ocorrido nas últimas décadas, não foi devidamente acompanhado de uma eficiente fiscalização por parte do Poder Público federal quanto à qualidade do ensino ministrado aos estudantes, situação que representa a principal causa dos altos índices de reprovação nos Exames da Ordem.

Reconheço que, nos últimos anos, o Ministério da Educação, em parceria com a Ordem dos Advogados do Brasil, tem somado esforços no aprimoramento dos critérios para a autorização dos cursos de graduação em Direito, o que pode ser comprovado pela edição da Portaria Normativa n.º 20, de 19 de dezembro de 2014, do Ministério da Educação.

Nada obstante, ainda temos um número extremamente elevado de bacharéis em Direito que não conseguem a aprovação final no Exame da Ordem, como podemos observar da seguinte tabela, em que constam os índices de aprovação aproximados de algumas de suas edições, a partir de 2010:

Edição	Inscritos	Aprovados	Taxa de aprovação
---------------	------------------	------------------	--------------------------

II	105.430	15.720	14,9%
III	104.126	12.540	12,0%
IV	119.255	18.223	15,3%
V	106.086	26.014	24,5%
VI	99.072	25.886	26,1%
VII	109.649	16.446	15,0%
VIII	114.520	20.773	18,1%
IX	114.763	13.107	11,4%
X	120.948	33.968	28,1%
XI	97.833	13.884	14,2%
XII	122.352	16.663	13,6%
XIII	126.526	21.076	16,7%
XIV	110.82?	27.835	25,12%
XV	111.816	32.591	29,1%
XVI	112.58?	27.86?	24,7%
XVII	133.394	38.255	28,6%
XVIII	120.251	28.963	24,0%
XIX	134.618	18.791	13,95%
XX	110.???	25.246	22,95%
XXI	120.???	18.137	15,11%

Ocorre que, se os números revelam a gravidade da situação, eles também nos indicam que o Exame da Ordem vem cumprindo com a sua função social, que é a de assegurar que os profissionais da advocacia, aprovados nesse exame, dominem técnica e conhecimentos jurídicos mínimos, necessários ao bom exercício dessa profissão.

Nesse ponto, estou de acordo com o entendimento esposado pela Suprema Corte brasileira, no sentido de que uma advocacia forte é condição indispensável ao bom funcionamento de nosso Estado Democrático de Direito. Afinal, os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público são aprovados em concursos públicos dificílimos. Para se contrapor, em paridade de armas, às teses levantadas pelo acusador público ou para pleitear devidamente o controle de constitucionalidade e de legalidade por parte dos juízes e tribunais, é imprescindível que os advogados também possuam elevada qualificação técnico-jurídica.

Disso resulta que a ampla defesa e o contraditório, as garantias constitucionais do acesso à Justiça e da tutela jurisdicional efetiva, enfim, os princípios formadores do devido processo legal somente serão respeitados, na prática, se houver à disposição da sociedade um corpo de advogados capazes de exercer livre e plenamente, com a devida perícia e qualificação técnica, a nobre profissão advocatícia, alçada pelo art. 133 da Constituição Federal à condição de função indispensável à promoção da Justiça.

Não nos esqueçamos que, em cada ação criminal, *habeas corpus* ou inquérito policial, é o sagrado direito de ir e vir do cidadão que está em jogo. Nas ações cíveis, é o seu nome, sua honra, sua família e sua propriedade que se veem na berlinda. Direitos de igual importância para o patrimônio econômico e moral dos indivíduos são debatidos nas ações judiciais trabalhistas, previdenciárias, administrativas e tributárias.

Nesse contexto, entendo que a pura e simples extinção do Exame da Ordem teria um efeito deletério para a eficácia dos princípios constitucionais acima citados, além de produzir um risco inaceitável para os direitos individuais e coletivos dos cidadãos brasileiros, submetidos à tutela jurisdicional.

São exatamente os graves riscos de dano aos direitos de terceiros, inerentes ao manejo da profissão advocatícia, associados à realidade brasileira de grande oferta de cursos de Direito de baixa qualidade, que me levam a reconhecer a proporcionalidade e a razoabilidade da exigência do Exame da Ordem em nosso país.

Inclusive, sob a ótica dos três subprincípios subjacentes à análise da razoabilidade ou da proporcionalidade da restrição a qualquer direito fundamental, considero que o Exame da Ordem é uma medida adequada à finalidade pública pretendida, que vem a ser a aferição de conhecimentos técnico-jurídicos mínimos por parte do postulante ao exercício da profissão de advogado.

Da mesma forma, entendo que o Exame da Ordem é uma medida exigível, diante da necessidade de se evitar que os bacharéis em Direito – ainda não detentores dos conhecimentos técnicos mínimos ao bom exercício profissional – se tornem advogados e causem danos a direitos de terceiros.

Por fim, o Exame da Ordem não revela uma medida excessivamente gravosa ou desarrazoada, pois é notório que as provas têm sido aplicadas sob constante vigilância judicial, de modo impessoal, objetivo e uniforme em todo o território nacional, com conteúdos não discrepantes daqueles adquiridos ao longo do curso de Direito e, há anos, vem sendo realizado por intermédio de instituição de seriedade inquestionável: a Fundação Getúlio Vargas.

Portanto, o Exame da Ordem, no contexto fático e social brasileiro, tem se mostrado mais um instrumento a serviço do interesse público e da proteção da sociedade contra os profissionais mal preparados pelas instituições de ensino superior do que uma violação ao núcleo essencial do direito de liberdade profissional ou uma tentativa de assegurar o monopólio da profissão a supostas guildas ou corporações de ofício.

Sobre este último argumento, dados atuais revelam que o número de advogados no Brasil gira em torno de 1.135.583 (um milhão, cento e trinta e cinco mil, quinhentos e oitenta e três)², o terceiro maior número no mundo, atrás apenas dos Estados Unidos da América, com 1.320.850³ e da

² <http://www.oab.org.br/institucionalconselhoafederal/quadroadvogados>. Acesso em 23/04/2019.

³ <https://lawschooltuitionbubble.wordpress.com/original-research-updated/lawyers-per-capita-by-state/>. Acesso em 23/04/2019.

Índia, com um número estimado de 1.300.000⁴ advogados. Esse número, por si, já revela que o Exame da Ordem não se presta ao papel de criar uma reserva de mercado para poucos privilegiados.

Tampouco merece prosperar o argumento pelo qual a Ordem dos Advogados do Brasil, com os baixos índices de aprovação no Exame da Ordem, visa ao lucro. Ora, uma rápida verificação no valor da anuidade cobrada pela OAB (variável, atualmente no valor de R\$ 800,00 reais no DF), em relação à taxa de inscrição no exame (R\$ 240,00), revela a falácia desse argumento. Considerando que são realizados três exames por ano e que cada certame envolve custos elevados, não é difícil supor que, para os cofres da OAB, seria até mais lucrativo que os candidatos lograssem logo êxito nas provas e passassem a pagar o valor da aludida anuidade.

A título de diálogo com outros argumentos apresentados pelos bacharéis em Direito, entendo que não procede a tese pela qual a liberdade de exercício profissional, prevista no art. 5º, inciso XIII, da Constituição Federal, impediria a realização do Exame da Ordem. Com efeito, o Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, a exemplo dos Recursos Extraordinários nºs 511.961 e 414.426, já pacificou o entendimento de que determinadas profissões, a exemplo das funções de advogado, médico e engenheiro, podem se submeter a condições subjetivas de capacidade técnica, por meio da realização de cursos ou exames, e demais requisitos de qualificação profissional fixados em lei, exatamente em razão dos danos efetivos ou dos riscos potenciais para a vida, a saúde, a propriedade ou a segurança das pessoas que essas profissões podem acarretar.

Por fim, o argumento de que a legislação brasileira, atualmente em vigor, não submete os bacharéis em Medicina a exame semelhante ao da OAB, não me convence da inconstitucionalidade deste último, ainda que sob a alegação de ofensa ao princípio da isonomia. Com razão, as profissões de médico e de advogado revelam potencialidade lesiva aos direitos de terceiros suficiente para a fixação, em lei, da exigência de comprovação de capacidade técnica por meio da realização de exame de proficiência.

⁴<http://www.legallyindia.com/201302183448/Bar-Bench-Litigation/rti-reveals-number-of-lawyers-india>. Acesso em 23/04/2019.

O fato de que esse exame ainda não existe para o profissional da Medicina em momento algum macula a existência do Exame de Ordem. Muito pelo contrário. Tramitam atualmente nesta Casa Legislativa diversas proposições que sugerem a realização de exame de proficiência como requisito legal para o exercício da Medicina no país, a exemplo dos Projetos de Lei nºs 650/2007, 999/2007, 4.265/2012 e 8.285/2014, apensados, nada impedindo que nós aprovemos, no futuro, a exigência de exame também para a profissão de médico. Ademais, o último ano do curso de Medicina pressupõe estágio em tempo integral e não são tantos os profissionais que exercerão a carreira sem passar por exames e cursos de residência médica.

Por todas essas razões, entendo que o Exame da Ordem é um requisito de comprovação de capacidade técnica que se baseia em razões de interesse público e que se reveste de proporcionalidade e razoabilidade, tendo em vista os riscos de dano aos direitos individuais e coletivos de terceiros inerentes ao exercício da advocacia, assim como a necessidade de proteger a coletividade contra profissionais desprovidos de conhecimentos técnico-jurídicos mínimos, considerada a realidade brasileira de grande oferta de cursos de Direito de baixa qualidade.

Enfrentada a constitucionalidade do tema principal em debate nas proposições ora analisadas, passo a enfrentar uma inconstitucionalidade material singela, detectada em dois projetos de lei apensados.

Com efeito, nos Projetos de Lei nºs 4.573/2012 e 5.917/2013, apensados, prevê-se o direito de o candidato realizar o Exame da Ordem sem o pagamento da correspondente taxa de inscrição, com base no fato de o candidato já haver pago essa quantia em exames anteriores. Ora, a falta de razoabilidade desse direito revela a sua inconstitucionalidade, seja pelo desrespeito ao princípio da proporcionalidade, seja pela ofensa ao princípio da isonomia.

De fato, a possibilidade de que o candidato realize Exames da Ordem sem o pagamento da taxa de inscrição, simplesmente porque já efetuou esse pagamento em certames anteriores, criará ônus adicionais aos candidatos que estiverem fazendo o exame pela primeira vez, os quais serão obrigados a

arcar com os custos dos candidatos reprovados nas edições anteriores e que foram isentados por lei do pagamento da taxa de inscrição. O tratamento diferenciado entre situações distintas exige justificativa racional entre o fator de discriminação e o tratamento distinto promovido, segundo os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, o que não ocorre no caso concreto.

Por essa razão, somos pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei n.º 5.917/2013 e da expressão “sem ônus”, constante do art. 1º do Projeto de Lei n.º 4.573/2012.

No que concerne à juridicidade das proposições, à exceção feita no parágrafo anterior, não vislumbramos ofensa aos princípios gerais do direito que informam o ordenamento jurídico pátrio, tampouco aos princípios e regras contidos em leis ordinárias e complementares nacionais ou aos tratados internacionais de direitos humanos de que o Brasil seja parte, eis por que reconhecemos a juridicidade do projeto principal e de seus apensados.

Quanto às normas de redação e técnica legislativa, considera-se que foram respeitados os postulados da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Quanto ao mérito dos projetos de lei ora analisados, considero, com base nos argumentos expostos precedentemente, que o Exame da Ordem é conveniente e oportuno, atendendo às finalidades públicas que justificam a sua realização. Por outro lado, entendo que, no mérito, podemos avançar nesse tema, no intuito de atingir um melhor equilíbrio e harmonia entre a proteção da sociedade e os direitos subjetivos dos estudantes de Direito que postulam o exercício da advocacia.

Nesse diapasão, se o Exame da Ordem, efetivamente, cumpre função social muito relevante, consistente na verificação dos conhecimentos técnico-jurídicos do bacharel em Direito que revelem a sua aptidão para o exercício da advocacia, vislumbro, em concordância com a proposta contida no Projeto de Lei n.º 6.470/2006, apensado, a conveniência de um requisito profissional alternativo à realização do referido exame, que possui eficácia equivalente a este último quanto às finalidades públicas almejadas.

Trata-se do estágio profissional, que proponho no substitutivo em anexo a este parecer, com duração mínima de dois anos, a ser realizado pelo bacharel em Direito nas defensorias, promotorias ou procuradorias públicas, nos termos de convênio a ser celebrado pelo Conselho Seccional da OAB, segundo as normas gerais fixadas pelo Conselho Federal, cabendo ao Conselho Seccional aplicar as avaliações que julgar necessárias e, ao final do estágio, declarar o bacharel apto ou inapto ao exercício da advocacia.

É certo que o cumprimento de estágio profissional, como alternativa à realização do Exame da Ordem, já figurou como o modelo vigente no país entre a Lei n.º 4.215, de 1963, e a atual Lei n.º 8.906, de 1994, a qual passou a exigir a aprovação nesse exame como o único requisito profissional adequado à verificação da capacidade técnica dos pretendentes ao exercício da advocacia.

Ocorre que o modelo anterior de estágio profissional, regulamentado pelo Provimento do Conselho Federal da OAB n.º 33, de 4 de outubro de 1967, era por demais abrangente, podendo ser feito por meio de curso de orientação (ministrado pelas Seccionais da OAB ou pelas próprias faculdades de Direito) ou de estágio em escritórios de advocacia, serviços de assistência judiciária, departamentos jurídicos oficiais ou de empresas privadas idôneas. Essa abrangência prejudicou sobremaneira a eficácia desse requisito profissional como instrumento de verificação da capacidade técnica dos bacharéis em Direito.

Entretanto, as falhas ocorridas no passado, ao meu modo de ver, não retiram o valor do estágio profissional que, se bem projetado e implementado, possui nitidamente uma eficiência igual ou até maior do que o exame da Ordem para garantir a qualidade técnico-jurídica dos profissionais da advocacia.

Com razão, os conhecimentos aferidos em provas objetivas e práticas com duração de cinco horas não se comparam aos conhecimentos que venham a ser adquiridos ao longo de dois anos, após o término do curso de Direito, em estágios prático-profissionais cumpridos em instituições jurídicas públicas, conforme sugerido no substitutivo.

Dito de outro modo, o que um bacharel em Direito possivelmente não consiga desenvolver em algumas horas de prova, inclusive porque não pôde consultar a legislação, a doutrina ou a jurisprudência pátrias (consulta, aliás, que não revela qualquer demérito até para o advogado mais experiente) ou porque deu o azar de não concordar com o critério da banca examinadora ou, ainda, de não dominar “a priori” determinado tema exigido na prova, certamente poderá ser desenvolvido por esse mesmo bacharel em Direito nos dois anos de estágio profissional, em que, com muito estudo, dedicação e pesquisas legislativas, doutrinárias e jurisprudenciais, revele plena aptidão ao exercício da nobre função advocatícia.

A fim de garantir a eficácia desse requisito profissional, propomos que o estágio, muito diferente do modelo que anteriormente vigorou no Brasil, seja realizado apenas nas defensorias públicas, promotorias ou procuradorias públicas, nos termos de convênio celebrado pelo Conselho Seccional da OAB, segundo as normas gerais fixadas pelo Conselho Federal, cabendo ao Conselho Seccional aplicar as avaliações que julgar necessárias e, ao final do estágio, declarar o bacharel apto ou inapto ao exercício da advocacia.

Registre-se que a opção pela exclusão da realização do estágio nos escritórios particulares de advocacia deveu-se, única e exclusivamente, à dificuldade de fiscalização que essa ampliação causaria, inclusive pela inviabilidade de diferenciação formal entre os escritórios de advocacia mais bem estruturados e comprometidos com a preparação dos estagiários e aqueles que dariam causa à ineficiência do modelo ora proposto, diante, como dissemos, da falta de fiscalização de todos os possíveis escritórios privados conveniados.

Ainda, o modelo ora proposto preserva o papel da Ordem dos Advogados do Brasil de fiscalizar os requisitos profissionais, pois a ela caberia atestar a aptidão do bacharel, além de preocupar-se com a idoneidade do estágio, a ser cumprido apenas em instituições públicas, e nos termos do convênio firmado entre essas instituições e a OAB.

Sob outro enfoque, ressalte-se que o requisito do estágio profissional, como alternativa ao Exame da Ordem, rende homenagem ao dever estatal de colocar à disposição dos indivíduos todos os meios adequados e necessários ao exercício de uma profissão. De fato, se considerarmos que o estágio profissional consiste efetivamente em alternativa viável à aferição da capacidade técnico-jurídica do bacharel em Direito, somos forçados a reconhecer que o Estado tem o dever de oferecer-lhe essa alternativa, em respeito ao direito fundamental da liberdade de exercício profissional, previsto no art. 5º, inciso XIII, da Constituição Federal, sem perder de vista o dever de proteção da sociedade contra os profissionais pouco capacitados.

Nesse ponto, lembremos que o Poder Público é o principal responsável pela grande oferta, em todo o território nacional, de cursos jurídicos de baixa qualidade, diante da omissão do dever de fiscalização eficiente nessas instituições de ensino superior. Tendo falhado nessa missão, é imperioso que o Estado não se omita em fornecer aos bacharéis em Direito todos os meios adequados e necessários ao bom exercício da profissão de advogado, tendo sido essa a razão que nos levou a concordar com o requisito alternativo do estágio profissional.

Passemos, finalmente, à análise do mérito de algumas últimas questões pontuais constantes dos projetos de lei principal e dos apensados.

Com inspiração nos Projetos de Lei nºs 843/2011 e 6.107/2013, apensados, concordamos com a inserção, na Lei n.º 8.906/1994, de algumas diretrizes e princípios, a serem observados quando da realização do Exame da Ordem, mais precisamente: (i) o fato de ele ser nacionalmente unificado (o que já ocorre atualmente, mas que entendemos ser uma diretriz política importante a ser inserida na Lei) e aplicado quadrimestralmente (a fim de garantir que, a cada ano, sejam realizados três edições do Exame); e (ii) a fixação de diretrizes em relação às provas objetiva e prática (inclusive a obrigação de que as provas objetivas priorizem o raciocínio jurídico, em detrimento da pura memorização da legislação, salvo quando esta for imprescindível ao exercício profissional).

Com esta última diretriz, é óbvio que não pretendemos proibir que as provas cobrem prazos processuais ou requisitos recursais previstos em lei, mas somente que a avaliação não contenha questões baseadas em um injustificável “decoreba” da extensa legislação pátria, sem que esse conhecimento tenha relação direta com o exercício mais prático e corriqueiro da advocacia.

Concordamos ainda com a ideia contida nos Projetos de Lei nºs 2.996/2008, 843/2011, 2.661/2011, 4.163/2012, 4.634/2012, 4.573/2012, 4.651/2012, 5.062/2013, 6.107/2013, 1.932/2015 e 2.489/2015, apensados, no sentido de que a aprovação na primeira fase do Exame da Ordem habilita o candidato a prestar diretamente a segunda fase nos exames posteriores, dispensando-o de fazer novamente a primeira. Apenas sugerimos, no substitutivo em anexo, que essa dispensa vigore pelo prazo de dois anos, contados da abertura do exame em que se deu a aprovação.

Afinal, consideramos justa e adequada a prerrogativa do candidato de não ser obrigado a realizar novamente a primeira fase do Exame da Ordem, caso seja reprovado apenas na prova prático-profissional. Contudo, limitamos essa prerrogativa ao prazo de dois anos, o que equivale a seis edições do Exame da Ordem, por considerar ser esse um prazo razoável para que o candidato fique dispensado de comprovar novamente na fase objetiva do Exame que possui conhecimentos teórico-jurídicos mínimos ao bom exercício da advocacia.

Aliás, registre-se que essa ideia não é inédita em exames de proficiência no Direito brasileiro. A título de exemplo, nos exames necessários à obtenção da carteira nacional de habilitação para a condução de veículos automotores (CNH), a aprovação no exame teórico-técnico dispensa o candidato de realizá-lo novamente, caso seja reprovado no exame prático de direção veicular, de acordo com o art. 22 da Resolução n.º 168, de 2004, do CONTRAN.

Nessa hipótese de dispensa de realização da primeira fase do Exame Ordem, entendo que a taxa de inscrição do candidato habilitado a realizar apenas a segunda fase deva ser cobrada proporcionalmente em

relação àquela cobrada do candidato inscrito para a realização das duas fases, levando-se em conta os custos inerentes à realização de cada uma delas.

Quanto à participação de membros do Poder Judiciário e do Ministério Público em todas as fases do Exame da Ordem, entendo-a extremamente salutar, tendo em vista que a própria Constituição Federal exige a participação da OAB em todas as fases dos concursos da Magistratura e do *Parquet*, nos termos dos arts. 93, inciso I, e 129, § 3º, da Carta Magna.

Considerando a relação imbricada entre as três principais funções da Justiça, nada mais justo e pertinente que representantes do Poder Judiciário e do Ministério Público, indicados respectivamente pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, participem de todas as fases do Exame da Ordem.

Registre-se que, atualmente, os representantes da OAB nos concursos da Magistratura e do Ministério Público não se limitam a acompanhar e garantir a lisura do certame público; compõem eles as comissões examinadoras, inclusive no momento da sabatina do candidato na prova oral, exatamente para que a avaliação dos candidatos se dê também sob a perspectiva do profissional da advocacia. É isonômico e salutar, portanto, que o Poder Judiciário e o Ministério Público realizem participação semelhante no Exame da Ordem.

De outra sorte, discordamos da inserção, na Lei n.º 8.906, de 4 de julho de 1994, de dispensas ou exigências da realização do Exame da Ordem em relação a determinadas carreiras jurídicas. Entendo que essa matéria se encontra inserida na discricionariedade técnica à disposição da autarquia fiscalizadora da profissão de advogado – a Ordem dos Advogados do Brasil – consoante preconizam as correntes doutrinárias mais modernas do Direito Constitucional Administrativo, e não ofendem o princípio constitucional da reserva legal.

Da mesma maneira, vemos como inconveniente, conquanto proposta na melhor das intenções, a especificação, na lei, da obrigatoriedade de o provimento do Conselho Federal da OAB especificar o conteúdo

programático de todas as etapas do processo seletivo, até mesmo pela fluidez da jurisprudência dos tribunais pátrios, em todas as instâncias.

Por fim, mais uma vez elogiando a intenção do ilustre parlamentar que propôs a aplicação do Exame de Ordem como uma avaliação seriada ao longo do Curso de Bacharelado em Direito, não podemos com ela concordar, seja porque o bacharelado não forma apenas profissionais da advocacia, mas também aqueles que se dedicarão a inúmeras outras carreiras, jurídicas ou não, seja porque estar-se-ia excluindo da possibilidade de prestar e lograr aprovação no exame pessoas que já concluíram seu curso superior, e que não obtiveram sucesso ou sequer se submeteram ao exame anteriormente.

Ante o exposto, votamos:

a) pela constitucionalidade e juridicidade dos Projetos de Lei nºs 5.054/2005, principal, e 5.801/2005, 6.470/2006, 7.553/2006, 1.456/2007, 2.195/2007, 2.426/2007, 2.567/2007, 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, 4.163/2012, 4.573/2012, 4.634/2012, 4.651/2012, 5.062/2013, 6.107/2013, 7.116/2014, 1.932/2015, 2.489/2015, 6.828/2017, 8.698/2017 e 832/2019, apensados;

b) pela inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei n.º 5.917/2013, apensado;

c) pela constitucionalidade e juridicidade do Projeto de Lei n.º 4.573/2012, apensado, na forma do substitutivo ora apresentado, que saneia a inconstitucionalidade e injuridicidade da expressão “sem ônus”, constante do art. 1º da proposição;

d) pela boa técnica legislativa de todos os projetos de lei acima referidos;

e) no mérito, pela rejeição dos Projetos de Lei nºs 5.054/2005, principal, e 5.801/2005, 7.553/2006, 2.195/2007, 2.426/2007, 2.567/2007, 2.790/2008, 3.144/2008, 2.154/2011, 2.448/2011, 7.116/2014, 6.828/2017, 8.698/2017 e 832/2019, apensados; e pela aprovação dos Projetos de Lei nºs

6.470/2006, 1.456/2007, 2.996/2008, 843/2011, 1.284/2011, 2.625/2011, 2.661/2011, 4.163/2012, 4.573/2012, 4.634/2012, 4.651/2012, 5.062/2013, 6.107/2013, 1.932/2015 e 2.489/2015, apensados, na forma do substitutivo ora oferecido.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado FÁBIO TRAD
Relator

2019-6749

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nºs 6.470/2006, 1.456/2007, 2.996/2008, 843/2011, 1.284/2011, 2.625/2011, 2.661/2011, 4.163/2012, 4.573/2012, 4.634/2012, 4.651/2012, 5.062/2013, 6.107/2013, 1.932/2015 e 2.489/2015.

Altera a Lei n.º 8.906, de 4 de julho de 1994, que “dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)”, a fim de dispor sobre o Exame de Ordem e instituir o estágio profissional substituto do Exame de Ordem.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei n.º 8.906, de 4 de julho de 1994, que “dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)”, a fim de dispor sobre o Exame da Ordem e instituir o estágio profissional substituto do Exame de Ordem.

Art. 2º O art. 8º da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º

.....

IV – ser aprovado em Exame da Ordem ou considerado apto em estágio profissional substituto do Exame da Ordem, nos termos do § 5º;

.....

§ 1º O Exame da Ordem será regulamentado em provimento do Conselho Federal da OAB e obedecerá às seguintes disposições:

I – O Exame da Ordem deve ser aplicado quadrimestralmente e de modo unificado em âmbito nacional;

II – O Exame da Ordem deve ser aplicado em duas fases:

a) a primeira, composta de questões objetivas, de múltipla escolha, abordando as matérias integrantes do currículo de Direito definido pelo Ministério da Educação e conhecimentos imprescindíveis para o bom desempenho da atividade advocatícia, priorizando o raciocínio jurídico em detrimento da simples memorização da legislação, salvo quando esta for imprescindível ao exercício profissional;

b) a segunda, composta de elaboração de peça técnica privativa de advogado, e de questões práticas, sob a forma de situações-problema;

III – a aprovação na primeira fase do Exame da Ordem habilita o candidato a prestar diretamente a segunda fase nos exames posteriores, dispensando-o de fazer novamente a primeira, pelo prazo de dois anos, contados da abertura do exame em que se deu a aprovação;

IV – a taxa de inscrição do candidato habilitado à segunda fase, na forma do inciso III, deve ser cobrada proporcionalmente em relação à do candidato inscrito para a realização das duas fases, levando-se em conta os custos inerentes à realização de cada fase;

V – o Exame da Ordem contará, em todas as suas fases, com a participação de representantes do Poder Judiciário e do Ministério Público, indicados respectivamente pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

.....

§ 5º O estágio profissional substituto do Exame de Ordem, com duração mínima de dois anos, será realizado pelo bacharel em Direito nas defensorias, promotorias ou procuradorias públicas, nos termos de convênio a ser celebrado pelo Conselho Seccional, segundo as normas gerais fixadas pelo Conselho Federal, cabendo ao Conselho Seccional aplicar as avaliações que julgar necessárias e, ao final do estágio, declarar o bacharel apto ou inapto ao exercício da advocacia.” (NR)

Art. 3º O inciso XVIII do art. 54 da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação, devendo-se renumerar o atual inciso XVIII para inciso XIX:

“Art. 54.
.....

XVIII – regulamentar o Exame da Ordem nacionalmente unificado e, quanto ao estágio profissional substituto do Exame da Ordem, estabelecer as normas gerais dos convênios a serem celebrados pelos Conselhos Seccionais;

.....” (NR)

Art. 4º O inciso XVI do art. 58 da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação, devendo-se renumerar o atual inciso XVI para inciso XVII:

“Art. 58.
.....

XVI – para fins de implementação do estágio profissional substituto do Exame da Ordem:

a) celebrar convênios com as defensorias, promotorias ou procuradorias públicas, respeitadas as diretrizes gerais fixadas pelo Conselho Federal;

b) aplicar ao bacharel em Direito as avaliações que julgar necessárias e, ao final do estágio, declarar o bacharel apto ou inapto ao exercício da advocacia;

.....” (NR)

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado FÁBIO TRAD
Relator