

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 45 • nº 178
Abril/junho – 2008

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

Apontamentos sobre a controvérsia da manutenção do Exame de Ordem

Roberto Sampaio Contreiras de Almeida

Sumário

1. Apresentação. 2. Retrospectiva do surgimento do Exame de Ordem. 3. Breve análise da questão. 4. Conclusão.

1. Apresentação

A conveniência da manutenção do Exame de Ordem tem suscitado acirrados debates não só entre advogados, estudantes e faculdades de Direito, assim como na sociedade em geral, refletindo-se no Congresso Nacional.

A propósito, merece menção o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 186, de 2006¹, de autoria do Senador Gilvam Borges (PMDB/AP), com a finalidade de abolir a exigência de aprovação em Exame de Ordem para inscrição como advogado e a previsão de regulamentação desse exame por intermédio de provimento do Conselho Federal da OAB, ao propor a revogação do inc. IV e o § 1º, ambos do art. 8º do Estatuto da Advocacia (EA - Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994), além de também propor a supressão, da órbita de competência da OAB, da responsabilidade que lhe foi atribuída, por intermédio do art. 44, inc. II, do

Roberto Sampaio Contreiras de Almeida é advogado e consultor legislativo do Senado Federal.

¹ O PLS nº186, de 2006, tramita no Senado Federal desde 9 de junho de 2006 e, até pelo menos a data de 24/06/2008, encontrava-se a espera de parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania daquela Casa.

mesmo diploma legal, de promover, com exclusividade, a seleção dos advogados em toda a República Federativa do Brasil.

Em acréscimo, o projeto ainda propõe a revogação do inc. VI do art. 58 do EA, que atribui competência ao Conselho Seccional da OAB para realizar o Exame de Ordem, bem como do art. 84 da mesma lei, que previa, em disposição transitória, a dispensa do Exame de Ordem para os que comprovassem estágio profissional até dois anos da promulgação do Estatuto da Advocacia.

Em razão de a justificação desse projeto de lei ter procurado aglutinar os mais variados argumentos pela extinção do Exame de Ordem é que dela nos valem para sintetizá-los, aduzindo-os nos seguintes termos: (i) que a advocacia é a única profissão para cujo exercício a respectiva entidade de classe exige aprovação em exame de proficiência; (ii) que o Exame de Ordem não tem o condão de avaliar, de modo adequado, a capacidade técnica de quem quer que seja; (iii) que um simples exame não pode suplantar os diversos outros a que o aluno se submete durante todos os anos do curso de graduação; (iv) que, por se tratar de avaliação única, de caráter eliminatório, sujeita o candidato a situação de estresse e, não raro, a problemas temporários de saúde; e (v) que o Ministério da Educação já se responsabiliza pela aplicação do Exame Nacional de Cursos (Provão), com esse exato objetivo.

Além disso, o autor do projeto, pouco após a sua apresentação, em discurso proferido no Plenário do Senado Federal em 19 de junho de 2006, acrescentou que talvez haja outros interesses por trás da exigência do Exame de Ordem, como o dos cursinhos preparatórios, “que cobram pequenas fortunas para ministrar seus conhecimentos, num curto período de tempo, para que seus candidatos logrem aprovação”. Também sustenta que, se alguns cursos de Direito no Brasil são uma “verdadeira trapaça” – como afirmou, em certa ocasião, o Dr. Roberto Busato, então

presidente da OAB –, seria este momento oportuno para que essa entidade “assumis-se sua parcela de responsabilidade com o ensino jurídico do País”, haja vista que “a OAB tem participado, de modo até bastante efetivo, dos processos de autorização e de reconhecimento das faculdades e dos cursos de Direito no Brasil”².

Argumentou, ainda, aquele mesmo Senador, no mesmo discurso, que, se o problema é o baixo nível de ensino, deveria ser ampliado o currículo do curso de Direito, melhorando a sua grade curricular e intensificando os exames de ética.

Em seguida, alegou que os resultados do Exame de Ordem traduzem uma posição xenófoba e cartorial, tendo em vista que “nos impõem que 70% dos que não passam no concurso da Ordem são incompetentes; que 95% das faculdades brasileiras não prestam; que o que presta é o sindicato, é a Ordem”, além de dizer que “o motivo maior para a manutenção do exame de Ordem é o temor de alguns quanto à concorrência dos 120 mil novos bacharéis que todos os anos entram no mercado”, de modo que “os que já exercem a profissão buscam meios para impedir que novos profissionais adentrem no mercado”.

Por tudo isso, com a autoridade de quem supostamente representa a parcela da sociedade que pretende ver extinto o Exame de Ordem, manifestou-se aquele mesmo parlamentar no sentido de que deve ser deixado que a sabedoria do mercado selecione os melhores. Caso contrário, deveriam ser descredenciadas todas as universidades, não precisando os alunos submeter-se nem a exames nem a cursinhos, bastando que se submetam a uma única prova na OAB “que está tudo resolvido”.

Diante dessas considerações, é preciso que se faça uma retrospectiva do surgimento do Exame de Ordem no Brasil, a fim de procurar melhor entender a razão de tantos debates.

² (Cf. BRASIL, 2006, p. 20741)

2. Retrospectiva do surgimento do Exame de Ordem

O exame do tema revela que este assunto – a conveniência da criação de mecanismos de filtragem dos bacharéis em Direito para o ingresso na carreira profissional de advogado – vem suscitando acirradas polêmicas, sobretudo a partir do início da década de 70 do século passado, quando a OAB resolveu editar provimento sobre a realização de Exame de Ordem, previsto na Lei nº 4.215, de 27 de abril de 1963, obrigando os bacharéis ao estágio de dois anos de duração ou, alternativamente, à realização do Exame de Ordem na OAB.

A propósito, em 1971, um articulista já salientava que o assunto constituía “motivo de vivaz controvérsia, senão de verdadeira polêmica, dadas as suas características de irredutibilidade de pontos de vista e de marcada agressividade manifestada pelas partes contendentes” (LOPES, 1971, p. 21).

Mas, fazendo-se uma retrospectiva ainda mais remota sobre a disciplina do tema, a partir da Independência do Brasil, em 1822, observa-se – como anota Roberto Rosas (1997, p. 56) – que, desde essa época, começou a haver um gradual desligamento da nossa cultura em relação a Portugal, pois, até então, a formação universitária dos profissionais do Direito no Brasil era toda obtida em Coimbra. Assim sendo, em 1827 foram criados os cursos jurídicos no Brasil, que, instalados em 1828, possibilitaram a criação de um ambiente profissional jurídico próprio.

Desse modo, com a formação da primeira turma de bacharéis em Direito, em 1832, começou-se a pensar na criação do órgão de classe, surgindo, assim, em 1843, o Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros, precursor da Ordem dos Advogados do Brasil.

Ainda na época do Império, foi editado o Decreto nº 7.836, de 28 de setembro de 1880, aprovando os estatutos do Instituto dos Advogados Brasileiros, cujo texto já revelava

uma preocupação com condições especiais para o exercício da advocacia. Assim, seu art. 2º, § 1º, ao tratar da “matrícula do advogado no quadro do Instituto”, exigia, para a sua admissão, que o candidato tivesse bons costumes; que provasse, com documentos, prática forense por três anos consecutivos; que escrevesse e apresentasse “memória ou monographia sobre qualquer ponto de jurisprudência, compreendido no programma para tal fim previamente organizado pela comissão de jurisprudência, e aprovado pelo conselho disciplinar”.

Essa disciplina perdurou por várias décadas, mesmo quando criada a Ordem dos Advogados Brasileiros, como “órgão de disciplina e seleção da classe dos advogados”, por intermédio do art. 17 do Decreto nº 19.408, de 18 de novembro de 1930, que *reorganiza a Corte de Apelação, e dá outras providências*.

Porém, logo em seguida, em 14 de dezembro de 1931, foi editado o Decreto nº 20.784, que *aprova o Regulamento da Ordem dos Advogados Brasileiros*, mediante o qual ficou estabelecido que, para inscrição no quadro dos advogados da Ordem, seria necessário, além de outros requisitos – como a capacidade civil –, “ser bacharel ou doutor, em direito, por faculdade reconhecida pelas leis da República ao tempo da formatura; ou por faculdade de país estrangeiro, legalmente reconhecida, e confirmado o grau no Brasil, salvo o disposto em tratados internacionais relativos ao reconhecimento recíproco de títulos” (inc. I do art. 13), além de ter o candidato que também “ser brasileiro, nato ou naturalizado, e estar alistado como eleitor, salvo enquanto o não puder ser por motivo de idade” (inc. II).

Como se vê, apesar do gradual recrudescimento das condições para o exercício da profissão de advogado, convém anotar que esse mesmo Regulamento, em seu art. 101, inserido em capítulo que tratava de disposições transitórias, também admitia a inscrição de todos aqueles que possuísem, até aquele momento, título registrado na

Secretaria do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior do Estado ou do Acre, sendo suficiente, para a prova desse registro, certidão ou publicação oficial e a afirmação escrita de que preenchesse os requisitos do referido art. 13, inc. III (não ser nem estar proibido de exercer a advocacia) e inc. IV (não estar sendo processado nem ter sido condenado pelos crimes nesse dispositivo indicados), salvo prova em contrário, oferecida posteriormente por qualquer pessoa.

Verifica-se, portanto, que, a partir de então, o pretendente à inscrição como advogado não mais precisou submeter-se a nenhuma prova perante o órgão de classe, tendo em vista que, à época do Instituto dos Advogados Brasileiros, era necessário que o candidato pelo menos apresentasse a tal memória ou monografia sobre jurisprudência, a ser aprovada pelo seu conselho disciplinar, como havia sido apontado linhas acima.

Em seguida, foi dada ainda mais abrangência à seleção de advogados pelo órgão de classe respectivo, pois o Decreto nº 21.592, de 1º de julho de 1932, que *amplia a inscrição no quadro de ordem dos Advogados Brasileiros*, em seu art. 1º também passou a admitir a inscrição, como advogados, dos bacharéis, ou doutores em direito, formados por faculdades que fossem apenas *fiscalizadas* pelo Governo Federal ao tempo da formatura, ou posteriormente, além daquelas *reconhecidas* “pelas leis da República ao tempo da formatura”, como previa a legislação precedente.

Logo depois, o Decreto nº 22.266, de 28 de dezembro de 1932, houve por bem adiar, para 31 de março de 1933, o início da obrigatoriedade das disposições contidas no referido regulamento de 1931.

Anote-se que, com o advento do Decreto nº 22.478, de 20 de fevereiro de 1933, foi editada a “consolidação dos dispositivos regulamentares da Ordem dos Advogados do Brasil”, sem, contudo, alterar as exigências anteriormente baixadas para a inscrição como advogado.

Contudo, ante o art. 1º do Decreto nº 24.185, de 30 de abril de 1934, novas disposições transitórias foram editadas, elastecendo-se ainda mais os requisitos anteriormente estabelecidos para inscrição como advogado, a fim de permitir que os Tribunais Superiores dos Estados também admitissem – além dos casos já previstos no art. 2º do mencionado Decreto nº 21.592, de 1932 (aqueles que tinham título registrado na Secretaria do Superior Tribunal Federal ou do Tribunal Superior do Estado ou do Acre, não formados em faculdades reconhecidas ou sob a fiscalização do Governo Federal) – a inscrição dos “profissionais que, na conformidade das legislações estaduais, estavam exercendo a advocacia e que não se tinham inscrito, por motivos imperiosos até a data do início da vigência do regulamento aprovado pelo Decreto nº 20.784, de 14 de dezembro de 1931, observando, para isso, o prazo de noventa dias”.

Esse mesmo diploma legal, pelo seu art. 2º, também acrescentou novo § 6º ao art. 22 do Decreto nº 22.478, de 1933, para permitir a representação da Fazenda Pública, administrativamente ou em juízo, por “funcionários de justiça ou administrativos, no desempenho das atribuições regulamentares de seus cargos ou quando habilitados para a mesma representação”.

Conclui-se, portanto, que, na vigência da disciplina prevista no Regulamento da Ordem dos Advogados Brasileiros, que se iniciou na década de 30 do século passado, o candidato à inscrição não se submetia a qualquer tipo de seleção perante a OAB que fosse capaz de aferir a qualificação técnica do bacharel em Direito para o exercício da profissão de advogado.

No entanto, com as inevitáveis transformações decorrentes do formidável crescimento verificado no Brasil no século passado, por volta da década de 50 teve início – segundo aponta Ronald Cardoso Alexandrino (2006, p. 343), em conferência de advogados realizada em 2005 – a criação de algumas poucas faculdades de Direito,

todas, ou quase todas, fruto da iniciativa privada, quando, então, começou, “em decorrência desse fato, ligeiro declínio no ensino do direito.” Segundo esse mesmo conferencista, “essas novas Faculdades não tinham o prestígio e a qualidade das anteriores. O corpo docente não tinha a mesma expressão. Até o corpo discente não era igual, ou, pelo menos, à altura da qualidade que se esperava de um curso superior. Por outro lado, os exames vestibulares não acompanhavam o rigor dos anteriores e, como era natural, ingressaram nas Universidades alunos que não tinham condições razoáveis de aprendizado, necessárias para acompanharem o que o curso superior pretendia ensinar”.

Ainda de acordo com Alexandrino (Ob. cit., p. 343), também contribuiu para piorar o declínio do curso de Direito o fato de que, por volta da mesma década de 50, houve iniciativa legal que autorizou os antigos Contadores, ou até mesmo Técnicos em Contabilidade, a se submeterem ao exame vestibular para ingresso no ensino superior, o que até então não era possível, pois somente era permitido prestar vestibular aqueles que tivessem habilitados por certificado dos cursos Clássico ou Científico.

Em acréscimo, Alexandrino (2006, p. 343-344) também nos dá notícia de que, “depois de 1950, mais precisamente nas décadas de 1960/1970, a criação de outras Faculdades, principalmente de direito, em maior proporção do que na década anterior, passou a atingir um quadro excessivo, a ponto de atualmente [2005] atingir o escandaloso número de quase 900 (NOVECIENTOS) cursos de direito”. Nesse aspecto, o autor considera equívoco das autoridades educacionais brasileiras permitir o funcionamento de um número tão grande de cursos, quando se compara o funcionamento dos cursos de Direito nos Estados Unidos da América, que, com uma população bastante superior à brasileira, “registra apenas cerca de 250 cursos, muitos dos quais em excelentes Universidades”.

Nessa toada, inevitavelmente o antigo Regulamento da Ordem dos Advogados Brasileiro revelou-se insuficiente, emergindo, assim, a necessidade de se estabelecer critérios mais rigorosos de ingresso na carreira de advogado.

Foi então que, por força da Lei nº 4.215, de 27 de abril de 1963, que *dispõe sobre o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil*, passou-se a exigir, para inscrição no quadro de advogados, além de outros requisitos, como o diploma de bacharel ou doutor em Direito, o certificado de comprovação do exercício e resultado de estágio, ou de habilitação no Exame de Ordem (art. 47, III), que se tornava obrigatório nos casos em que os candidatos não tivessem feito o estágio profissional ou não tivessem comprovado satisfatoriamente o seu exercício e resultado (art. 53), competindo ao Conselho Federal da OAB regular e disciplinar, por intermédio de provimentos especiais, o programa e a realização do Exame de Ordem (art. 18, VIII, b).

No entanto, o art. 151 daquele diploma legal, inserido no capítulo que tratava das disposições transitórias, adiou, por três anos, a partir da sua vigência, os requisitos do estágio profissional e do Exame de Ordem para efeito de inscrição no quadro dos advogados, de modo que, somente a partir de 1967, o candidato à inscrição como advogado teria que demonstrar ter feito o estágio, com aproveitamento satisfatório, ou submeter-se ao Exame de Ordem.

Ocorre que, com o término do período de adiamento previsto no supracitado art. 151 da Lei nº 4.215/63, novas facilidades foram criadas no sentido de flexibilizar a seleção de candidatos ao exercício da profissão de advogados, desta feita por conta da aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 202, de 1967, de autoria do Deputado José Bonifácio (Arena/MG) – no Senado Federal identificado como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 107, de 1967 –, transformado na Lei nº 5.930, de 23 de fevereiro de 1968.

Nesse aspecto, uma das principais medidas nela contidas foi a dispensa, em caráter transitório, dos requisitos de estágio ou Exame de Ordem para a ulterior admissão nos quadros da OAB “aos alunos das Faculdades de Direito, oficiais ou fiscalizadas pelo Governo Federal, matriculados ou que venham a matricular-se até o ano letivo de 1968, na 4ª e 5ª séries do curso de Direito”, que se inscrevessem na categoria de Solicitador Acadêmico (art. 1º).

Para completar o leque de medidas que tornavam cada vez mais maleável a admissão nos quadros da OAB, em 2 de junho de 1971 foi apresentado, pelo Senador Vasconcelos Torres (Arena/RJ), o PLS nº 33, de 1971 (PL nº 410, de 1971, na Câmara dos Deputados) – que, ao que tudo indica, teria tramitado em conjunto com o PL nº 1.450, de 1973, de autoria do Deputado Cantídio Sampaio –, que, transformado na Lei nº 5.842, de 6 de dezembro de 1972, aboliu definitivamente o Exame de Ordem e a comprovação do exercício e resultado do estágio previstos na citada Lei nº 4.215, de 1963, embora tenha previsto, como compensação, um novo estágio, em substituição ao anterior, que seria o “estágio de prática forense e organização judiciária” realizado junto às respectivas faculdades (art. 1º), que prevaleceu até o advento do novo Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994).

A propósito, o Senador Benedito Ferreira (Arena/GO), em discurso de apoio ao aludido projeto, proferido na Sessão de 8 de julho de 1971, sustentou a extinção do Exame de Ordem no pressuposto de que “todos os cursos do Brasil, de modo especial na área do ensino superior, [estavam] sujeitos à fiscalização rigorosa por parte do Governo e considerando que em nenhuma das outras áreas existe êsse teste”³.

Além disso, no mesmo discurso tachou, com virulência, o Exame de Ordem de absurdo e considerou-o uma “excrescência da pior qualidade, porque envolve um

ato ilícito, vale dizer, uma injúria lançada, em última instância, ao próprio Governo Federal”, haja vista que as atividades dos estabelecimentos de ensino “são permanentemente fiscalizadas por um elemento da confiança do Governo”; também apontava um sentido discriminatório com a classe dos advogados, tendo em vista que para nenhuma outra profissão, como por exemplo, a de médico, dentista ou engenheiro, fazia-se esse tipo de exigência. Ao final, concluiu sustentando que a OAB não poderia “se arvorar ao direito, aliás, à petulância, de se considerar que é um fiscal idôneo e o Governo é um fiscal inidôneo”.

O próprio Senador Vasconcelos Torres, autor do projeto que aboliu o Exame de Ordem em 1972, ao lembrar que o assunto estava apaixonando o Brasil, em discurso proferido em 3 de abril de 1973, considerou “odiosa atitude” a “insistência inexplicável da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de São Paulo”, na manutenção do “famigerado” Exame de Ordem, classificando o Presidente da OAB, por conta disso, de “impenitente recalçado”, que teria lutado por todos os meios possíveis contra a aprovação do seu projeto, o que, no seu ponto de vista, seria “um mau exemplo à juventude de seu Estado”. Indagava o valor que teria, “então, um aluno passar cinco anos por uma faculdade de Direito, ter seu diploma reconhecido pelo Ministério da Educação, existir a fiscalização federal, professores que são obrigados a exibir *curriculum* ao Ministério da Educação e ao Conselho Federal de Educação”, se, ao cabo, o candidato teria que se submeter a um novo exame⁴.

O Deputado Cantídio Sampaio, autor do projeto, aprovado em conjunto com o do Senador Vasconcelos Torres, de que se originou a lei que, em 1973, aboliu o Exame de Ordem, por sua vez argumentou, na sua respectiva justificação, que “a muitos dos que hoje exercem a profissão com brilhantismo e eficiência e até mesmo compõem a

³ *Diário do Congresso Nacional* – Seção II, de 9 de julho de 1971, p. 2981.

⁴ *Diário do Congresso Nacional* – Seção II, 4 de abril de 1973, p. 0438.

banca examinadora na OAB não se exigiu a habilitação perante esse órgão representativo de classe e nem por isso o grau que lhes foi conferido pela Universidade está aquém dos que hoje são por eles convocados para atestarem sua capacidade profissional⁵.

Contudo, já naquela época, esse mesmo Senador não deixou de admitir a existência de um quadro educacional grave no ensino superior, tanto que considerava necessário “reivindicar do Ministério da Educação e Cultura o aprimoramento dos cursos de Direito e a fiscalização mais rigorosa, se julgar que o mal reside na estrutura universitária”.

Mas o fato é que, mesmo após todas as acirradas discussões que levaram à abolição do Exame de Ordem em 1973, não por acaso o assunto voltou à tona em 1990, quando o Senador Leite Chaves (PMN/PR), em 28 de junho daquele ano, apresentou o PLS nº 92, de 1990, restabelecendo a obrigatoriedade do Exame de Ordem, mas, desta vez, para todos os candidatos à admissão no quadro de advogados da OAB, independentemente de realização de estágio de prática forense.

Em sua justificação, o referido Senador argumentou que “o princípio norteador dessa exigência foi o da moralidade e do aprestamento técnico dos bacharéis em direito para efetivamente exercerem a profissão de advogado”, tendo em vista ser “notório o aviltamento da profissão de advogado por pessoas que não dispõem de capacitação técnica necessária”⁶.

Pouco tempo depois, em novo discurso, proferido em 10 de dezembro do mesmo ano, esse mesmo Senador argumentava que “nem aqui no Brasil, nem fora dele esse procedimento [do estágio probatório] mostrou-se conveniente”, sustentando que “exame [estágio] probatório é um alongamento apenas do estudo universitário, com mais falhas, porque, às vezes, são escritórios que tratam disso, orientados por pessoas que não têm

sequer condição de serem advogados, menos ainda de dirigirem assunto dessa natureza”⁷.

O Senador Leite Chaves também argumentava, nesse mesmo discurso, que a profissão de advogado é a mais difícil e a mais rigorosa para a qual se prepara o bacharel em Direito, entre a multiplicidade de profissões que se torna apto a exercer com a conclusão do curso, como a de juiz, promotor, delegado de polícia, diplomata e empresário.

Sendo assim, o exercício da advocacia exige do indivíduo maior qualificação intelectual e moral, que só o Exame de Ordem é capaz de apurar.

Além disso, alegava que por não ter o advogado controle funcional hierárquico e ser extremamente independente é “que em todos os países, à exceção de um ou dois do Terceiro Mundo, exige-se o Exame de Ordem”.

A propósito, vale transcrever trecho do referido discurso, bastante incisivo quanto a esse aspecto:

“Nos Estados Unidos, por exemplo, a Bar Association é extremamente rigorosa na realização desses exames. Há faculdades que existem há mais de 60 anos nos Estados Unidos e nem por isso jamais tiveram um aluno seu na Ordem dos Advogados, porque a Ordem considera tais universidades sem requisitos, sequer para habilitar um estudante a prestar tal exame de ordem.

E aqui, no Brasil, Sr. Presidente, a sociedade fica sujeita a advogados caricatos e sem qualificação de qualquer ordem, sobretudo os desprotegidos, os que não têm condições de obter informações sobre um profissional. Quantos patrimônios, quantas causas, quantas vicissitudes ocorrem em relação a pessoas que não têm condições de se informarem acerca do profissional. A sociedade tem que ser cada vez mais exigente, principalmente na

⁵ *Diário do Congresso Nacional* – Seção I, de 17 de agosto de 1963, p. 4399.

⁶ *Diário do Congresso Nacional* – Seção II, de 29 de junho de 1990.

⁷ *Diário do Congresso Nacional*, Seção II, de 11 de dezembro de 1990, p. 7889.

medida em que as faculdades formam cada vez mais número de alunos.

Quero dizer a V. Ex^a que existem alunos por aí – não só formados em Direito, como também em outras áreas – que são completamente jejunos na matéria em que se graduam.”

Em seguida, o Senador Leite Chaves acusava grande parte das faculdades de terem se tornado “instrumento de formação de homens deformados para a vida profissional”, de existirem como “indústrias financeiras”, causando “verdadeiros descalabros”, pois, embora existam advogados de excepcional qualidade, “o grande número deles, no entanto, é de profissionais de fim de semana, de leguleios, de sujeitos que existem para surpreender e para enganar os outros, comprometendo a classe e causando sério prejuízo à sociedade”.

Ao final, concluía que o seu projeto “é de grande alcance social e [protegia] da melhor forma possível os interesses da sociedade”, tendo em vista que “um exame de ordem, um exame rigoroso, através de advogados da própria Ordem, é um instrumento mais eficaz para que os futuros profissionais possam merecer o respeito público”.

No entanto, o aludido projeto, mesmo depois de ter sido aprovado pelas duas Casas do Congresso Nacional, acabou sendo vetado pelo Presidente da República, sob o singelo argumento de ser “contrário ao interesse público”, pois o exame de ordem não deveria ser considerado “panacéia para a advocacia de baixa qualidade” e “a melhoria da qualidade dos serviços de profissionais liberais é vinculada e dependente tanto de apropriada formação humanística, que deve ser propiciada pelo ensino de 2º grau, quanto de sólida base teórica no correspondente domínio científico, a ser adquirida no curso universitário”⁸. Registre-se que, quase dois anos depois, o veto foi mantido pelo Senado Federal, mediante deliberação realizada em 16 de março de 1994.

⁸ MSC 736/92-PR, publicada no *Diário Oficial da União* de 24 de novembro de 1992.

No entanto, somente com a edição do novo Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, já referida), ainda em vigor e originário de projeto de lei apresentado pelo Deputado Ulysses Guimarães (PL nº 2.938, de 1992), o Exame de Ordem foi restabelecido, mas com regulamentação a depender de provimento do Conselho Federal da OAB (art. 8º, IV, e § 1º).

Essa regulamentação do Exame de Ordem pela OAB deu-se em 1992, por intermédio do Provimento nº 74/92, posteriormente revogado pelo de nº 81/96.

A propósito, convém anotar que o professor Álvaro Melo Filho, por ocasião da sua participação na XVI Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, com o tema “Direito, Advocacia e Mudança”, realizada em Fortaleza, CE, em setembro de 1996, em sua palestra intitulada *O Exame de Ordem*⁹, desenvolveu um quadro comparativo, demonstrando as semelhanças e diferenças entre o atual e o anterior Exame de Ordem, transcrito na página seguinte.

Esse mesmo advogado também argumentou, em defesa do Exame de Ordem, que, com a sua nova conformação, dada pelo Provimento nº 81, de 1996, ele “será o agente indutor de um processo em prol da competência, da qualidade profissional, da responsabilidade, da dignidade e da ética na advocacia, tornando-se partícipe do esforço coletivo de construção de uma sociedade justa e harmônica, onde o progresso não seja o apanágio de poucos mas a conquista de todos e de cada um” (ob. cit., p. 551).

Também invoca opinião do colega Marcelo Lavenère, segundo o qual é “impossível controlar e fiscalizar o exercício profissional sem ter a prerrogativa de realizar Exame de Ordem, como se pratica em todos os países em que a advocacia é levada a sério”, ao tempo em que acrescenta que o Exame de Ordem “tornou-se fundamental para evitar a inépcia e o aviltamento da profissão advocatícia, daí por que não deve

⁹ (Cf. MELO FILHO, 1996, p. 578-579)

Provimento nº 74/92	Provimento nº 81/96
a) Exame de Ordem só é obrigatório para os que não tenham realizado, nos últimos dois (2) anos do curso jurídico, o estágio profissional ou o estágio de prática forense e organização judiciária;	a) Exame de Ordem é obrigatório para todos, <i>não</i> figurando mais os estágios profissional e de prática forense como mecanismos ensejadores de sua dispensa ou isenção;
b) Exame de Ordem deve ser prestado na Secção onde o interessado escolheu para sede principal de sua advocacia;	b) Exame de Ordem é prestado na Secção onde o interessado concluiu seu curso de graduação ou na de seu domicílio civil;
c) A realização do Exame de Ordem é de, no mínimo, dois (2) por ano, em datas variadas fixadas por cada Conselho Seccional;	c) O Exame de Ordem é realizado, no máximo, três (3) vezes por ano, nos meses de março, agosto e dezembro fixados, uniformemente, para todo território nacional;
d) Exame de Ordem abrange uma etapa única com provas escritas e orais elaboradas e aplicadas pelos Conselhos Seccionais;	d) Exame de Ordem desdobra-se em duas etapas: a primeira condensa prova objetiva, de múltipla escolha, de caráter eliminatório, e a segunda consta de prova prático-profissional, ambas a cargo dos Conselhos Seccionais;
e) Considera-se aprovado o examinando que obtiver média igual ou superior a cinco (5) em cada prova;	e) Exige-se para aprovação a nota mínima cinco (5) na prova objetiva e seis (6) na prova prático-profissional;
f) Os programas das matérias são de livre elaboração dos Conselhos Seccionais, donde decorre um padrão diversificado de exigências e conteúdos programáticos;	f) O programa da Prova Prático-Profissional tem um padrão nacional constante no Anexo ao Provimento, mas abre espaço para as peculiaridades jurídicas locais e regionais;
g) Como a prova escrita é identificada e a prova oral não permite anonimato, os resultados são muitas vezes distorcidos e manipulados;	g) Com a imposição de desidentificação das provas objetiva e prático-profissional, assegura-se uma avaliação séria e impessoal;
h) A divulgação dos resultados dar-se-á na sede do Conselho Seccional ou da Subsecção delegada, sem qualquer comunicação dos resultados para o Conselho Federal;	h) Além da divulgação dos resultados, remeter-se-á à Comissão de Ensino Jurídico do Conselho Federal estatística de aprovados e reprovados para ajudar na avaliação da qualidade dos cursos jurídicos;
i) Inexiste qualquer menção ou limitação no valor de cobrança da taxa de inscrição pelos Conselhos Seccionais em cada Exame de Ordem;	i) A taxa de inscrição exigível em cada Exame de Ordem fica delimitada ao máximo de 30% do valor correspondente à anuidade do respectivo Conselho Seccional;
j) O Regulamento do Exame de Ordem é elaborado autonomamente por cada Conselho Seccional;	j) As resoluções regulamentando Exame de Ordem serão aplicadas pelos Conselhos Seccionais, após aprovação da 1ª Câmara do Conselho Federal;
k) A Coordenação Nacional do Exame de Ordem funciona junto ao Conselho Federal, com a finalidade de acompanhar a realização do Exame no País e de fixar diretrizes gerais para sua melhoria e eficiência;	k) À Comissão de Exame de Ordem do Conselho Federal da OAB compete definir as diretrizes gerais e de padronização nacional básica da qualidade do Exame de Ordem, transfundindo a Coordenação Nacional em seu órgão executivo e fiscalizador da realização do Exame no País.

transfundir-se num simples 'reexame de graduação'", mas sim como "uma verificação indispensável da capacidade do Bacharel para ser advogado, como condição *sine qua* para obtenção da 'carta patente' que o credencia e autoriza a ingressar no mercado profissional" (ob. cit., p. 552).

Reportando-se à "proliferação desastrosa de cursos e Faculdades de Direito, aliada à má qualidade do ensino jurídico", Melo Filho constata que o diploma em Direito como documento exteriorizador e atestador de aptidão e qualificação

profissionais foi comprometido, transformando-se o Estágio de Prática Forense, na realidade, "em inútil e falaz formalidade superável sem o mais mínimo esforço" (ob. cit., p. 553).

Ao salientar que o Exame de Ordem no Brasil é realizado três vezes ao ano, lembra que, em países como o Japão, realiza-se uma só vez por ano, assim como na França (ob. cit., p. 564).

Ao final de seu artigo, Melo Filho reconhece que, "obviamente, o Exame de Ordem, com suas novas diretrizes, não

se configura como panacéia, nem outorga a garantia definitiva de competência advocatícia, até porque, em toda atividade profissional, a aptidão assenta em revisão freqüente do saber técnico e especializado” (ob. cit., p. 577). De toda forma, aduz que “nenhuma tarefa advocatícia se poderá levar a bom termo sem a atenta ponderação de valores sociais, políticos e econômicos em jogo, nem tampouco sem o manejo inteligente e ético de instrumentos técnico-jurídicos. Nesse contexto, são esses os requisitos profissionais objeto de avaliação no renovado Exame de Ordem concebido *con un espíritu abierto y dinámico, para evitar una esclerosis que le impida comprender y absorber las constantes transformaciones que se operan en el ordenamiento jurídico*, na assertiva de R. Siches” (ob. cit., p. 577).

Por sua vez, o já citado Professor Roberto Rosas argumenta, em prol do Exame de Ordem, que o curso jurídico não tem como finalidade a formação de advogados, tendo em vista que também propicia a formação de magistrados, membros do Ministério Público, procuradores “e até diletantes ávidos do conhecimento jurídico para suas atividades particulares (servidores públicos, empresários, outros profissionais liberais etc.)”, sustentando, portanto, inexistir metodologia própria para a formação do advogado, de forma que a escola apenas obriga-se a fornecer conhecimentos genéricos para que haja a opção da futura carreira, o que preocupa a OAB, assim como há preocupação na seleção dos juízes (ob. cit., p. 56).

Indaga, então, esse mesmo professor, o porquê da existência de concurso para juiz, membro do Ministério Público, procurador, senão como a preocupação do Estado na seleção profissional (ob. cit., p. 57).

Quanto ao argumento de que o Exame de Ordem contrariaria a liberdade de exercício de qualquer profissão, assegurada pela Constituição Federal, sustenta ainda esse professor, no artigo citado, que “o próprio dispositivo impõe a redução de

sua eficácia, atendendo às qualificações profissionais que a lei estabelecer”, que não se limita ao diploma, mas estende-se ao cabedal de conhecimentos habilitadores do desempenho da profissão, o que reforça a possibilidade da exigência de requisitos para o ingresso na OAB, lastreada que está na competência legislativa exclusiva da União para fixar condições de exercício das profissões (art. 22, XVI, da Constituição Federal) (ob. cit., p. 57).

Além disso, traz a lume que, já em 1997, quando foi redigido o artigo, o Supremo Tribunal Federal (Rel. Min. Carlos Mário Velloso) estendeu a constitucionalidade da proibição fixada na Lei nº 8.906 a certas atividades (no caso do servidor judicial), não vendo choque com a liberdade de expressão, que pode, sim, ser obstada por motivos de capacidade, qualificação e conhecimento específico para o exercício da advocacia, tendo em vista que a escola jurídica forma bacharéis, e não advogados (ob. cit., p. 57).

Nesse aspecto, vale citar trecho do acórdão do Superior Tribunal de Justiça, da lavra do Ministro Relator Humberto Gomes de Barros, aprovado por unanimidade na sua Primeira Turma (REsp 214671/RS, publicado no DJ 1º/08/2000), com o seguinte teor:

“I – Não é lícito confundir o *status* de bacharel em direito com aquele de advogado. Bacharel é o diplomado em curso de Direito. Advogado é o bacharel credenciado pelo Estado ao exercício do *jus postulandi*.

II – A inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil não constitui mero título honorífico, necessariamente agregado ao diploma de bacharel. Nela se consuma ato-condição que transforma o bacharel em advogado.

III – A seleção de bacharéis para o exercício da advocacia deve ser tão rigorosa como o procedimento de escolha de magistrados e agentes do Ministério Público. Não é de bom aviso liberalizá-la.

IV – (*omissis*).

V - (omissis).

VI - (omissis)."

Ronald Cardoso Alexandrino (2006, p. 345) também cuida desse mesmo aspecto, ao esclarecer que "a exigência do Exame de Ordem para o ingresso nos quadros da OAB é constitucional, consoante várias decisões da própria OAB e de vários Tribunais, inclusive do STJ e do STF; resulta ele do texto expresso do direito positivo brasileiro (Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 - Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, que é uma lei não apenas federal, mas *nacional*), editada com apoio no inciso XIII do art. 5º da Constituição da República, que assegura a todos o 'livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou *profissão*, atendidas as *qualificações profissionais que a lei estabelecer*'" (grifos do original).

Por sua vez, Waldemir Banja (2001), em artigo intitulado *Exame de Ordem*, também aquiesce com a distinção entre bacharel e advogado, salientando que "o advogado é um profissional que a Constituição Federal em vigor reputa indispensável à administração da Justiça; o bacharel em Direito não". Enfim, entende que, se o graduado em Direito não pode exercer a profissão de promotor de justiça, magistrado, procurador de empresa pública ou de autarquia sem antes se submeter ao exame próprio, imposto pela lei que disciplina cada uma dessas profissões, demonstrando sua capacitação e conhecimentos jurídicos, tampouco poderá pretender exercer a profissão de advogado.

No que tange à alegação de que a faculdade já examina seus alunos, o professor Melo Filho, desta vez invocado por Alexandrino (2006, p. 345-350) em seu citado artigo, contra-argumenta que "não se pretende mensurar o acúmulo de conhecimentos jurídicos, mas a *capacidade de aplicá-los*. Ou seja, ao Exame de Ordem compete testar a habilidade do postulante a advogado de raciocinar juridicamente, de analisar e solucionar os problemas jurídicos apresentados e de demonstrar o domínio dos principais fundamentos do direito e suas aplicações"

(grifos do original). Aproveita para lembrar que exame semelhante também é aplicado nos Estados Unidos, Alemanha, França, Inglaterra, Suíça, Japão e outros países, pois, segundo afirma, "na maior parte das nações civilizadas o Exame de Ordem é uma regra normal de habilitação profissional, sempre tendo por escopo uma melhor e maior garantia ao bom exercício da profissão". Informa, ainda, a título de ilustração, que já há notícia de que, em São Paulo, o Conselho de Medicina está pensando em fazer "Exame de Ordem para médicos".

Quanto ao argumento de que a OAB não teria legitimidade para criticar os cursos jurídicos em razão de, nos termos do art. 54, XV, do EA, a ela competir "colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos, e opinar, previamente, nos pedidos apresentados aos órgãos competentes para criação, reconhecimento ou credenciamento desses cursos", o professor Rui Celso Reali Fragozo, em artigo intitulado *A OAB e o ensino jurídico*¹⁰, anota que, "infelizmente, o parecer da OAB não é vinculativo, podendo o Ministério da Educação e Cultura (MEC) autorizar a criação de curso em contrariedade ao entendimento da corporação, resultando a discrepância, a oferta insatisfatória e a duvidosa adequação às exigências próprias da formação universitária". Acrescenta, ainda, que, somente em 2002, quando foi redigido o artigo em comento, submeteram-se à seccional paulista da OAB dezesseis pedidos de abertura de cursos de Direito, tendo sido quinze rejeitados.

Nesse sentido, Ronald Cardoso Alexandrino (2006, p. 348) esclarece, no seu mencionado artigo, que, apesar disso, a OAB, por meio de seu Conselho Federal, tem tomado medidas como, por exemplo, submeter o resultado estatístico com o aproveitamento do candidato no Exame de Ordem a cada uma das instituições de ensino participantes, de forma a indicar o aproveitamento desses mesmos candidatos

¹⁰ *Correio Braziliense*, 21 de outubro de 2002.

em cada matéria, para que possa a faculdade, assim, tomar as providências possíveis com base nas áreas de conhecimento que seus ex-alunos não se saíram bem.

3. Breve análise da questão

O que, a nosso ver, se pode notar diante de todos esses argumentos é que o sistema educacional do nosso País – incluindo-se o superior e, particularmente, o ensino jurídico – encontra-se incapacitado de realizar a sua missão, que é propiciar ensino de qualidade aos alunos, salvo raras exceções.

No caso do Exame de Ordem, basta que o candidato demonstre razoável domínio do Direito para obter sua aprovação, pois, de acordo com a regulamentação da OAB, o Exame de Ordem abrange uma prova objetiva, com o mínimo de 50 e o máximo de 100 questões de múltipla escolha, exigindo-se o mínimo de nota 5 do candidato para a sua aprovação, e uma outra prova prático-profissional, em que são avaliados o raciocínio jurídico, a fundamentação e sua consistência, a capacidade de interpretação e a técnica profissional, considerando-se aprovado o candidato que obtiver nota igual ou superior a seis. Não há mais prova oral.

No entanto, muitos alunos não conseguem obter a formação adequada e se tornam despreparados em virtude das deficiências do nosso sistema. Dessa maneira, é inevitável que, ao final do curso, o aluno tome consciência de seu despreparo, no momento em que se vê na contingência de enfrentar um exame que exige o mínimo que se pode esperar de conhecimentos e habilidade para a prática da profissão de advogado. Nesse momento, o aluno prefere desviar o foco do seu insucesso, que é a sua má-formação, passando a culpar a OAB pelo Exame de Ordem.

Muitos desses alunos, então, passam a contar com o apoio dessas mesmas faculdades que falharam na sua missão – pois várias dessas instituições priorizam o interesse comercial em manter o maior nú-

mero possível de alunos –, de maneira que todos se juntam para insurgirem-se contra o Exame de Ordem, havendo muitos que até pressionam o Congresso Nacional, na esperança de restabelecer o antigo sistema sem controle de seleção, que, cada vez mais, torna-se inadequado à nossa realidade, saturada que está de profissionais despreparados, trazendo sérios riscos a todo aquele que necessita socorrer-se do advogado para poder fazer valer direito violado ou na iminência de ser violado.

4. Conclusão

É o nosso entendimento de que o Exame de Ordem deve ser mantido, pois, além de não ferir a Constituição Federal, é um instrumento hábil a aferir as condições mínimas para que um bacharel em Direito possa exercer a profissão de advogado, assim como ocorre em inúmeros outros países mais desenvolvidos.

Nesse sentido, deve também ser considerada a preocupante realidade da educação brasileira, com excessivo número de faculdades de Direito a oferecer baixa qualidade de ensino, o que permite a graduação da maioria de seus alunos sem a formação adequada.

Impõe-se, portanto, a existência de um filtro, ou seja, um processo seletivo para o acesso à profissão de advogado, assim como existem filtros para o acesso à magistratura, ao Ministério Público e outras profissões privativas do bacharel em Direito.

Referências

ALEXANDRINO, Ronald Cardoso. Exame da Ordem: necessidade irrevogável. In: CONGRESSO NACIONAL DOS ADVOGADOS: REPÚBLICA, PODER E CIDADANIA, 19., 2005, Florianópolis. *Anais...* Brasília: Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), 2006.

BANJA, Waldemir. Exame da Ordem. In: *Correio Brasileiro*. Caderno direito e justiça. Brasília, 12 mar. 2001.

BRASIL. Congresso Nacional. Discurso proferido pelo Senador Benedito Ferreira (Arena/GO) na Seção de 8

de julho de 1971. *Diário do Congresso Nacional*. Seção 2. 9 jul. 1971, p. 2981.

BRASIL. Congresso Nacional. Discurso proferido pelo Senador Cantídio Sampaio. *Diário do Congresso Nacional*. Seção 1. 29 ago. 1963, p.4399.

BRASIL. Congresso Nacional. Discurso proferido pelo Senador Leite Chaves (PMN/PR) em 10 de dezembro de 1990. *Diário do Congresso Nacional*. Seção 2. 11 dez. 1990, p. 7889.

BRASIL. Congresso Nacional. Discurso proferido pelo Senador Leite Chaves (PMN/PR) em 28 de junho de 1990. *Diário do Congresso Nacional*. Seção 2. 29 jun. 1990.

BRASIL. Congresso Nacional. Discurso proferido pelo Senador Vasconcelos Torres (Arena/RJ) em 3 de abril de 1973. *Diário do Congresso Nacional*. Seção 2. 4 abr. 1973, p. 0438.

BRASIL. Projeto de Lei nº 186 de 2006, de autoria do senador Gilvam Borges (PMDB/AP). Propõe abolir a exigência de aprovação em Exame de Ordem para inscrição como advogado. *Diário oficial do Senado Federal*. Brasília, 20 jun. 2006, p. 20741.

FRAGOSO, Rui Celso Reali. A OAB e o ensino jurídico. In: *Correio Braziliense*. Caderno direito e justiça. Brasília, 21 out. 2002.

LOPES, Alfredo Cecílio. Exame de Ordem: uma controvérsia no campo jurídico. Problemas brasileiros. *Revista mensal de cultura*. n.99. nov. 1971.

MELO FILHO, Álvaro. Direito, advocacia e mudança. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 16., 1996, Brasília. *Anais...* Brasília: Conselho Federal, 1996.

ROSAS, Roberto. Qualificação do advogado: o exame de ordem. *Revista dos estudantes de Direito da Universidade de Brasília*. Primeira tiragem. 2.ed. mar. 1997.