

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

Thiago Fernando Cardoso Nalesso

EDUCAÇÃO JURÍDICA BRASILEIRA:
entre as Diretrizes Curriculares Nacionais e o Exame de Ordem

Doutorado em Direito

São Paulo

2021

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

Thiago Fernando Cardoso Nalesso

EDUCAÇÃO JURÍDICA BRASILEIRA:
entre as Diretrizes Curriculares Nacionais e o Exame de Ordem

Doutorado em Direito

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito sob a orientação do Prof. Dr. Márcio Pugliesi.

São Paulo

2021

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Márcio Pugliesi (Orientador) – PUC-SP

Prof. Dr. Álvaro Luiz Travassos de Azevedo Gonzaga – PUC-SP

Prof. Dr. José Geraldo de Sousa Junior – UnB

Profa. Dra. Maria Vital da Rocha – UFC

Profa. Dra. Regina Vera Villas Bôas – PUC-SP

Prof. Dr. Caio Gracco Pinheiro Dias (Suplente) – FDRB-USP

Prof. Dr. Willis Santiago Guerra Filho (Suplente) – PUC-SP

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001
(Processo n.º 88887.303602/2018-00)

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior– Brasil (CAPES)– Finance Code 001
(Process n.º 88887.303602/2018-00)

Para Karine e Alice,
Meus dois grandes amores.

Agradecimentos

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Márcio Pugliesi pelo acolhimento inicial na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP para o desenvolvimento dos meus estudos de Doutorado, pela orientação e suporte e pela forma atenciosa, solidária, disponível e segura que sempre me atendeu durante os últimos quatro anos.

À Profa. Dra. Regina Vera Villas Bôas e ao Prof. Dr. Álvaro Luiz Travassos de Azevedo Gonzaga, pelo aceite e pelas considerações feitas na Banca de Qualificação, que permitiram diversos ajustes no texto e na concepção do trabalho.

Aos colegas de docência, em particular, aos amigos Ricardo Lorenzi Pupin e Wagner Wilson Deiró Gundim, que em diversos momentos da presente jornada me ajudaram a chegar neste ponto de chegada.

Na figura do Prof. Dr. Everaldo Tadeu Quilici Gonzalez, aos muitos professores que tive e tenho, que muito me influenciaram e ensinaram, e que seguem, com todas as dificuldades que a carreira oferece, transformando mentes e corações.

Aos meus irmãos e irmãs, militantes da utopia de uma sociedade mais justa, solidária e com direitos para todos e todas.

À minha avó Maria Aparecida Moreno Cardoso (†), que permitiu que eu me formasse academicamente e na vida.

“Mas o Direito se vinga, cresce, pressiona,
conquista alargamentos notáveis, brilha nos
estandartes dos espoliados e oprimidos, ecoa na
voz dos advogados progressistas, transborda
nas sentenças de magistrados mais inquietos,
encorpa-se e procura uma sistematização no
pensamento dos professores rebeldes, sacode a
poeira dos tratados conservadores, rompe as
bitolas dogmáticas e retempera o ânimo dos
que, cedo demais, queriam dar a causa jurídica
por indefensável e perdida”.

Roberto Lyra Filho, Por que estudar Direito hoje?

Resumo

O trabalho avalia os efeitos das Diretrizes Curriculares Nacionais do MEC e da atuação da OAB, por meio da Comissão Nacional de Educação Jurídica e do Exame de Ordem, na qualidade da educação jurídica brasileira, com ênfase na questão curricular. Com esse intuito é feita uma análise do desenvolvimento histórico e da fundamentação político-ideológica e epistemológica dos cursos de Direito no Brasil, seguida pela descrição e interpretação do direito regulatório educacional e o surgimento e desenvolvimento das Diretrizes Curriculares Nacionais. Verificou-se que o Exame de Ordem, criado para atestar a capacidade mínima para o exercício da advocacia, se converteu em instrumento de aferição de qualidade da educação jurídica ofertada por instituições de ensino superior no Brasil, além de ser utilizado como insumo principal para a concessão do “selo de qualidade OAB Recomenda”. A utilização do Exame de Ordem como parâmetro de qualidade de serviços educacionais, sem a devida adequação metodológica, influencia um processo de padronização curricular com resultados negativos na inovação, especialização, regionalização e flexibilização dos currículos jurídicos, e, em certa medida, contradiz esforços realizados pela Comissão Nacional de Educação Jurídica da OAB. Por outro lado, no processo de análise e avaliação ficou evidenciada a importância e a necessidade social do exame, que cumpre função de proteger os direitos e liberdades dos cidadãos, o que levou à conclusão sobre a necessidade de ajustes na metodologia da avaliação do Exame de Ordem e do selo de qualidade da OAB para que se tenha maior eficácia na consecução de suas finalidades.

Palavras-chave: Diretrizes Curriculares Nacionais; educação jurídica; ensino jurídico; Exame de Ordem; OAB; OAB Recomenda.

Abstract

The work evaluates the effects of the National Curriculum Guidelines of the Ministry of Education (MEC) and the performance of the Brazilian Bar Association (OAB), through the National Commission for Legal Education and the Brazilian Bar Exam, on the quality of Brazilian legal education, with an emphasis on the curricular issues. Therefore, an analysis of the historical development and the political-ideological and epistemological foundation of Legal Courses in Brazil are carried out, followed by the description and interpretation of educational regulatory law and the emergence and development of the National Curriculum Guidelines. It was found that the Bar Exam, created to certify the minimum capacity to practice law, has become a tool for measuring the quality of legal education offered by higher education institutions in Brazil, in addition to being used as the main input for the granting of the “OAB Recomenda quality seal”. The use of the Bar Exam as a parameter for the quality of educational services, without proper methodological adequacy, influences a curricular standardization process with negative results in innovation, specialization, regionalization and flexibility of legal curricula, and, to a certain extent, it contradicts efforts made by the Legal Studies Commission of the Brazilian Bar. On the other hand, in the process of analysis and assessment, it was evinced the importance and the social need of the exam, that fulfills the function of protecting the rights and freedoms of citizens, which led to the conclusion of the need for adjustments in the evaluation methodology of the Bar Exam and the OAB quality seal, so that it can be more effective in achieving its purposes.

Keywords: National Curriculum Guidelines; legal education; legal teaching; Bar Exam; OAB - Brazilian Bar Association; OAB Recomenda.

Résumé

Ce travail évalue les effets des Directives Nationales du Ministère de l'Éducation (MEC) et des actions de l'Ordre des Avocats du Brésil (OAB), par le biais de la Commission Nationale pour l'Éducation Juridique et de l'examen d'entrée à l'OAB, sur la qualité de l'éducation juridique brésilienne, en mettant l'accent sur la question des programmes d'études. À cette fin, une analyse de l'évolution historique et des fondements politico-idéologiques et épistémologiques des cours de Droit au Brésil est réalisée, suivie d'une description et d'une interprétation de la réglementation de l'éducation et de l'émergence et développement des Directives Nationales. Il a été vérifié que l'examen d'entrée à l'OAB, créé pour attester de la capacité minimale d'exercer la pratique du droit, il est devenu un instrument d'évaluation de la qualité de l'enseignement juridique offert par les établissements d'enseignement supérieur au Brésil, en plus d'être utilisé comme principal élément pour la concession du label de qualité recommandé par l'OAB. L'utilisation de l'examen d'entrée à l'OAB comme paramètre de la qualité des services éducatifs, sans l'adéquation méthodologique nécessaire, cela influence un processus de standardisation des programmes d'études avec des résultats négatifs en matière d'innovation, de spécialisation, de régionalisation et de flexibilité des programmes juridiques, et en quelque sorte, contredit les efforts déployés par la Commission Nationale pour l'Éducation Juridique de l'OAB. D'autre part, le processus d'analyse et d'évaluation a mis en évidence l'importance et le besoin social de l'examen, qui a pour fonction de protéger les droits et les libertés des citoyens, ce qui a conduit à la conclusion qu'il est nécessaire d'ajuster la méthodologie d'évaluation de l'examen d'entrée à l'OAB et du label de qualité de l'OAB, afin d'atteindre plus efficacement leurs objectifs.

Mots-clés: directives nationales; éducation juridique; enseignement du droit, l'examen d'entrée; OAB; label de qualité OAB.

SUMÁRIO

Introdução	11
1 – Desenvolvimento histórico e fundamentação político-ideológica e epistemológica dos cursos de Direito no Brasil	40
1.1 – A criação e o desenvolvimento dos cursos jurídicos no Brasil: do Império à Primeira República.....	40
1.2 – Fundamentação político-ideológica na criação e consolidação dos cursos de Direito no Brasil: bacharelismo e liberalismo-individualista.....	63
1.3 – A Reforma Francisco Campos	77
1.4 – O período da Constituição democrática de 1946 e a criação do currículo mínimo	84
2 – Direito Educacional e currículo dos cursos de Direito.....	94
2.1 – Direito Educacional brasileiro: princípios e estruturas fundamentais	95
2.2 – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes	104
2.3 – Direito Educacional e Conselhos Profissionais	115
2.4 – Diretrizes Curriculares Nacionais - DCN	128
2.5 – Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de Direito	135
3 – A Ordem dos Advogados do Brasil e educação jurídica.....	167
3.1 – A Comissão Nacional de Educação Jurídica - CNEJ	167
3.2 – Selo de Qualidade “OAB Recomenda”	187
3.3 – Criação do Exame de Ordem.....	211
3.4 – Exame de Ordem: características, críticas e constitucionalidade	219
3.5 – Exame de Ordem em Números.....	239
Conclusão	251
Referências	261
Anexos	275

Introdução

O presente trabalho de pesquisa tem como objeto central as tentativas de conferir maior qualidade ao processo educacional jurídico, com ênfase na questão curricular, em especial as realizadas por meio das Diretrizes Curriculares Nacionais do Ministério da Educação e pela atuação da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, que se materializa nas ações da Comissão Nacional de Educação Jurídica – CNEJ e pelo Exame de Ordem.

A educação jurídica brasileira se organiza a partir das Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de Direito – DCN, que são normas educacionais emanadas do Conselho Nacional de Educação – CNE, homologadas pelo Ministro da Educação de acordo com a orientação geral da Lei n.º 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB. Atualmente se encontra em vigência a Resolução CNE/CES n.º 5 de 17 de dezembro de 2018.

Entretanto, além do direito regulatório educacional, a definição curricular e metodológica dos cursos de Direito no Brasil é influenciada por diversos outros fatores. Na presente pesquisa serão analisados alguns destes, em particular, aqueles vinculados às ações do Conselho Federal da OAB – CFOAB, por meio da CNEJ, do “selo OAB Recomenda” e do Exame de Ordem.

Desta maneira a pesquisa realizada passou pelo campo: a) do Direito Educacional, no que se refere ao conjunto normativo que orienta o processo de autorização, funcionamento e definição curricular e metodológica dos cursos de Direito, b) pela sociologia jurídica, ao buscar compreender o papel exercido pela entidade corporativa mais representativa das profissões jurídicas no Brasil, a OAB, na educação jurídica brasileira e, c) da Filosofia do Direito, na medida em que toda definição curricular elege um recorte e uma perspectiva vinculados a uma certa forma de concepção do fenômeno jurídico, mesmo que se busque ocultar tal escolha, que para ser descortinada depende de um processo analítico de base filosófica. De outro, a análise crítica do ensino jurídico e de suas crises, em grande parte é realizada por meio de estudos no campo da epistemologia, ou metodologia jurídica, o que reforça a perspectiva de análise filosófica.

Muitas foram as reformas realizadas na educação jurídica, desde a criação dos cursos de Direito no Brasil em 1827, mas apesar de todas as mudanças, é possível verificar significativa concordância, entre os pesquisadores da área, da baixa qualidade da maior parte dos cursos jurídicos atualmente existentes. Ressalte-se, entretanto, a ausência de consenso na definição dos critérios avaliativos.

Há muito que um dos principais argumentos para a baixa qualidade dos cursos de Direito no Brasil é o da “proliferação” de faculdades. Entretanto, este número segue sendo ampliado significativamente, em que pesem os argumentos contrários da OAB e de outras organizações representativas de profissionais do Direito. Além dos cursos presenciais, neste momento, estão em andamento diversos processos de autorização de cursos de Direito por meio de ensino à distância – EAD, com a possibilidade de ampliação significativa de oferta de vagas de graduação nessa modalidade. (FRANZON, 2019)

No ano de 2019, segundo dados do Censo da Educação Superior do Ministério da Educação – MEC, o Brasil tinha mais de 800 mil estudantes matriculados no curso de graduação em Direito (BRASIL, 2019) (SEMESP, 2021, p. 26). De acordo com consulta na página do Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior do MEC, o Brasil possuía, no início de 2021, mais de 1.800 (mil e oitocentos) cursos de Direito autorizados e em funcionamento.¹

Neste contexto de massificação do ensino jurídico a OAB atua em algumas frentes, com intuito de contribuir para a melhora qualitativa dos cursos de Direito, dentre elas, por determinação legal, no acompanhamento e manifestação opinativa sobre autorizações, reconhecimentos e renovações de reconhecimentos de cursos de graduação em Direito, exercendo pressão política contra o que entende como abertura indiscriminada de cursos, por meio do CFOAB ou da CNEJ, e ainda, conforme se verá adiante, por meio do Exame de Ordem.

O problema que se pretende analisar, criticar e avaliar pode ser apresentado pela seguinte questão:

Por que, a despeito das diversas reformas e mudanças curriculares propostas – por um lado, por meio de Diretrizes Curriculares Nacionais e, de

¹ Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior - Cadastro e-MEC. Disponível em <https://emec.mec.gov.br/>

outro da atuação da OAB, por meio da Comissão Nacional de Educação Jurídica, da realização de avaliação externa dos cursos por meio do “OAB Recomenda” e do Exame de Ordem – há um aparente consenso sobre a manutenção ou a ampliação dos problemas da educação jurídica?

A problemática do trabalho parte de um aparente senso comum de que os cursos de Direito no Brasil carecem de qualidade, e que o ensino jurídico passa por mais uma de suas crises. Por outro lado, já se realizou muito esforço de diversos atores para que a melhoria dessa situação, entre os quais, por sua importância e capacidade de mobilização de esforços, da OAB. Nesta pesquisa se buscou a verificação teórica e empírica destes trabalhos e a reflexão sobre sua eficácia.

A pesquisa científica se caracteriza pela tentativa de solucionar problemas de modo consciente, racional e reproduzível. Nas ciências humanas as dificuldades de demonstração objetiva dos problemas e das características intrínsecas dos fenômenos sociais são elementos com os quais o pesquisador inevitavelmente se deparará.

Problematizar, como ensina José D’Assunção BARROS, é o questionamento, a proposição de articulações distintas, a construção e desconstrução, com o objetivo de enxergar a realidade de uma maneira diversa da até então realizada. É a viabilização de

uma série de operações que se fazem incidir sobre o material coletado e os dados apurados. Problematizar, nas suas formulações mais irreduzíveis, é levantar uma questão sobre algo que se constatou empiricamente ou sobre uma realidade que se impôs ao pesquisador. (2017, p. 18-19)

Se o problema é a crise atual da educação jurídica, apesar das ações intentadas para a sua melhoria, o presente trabalho busca respostas ou perguntas que contribuam de maneira mais eficaz para a solução do problema e tem como tarefa estabelecer relações de causalidade entre as tentativas já realizadas e o estado atual das coisas.

Nesse sentido entende-se o problema como o descreve Horácio Wanderlei RODRIGUES, como uma situação dada, para a qual se pretende buscar explicações ou respostas (2017, p. 84), ou ainda, outras e melhores perguntas sobre o problema.

Na pesquisa científica o problema pode ser fonte de uma dupla abordagem. A busca de conhecimento novo que possa solucioná-lo (pesquisa fundamental), ou a compreensão mais profunda do problema, para que, com base nos conhecimentos já existentes e disponíveis seja possível apresentar possibilidades de solução (pesquisa aplicada). De todo modo, “um problema de pesquisa é um problema que se pode resolver (...)”. (LAVILLE; DIONNE. 1999, p. 86-87)

De acordo com Christian LAVILLE e Jean DIONNE um problema de pesquisa não é um problema que se resolva por meio da intuição, do senso comum ou por simples especulação. Um problema de pesquisa supõe que informações suplementares possam ser obtidas a fim de que seja possível “cercá-lo, compreendê-lo, resolvê-lo ou eventualmente contribuir para sua resolução”. (1999, p. 88)

Outra função do problema na pesquisa científica é contribuir para a formulação de hipóteses que servirão de perspectivas iniciais a partir das quais, com o levantamento e processamento de dados e informações, será possível confirmar ou descartar.

As hipóteses são as explicações ou respostas iniciais – conjecturas – oferecidas ao problema colocado e que se propõem sejam analisadas e testadas. As hipóteses contêm variáveis, que são os fatores e elementos que se relacionam entre si na situação pesquisada e cuja modificação, no âmbito dessa relação, dependendo da forma como ocorra, pode gerar diferentes resultados. As hipóteses, nesse sentido, sempre representarão variações dessas relações entre as variáveis. (RODRIGUES, 2017, p. 86)

Para José D’Assunção BARROS, as hipóteses possuem uma série de funções na pesquisa científica. Uma das funções da hipótese é nortear o trabalho de pesquisa, na medida em articula as dimensões da pesquisa, em particular, o tema, a teoria, a metodologia e os materiais e fontes de pesquisa, de modo a permitir a verificação de fontes e metodologias que permitam a análise da hipótese. Por outro lado, a hipótese exerce uma função delimitadora, ao permitir um recorte específico do tema ou da área temática. Na função *interpretativa* se propõe uma solução possível para o problema, objeto do trabalho. (2017, p. 24-26)

Para o autor, toda hipótese possui uma “potência inferencial” ao criar novas proposições acerca do objeto de estudo. “Assim, de acordo com o método de raciocínio ‘hipotético-dedutivo’, as hipóteses devem atuar como focos para o desencadeamento de inferências (...) Essa formação de uma série articulada de

enunciados, na qual cada um vai precedendo a outros de maneira lógica, consiste no que se denomina de ‘demonstração’. É, aliás, essa ‘função argumentativa’ da hipótese o que autoriza seu sentido etimológico de ‘proposição subjacente’ (...). (BARROS, 2017, p. 39-40)

A hipótese é um instrumento provisório que tem a finalidade de direcionar ou fundamentar uma pesquisa, propor respostas possíveis e “colocar o pesquisador em estado de perturbação criadora e em movimento, mobilizar procedimentos metodológicos e ajustá-los às assertivas teóricas”. As hipóteses têm como finalidade a liberação de potencialidades da pesquisa. (BARROS, 2017, p. 11)

Nas ciências sociais e humanas, por suas características interpretativas, ao invés de se utilizar a expressão “provar” hipóteses, o mais adequado é o uso da expressão “demonstrar hipóteses”. O que se pretende é a demonstração de que determinada teoria ou interpretação é plausível de ser entendida como verdadeira. A veracidade da hipótese não é uma proposição evidente por si mesma. Ela deve ser submetida metodologicamente a procedimentos de verificação. (BARROS, 2017, p. 18-20)

Diante do problema apresentado (qualidade da educação jurídica) e da existência de ações por parte do Estado (Diretrizes Curriculares Nacionais) e da OAB (em particular, o Exame de Ordem) são formuladas algumas hipóteses que servirão de direcionamento para o levantamento de dados e informações da presente pesquisa com o objetivo de demonstrar a possibilidade ou não de serem consideradas verdadeiras.

Hipótese 1:

- O Exame de Ordem, tal como hoje é concebido, ao contrário do senso comum, é parte dos problemas da educação jurídica brasileira, e não indutor de sua qualidade, ao condicionar a estrutura curricular da educação jurídica brasileira a partir de suas limitações intrínsecas.

Hipótese 2:

- Os efeitos do Exame de Ordem são contrários ao que a OAB defende por meio da Comissão Nacional de Educação Jurídica como elementos de qualidade em um curso de Direito.

Hipótese 3:

- O Exame de Ordem, em função de sua utilização como indicador quase exclusivo de ranqueamentos que pretendem aferir a “qualidade dos cursos jurídicos”, atua como elemento contrário à flexibilização, inovação, especialização e regionalização dos currículos das Faculdades de Direito no Brasil.

De modo a tornar possível a demonstração das hipóteses, a estratégia escolhida para iniciar a análise foi a de contextualizar a criação dos cursos de direito e identificar as principais ideias e valores que contribuíram para a formatação inicial da estrutura curricular e metodológica das faculdades no Brasil. O interesse particular pelas questões normativas e de regramento de questões curriculares conduzirá o esforço de contextualização histórica.

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar e avaliar o papel exercido pela OAB (CNEJ, Exame de Ordem e Selo de Qualidade OAB Recomenda) e pelo CNE – MEC (DCN) de modo a responder o problema central apresentado e verificar a pertinência, ou não, das hipóteses iniciais.

Os objetivos específicos que contribuirão no processo para se atingir o objetivo geral podem ser assim apresentados: a) contextualizar a situação da educação jurídica brasileira, os principais debates realizados no decorrer de sua evolução, e as diversas crises a que se referem acadêmicos e outros profissionais do Direito; b) apresentar os fundamentos históricos, político-ideológicos e epistemológicos envolvidos na criação e no desenvolvimento da educação jurídica brasileira, de modo que seja possível compreender melhor a situação atual; c) analisar o sistema normativo educacional brasileiro e as estruturas responsáveis pela regulação educacional dos cursos jurídicos; d) identificar, analisar e avaliar a participação da OAB na busca de conferir maior qualidade à formação jurídica nacional.

Os procedimentos de pesquisa adotados partem de uma breve contextualização acerca do debate sobre a educação jurídica no Brasil e dos momentos principais em que se avocou o termo “crise” com mais veemência para caracterizar problemas do ensino jurídico brasileiro.

Para isso a análise partiu do estudo de pesquisas e reflexões sobre a educação jurídica brasileira, em especial daqueles que se tornaram amplamente conhecidos e

que cumprem, como referenciais ou marcos teóricos, um papel de auxiliar na elaboração de novas sínteses sobre as preocupações centrais dos principais atores vinculados ao debate sobre o tema.

Realizada em 1955 e até hoje citada é a aula inaugural de San Tiago Dantas na Faculdade Nacional de Direito *A educação jurídica e a crise brasileira*, a mais conhecida de três intervenções do autor sobre o tema. No final da década de 1970 em caderno temático foi publicado *Encontros da UnB: ensino jurídico* com textos de períodos anteriores e da época com importantes contribuições de diversos autores. Na década de 1980 foi editada, possivelmente a obra sobre o tema mais citada nos anos seguintes, *A reforma do ensino jurídico*, de José Eduardo Faria.

Tais obras se constituem como referenciais do debate acerca da educação jurídica no Brasil nos períodos históricos em que foram escritos. Muitos são os autores que nas últimas décadas desenvolveram trabalhos na área a exemplo dos professores Aurélio Wander Bastos, Edmundo Lima de Arruda Junior, Horácio Wanderlei Rodrigues, Joaquim de Arruda Falcão, José Geraldo de Sousa Junior, Márcio Pugliesi, Roberto Armando Ramos de Aguiar, dentre outros.

Os resultados e a síntese dos estudos de diversos destes trabalhos permitirão que se tenha um quadro do estado da arte dos debates e um delineamento daquilo que se têm chamado de “crise do ensino jurídico”. Roberto Armando Ramos de AGUIAR em obra sobre a “crise da advocacia” recorda que uma característica intrínseca de uma crise é sua “transitoriedade”. (1994, p. 17) Mas definitivamente isso parece não se aplicar quando o assunto é ensino jurídico.

Na verdade, desde sua criação, os cursos de Direito passaram por numerosas crises de conteúdos muito diversos e sua análise permitirá estabelecer quadros mais nítidos sobre as ações realizadas em diversos momentos históricos e os resultados obtidos.

Na sequência se fará uma análise descritiva dos elementos históricos relativos à criação e desenvolvimento dos cursos jurídicos no Brasil, com ênfase nas modificações curriculares ocorridas. O recorte histórico se inicia com os acontecimentos relativos à criação e o desenvolvimento dos cursos jurídicos no primeiro centenário de existência, e, na sequência foi realizada a análise da fundamentação político-ideológica liberal-individualista existente no período de

criação e consolidação dos cursos de Direito no Brasil (bacharelismo e liberalismo-individualista).

Nas reflexões históricas do trabalho, de modo majoritário, se buscou a utilização direta das normas jurídicas específicas, disponíveis por meio do sítio de internet da Câmara dos Deputados, ou do Senado Federal, ou por coletâneas legislativas patrocinadas pelos dois órgãos públicos, com destaque para as obras organizadas ou coordenadas por Aurélio Wander BASTOS² e Ana Valderez Ayres Neves de ALENCAR³.

Para compreender o que se encontrava na base político-filosófica das discussões do primeiro período dos cursos jurídicos foi realizada uma revisão bibliográfica a partir de obras que se concentraram nessa temática. De modo exemplificativo podem ser citados trabalhos que tiveram por objeto a fase de criação dos cursos jurídicos, como *Aprendizes do Poder: o bacharelismo liberal na política brasileira*, de Sérgio Adorno, *Os donos do poder*, de Raymundo Faoro e *Das arcadas ao bacharelismo* e *Notas republicanas*, de Alberto Venancio Filho.

Na sequência o trabalho analisa os acontecimentos relativos à educação jurídica no governo de Getúlio Vargas, com destaque para a “Reforma Francisco Campos” e o curto período democrático na Constituição de 1946, que, em sua fase final traz uma importante inovação para o ensino do Direito que foi o currículo mínimo.

A presente inovação leva o trabalho para o delineamento do Direito Educacional brasileiro e a necessária apresentação de seus conceitos fundamentais, e ainda muito desconhecidos, a exemplo das diferenças entre unidade curricular, disciplina, conteúdo e matéria, tão importantes para a correta interpretação dos instrumentos normativos educacionais. Este capítulo do trabalho se encerra com a análise das atuais DCN para os cursos de Direito.

O capítulo seguinte versa sobre a estrutura da OAB, a Comissão Nacional de Educação Jurídica, o Selo OAB Recomenda e o Exame de Ordem. Como o interesse da pesquisa está focado principalmente no papel da Ordem dos Advogados do Brasil

² *Criação dos cursos jurídicos no Brasil: documentos parlamentares 122*. Câmara dos Deputados/Fundação Casa de Rui Barbosa, de 1977 (Org.); *Os cursos jurídicos e as elites políticas brasileiras*. Câmara dos Deputados, de 1978 (Coord.); *Evolução do ensino jurídico no Brasil Império*. Câmara dos Deputados/Fundação Casa de Rui Barbosa, de 1985 (Org.).

³ *O Poder Legislativo e a criação dos cursos jurídicos*. Senado Federal, de 1977 (Org.)

na promoção de ações em busca de qualidade do ensino jurídico, serão fontes importantes de pesquisa o material produzido pela própria instituição sobre o assunto.

Neste sentido, os textos produzidos pela OAB, em consonância com posição manifestada por Eduardo C. Silveira MARCHI, que a princípio poderiam ser consideradas como referências bibliográficas, se constituirão efetivamente como “fontes primárias” da pesquisa (2017, p. 158), eis que são os documentos que melhor podem indicar, os posicionamentos expressos assumidos pela OAB no decorrer de décadas de atuação.

A obra “*OAB Ensino Jurídico: Diagnóstico, Perspectivas e Propostas*” inaugurou uma série de publicações da OAB sobre ensino jurídico que podem ser divididas em três grandes grupos. A série OAB Ensino Jurídico, além da obra inaugural, contou com as seguintes publicações: “*OAB Ensino Jurídico: parâmetros para a elevação de qualidade e avaliação*” de 1993, “*OAB Ensino Jurídico: novas diretrizes curriculares*” de 1996, “*Ensino Jurídico OAB: 170 anos de cursos jurídicos no Brasil*” de 1997, “*OAB Ensino Jurídico: balanço de uma experiência*” de 2000, “*OAB Ensino Jurídico: formação profissional e inserção profissional*” de 2003, “*OAB Ensino Jurídico: o futuro da Universidade e os Cursos de Direito: novos caminhos para a formação profissional*” de 2006, “*OAB Ensino Jurídico: Desafios rumo à educação jurídica de excelência*” de 2011.

O segundo grupo de publicações corresponde às obras decorrentes do “Selo OAB Recomenda”, certificação outorgada pela Ordem em conformidade com regras definidas pelo Conselho Federal. Já foram publicados seis volumes: “*OAB Recomenda: um retrato dos cursos jurídicos*” de 2001, “*OAB Recomenda 2003: em defesa do ensino jurídico*” de 2004, “*OAB Recomenda Gestão 2004/2007*” de 2007, “*OAB Recomenda: indicador de educação jurídica de qualidade*” de 2012, “*OAB Recomenda: educação jurídica de qualidade: garantia constitucional*” de 2016 e “*OAB Recomenda: instrumento em defesa da educação jurídica brasileira*” de 2019.

O último grupo refere-se às publicações em parceria com a FGV Projetos relativas às análises do Exame de Ordem. São quatro publicações: “*Exame de Ordem em números*” de 2013, “*Exame de Ordem em números, Volume II*” de 2014, “*Exame de Ordem em números, Volume III*” de 2016, “*Exame de Ordem em números, Volume IV*” de 2020.

As publicações dos três grupos, compreendidas como fontes primárias, servirão como descritivo de ações realizadas pela OAB e indicativo das posições teóricas assumidas, que permitirão, em confronto com os resultados obtidos, a demonstração ou a negação das hipóteses apresentadas inicialmente e a consequente avaliação das estratégias adotadas.

Havia a intenção de realização de visitas à sede do Conselho Federal da OAB, assim como de sua biblioteca e do Centro Cultural Evandro Lins e Silva em Brasília, frustradas pela pandemia de COVID-19, que dificultou uma série de atividades de pesquisa durante os últimos dois anos.

Se faz importante mencionar a dificuldade em obter acesso a determinados documentos e obras, em função do fechamento de diversas bibliotecas importantes para consultas presenciais. De todo modo, o acesso virtual, em particular dos importantes acervos históricos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, assim como a aquisição de obras pela internet, garantiu o acesso às obras necessárias para a realização da pesquisa.

Na etapa final do trabalho, em um esforço de síntese e avaliação, se discutirá a função das faculdades de direito e dos currículos a partir das demandas sociais e do mercado de trabalho jurídico

A originalidade do trabalho se apresenta em alguns aspectos. O primeiro deles é a de fazer uma análise sistemática das ações e posicionamentos da OAB, por meio da CNEJ, do Selo OAB Recomenda e do Exame de Ordem e a análise e avaliação dos resultados obtidos. Um segundo aspecto é a vinculação entre as diversas ações e posicionamentos com a estrutura curricular das faculdades de direito e a discussão de possibilidades. Um terceiro aspecto, temporal, decorridos pouco mais de 10 anos de uma das mais importantes questões relacionadas ao Exame de Ordem, que foi seu processo de unificação nacional, é possível avaliar seus resultados relativamente já sedimentados. Outro aspecto relevante é que o trabalho parte de hipóteses que contrariam o senso comum no meio jurídico, de que o Exame de Ordem da OAB, pela sua simples existência, é um elemento de indução de qualidade dos cursos de direito do país. Os elementos para a demonstração da hipótese partirão de dados objetivos, a maior parte deles produzidos pela própria OAB, o que pode ser uma forma importante de avaliação das ações e, eventualmente, subsídio para a correção de rotas.

A relação entre a OAB e a educação jurídica é um assunto que merece um estudo mais aprofundado e documentado. São poucos os trabalhos acadêmicos sobre o tema, sendo este um dos motivos que justificam o interesse científico pela presente pesquisa, dentre outros fatores, por entender ser a OAB, a organização social com a maior capacidade de articulação de atores que possam contribuir para o estabelecimento de critérios mínimos de qualidade para a formação de profissionais do direito.

O presente trabalho visa, ainda, dialogar com os (poucos) estudos realizados sobre a temática, de modo que o resultado, como ensina Eduardo C. Silveira MARCHI, “de modo modesto, mas nem por isso menos científico”, a partir de discussões previamente existentes, permita tratar de “problemas, autores e aspectos não inteira ou adequadamente explorados”, o que o autor entende como “submeter novamente à prova uma tese ou hipótese conhecida”. (2017, p. 37)

A educação jurídica, por ser importante instrumento de disseminação da cultura jurídica e do senso comum jurídico, pode ser um veículo privilegiado de perpetuação, ou “reprodução” de práticas excludentes e de uma visão tecnicista da normatividade e dos mecanismos de solução dos conflitos sociais ou pode contribuir para a crítica da normatividade e das instituições jurídicas e ser um elemento de efervescência de possibilidades de reformas sobre a função do Direito, das normas e instituições. Considerando-se que os egressos destes cursos formarão a base de um dos poderes do Estado, o Judiciário, além de terem participação relevante no Legislativo e no Executivo, compreende-se a relevância social de se garantir um padrão qualitativo mínimo para esses cursos, e, se possível mais, que sirvam para a consecução dos fins constitucionais do Estado Democrático de Direito.

Quanto às questões metodológicas a preocupação central do trabalho é a de identificar de modo objetivo posicionamentos assumidos pelo Conselho Federal da OAB ou pela CNEJ, assim como as ações concretas realizadas com o objetivo de buscar a melhoria de qualidade do ensino jurídico brasileiro e relacionar essas posições e ações com os resultados, impactos e influências do Exame de Ordem na definição curricular dos cursos de Direito, para, ao final, dentre os demais aspectos apresentados, avaliar se os instrumentos utilizados pela OAB: a) se encontram em sintonia com os objetivos pretendidos pela própria entidade, b) têm atingido os resultados esperados.

Uma questão é central no debate da “qualidade”, eis que esta só pode ser aferida em relação a determinado objetivo. A educação jurídica brasileira nasce em conflito entre a formação de juristas ou de quadros para a burocracia estatal e permanece até os dias atuais sem um objetivo claramente definido, o que, por si só pode ser causa de muitos dos problemas já identificados pelos trabalhos na área, já que, como na célebre resposta do gato à Alice, quando não se tem um objetivo “então não importa que caminho tome”. (CARROLL, 2013, pos. 968)

A educação em geral, e a educação jurídica em particular, ocupam uma função primordial na configuração do Estado Democrático de Direito. Como já destacado, a educação jurídica é duplamente responsável pela formação de um dos poderes do Estado, na medida em que forma seus quadros e o senso comum jurídico, o que torna razoável defender que seus objetivos devem estar em sintonia com os princípios defendidos pela Constituição do Brasil, e a concretização destes, devem ser os parâmetros fundamentais na sua aferição de qualidade.

É importante que essa diretriz esteja expressa na definição de competências esperadas dos egressos dos cursos jurídicos e conectada na definição curricular, no caminho pelo qual o estudante deve construir tais competências. Por outro lado, a OAB também possui missão constitucional no mesmo sentido. Resta aferir se os processos educacionais jurídicos estão em consonância com os objetivos desejados, ou ao revés, orientados por outra lógica, como a da busca máxima por lucros, em detrimento da qualidade.

Se houver clareza do objetivo, a criação de indicadores de qualidade se torna tarefa mais simples para a autoavaliação das IES e para as avaliações externas, sejam elas estatais ou não, e permite que os instrumentos utilizados tradicionalmente como indicadores de qualidade, a exemplo do Exame de Ordem, possam ser recalibrados quando necessário.

A pesquisa científica tem como objetivo identificar relações de causa e efeito e desmistificar afirmações de senso comum. O esforço argumentativo pretendido no presente trabalho é o de que é necessário que instrumentos que se pretendam avaliativos de qualidade estejam em sintonia com os objetivos buscados.

No caso específico do Exame de Ordem, como apresentado no trabalho, há um duplo objetivo, ambos já declarados expressamente pela OAB. O primeiro de forma mais transparente e imediata, é a de estabelecer um critério mínimo para o ingresso

nos quadros da advocacia brasileira. O segundo é o de se constituir como elemento de “aferição” de qualidade do serviço educacional prestado pelas IES, ou meio “indutor” da qualidade dos cursos jurídicos.

Essa dimensão de aferição ou indução de qualidade é que se pretendeu analisar, em particular, na sua capacidade de condicionar a educação jurídica, seja pela definição curricular, ou ainda metodológica dos cursos de Direito.

Neste trabalho se assumiu uma posição teórico-metodológica que compreende o Direito como um dentre outros fenômenos sociais, organizado como um sistema, que é condicionado ou determinado por fatores históricos e de modo de produção econômica, que se caracteriza majoritariamente por uma natureza de normatividade coletiva heterônoma, e que possui estruturas de solução de conflitos sociais organizados, dentre outros objetivos, para reforçar a normatividade predominante.

O desenvolvimento do Direito como sistema especializado permitiu a construção de uma lógica própria que se organiza a partir de relações de hierarquização de valores sociais que se encontram na base da definição das normas de conduta, que também são hierarquizadas a partir de critérios distintos. Nessa percepção instrumental o Direito pode estar apto a realização de tarefas distintas, a partir da definição hierárquica dos valores sociais tidos como fundamentais em determinado momento. A hierarquização de valores pode se construir a partir de processos de legitimação social, ou por meio de relações de força.

A educação jurídica nesse processo serve, majoritariamente, a informar sobre a normatividade dominante e formar os quadros humanos aptos à manutenção do sistema instrumental, reproduzindo as hierarquias de valores e normas. Entretanto, como espaço de ação e reflexão humana, possui condições de ser espaço privilegiado para a crítica dos valores sociais hierarquizados ou do sistema instrumental.

No campo expandido das ciências humanas e sociais, a reflexão sobre as possibilidades de existência individual e social livre de exploração servil e de limitações existenciais decorrentes da origem natural, tem levado, ao menos no campo do consenso argumentativo, a identificação de valores sociais tidos como fundamentais em sociedades que se pretendam minimamente democráticas e justas. Em parte, tais consensos se aproximam de uma interpretação multicultural dos direitos humanos.

Entretanto, não se vê avanços na efetivação de tais valores, sempre postergados em detrimentos de outros valores sociais impostos pela governança política dos sistemas sociais, como por exemplo, a segurança e a economia. O Direito pode ser um campo para a crítica ou a explicitação de quais valores sociais são efetivamente tidos como hierarquicamente superiores nos sistemas e subsistemas sociais.

E a educação jurídica crítica é uma chave importante nesse contexto. A formação de pessoas com capacidades de identificação e análise de conjunturas e dos valores a que se confere dominância, é uma condição mínima para a crítica posterior. A pesquisa científica jurídica tem, nessa questão, a importante função de contribuir para a identificação dos valores, argumentos e resultados da atuação do Direito, como forma de explicitar sua função social efetivamente realizada.

Esse esclarecimento permite a demonstração de consonância, ou explicitação do contrário, entre valores sociais presentes no discurso jurídico e os resultados da ação jurídica. Márcio PUGLIESI, ao concordar com Hannah Arendt que a “banalização do mal” serve de suporte para a dominação no mundo, afirma que “A ideia de fundamentar uma ética na argumentação implica em se encontrar uma conexão necessária entre os discursos e as ações ou, pelo menos, de considerar os discursos como, em si mesmos, ações”. (2011, p. 22)

É neste sentido que se entende necessário colocar luz na relação discurso-resultado, seja do Direito, no processo educacional de formação de novos juristas, ou nas ações realizadas pelas organizações sociais ou órgão estatais que pretendem a defesa de posições acerca dos rumos do ensino jurídico ou a criação de diretrizes condicionadoras do que entendem por qualidade nesse processo.

A partir do entendimento que ao demonstrar hipóteses conectadas é possível o desenvolvimento de uma teoria, o presente trabalho visa a apresentação de uma teoria sobre a relação entre a OAB e a educação jurídica, apresentando propostas que possam contribuir para a consonância entre discurso, ação e resultado.

O sentido de teoria aqui é o de reflexão aplicada por meio de hipóteses demonstráveis articuladas, não mera abstração, e sim ação intencional, mediada pela racionalidade. No sentido apresentado por Otaviano PEREIRA:

Uma boa compreensão da teoria é algo mais profundo que imaginamos.
Como uma espécie de vício do pensamento, aprendemos por demais a

separar e até refutar as diferenças entre os conceitos, as contradições da realidade, sem perceber que é nelas que se encontra a unidade das coisas. E do ponto de vista antropológico a chave para a compreensão do homem e da sua relação com o mundo não está só no pensamento, mas também no sentido e na ação. É esse conjunto todo que gera o sentido de todo ato humano". 1986, p. 14-15)

A pesquisa científica, como instrumento de produção do conhecimento pode ter como objetivos a resolução de problemas, criar teorias ou avaliar teorias existentes. "Em termos gerais, não existe pesquisa sem teoria; seja explícita ou implícita, ela está presente em todo o processo de pesquisa". (RICHARDSON, 2017, p. 4)

A opção metodológica e a escolha dos procedimentos científicos nas ciências sociais são condicionadas, ao menos por três elementos, primeiro, a compreensão de que o Direito é condicionado pela trama das relações de natureza econômica, política, ética e ideológica, o que destaca seu caráter cultural e social. O segundo é a necessidade de questionamento de institutos jurídicos que desconhecem as demandas de transformação social, e apenas reproduzem o atual estado de coisas na sociedade, e, por fim,

O terceiro elemento refere-se ao fato de que a escolha da metodologia significa a adoção de uma postura político-ideológica perante a realidade. Essa adoção deve ser entendida como a procura, nas reivindicações e demandas sociais, de uma racionalidade que se desprende da racionalidade formalista e que supõe a produção de um conhecimento jurídico que não se isola do ambiente científico mais abrangente e se realiza por meio de reflexões discursivas inter ou transdisciplinares. (GUSTIN; DIAS; NICÁCIO, 2020, p. 62)

No processo de construção do trabalho se utilizou de modo plural de opções metodológicas aplicáveis ao campo das ciências sociais aplicadas. Para explicitar a forma de abordagem do tema se utilizou a síntese apresentada por Miracy Barbosa de Sousa GUSTIN, Maria Teresa Fonseca DIAS e Camila Silva NICÁCIO (2020).

O trabalho pode ser inserido na vertente metodológica jurídico-social, que

compreende o fenômeno jurídico no ambiente social mais amplo. Analisa o Direito como variável dependente da sociedade e trabalha com as noções de eficiência, eficácia e de efetividade das relações direito/sociedade. Preocupa-se com a facticidade do Direito e com as relações contraditórias que o próprio Direito estabelece com os demais campos: sociocultural, político e antropológico. (...) a partir do sentido de eficácia, estuda a realização concreta de objetivos propostos pela lei, por regulamentos de todas as ordens e por políticas públicas ou sociais. A análise de efetividade que essa vertente também realiza, cumpre o mesmo papel da eficácia, complementando-a com

a análise de demandas e de necessidades sociais e de sua adequação aos institutos jurídicos, sociais e políticos. (GUSTIN; DIAS; NICÁCIO, 2020, p. 66)

O raciocínio científico majoritariamente utilizado é o dialético, que reconhece a realidade objetiva como “essencialmente contraditória e em permanente contradição” e que entende a contradição como um processo que impõe o movimento e a transformação. (KONDER, 1981, pos. 29)

Entende-se que a educação jurídica e a OAB, enquanto instituições se encontram inseridas em um sistema mais amplo, o sistema jurídico nacional, composto por normas, procedimentos, instituições, valores e que se relaciona de diversas maneiras com os demais sistemas sociais existentes.

Na busca pela construção das teorias, ou no sentido hegeliano, das ideias, o método utilizado passa pelo entendimento, enquanto percepção da realidade trabalhada, exposta ao seu dialético, ou “negativamente racional”, seja por meio da reflexão, buscando a perspectiva contrária ou oposta, seja em relação a argumentos contrários existentes. Ou seja, a partir das contradições objetivadas ou da crítica racional (ou lógica), se pretende atingir um conceito, ou teoria, que sirva para o teste das hipóteses e que, a partir desse ponto, possa novamente, dialeticamente, ser colocado sob a crítica.

Hegel, para expressar seu entendimento da “superação dialética”, utilizou-se da expressão alemã *aufheben*, verbo que foi traduzido por *suspender*. Essa suspensão possui três sentidos diferentes. “Para ele, a superação dialética é simultaneamente a negação de uma determinada realidade, a conservação de algo de essencial que existe nessa realidade negada e a elevação dela a um nível superior”. (KONDER, 1981, pos. 200-208)

A realidade é sempre mais rica do que a capacidade humana de a compreender, o que não dispensa o esforço em produzir sínteses que permitam avançar na compreensão dos objetos e fenômenos que se apresentam.

A síntese é a visão de conjunto que permite ao homem descobrir a estrutura significativa da realidade com que se defronta, numa situação dada. E é essa estrutura significativa – que a visão de conjunto proporciona – que é chamada de totalidade.

A totalidade é mais do que a soma das partes que a constituem. (...) e é muito importante, também, nunca esquecermos que a totalidade é apenas um momento de um processo de totalização (que, conforme já advertimos, nunca alcança uma etapa definitiva e acabada)”. (KONDER, 1981, pos. 309-328)

O raciocínio dialético ao qual se adere no presente trabalho está vinculado à ideia de que o movimento é inerente à realidade e ao ser humano, e que a percepção das realidades que se apresentam é fruto de um processo constante de desvelamento. Não se compreende a dialética como a mera contraposição de concepções, mas sim o esforço de buscar a crítica (negação) da crítica, como o elemento objetivo possível de determinado esforço de entendimento.

A realidade que se pretende compreender é a *educação* ou *ensino* jurídico. A educação claramente possui sentido mais amplo que o ensino, razão pela qual, na atualidade tem se preferido sua utilização em detrimento da expressão ensino. Não deixa de ser um posicionamento ideológico, com o qual se tem afinidade. Entretanto, para o presente trabalho, os termos serão utilizados como sinônimos, dentre outros motivos, pelo fato de que uma ou outra expressão aparece com tamanha frequência, que a possibilidade de utilização de um sinônimo passa a ser um recurso na produção do texto.

Ainda a título de introdução, se faz importante contextualizar o debate epistemológico sobre o ensino jurídico, que se torna mais necessário nos diversos momentos em que elementos presentes no processo de formação jurídica evidenciam seus limites. A emergência desses debates normalmente foi associada à umas das “crises do ensino jurídico”, a que se pretende fazer uma breve apresentação. Não há estudioso do Direito que não tenha se deparado com a expressão. Entretanto, a análise da educação jurídica brasileira, nos revela que sua utilização, geralmente, faz referência a problemas específicos, que ao depender do momento histórico, se constituem como objetos principais a ser combatidos, o que, em muitas das vezes culmina com uma nova “reforma do ensino jurídico”.

Uma característica das reformas do ensino jurídico no Brasil é a insistência na modificação curricular, como se fosse possível, com a modificação de disciplinas, resolver os diversos problemas existentes. Roberto Armando Ramos de AGUIAR descreve que:

Toda vez que a situação dos cursos de Direito se torna insuportável, a sociedade reage e as instituições respondem com a mudança de currículos. A mudança curricular parece uma panaceia que não tem dado muito certo. A primeira razão evidentemente para este insucesso é que rótulos para disciplinas não definem seu conteúdo, isto é, o nome não dá o ser à coisa. (1994, p. 87)

Nessa introdução se pretende identificar os principais problemas, historicamente apontados como fatores de crise e verificar quais questões seguem, de modo permanente, associadas às chamadas crises do ensino ou da educação jurídica brasileira.

No processo de criação dos cursos jurídicos no Brasil, e durante cerca de 150 anos, os debates sobre a qualidade da educação jurídica tinha como espaço privilegiado o parlamento. Nos debates parlamentares se encontram os argumentos críticos à educação jurídica e as primeiras menções a existência de uma crise.

É importante recordar que quando se trata de educação jurídica em praticamente todo o século XIX, refere-se apenas às duas faculdades de Direito existentes, a de São Paulo e a de Olinda, posteriormente transferida para Recife. Somente em 1891 é que são criadas faculdades de Direito na Bahia e no Rio de Janeiro, e em 1893 em Minas Gerais. Depois disso, novas faculdades de Direito serão criadas apenas a partir do início do século XX.

O estabelecimento de novas escolas levou a tendência a um sentimento generalizado de considerar que o aparecimento dessas escolas seria responsável pelo declínio do ensino jurídico. A partir desta época, é cada vez mais frequente a menção à decadência do ensino, **esquecendo-se sempre que só é possível estar em decadência aquilo que alguma vez já foi melhor.** (VENANCIO FILHO, 1975, p. 26, grifo nosso)

Nos anos iniciais da formação jurídica no Brasil, as principais críticas existentes versavam sobre a falta de estrutura física das faculdades, uma vez que se utilizavam de espaços físicos improvisados a partir de instalações religiosas, sobre os problemas da formação docente e sobre a prática do patronato, que se caracterizava por interferência governamentais ou legislativas de favorecimento e afrouxamento de regras a grupos ou indivíduos específicos.

Ao descrever a formação do pai, José Thomaz Nabuco de Araujo, Joaquim NABUCO, em conhecida passagem, relata as limitações da formação jurídica nos primeiros anos dos cursos jurídicos.

Os que se tinham formado em Coimbra desdenhavam desse arremedo da velha Universidade.
A plêiade saída, nos primeiros anos, dos novos cursos jurídicos pode-se dizer que não aprendeu neles, mas por si mesma, o que mais tarde mostrou saber. (...)
Nem Teixeira de Freitas nem Nabuco habilitaram-se em Olinda para a profissão que exerceram. Sua biblioteca de estudante, bem poucos

elementos encerravam, que lhe pudessem ser úteis. Nossos antigos jurisconsultos formaram-se na prática da magistratura, da advocacia e alguns da função legislativa. (1897, p. 15)

A obra *Problemas do Ensino Superior*, de A. ALMEIDA JUNIOR (1956) é um dos documentos que relatam diversos dos problemas que acompanharam o desenvolvimento inicial da educação superior no Brasil, em particular do ensino jurídico. Sob o patronato, problema persistente e que será discutido adiante, muitas dificuldades são citadas, como as faltas e atrasos de professores, a deturpação na regulamentação dos exames, fraudes e a facilitação da formação de jovens pouco comprometidos.

Outro fator que merece destaque é a permanente dúvida quanto à formação desejada dos egressos dos cursos de Direito. Desde a criação em 1827 divergiam seus idealizadores entre uma formação voltada para o desenvolvimento de juristas e a necessidade de formação do aparato burocrático brasileiro, com a formação de agentes do Estado. Essa dúvida presente na origem dos cursos, pode-se dizer, não foi totalmente resolvida, mesmo nos dias de hoje.

VENANCIO FILHO descreve a evolução da educação jurídica do Império e a realização de diversas reformas, que nunca atingiram os objetivos esperados. Mas, cita como o mais retumbante fracasso a “reforma do ensino livre”, que dentre outras modificações, excluiu a realização dos controles de frequência dos estudantes.

Inspirada em pretensos princípios liberais, ela só se explica na verdade pelo baixo nível que se encontrava o ensino no Brasil. Na verdade, se os cursos eram deficientes, os professores pouco competentes e dedicados, não haveria por que manter o ritual de frequência às aulas. (1975, p. 21)

Nas décadas finais do Império e durante a Primeira República, ainda que existissem críticas dirigidas ao patronato, ganha destaque o debate sobre o ensino livre, como se verá adiante, na análise da evolução histórica dos currículos. O ensino livre, disseminado pela influência liberal e por experiências estrangeiras, visava a possibilidade de oferta de cursos por livres docentes e a criação de Faculdades Livres, em que, dentre outras possibilidades, os estudantes poderiam cursar disciplinas do currículo formal com liberdade para a escolha do docente, e conseqüentemente, da perspectiva, ou ainda, poderiam desenvolver os estudos de forma autodidata.

Como parte das reformas que preconizavam o ensino livre, os discentes eram liberados dos controles de frequência. O que era acessório converteu-se em principal

e o único aspecto que efetivamente se concretizou da pretendida mudança educacional, foi a “ausência” de frequência, o que esvaziou os cursos superiores no Brasil e gerou diversos problemas e críticas.

Dessa maneira é possível realizar a síntese de que referências negativas com relação à qualidade dos cursos jurídicos nos primeiros 100 anos de existência, estarão invariavelmente ligados aos três aspectos tratados: a) as debilidades estruturais e humanas da fase de consolidação; b) o patronato; e c) o ensino livre.

(...) a nossa conclusão basicamente é uma só, a de que o ensino jurídico nesses quase um século e meio de atividades teve sempre uma evolução linear, rotineira, sem jamais ter atingido aquela idade de ouro, razão pela qual não podemos dizer que se encontra em decadência, não porque seja bom, mas porque nunca foi melhor. (VENANCIO FILHO, 1975, p. 35)

Nos anos 1930 as atenções estiveram voltadas principalmente para os processos de criação das universidades brasileiras e com as reformas educacionais que instituíram o dualismo educacional no Brasil, com as reformas educacionais de Francisco Campos e de Gustavo Capanema. O dualismo educacional se constitui como “(...) uma fragmentação da escola a partir da qual se delineiam caminhos diferenciados segundo a classe social, repartindo-se os indivíduos por postos antagonistas na divisão social do trabalho, quer do lado dos explorados, quer do lado da exploração”. (CAMPELLO, 2021) Tais reformas caracterizaram a divisão em formação técnica profissional para os menos favorecidos como preparação para o trabalho e ensino superior público e de qualidade para as elites.

No que se refere à educação jurídica, os principais aspectos das reformas visaram uma modificação da estrutura curricular com o objetivo de atender os interesses de uma sociedade que se urbanizava e industrializava.

Já no período democrático, um dos grandes marcos da reflexão sobre a educação jurídica brasileira é a histórica aula inaugural, de San Tiago DANTAS, na Faculdade Nacional de Direito, em 1955. Para DANTAS o problema da educação jurídica podia ser inserido no campo de uma discussão mais ampla, a do ensino superior brasileiro, mas naquele momento, preferiu situar a educação jurídica como uma projeção da cultura jurídica, razão pela qual apresentou inicialmente sua compreensão sobre o papel do direito e da educação jurídica na cultura. (1955, p. 3)

Para o autor a manutenção e expansão de uma sociedade está ligada aos meios de controle utilizados para subjugar o mundo físico que a rodeia e o mundo

social. “O acervo dos controles tecnológicos e morais constitui a cultura”. (DANTAS, 1955, p. 4) Para San Tiago DANTAS a causa imediata da expansão ou decadência de uma civilização ou grupo social “reside (...) no aumento e na perda da eficácia de sua cultura, na capacidade ou incapacidade de criar e aplicar as técnicas diversas de controle do meio físico e social”. (1955, p. 6) “Se Moral e Direito perdem a eficácia para conter e legitimar o utilitarismo egoístico da classe dirigente, não tarda que percam também força persuasiva e eficácia preventiva junto à classe dirigida”. (1955, p. 8)

Em momentos de crise decorrentes da perda de legitimidade dos controles tecnológicos e morais, em que a classe dirigente fracassa na função de resolução dos problemas sociais “cabe um papel histórico às universidades e às escolas, pela capacidade que deve ter toda corporação estudiosa de se desprender, pelo raciocínio, dos processos sociais que participa, e medir a sua extensão, verificar o seu sentido e apontar os meios de retificá-los”. (DANTAS, 1955, p. 11)

Ora, quem examina a cultura moderna, nos últimos decênios, não só entre nós, mas também entre outros povos, não pode deixar de reconhecer que o Direito, como técnica de controle da sociedade, vem perdendo terreno e prestígio para outras técnicas, menos dominadas pelo princípio ético, e dotadas de grau mais elevado de eficiência. A ciência da administração, a ciência econômica, as ciências que procuram sistematizar as diferentes formas de controle social, fazem progressos que algumas vezes colocam os seus métodos e normas em conflito com as normas jurídicas. E o Direito assume, nesse conflito entre um critério ético e um critério puramente pragmático, o papel da força reacionária, de elemento resistente, que os órgãos de governo estimariam contornar para poderem promover por meios mais imediatos e diretos o que lhes parece ser o bem comum. (DANTAS, 1955, p. 13)

A partir de tal perspectiva San Tiago DANTAS demonstra que o Direito como técnica de controle perde legitimidade, ao mesmo tempo que as faculdades de Direito não são capazes de realizar a crítica necessária para a proposição de alternativas, seja para a manutenção da estrutura social, seja para a sua superação. Para a modificação desse quadro o autor apresenta o que entende ser o objetivo dos cursos de Direito e o método que considera adequado para a superação da crise do ensino jurídico e do Direito.

DANTAS parte do exame do ensino jurídico praticado, marcado pela exposição “sob a forma elegante e indiferente da velha aula-douta coimbrã”, percebe que o objetivo é uma formação descritiva e sistemática de normas jurídicas e instituições.

“Poderíamos dizer que o curso jurídico é, sem exagero, um curso dos institutos jurídicos, apresentados sob a forma expositiva de tratado teórico prático”. (1955, p. 15)

Para San Tiago DANTAS o verdadeiro objetivo da educação jurídica é o “preparo, o desenvolvimento, o treinamento e, afinal o cabal desempenho do raciocínio jurídico” e de modo secundário e absorvido no principal, o estudo das normas e instituições jurídicas. (1955, p. 16-17)

A didática tradicional parte do pressuposto que, se o estudante conhecer as normas e instituições, conseguirá, com seus próprios meios, com a lógica natural do seu espírito, raciocinar em face de controvérsias, que lhe sejam amanhã submetidas. O resultado dessa falsa suposição é o vácuo que a educação jurídica de hoje deixa no espírito do estudante já graduado, entre os estudos sistemáticos realizados na escola e a solução ou apresentação de controvérsias, que se lhe exige na vida prática. (DANTAS, 1955, p. 16)

San Tiago DANTAS propõe um modelo de educação jurídica que destaque o estudo de casos. Nestes, a estrutura curricular teria que ser alterada de modo que o sistema de enunciação exaustiva de uma disciplina seria modificado na análise dos casos. (1955, p. 18)

Evidenciando o que entende ser uma *crise metodológica* do Direito, San Tiago DANTAS argumenta que o estudo de normas e instituições de modo sistemático prejudica a sensibilidade da relação social, econômica ou política que é disciplinada pela norma jurídica, fazendo com que o sistema adquira “um valor lógico e racional, por assim dizer, autônomo”.

O estudo que dele fazemos, com métodos próprios estritamente dedutivos, conduz à uma autossuficiência, que permite ao jurista virar as costas à sociedade e desinteressar-se da matéria regulada, como do alcance prático de suas soluções.

A educação voltada para o próprio raciocínio jurídico, pondo sua ênfase no exame e solução de controvérsias específicas, e não no estudo expositivo das instituições, reconduz o jurista ao fato social gerador do direito, situa o seu espírito na raiz do problema para que a norma deve fornecer solução. (DANTAS, 1955, p. 20-21)

O projeto apresentado por San Tiago DANTAS defende um processo de especialização ainda na graduação, currículos flexíveis, como forma de garantir o aprofundamento mínimo em uma área do direito. (1955, p. 23-25)

O debate levantado por San Tiago DANTAS apresentou dois aspectos importantes. O primeiro foi trazer a discussão do método, ou de instrumentos

pedagógicos, que deveriam se alinhar aos objetivos da formação jurídica, que no seu entender estavam diretamente ligados ao desenvolvimento do raciocínio jurídico. O segundo aspecto insere a crise do ensino jurídico em crises mais amplas. O autor indica a crise do ensino superior brasileiro, mas se concentra em outra crise, a do próprio Direito como mecanismo (i)legítimo para a solução de controvérsias na sociedade.

Os dois aspectos, *metodológico* e de *legitimação do Direito* estarão presentes nos debates sobre a educação jurídica a partir da intervenção de San Tiago DANTAS. Nos anos 1980, José Eduardo FARIA, Joaquim de Arruda FALCÃO, Tércio Sampaio FERRAZ JUNIOR e outros autores, ao tratarem da Reforma do Ensino Jurídico deram atenção e apresentaram novos e importantes elementos sobre as limitações do Direito e da educação jurídica.

Nas décadas que sucederam a intervenção de San Tiago DANTAS, com o golpe de Estado de 1964 e o início da ditadura militar no Brasil, a crise de legitimação do Direito ganha novos contornos, na medida em que a normatividade jurídica brasileira, mais uma vez, se fundamenta em uma ordem ilegítima e autoritária. A isso somam-se as modificações do mercado de trabalho.

Citando trabalho de Joaquim Falcão sobre o mercado jurídico, Tércio Sampaio FERRAZ JUNIOR afirma que na década de 1950, o empenho desenvolvimentista e as necessidades dessa sociedade em transformação, influenciaram um processo de especialização da atividade jurídica. Essa tendência se acentuou na década de 1960, em que, além da exigência da mudança de processos de ensino e escolha de docentes pelas faculdades de Direito, o “próprio mercado começou, efetivamente, a selecionar seus próprios bacharéis, exigindo deles uma competência especializada, lançando o clínico geral para os escritórios do recém-formado e para a periferia marginal dos grandes centros industriais”. (1978/79, p. 69)

Em contribuição aos “Encontros da UnB” sobre ensino jurídico, o professor Tércio Sampaio FERRAZ JUNIOR apresentou cinco pontos críticos relativos à crise da educação jurídica do final da década de 1970, que formam o “coro de lamentações a que todos aderem (...)”, mas que por razões estruturais e conjunturais, não consegue ser dissolvido”. O primeiro ponto se relaciona com a concepção de ensino que trata o saber especializado como mero tecnicismo neutro. Um saber fazer, sem saber por quê. Outros dois aspectos diretamente ligados ao docente de Direito: o despreparo

dos professores e as dificuldades materiais da carreira docente. O quarto aspecto está na relação Faculdade-mercado de trabalho, na qual as faculdades não conseguem a obtenção de recursos por limitações do Estado, ou porque o mercado não pressiona as instituições de ensino para a formação profissional desejada e busca as soluções para suas necessidades diretamente, por meio de estágios ou atividades extracurriculares.

E, por fim, a questão dos estudantes de Direito, que obrigados a trabalhar para a manutenção de seus estudos, também não pressionam as faculdades, seja por não visualizar boas perspectivas de inserção no mercado de trabalho, seja porque suas opções profissionais estejam em um campo não exclusivamente jurídico, ou ainda “porque transfere suas exigências para estágios fora da Faculdade, contribuindo para o descrédito dos cursos que frequenta”. (FERRAZ JUNIOR, 1978/79, p. 70-71)

A mudança do perfil dos estudantes está ligada ao processo de ampliação de vagas com a abertura de diversos novos cursos. A partir da pressão social por mais vagas universitárias e pela demanda por profissionais do mercado de trabalho a reforma educacional promovida pela ditadura militar (Lei n. 5.540/68 e Portarias e Resoluções que se seguiram) impôs um sistema educacional que privilegiou a abertura de vagas nas instituições privadas e a ênfase na profissionalização da formação de ensino superior.

Os desdobramentos dessa reforma também são bastante conhecidos. Seu princípio inspirador descartava a tradição bacharelesca e ‘humanista’ de Universidade, assentada numa concepção de ensino e cultura como meio de realização e plenitude individuais. Ao mesmo tempo, porém, mantinha intactas as estruturas centralizadas e corporativas de controle administrativo estabelecidas desde o tempo do Estado Novo, por meio do Conselho Federal de Educação. Nesse sentido, na lógica dos autores dessa reforma, às instituições universitárias caberiam um papel eminentemente pragmático e utilitarista: ou seja, elas deveriam concentrar sua atenção na formação dos quadros técnicos e gerenciais necessários à implementação do tipo de desenvolvimento econômico então vigente. Aos idealizadores dessa reforma apenas interessava, em nome dos objetivos ‘maiores’ do regime burocrático-militar pós-64, substituir o conceito ‘humanista’ de formação cultural por uma progressiva racionalização e especialização do ensino superior, sob os requisitos da eficácia econômica e do avanço tecnológico. (FARIA, 1987, p.17-18)

Para José Eduardo FARIA, as mudanças realizadas converteram a educação superior em uma descompromissada atividade de transmissão informações genéricas ou profissionalizantes, realizada de maneira “desarticulada e pouco sistemática, sem rigor metodológico, sem reflexão crítica e sem estímulo às investigações originais”. A

rentabilidade do mercado educacional “anulou por completo, assim, a função formativa da Universidade brasileira, mediante uma crescente marginalização das atividades criativas e críticas”. De instituição social de caráter formativo, a universidade para a uma “agência cartorial”, certificadora de um título, que não corresponde necessariamente a um saber. (1987, p. 18)

Ao invés de uma educação mais “abrangente e polivalente” para enfrentar as transformações do mercado, as reformas do período militar visaram um “zoneamento de profissões a partir de diplomas estanques, currículos fechados e formações falsamente especializadas”. (FARIA, 1987, p. 20)

Nas universidades públicas, outro efeito do período autoritário, com repercussões nas décadas posteriores ao final da ditadura. é apontado por João Maurício ADEODATO:

Observando as faculdades de direito das universidades públicas, que ainda vivem as consequências da política de ciências humanas e sociais dirigidas pelo regime militar de 1964, vê-se toda uma geração de professores que, com as exceções de praxe, foi selecionada e formada em esquemas de ideologias políticas, relações pessoais, favores e privilégios, com pouca ou nenhuma atenção para com a qualidade. (OAB, 1993, p. 45)

Para Loussia Penha Musse FELIX, outro aspecto foi marcante. Os profissionais da área jurídica não tiveram a Constituição como uma referência de legitimidade. Dessa maneira “a extrema tecnicidade do direito, com ênfase didática no rigor dos ritos procedimentais, foi uma espécie de garantia e santuário do direito”.

Em grande parte, a mudança da ordem jurídica não trouxe mudanças no ensino. Esta pode ser a chave da incapacidade dos novos bacharéis em aplicar e defender os novos direitos civis, políticos e econômicos resguardados na Constituição Federal de 1988. Como não conseguem decifrar uma processualística adequada, tendem a ignorar ou negar a validade de direitos que lhes requer uma outra forma de aproximação e tratamento”. (FELIX, 1993, p. 78)

O período de exceção agravou problemas, de certa forma já existentes, no ensino jurídico brasileiro, sintetizados nas observações de FARIA, ADEODATO e FELIX: o processo de profissionalização tecnicista, deturpações nos processos de seleção docente e a falta de legitimidade da ordem jurídica. Por outro lado, como já apontado por San Tiago DANTAS, ainda resta a questão de uma crise de legitimidade do fenômeno jurídico para lidar com as demandas de uma sociedade cada vez mais

complexa. José Eduardo FARIA aborda essa questão, como parte dos problemas enfrentados pelas faculdades de Direito:

“(...) as dificuldades hoje enfrentadas pelos cursos jurídicos nacionais não devem ser vistas exclusivamente como simples desajustes institucionais, nem muito menos, como problemas meramente corporativos. Subjacente a essas dificuldades encontra-se uma controvérsia mais ampla sobre uma concepção de direito e de justiça, sobre um modelo de ordem econômica e política e sobre um paradigma de relações sociais e de cultura. Tal controvérsia advém do crescente desgaste dos tradicionais mecanismos jurídicos de ordenação política, de estabilização das relações sociais e de articulação do consenso (...)”. (1987, p. 12-13)

A crise do ensino do Direito no período entre os anos 1980 e 1990 é muito identificada com essa diminuição da legitimidade do Direito, com as limitações pedagógicas da aula expositiva e com a prevalência de uma visão positivista, dogmática e tecnicista que limita a percepção do Direito a apenas uma de suas dimensões. Para José Eduardo FARIA “as funções criativas e especulativas são relegadas à categoria de matérias introdutórias, cuja função é menos a de se ‘formar’ os alunos e mais de informá-los de maneira estereotipada e padronizada sobre a linguagem necessária ao aprendizado da dogmática”. (1987, p. 44)

(...) Não bastasse isso, os institutos jurídicos não são apresentados aos estudantes com referência aos problemas concretos que os geraram, mas sim como soluções definitivas em conformidade com as leis vigentes. Trata-se, em suma, apenas de transmitir uma informação de caráter meramente instrumental (...). (FARIA, 1987, p. 45)

No início da década de 1990 a OAB criou a Comissão de Ciência e Ensino Jurídico e realizou uma série de atividades com o objetivo de identificar os problemas da educação jurídica. Foram convidados diversos pesquisadores da área que desenvolveram suas análises e que serviram de suporte teórico para os trabalhos desenvolvidos.

A Comissão de Ciência e Ensino Jurídico constatou que os cursos jurídicos no Brasil entregavam para a sociedade brasileira profissionais inaptos ou inadaptados a diversas demandas, dentre as quais se destacou as *sociais*, de *novos sujeitos*, *tecnológicas*, de *especialização*, de *formas de organização do trabalho jurídico*, de *efetivação do acesso à justiça*, de *refundamentação científica*, e de *atualização de paradigmas*. (OAB, 1992, p. 21-30)

Na década de 1990 ocorre uma ampliação muito significativa do número de Faculdades de Direito. Para efeito de comparação, em 1995 existiam 235 cursos de Direito. Em 2001 os cursos mais que dobraram, já eram 505. Tal ampliação ensejou uma série de críticas e de preocupações quanto à qualidade dos cursos oferecidos. Para Marcelo LAVENÈRE, Presidente da OAB de 1991 a 1993:

A proliferação descriteriosa de cursos desqualificados para a nobre tarefa de formar bacharéis em Direito provoca absoluta irrisignação da OAB. Também é de fato angustiante a deterioração dos níveis de ensino em cursos mais antigos. Isso tudo se inscreve no quadro mais geral da mercantilização do ensino, da sedução promocional do diploma universitário, da falência da escola brasileira em todos os níveis, do empobrecimento generalizado, dos altos custos dos livros e dos baixos salários dos docentes. (OAB, 1992, p. 7)

A OAB manteve uma posição crítica sobre o que chamou de “proliferação indiscriminada” dos cursos de Direito no Brasil e, além da criação da Comissão Nacional de Educação Jurídica, atuou politicamente, sempre na tentativa de reduzir o ritmo de abertura de novos cursos, e, por outro lado, consolidou o Exame de Ordem como mecanismo para aferir requisitos mínimos para o ingresso de novos advogados nos quadros da entidade.

O estudo do Exame de Ordem e de seus resultados se constitui em elemento central do presente trabalho. A OAB criou ainda um selo de qualidade, o “OAB Recomenda”, como forma de “incentivo” às instituições que, segundo critérios da entidade, são consideradas de boa qualidade.

O fato é que a ampliação do número dos cursos de Direito, não diminuiu, na verdade acelerou. Se até a década de 1990 havia uma crítica aos limites de um ensino jurídico positivista e formalista, que refletia em sala de aula relações hierarquizadas da prática do direito, na atualidade, além destes problemas, há, por outro lado, uma cultura da superficialidade e da facilitação que, sem atender a necessidade da análise reflexiva e crítica do direito, faz da sala de aula espaço para simplificações e para o desenvolvimento de invencionices pedagógicas para o entretenimento do estudante, ou “cliente”.

A falta de rigor científico e de aprofundamento teórico e, conseqüentemente, de capacidade crítica para conceber o pensamento científico sobre o direito faz com que o limite, e não o início, da educação jurídica seja uma forma de positivismo jurídico em suas concepções mais basilares, flexibilizado, sem reação, por interesses políticos e econômicos dominantes. Dessa maneira posições idealizadas sobre a lei e o direito

ocupam com destaque o tempo e o espaço nas Faculdades de Direito e contribuem para uma reprodução de direito e de *agentes* do Direito rasos e acríticos, verdadeiros “operadores”.

Um dos efeitos de uma formação acrítica é a sua reprodução, e outro a incapacidade dos agentes do Direito de perceber e criticar sua função no sistema social.

A formação dos atores jurídicos, generalista, superficial e periférica, além de torná-los normativistas, mais ainda, textualistas, não reproduz um conhecimento contextual operatório, que dê conta juridicamente dos novos fatos, atos e fenômenos que emergem na sociedade. (AGUIAR, 1994, p.20)

Roberto AGUIAR, em 1994, já alertava sobre os problemas da falta de fundamentação científica do Direito, a generalidade e a superficialidade reinantes.

Assim, não há qualquer discussão fática mais séria nas faculdades de Direito, à míngua de dados resultantes do receio de enfrentar o fenômeno diretamente. Não havendo uma discussão fática séria, não haverá também uma teorização aprofundada e rigorosa com a consequente elisão da preocupação com os modelos epistemológicos. A textualidade matou os fatos, a teoria e a episteme. No lugar dos fatos a versão, no lugar da teoria a opinião e no lugar do modelo epistemológico é entronizado o mais deslavado senso comum. (1994, p. 86)

Nos últimos anos, principalmente, entre nos anos de 2000 a 2013 e 2017 a 2020, houve um crescimento exponencial de cursos de Direito. Atualmente, mais de 1800 cursos de Direito constam da relação de instituições reconhecidas pelo MEC, o que traz para a discussão atual o enfrentamento de antigos e de novos problemas.

Em dezembro de 2018 foi editada a mais nova reforma do ensino jurídico, por meio da Resolução CNE/CES n.º 5, com modificações curriculares, metodológicas e de organização dos cursos de Direito, que serão tratadas em capítulo específico deste trabalho.

A contextualização pretendida nesta introdução visou demonstrar que a difundida “crise do ensino jurídico”, correspondeu e corresponde a uma diversidade de fatores, que em determinados momentos históricos, se destacam como ilustrativos das limitações existentes na formação jurídica. Para Joaquim de Arruda FALCÃO “do conflito entre o que a sociedade espera, e o que as faculdades oferecem, surge a crise”. (1984, p. 41)

De todo modo é possível enumerar alguns temas identificados como elementos, ao menos parciais da(s) difundida(s) “crise(s)” da educação jurídica em diversos momentos históricos, sistematizados no quadro abaixo:

Período histórico	Elementos identificados com a "crise do ensino jurídico"
Império	falta de estrutura, problemas na formação docente, patronato, ensino livre, dúvida quanto à formação desejada dos egressos
Primeira República	patronato, ensino livre, abertura de novos cursos
Era Vargas	identificação com o direito oligárquico e necessidade de modernização, abertura de novos cursos
Constituição de 1946	Crise metodológica (proposta de estudo do caso) (DANTAS, 1955), perda de prestígio do Direito como técnica de controle da sociedade, abertura de novos cursos
Ditadura Militar	Ordem jurídica ilegítima, tecnicismo neutro, profissionalização tecnicista, “proliferação” de cursos, despreparo e dificuldades materiais da carreira docente, estudantes trabalhadores, mercantilização, crise metodológica
Redemocratização	Crítica ao positivismo normativista, “proliferação de cursos”, perda de legitimidade social do Direito, profissionalização tecnicista, demandas sociais e do mercado de trabalho, despreparo e dificuldades materiais da carreira docente, estudantes trabalhadores, mercantilização, crise metodológica
Contemporâneo	“proliferação de cursos”, simplificação exagerada, demandas sociais e do mercado de trabalho, despreparo e dificuldades materiais da carreira docente, estudantes trabalhadores, mercantilização, crise metodológica

1 – Desenvolvimento histórico e fundamentação político-ideológica e epistemológica dos cursos de Direito no Brasil

Neste capítulo se fará uma breve incursão histórica, centrada no aspecto normativo e nos fundamentos doutrinários e ideológicos que compuseram as décadas iniciais dos cursos jurídicos brasileiros, de modo a perceber no desenvolvimento histórico das instituições nacionais características que contribuíram ou condicionaram, dialeticamente, aspectos da realidade presente.

A História do Direito visa examinar o Direito como um fenômeno sociocultural, que inserido em determinado contexto fático, é produzido dialeticamente pela ação humana e se materializa por “fontes históricas, agentes operantes e instituições legais reguladoras”. (WOLKMER, 2002, p. 4)

Em suma, a finalidade essencial da história do Direito é a interpretação crítico-dialética da formação e da evolução das fontes, ideias norteadoras, formas técnicas e instituições jurídicas, primando pela transformação presente do conteúdo legal instituído e buscando nova compreensão historicista do Direito num sentido social e humanizador. (WOLKMER, 2002, p. 5)

1.1 – A criação e o desenvolvimento dos cursos jurídicos no Brasil: do Império à Primeira República

Um primeiro aspecto a destacar com relação ao tipo de formação acadêmica que se optou por criar no Brasil é que, durante o período colonial, na América Portuguesa não foram criados cursos de ensino superior. Em comparação sobre o tema, Alberto VENANCIO FILHO relata que foram criadas na América Espanhola, nada menos que vinte e três universidades, dentre estas, seis de primeira categoria. (1978-9, p. 13)

No Brasil,

o ensino colonial esteve totalmente entregue às mãos da Companhia de Jesus, que embora realizando um esforço meritório, marcou o perfil de um tipo de educação voltado basicamente para as humanidades, de caráter ornamental e retórico, daí provindo traços muito acentuados da nossa formação cultural. (VENANCIO FILHO, 1978-9, p. 13)

Para VENANCIO FILHO, “o propósito de impedir a criação de cursos superiores no Brasil era uma manifestação consciente da Metrópole, temendo por aí que atingisse a Colônia a um processo mais rápido de emancipação”. Os cursos superiores eram entendidos como um sinal de autonomia intelectual e, para o Conselho Ultramarino, um dos mais fortes vínculos que sustentavam a dependência das colônias era a necessidade das elites coloniais terem que ir até Portugal para estudar. (1978-9, p. 13-14)

“A criação dos Cursos Jurídicos confunde-se com a formação do Estado nacional”. (FALCÃO, 1984, p. 15). Os cursos foram criados no Brasil como uma consequência direta do processo de independência de Portugal. Até então a formação jurídica das elites brasileiras era obtida na Metrópole, na tradicional Universidade de Coimbra. Com a independência, tanto os estudantes brasileiros passaram a sofrer hostilidades em Portugal⁴, quanto se fazia necessário a formação de quadros administrativos, políticos e jurídicos a partir da perspectiva do novo Estado independente.

Nos debates da Assembleia Constituinte, em 14 de junho, é de José Feliciano Fernandes Pinheiro, futuro Visconde de São Leopoldo, o projeto de criação da primeira universidade brasileira, e que deveria ser sediada em São Paulo. Em suas palavras, “o Tietê vale bem o Mondego do outro hemisfério”. (VENANCIO FILHO, 1975, p. 15) A Assembleia Constituinte de 1823 acabou dissolvida na “Noite da Agonia”, por determinação do Imperador Pedro I.

Em 9 de janeiro de 1825, Pedro I, por meio de Decreto cria “provisoriamente” um curso jurídico na Corte. O texto legal se fundamenta no disposto no art. 179, § 33, da Constituição do Império e apresenta como motivos a importância do conhecimento de Direito Natural, Público e das Gentes e das Leis do Império, a notória falta de

⁴ O Deputado José Feliciano Fernandes Pereira, na Assembleia Constituinte, na Sessão de 14 de junho de 1823, apresenta a indicação de que no Império do Brasil se crie o mais rapidamente possível uma universidade na cidade de São Paulo. Em sua exposição inicial descreve: “Uma porção acolhida da grande família brasileira, a mocidade, a quem um nobre estímulo levou à Universidade de Coimbra, geme ali debaixo dos mais duros tratamentos e opressão, não se decidindo apesar de tudo a interromper, e a abandonar sua carreira, já incertos de como será semelhante conduta avaliada por seus pais, já desanimados por não haver ainda no Brasil institutos, onde prossigam e rematem seus encetados estudos. (...)”. (BRASIL, 1977, p. 5)

bacharéis para ocupar funções públicas, e as dificuldades de se obter esta formação no exterior.

O Decreto não atingiu o objetivo de criação do curso de Direito, mas viabilizou a elaboração dos Estatutos do Visconde da Cachoeira (Luís José de Carvalho Melo), que é o documento que inaugura o conjunto normativo brasileiro acerca da estrutura curricular e outras disposições sobre programa, docentes, estrutura administrativa e metodologia das faculdades de Direito no Brasil.

Esse Estatuto que sempre sofreu a resistência das elites civis e liberais brasileira, embora sem existência autônoma permeou e influenciou decisivamente nos currículos e programas jurídicos, até 1831, voltando a ter influência principalmente a partir de 1851. (BASTOS, 2019, p. 7)

As idas e vindas da criação dos cursos jurídicos, assim como da própria Constituinte, derivavam dos conflitos de interesse entre os três grupos de influência política no início do Império. Havia uma elite civil, fracionada entre setores mais próximos ao interesse do Estado e uma com orientação mais liberal e radical, e a elite imperial, composta basicamente por membros da administração direta e, em sua maioria, com títulos de nobreza. (BASTOS, 2019, p. 10-11)

Entretanto, para a garantia de privilégios, as diversas frações das elites políticas do início do Império, se conciliavam para a manutenção do estado de coisas da época. Aurélio Wander BASTOS, com base nos pronunciamentos parlamentares que deram origem à criação dos primeiros cursos de Direito apresenta a análise que:

as elites políticas brasileiras evoluíram em efetivo compromisso patrimonialista e sempre viram o Estado como entidade de apoio às suas próprias posições. No seu arraigado patrimonialismo as elites brasileiras (da época) sempre viram no Estado, não apenas a representação dos seus interesses privados, mas, e mais do que isto, que o Estado deveria absorver os seus quadros e garantir a sua formação. (2019, p. 27)

Joaquim de Arruda FALCÃO destaca que as diversas facções da elite não tiveram objeções quanto à necessidade de criação dos cursos jurídicos.

Pelo menos é o que se deduz, se considerarmos que tanto a Assembleia Constituinte, de predominância da aliança entre os senhores territoriais e a nobreza burocrática, e a Assembleia Geral de 1826, de predominância dos desígnios do estamento centralizador do Imperador, concordaram na criação dos Cursos Jurídicos como instituição formadora da nossa primeira elite burocrática. Cursos Jurídicos gratuitos. Não se questionou a necessidade dos cursos. Aí inexistiu conflito. Aí existiu consenso. O conflito entre as facções

elitistas se traduziu em questões subsidiárias na feição que os cursos tomariam, na localização dos cursos, por exemplo. (FALCÃO, 1984, p. 27)

Os debates parlamentares sobre a criação dos cursos jurídicos tiveram como embate principal a disputa pela localização do primeiro ou dos primeiros cursos de Direito, mas além disso, ocorria um debate de fundo sobre a composição curricular e a doutrina que fundamentaria a formação jurídica pátria. Aurélio Wander BASTOS descreve que os parlamentares possuíam clareza quanto aos “efeitos ideológicos” que cada disciplina representaria na formação acadêmica dos estudantes. (2019, p. 28)

Tal preocupação também esteve presente, não de forma exclusiva, no debate acerca da localização, em particular nas defesas de que o curso fosse sediado na Corte, na cidade do Rio de Janeiro, onde seria possível obter maior controle sobre lentes e acadêmicos.⁵

Um dos ideólogos da elite imperial, José da Silva Lisboa⁶, futuro Visconde de Cairu expressa de modo claro as preocupações de seu grupo político:

Mas em objectos de religião e politica, nenhum governo regular e prudente, deixou de exercer a superintendência da instrucção e da opinião publica. Póde algum governo tolerar, que em quaisquer aulas se ensinem, por exemplo, as doutrinas do Contracto Social do Sophista de Genebra, do Systema da Natureza e da Philosophia da Natureza de impios escriptores que têm corrompido a mocidade, que fôrma a esperança da nação, para serem seus legisladores, magistrados, mestre e empregados na igreja e no estado? Nunca, nunca, nunca. (BRASIL, 1874, p. 165)

De modo concomitante ao Decreto de 09 de janeiro de 1825, foram elaborados pelo Visconde da Cachoeira os estatutos para o curso jurídico criado. Os “estatutos do Visconde da Cachoeira”, nos moldes dos estatutos da Universidade de Coimbra, correspondem a um conjunto de regras que definiam desde a estrutura administrativa dos cursos jurídicos e os estudos e exames preparatórios, passando pela estrutura curricular, programas e definição das doutrinas que deveriam ser utilizadas.

⁵ Em encerramento de pronunciamento na Assembleia Constituinte, em debate acerca da criação dos cursos jurídicos, defensor da sede do curso na Corte, e combatendo a indicação de sede em Pernambuco, Silva Lisboa assim justifica: “(...) comtudo é notório, que apresenta o espectáculo (nas classes inferiores, de indivíduos turbulentos) de desordem e insubordinação; de sorte que estamos em continuo susto de sobrevenha infausta noticia de quebra de união do império. Por ora, seria perigoso estabelecer ahi universidade, no risco de se corromperem os jovens no fôco do jacobinismo”. (BRASIL, 1874, p. 166)

⁶ Em 1825 recebe o título de Barão e em 1826, o título de Visconde. Biografia. Disponível em <<http://mapa.an.gov.br/index.php/publicacoes/70-assuntos/producao/publicacoes-2/biografias/435-jose-maria-da-silva-lisboa-visconde-de-cairu>>

De reconhecida qualidade técnica, os estatutos representavam uma posição política vinculada ao Estado imperial, profundamente vinculados à doutrina do Direito Romano, Canônico e da História Eclesiástica, posição que não correspondia à maioria do parlamento brasileiro quando foi aprovada a Lei de 11 de agosto de 1827. (BASTOS, 2019, p. 30)

A Lei de 11 de agosto criou dois cursos de Ciências Jurídicas e Sociais, com cinco anos de duração, um na cidade de São Paulo e o outro em Olinda, e no art. 1º, estabeleceu o currículo, “com nove cadeiras, e que, se acrescentadas às introduzidas em 1851 – Direito Romano e Direito Administrativo, grande semelhança apresentam com o curriculum de uma faculdade de Direito, até a fixação do último curriculum mínimo de 1972”. (VENANCIO FILHO, 1978-9, p. 16)

Lei 11 de agosto de 1827
1º ano
1ª Cadeira. Direito natural, público, Análise de Constituição do Império, Direito das gentes, e diplomacia.
2º ano
1ª Cadeira. Continuação das matérias do ano antecedente.
2ª Cadeira. Direito público eclesiástico.
3º ano
1ª Cadeira. Direito pátrio civil.
2ª Cadeira. Direito pátrio criminal com a teoria do processo criminal.
4º ano
1ª Cadeira. Continuação do direito pátrio civil.
2ª Cadeira. Direito mercantil e marítimo.
5º ano
1ª Cadeira. Economia política.
2ª Cadeira. Teoria e prática do processo adoptado pelas leis do Império.

Fonte: (BRASIL, 1827)

O art. 10 definiu que os Estatutos do Visconde da Cachoeira regulariam os cursos, naquilo que não fossem contrários à Lei, até que a Congregação dos Lentes criasse um novo estatuto e o submetesse à Assembleia Geral, o que só ocorreu em 1831.

A disputa política no processo de criação dos cursos jurídicos brasileiros se representa na dialética entre a Lei de 11 de agosto e os Estatutos do Visconde da

Cachoeira. A Lei tinha um caráter mais liberal uma formatação de curso menos vinculada aos fundamentos doutrinários e políticos da Metrópole. Os estatutos, de inspiração coimbrã, extremamente controladores e intervencionistas, possuíam uma fundamentação com base no Direito Romano, na relação do Estado e a Igreja e o objetivo de formar uma classe dirigente da burocracia imperial. (BASTOS, 2019, p. 50)

Somente quatro anos depois, o Decreto de 7 de novembro de 1831 aprovou “provisoriamente” novos estatutos para os cursos jurídicos. O Regulamento de 1831 ampliou a autonomia dos professores e excluiu o Direito Romano como referência interpretativa da lei e dos casos de lacunas legislativas. (BRASIL, 1831)

Decreto de 7 de novembro 1831	
1º ano	
	Direito natural público, e análise da Constituição do Império.
2º ano	
	1ª cadeira – Continuação das mesmas matérias; direito das gentes, e diplomacia.
	2ª cadeira – Direito público eclesiástico.
3º ano	
	1ª cadeira – Direito civil pátrio.
	2ª cadeira – Direito pátrio criminal.
4º ano	
	1ª cadeira – Continuação do direito civil pátrio.
	2ª cadeira – Direito marítimo e mercantil.
5º ano	
	1ª cadeira – Economia política.
	2ª cadeira – Teoria, e prática do processo.

Fonte: (BRASIL, 1875, p. 185)

Como observa Aurélio Wander BASTOS os liberais saíram-se vitoriosos em 1827, com a aprovação da Lei, embora tenham tido que conviver com os estatutos do Visconde da Cachoeira, e novamente em 1831. Para os liberais os cursos jurídicos deveriam privilegiar o ensino do Direito Público e a Análise da Constituição, ou seja, o estudo do Direito de base nacional. Para a elite imperial se fazia fundamental o estudo do Direito Romano e o Direito Eclesiástico. O Direito Eclesiástico se manteve obrigatório durante todo o período imperial, enquanto o Direito Romano ingressou e foi retirado do currículo de acordo com a posição dominante em determinado período. (2019, p. 55)

O Decreto nº 608, de 16 de agosto de 1851 autorizou o Governo a dar novos estatutos aos cursos jurídicos e às escolas de medicina, assim como a criação de mais duas cadeiras, uma de Direito Administrativo, e outra de Direito Romano.

Segundo Aurélio Wander BASTOS, este decreto instaurou mais uma vez o conflito, que duraria todo o Império, entre o Executivo e o Legislativo, com repercussões negativas para o ensino jurídico. O Poder executivo entendia como sua, a competência para fixar currículos, entretanto cabia ao Legislativo a competência para autorizar novas despesas e a criação de novas cadeiras poderiam não ser viabilizadas pela ausência de orçamento liberado para a contratação de novos lentes. (2019, p. 60)

Em 30 de março de 1853, o Decreto n.º 1.134, assinado por Francisco Gonçalves Martins, aprovou os novos regulamentos para os cursos de Direito, conforme autorização do Decreto 608/1851. Este regulamento, mais próximo aos estatutos do Visconde da Cachoeira, buscou consolidar as cadeiras de Direito Administrativo e Direito Romano e excluir a disciplina Análise da Constituição Brasileira.

Essa reforma, visivelmente, sofre influência do antigo Estatuto do Visconde da Cachoeira e teve uma tendência nitidamente conservadora, introduzindo um período de resistência ao radicalismo liberal. Embora ineficaz, sem alcançar seus resultados, ela procurou costurar no currículo jurídico todo o liberalismo posterior a 1831 e os efeitos descentralizadores do Ato Adicional de 1834, procurando inviabilizar o ensino do Direito Pátrio, fazendo do ensino jurídico uma combinação de lições de Direito Romano e Direito Eclesiástico Público, numa visível preocupação de se reforçar a natureza do Estado *Circa Sacra* brasileiro. (BASTOS, 2019, p. 68-69)

O currículo dos cursos de Direito passa a ter a seguinte estrutura:

Decreto nº 1.134, de 30 de março de 1853	
1º ano	
1ª cadeira – Direito natural, e Direito público universal.	
2ª cadeira – Institutos de Direito romano.	
2º ano	
1ª cadeira – Continuação das matérias da 1ª cadeira do 1º ano; Direito das gentes; Diplomacia, e explicação dos tratados em vigor entre o Brasil e outras nações.	
2ª cadeira – Continuação do ensino da 2ª cadeira do 1º ano; Direito público eclesiástico, e Direito eclesiástico pátrio.	

3º ano
1ª cadeira – Direito civil pátrio com a análise e comparação do Direito romano.
2ª cadeira – Direito criminal incluído o militar, e o Processo criminal pátrio.
4º ano
1ª cadeira – Continuação das matérias da 1ª cadeira do 3º ano.
2ª cadeira – Direito comercial, e marítimo pátrio.
5º ano
1ª cadeira – Hermenêutica jurídica com aplicação às Leis; análise da Constituição; processo civil, e prática forense.
2ª cadeira – Direito administrativo pátrio.
3ª cadeira - Economia política.

Fonte: (BRASIL, 1853)

Logo após o Decreto n.º 1.134 de 1853, o Governo promulgou o Decreto n.º 1.386, de 28 de abril de 1854, com novos Estatutos, para as agora intituladas “Faculdades de Direito”. Foram mantidas as cadeiras de Direito Romano, Direito Eclesiástico e Direito Administrativo, retomado o Estudo de Análise da Constituição do Império e incluída a cadeira de Hermenêutica Jurídica, Processo civil e criminal, incluído o militar, e prática forense, no quinto e último ano.

Decreto nº 1.386, de 28 de abril de 1854
1º ano
1ª Cadeira – Direito natural, Direito Público Universal, e Análise da Constituição do Império.
2ª Cadeira – Institutos de Direito Romano.
2º ano
1ª Cadeira – Continuação das matérias da 1ª cadeira do 1º ano, Direito das Gentes e Diplomacia.
2ª Cadeira – Direito Eclesiástico.
3º ano
1ª Cadeira – Direito Civil Pátrio, com a análise e comparação do Direito Romano.
2ª Cadeira – Direito Criminal, incluído o militar.
4º ano
1ª Cadeira – Continuação das matérias da 1ª cadeira do 3º ano.
2ª Cadeira – Direito Marítimo, e Direito Comercial.
5º ano

1ª Cadeira – Hermenêutica Jurídica, Processo civil e criminal, incluído o militar, e prática forense.
2ª Cadeira – Economia Política.
3ª Cadeira – Direito Administrativo.

Fonte: (BRASIL, 1854)

As discussões parlamentares, muito bem documentadas em trabalhos publicados pela Câmara dos Deputados e organizados pelo Professor Aurélio Wander BASTOS⁷, foram a base de todo o debate sobre educação jurídica no período, com o embate entre duas formas principais de conceber o currículo, como maior ou menor participação de Direito Romano e Direito Eclesiástico de um lado e o estudo da Constituição e do Direito nacional, de outro.

A outra tônica dos debates parlamentares se concentram no debate sobre o “patronato”. “Na opinião dos analistas e críticos do ensino jurídico, o patronato e os favores governamentais corrompiam os sistemas e os métodos de ensino e avaliação”. Desse modo, na ausência de consensos, as reformas, ou o projeto de ensino jurídico pensado para o Estado brasileiro, não se efetivava de forma plena. Aurélio Wander BASTOS ainda destaca que a tônica do debate parlamentar se reduzia “à questão que viciava o ensino superior brasileiro: o ‘patronato’, ou seja, a insistente política de governo de facilitar aquilo que a própria legislação dificultava. (2019, p. 71-74)

Lopes Gama, descrito por ALMEIDA JÚNIOR, como o melhor diretor que teve a Faculdade de Direito de Olinda, em depoimento a relatório de 1837, elaborado por Clovis Bevilacqua, assinala que a “má escolha de alguns lentes” é resultado de “escandaloso patronato”.

Em vez de se procurarem notabilidades, com poucas e honrosas exceções, só se cuidou de arranjar afilhados, de sorte que homens que sempre foram conhecidos por zelos na república das letras, estão ocupando os importantíssimos lugares de lentes nas Academias Jurídicas do Brasil. (1956, p. 21)

Para ALMEIDA JUNIOR em obra sobre os problemas do ensino superior, menciona a falta de professores e atrasos dos existentes, deturpações na

⁷ Os cursos jurídicos e as elites políticas brasileiras; Evolução do Ensino jurídico no Brasil Império: documentos parlamentares; Criação dos cursos jurídicos no Brasil

regulamentação e fraude na realização de exame e descreve as dificuldades impingidas pelo patronato no cotidiano da educação superior:

No campo do ensino superior, aquilo que visava o patronato particular ou governamental, era, de regra, a formatura fácil e rápida dos moços vadios. Em vão os Estatutos fixavam condições de idade, de preparo cultural, de época para matrículas ou exames, de requisitos de freqüência às aulas: não se passava ano sem que o Congresso autorizasse dezenas de infrações aos Estatutos. Temos diante dos olhos, no momento, várias coleções de atos do poder legislativo do tempo, e discernimos, em cada volume, vinte, trinta ou mais, decretos de caráter pessoal, em favor de estudantes. (1956, p. 54)

Uma nova reforma foi tentada pelo Decreto nº 3.454, de 26 de abril de 1865, que teve como principal característica o objetivo de instaurar o “ensino livre”⁸ no Brasil. BASTOS afirma que diversos dispositivos, embora vigentes, foram efetivamente inaplicáveis, até a revogação expressa em 1879. (BRASIL, 1865) Em função de mudança do Ministro dos Negócios do Império, houve o entendimento de que a execução do decreto dependia de ordem não expedida pelo governo imperial. (2019, p. 78-81)

Decreto nº 3.454, de 26 de abril de 1865
1º ano
1ª Cadeira – Direito Natural privado e público.
2ª Cadeira – Direito Romano.
2º ano
1ª Cadeira – Análise da Constituição.
2ª Cadeira – Direito Criminal, Análise do Código.
3º ano
1ª Cadeira – Direito Civil pátrio com análise, e comparação do Direito Romano.
2ª Cadeira – Direito Comercial e Marítimo; análise do Código.
4º ano
1ª Cadeira – Continuação das matérias da 1ª Cadeira do 3º ano.
2ª Cadeira – Teoria e Prática do Processo.
3ª Cadeira – Direito Eclesiástico.

Fonte: (BRASIL, 1865)

⁸ “(...) o ensino livre era uma abertura para o ensino particular tendo em vista as dificuldades de expansão do ensino oficial, que seria oferecido nos próprios estabelecimentos oficiais por professores livres. Esta iniciativa provocou um verdadeiro caos em toda a estruturação educacional, embora em franco processo de expansão e crescimento na Europa”. (BASTOS, 2019, p. 77)

Em síntese sobre o período, Aurélio Wander BASTOS afirma que:

O Estado Imperial brasileiro não consolidou uma proposta de ensino jurídico. Os cursos jurídicos já nasceram permeados pela sua negação: estruturalmente resistentes ao ensino de Direito Romano, fizeram dele a base curricular essencial com a absorção regulamentar do Estatuto do Visconde da Cachoeira, revogado com o Regulamento de 1831 que, no entanto, fragilizado pela pressão conservadora, em 1851, reabsorveu o ensino do Direito Romano, o que perdurou até recentemente. O ensino da Análise da Constituição, nas faculdades pioneiras, não conseguiu se impor como matéria preponderante ao Direito Natural e ao Direito Eclesiástico, que só começou a sofrer suas primeiras crises com a introdução, em 1851, da disciplina Direito Administrativo, mesmo período em que se reintroduziu o ensino do Direito Romano, que, historicamente, contribuiu para comprimir o constitucionalismo. (2019, p. 95)

A reforma do “ensino livre”, tentada pelos decretos sobre o ensino jurídico, se materializa por meio do Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879, que reforma o ensino primário e secundário no município da Corte e o superior em todo o Império. Sobre as faculdades de Direito é estabelecida a separação entre os cursos de ciências jurídicas e ciências sociais. (BRASIL, 1879) O “objeto central era a formação de pessoal administrativo, através do curso de ciências sociais, e não apenas de advogados e magistrados, através do curso de ciências jurídicas”. Essa modificação diminuiu o número de disciplinas no curso jurídico, que se tornou mais objetivo na formação de juristas. (BASTOS, 2019, p. 111)

Para Aurélio Wander BASTOS, o Decreto nº 7.247 (Reforma Leônicio de Carvalho) foi indicativa

da falta absoluta de propósitos educacionais do Império, principalmente, para o ensino jurídico, mergulhado na profunda crise de sua natureza institucional: a desarticulação entre a infraestrutura administrativa, apoiada na Igreja, e a orientação política imperial. (2019, p. 122)

ALMEIDA JÚNIOR reconhece a “reforma de 1879” como a “mais célebre do tempo do Império”, que foi exibida “sob o rótulo dourado de ‘ensino livre’” e que teve como conteúdo principal três preceitos: “primeiro dispensar os alunos de comparecer às aulas; segundo proibir os professores de chamá-los às lições; terceiro abreviar a

formatura”. O autor, professor da Universidade de São Paulo⁹, descreve os resultados como uma “catástrofe” para o ensino superior brasileiro. (1956, p. 9)

No discurso de mestres e legisladores se encontra a crença de que a liberdade de ensinar levaria a uma concorrência que seria benéfica ao desenvolvimento da educação no Brasil. “Transferem para o plano da cultura do espírito a teoria individualista da produção econômica: *laissez faire*”. (ALMEIDA JÚNIOR, 1956, p. 73)

Rui Barbosa foi incumbido da elaboração de um parecer acerca do Decreto n.º 7.247, de 1879, que culminou com a apresentação, por parte da Comissão de Instrução Pública do Parlamento, do Projeto de Lei n.º 64, de 1882. A comissão se manifestou, em tese, sobre o ensino livre, mas buscou limitar aspectos como a liberação de frequência dos discentes nas aulas não teóricas. O projeto de lei garantia a liberdade das “faculdades livres” (particulares) e seus alunos deveriam se sujeitar a exames de habilitação como se sua formação tivesse sido obtida no exterior. (BASTOS, 2019, p. 125)

O parecer era bastante explícito e encampava o ideal de liberdade de ensino com relação aos estabelecimentos oficiais, mas silenciava, deixando a questão em aberto, quanto aos estabelecimentos particulares (da Igreja, por exemplo). (BASTOS, 2019, p. 129)

No que se refere aos currículos jurídicos, em linhas gerais, mantinha-se a estrutura do Decreto n.º 7.247, e havia a inovação da inclusão da disciplina de Sociologia.

(...) propunha que se substituísse a orientação ideológica, abstrata e hipotética, que presidia o ensino jurídico, por uma orientação experimental, apoiada na investigação e em métodos empíricos e de vocação científica. Nesta mesma linha, sugeria não só a exclusão do Direito Natural, como também a do Direito Eclesiástico. Neste caso, seria mais incisivo que o Decreto anterior, admitindo que, num país em que os representantes elegíveis não precisavam ser católicos, o desenvolvimento científico devia emancipar-se das restrições religiosas. (BASTOS, 2019, p. 130)

O projeto sofreu diversas críticas, dentre estas, as do Deputado Almeida de Oliveira, que apresentou projeto contrário, n.º 236, que, no que tange ao ensino jurídico, trazia a proposta de divisão dos cursos em três formações específicas:

⁹ A. Almeida Júnior foi membro do Conselho Nacional da Educação e Relator Geral da Comissão de Estudos das Diretrizes e Bases da Educação, do Ministério da Educação, durante o governo do General Eurico Gaspar Dutra (1946-1951).

escrivães, solicitadores e tabeliães e um direcionamento mais voltado para os objetivos rotineiros da advocacia e demais profissões jurídicas. Aurélio Wander BASTOS entende que este projeto é bem representativo das críticas surgidas contra o projeto liderado por Ruy Barbosa. Os dois projetos não foram aprovados. (2019, p. 135-139)

Em 17 de janeiro de 1885, foi promulgado o Decreto n.º 9.360, assinado pelo Ministro de Estado dos Negócios do Império Filipe Franco de Sá. (BRASIL, 1885) O presente decreto manteve a divisão entre os cursos de ciências jurídicas e ciências sociais e a opção de frequência em Direito Eclesiástico. Em pronunciamento em 15 de junho de 1885 o Ministro Franco de Sá defendeu que o objetivo do decreto era o de manter a liberdade de ensino, mas corrigindo excessos relativos à liberdade de frequência. (BASTOS, 2019, p. 151)

O Decreto n.º 9.630, entretanto foi objeto de diversas críticas, em particular acerca da interpretação que se deveria dar aos artigos 52 e 53 da Constituição do Império, que tratava de competências legislativas do Executivo e do Parlamento. Em 28 de maio de 1885 o Deputado Rodrigo Silva encaminhou uma interpelação ao Ministro do Império sobre o decreto. Nas justificativas de sua interpelação o deputado concluiu que o Gabinete Imperial não possuía competência para reformar o ensino jurídico sem autorização legislativa. (BASTOS, 152-154)

Por fim, o próprio Executivo suspendeu a execução do Decreto n.º 9360, de 17 de janeiro de 1885, que aprovara novos estatutos aos cursos de Direito, por meio de novo decreto, o Decreto n.º 9.522, de 28 de novembro de 1885. (BRASIL, 1885) Desta maneira o Decreto n.º 7.247, de 1879 e suas normas suplementares foram ripristinados por força do Decreto n.º 9522, de 1885. As idas e vindas normativas, aliadas aos conflitos para a liberação das verbas para novos gastos, mais a resistência das academias com relação a determinadas modificações foram elementos que contribuíram para a desorganização completa do ensino jurídico no fim do Império.

Para Aurélio Wander BASTOS:

O ensino jurídico no Império esteve sujeito a dois grandes parâmetros educacionais e suas implicações: o ensino livre e a subdivisão das faculdades de Direito nos Cursos de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais, tendo como discussão residual as questões do ensino do Direito Eclesiástico e do Direito Romano. Isto significa que a frequência às faculdades de Direito era livre e os exames eram vagos, bem como poderia o estudante colar grau alternativa ou cumulativamente, em Ciências Jurídicas ou Ciências Sociais. (2019, p. 160)

Para VENANCIO FILHO o período entre a criação dos cursos jurídicos no Brasil e o fim do Império foram marcados por uma

progressão linear em que se observam, ao final de mais de sessenta anos, os mesmos erros, as mesmas deficiências, as mesmas omissões. Tal fato nos parece que tem uma explicação no próprio ambiente da vida imperial e na posição que nela apresentam as classes sociais. O ensino jurídico era, na verdade, o instrumento de comunicação das classes abastadas que se encontravam no Norte, primeiro em Olinda e, depois, em Recife, e no Sul em São Paulo, o local para a formação de seus filhos". (1975, p. 23)

Nas palavras de Joaquim NABUCO, os cursos de Direito, se caracterizavam como antessalas do Parlamento, e os debates políticos tinham, nos órgãos de imprensa estudantil, sua plataforma de exposição. (1897, p. 17) Dessa maneira, os jovens das elites imperiais passavam a se conhecer e a desenvolver identidades políticas que, mais tarde seriam reproduzidas na gestão efetiva das questões de Estado.

No período final do Império, o que se percebe das normas e discussões, além dos embates de sempre sobre Direito Romano e Direito Eclesiástico, um ponto central foi o debate sobre o ensino livre, que tinha como fundamento permitir aos particulares a oferta de "cursos livres" ou a formação de associações para a criação de "Faculdades Livres". Entretanto, como será percebido em momentos futuros da regulação educacional brasileira, as disposições foram utilizadas mais com o intuito de flexibilizar a frequência dos estudantes das aulas e exames, do que atingir o objetivo central das proposições.

Com o advento da República e sob a influência de Benjamin Constant e da orientação positivista ocorrem algumas modificações no ensino jurídico, como a extinção da cadeira de Direito Eclesiástico, a manutenção da bipartição do curso de Ciências Jurídicas e o curso de Ciências Sociais, além da criação do curso de Notariado, e a instituição das cadeiras de Filosofia e História do Direito e de Legislação Comparada sobre o Direito Privado. (VENANCIO FILHO, 1975, p. 24-25) (BASTOS, 2019, p. 179-183)

Sob a luz da Razão e do Iluminismo prevalecente, em decorrência da plena dominação burguesa do sistema produtivo, afastaram-se as visíveis influências clericais na constituição do currículo das escolas de Direito (Reforma Benjamin Constant (Decreto n.º 1.232, de 2 de janeiro de 1891) e, enfim, na Reforma de 1895

(Lei n.º 314, de 30 de outubro de 1895), a disciplina Direito Eclesiástico, foi simplesmente suprimida dos currículos (...). (PUGLIESI, 2012, p. 340-341)

Para VENANCIO FILHO, entretanto, a mudança mais importante ocorrida é o que denomina de “federalismo educacional”, com a autorização constitucional (1891) da criação de cursos livres e faculdades pelos Estados, quebrando o dualismo de até então, de Recife e São Paulo. (1978-9, p. 25)

O Presidente da República Deodoro da Fonseca aprova o Decreto n.º 1.232-H, de 2 de janeiro de 1891, assinado também pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Instrução Pública, Correios e Telégrafos Benjamin Constant, que tem como conteúdo o novo regulamento para as instituições de ensino jurídico dependentes do ministério. (BRASIL, 1831)

Aurélio Wander BASTOS destaca que,

Diferentemente da instalação dos cursos jurídicos no Brasil, e suas sucessivas reformas, o primeiro Currículo republicano não traduz debates parlamentares nem discussões profundas. Não existe sequer uma exposição de motivos que permita uma compreensão suficiente de seus objetivos (2019, p. 181)

A mudança mais sensível que se pode perceber, além do simbolismo evidente da exclusão de Direito Eclesiástico é a exclusão do ensino de Direito Natural. Nesta mudança marca uma vitória em um conflito que se desenvolvia desde a criação dos cursos em 1827, e que influenciou decisivamente a formação da cultura jurídica brasileira.

Outro aspecto a destacar da Reforma Benjamin Constant (Decreto nº 1.232-H/1891) é a inserção de conteúdos de História do Direito. No curso de ciências jurídicas a História do Direito (geral) foi inserida, em conjunto com a disciplina de Filosofia, constituindo a matéria de Filosofia e História do Direito. Também foi inserida a disciplina de História do Direito Nacional. No curso de Ciências Sociais ainda houve a inclusão de História dos Tratados.

Além do regramento curricular e administrativo das faculdades do Estado, o capítulo XII, do Título I, mantém e regulamenta a oferta de cursos livres por professores particulares. O Título II do decreto versa sobre “Instituições de ensino jurídico fundadas pelos Estados ou por particulares”.

O Capítulo I versa sobre as faculdades fundadas pelos poderes dos estados federados:

Art. 418. E' licito aos poderes dos Estados federados fundarem Faculdades de Direito; mas para que os grãos por ellas conferidos tenham os mesmos effeitos legaes que os das Faculdades federaes, é de mister:

1º, que as habilitações para matriculas e exames e os cursos sejam identicos aos das Faculdades federaes;

2º, que se sujeitem á inspecção do Conselho de Instrucção Superior.

O Capítulo II versa sobre os cursos e estabelecimentos particulares:

Art. 419. E' permittido a qualquer individuo ou associação de particulares a fundação de cursos ou estabelecimentos, onde se ensinem as materias que constituem o programma de qualquer curso ou Faculdade federal, salva a inspecção necessaria para garantir as condições de moralidade e hygiene.

§ 1º Para que essa inspecção possa ser exercida são obrigados, sob pena de multa imposta pelo Conselho de Instrucção Superior, os professores que mantiverem aulas ou cursos e os directores de quaesquer estabelecimentos: 1º, a communicar, dentro de um mez da abertura dos mesmos, o local em que elles funcçionam, si recebem alumnos internos, semi-internos ou sómente externos, as condições da admissão ou matricula, o programma do ensino e os professores encarregados deste. Esta communicação poderá ser feita ao delegado do Conselho de Instrucção Superior.

2º, a prestar todas as informações que pelas autoridades competentes lhes forem requisitadas;

3º, a franquear os estabelecimentos á visita das mesmas autoridades, sempre que se apresentarem para examinal-os ou assistir ás lições e exercicios.

§ 2º Os professores e directores, a quem faltar a condição de moralidade, ficarão privados de ensinar ou de continuar com os estabelecimentos.

Faltando nos estabelecimentos de ensino a condição de hygiene, será marcado um prazo aos respectivos directores para que a preençam, sob pena de serem obrigados a fechal-os.

§ 3º Os professores e directores, que por duas vezes consecutivas houverem sido multados pela mesma falta, ficam sujeitos a lhes ser prohibida a continuação do ensino ou dos estabelecimentos.

O Capítulo III versa sobre as “Faculdades Livres”. O art. 420 estabelece que os estabelecimentos particulares que funcionarem regularmente poderão receber do governo o título de Faculdade Livre e gozar de todos os privilégios e garantias das faculdades federais, incluindo o direito de conferir graus acadêmicos aos alunos que obtivessem as aprovações exigidas pelos estatutos destas para a colação dos graus.

Os artigos seguintes estabelecem a submissão das Faculdades livres às leis, decretos e instruções que regulavam as Faculdades federais a um processo de supervisão por comissários do Conselho de Instrução Superior. As Faculdades livres deveriam seguir os currículos definidos pelo regulamento federal, e deveriam formar sua própria congregação de lentes. Por fim, havia disposições punitivas para o caso de irregularidades que poderiam culminar em multas e cassação.

A partir dessas disposições nasce a segunda geração de cursos jurídicos brasileiros. Por meio do Decreto n.º 599, de 17 de outubro de 1891, o governo concede, nos termos do art. 420 do decreto n.º 1232 H, o título de Faculdade Livre à Faculdade de Direito da Bahia, reconhecendo sua instalação em 15 de abril do mesmo ano.

Na sequência, há o reconhecimento da Faculdade Livre de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro e da Faculdade Livre de Direito, por meio do Decreto n.º 639, de 31 de outubro de 1891.

Seguiram-se a Faculdade Livre de Direito de Minas Gerais, pelo Decreto n.º 1.289/1893 (BRASIL, 1894, p. 229); Faculdade Livre de Direito de Porto Alegre, pelo Decreto n.º 4.875/1903 (BRASIL, 1903); Faculdade Livre do Pará, pelo Decreto n.º 4.903/1903 (BRASIL, 1903b); Faculdade Livre de Direito do Ceará, pelo Decreto n.º 5049/1903 (BRASIL, 1903c); Escola Universitária Livre de Manaus, pela Lei Estadual n.º 601/1909 (UNIVERSIDADE DE MANAÓS, 1914, p. 1).

O estabelecimento de novas escolas levou a tendência a um sentimento generalizado de considerar que o aparecimento dessas escolas seria responsável pelo declínio do ensino jurídico. A partir desta época, é cada vez mais freqüente a menção à decadência do ensino, esquecendo-se sempre que só é possível estar em decadência aquilo que alguma vez já foi melhor. (VENANCIO FILHO, 1975, p. 26)

Em 1894, foi formada uma Comissão Especial para discutir o ensino livre nos cursos jurídicos. Nas palavras do Relator, Augusto de Freitas: “À sombra de um regime de falsa liberdade, comprometedor da difusão regular e eficaz do ensino e da elevação moral dos institutos, estabeleceu-se a anarquia em prejuízo da disciplina e em desproveito da Nação”. (*apud* ALMEIDA JUNIOR, 1956, p. 121)

Em 30 de outubro de 1895, foi sancionada a Lei n.º 314, com o objetivo de reorganizar o ensino das Faculdades de Direito. No art. 3º, aboliu os cursos especiais de Ciências Sociais e de Notariado, garantindo a continuidade dos já matriculados interessados em concluir a formação especial. (BRASIL, 1895)

Do ponto de vista curricular, foi dada maior autonomia às disciplinas de Filosofia do Direito, História do Direito e Economia Política. Foram inseridas as disciplinas de Direito Internacional Público e Diplomacia; Direito Administrativo e Ciência da Administração; Teoria do Processo Civil, Comercial e Criminal; Legislação Comparada

sobre Direito Privado; e Ciências das Finanças e Contabilidade do Estado. Foram ampliadas as cadeiras de Direito Civil, Penal e Comercial:

Lei nº 314, de 30 de outubro de 1895
1º ano
1ª cadeira – Filosofia do direito.
2ª cadeira – Direito romano.
3ª cadeira – Direito público e constitucional.
2º ano
1ª cadeira – Direito civil (1ª cadeira).
2ª cadeira – Direito criminal (1ª cadeira).
3ª cadeira – Direito internacional público e diplomacia.
4ª cadeira – Economia política.
3º ano
1ª cadeira – Direito civil (2ª cadeira).
2ª cadeira – Direito criminal (especialmente direito militar e regime penitenciário (2ª cadeira).
3ª cadeira – Ciência das finanças e contabilidade do Estado (continuação da 4ª cadeira do 2º ano).
4ª cadeira – Direito comercial (1ª cadeira).
4º ano
1ª cadeira – Direito civil (3ª cadeira).
2ª cadeira – Direito comercial (especialmente o direito marítimo, falência e liquidação judicial).
3ª cadeira – Teoria do processo civil, comercial e criminal.
4ª cadeira – Medicina pública.
5º ano
1ª cadeira – Prática forense (continuação da 3ª cadeira do 4º ano).
2ª cadeira – Ciência da administração e direito administrativo.
3ª cadeira – História do direito e especialmente do direito nacional.
4ª cadeira - Legislação comparada sobre o direito privado.

Fonte: (BRASIL, 1895)

Um dos pontos centrais da reforma foi a revogação da livre frequência, apesar de manifestações estudantis contrárias (ALMEIDA JUNIOR, 1956, p. 122) Em 1º de fevereiro de 1896, pelo Decreto n.º 2.226 foram aprovados os novos Estatutos das Faculdades de Direito da República. (BRASIL, 1896)

A análise dos documentos parlamentares e dos decretos do período revela que o desenvolvimento das Faculdades livres só vai efetivamente se desenvolver nos

primeiros anos da República. Entretanto, as normas relativas à liberdade de frequência já haviam se tornado eficazes há décadas, e mais haviam adquirido um sentido de “direito de não frequência”. Para ALMEIDA JÚNIOR (1956, p. 69) certos defensores do ensino livre fizeram tanto alarde da liberdade de frequência que esta passou a ser percebida como o aspecto principal do ensino livre.

Entretanto, diferente do que se visava em abstrato, na prática, durante os períodos em que a liberdade de frequência vigorou plena, os relatos citados por ALMEIDA JÚNIOR, são os de abandono total das atividades acadêmicas. (1956, p. 95-115). Aurélio Wander BASTOS, ao tratar de reações aos excessos do ensino livre afirma que estas tinham como objetivo “corrigir a prática abusiva da frequência livre, transmutada em ausência de frequência”. (2019, p. 185)

Em 1884, Vicente Figueira de Sabóia, então Diretor da Faculdade de Medicina da Corte, descreveu que nas faculdades de medicina do Rio de Janeiro e da Bahia a frequência dos estudantes era mínima e questionava onde estariam “aqueles môços”. Afirmou que muitas vezes os docentes deixavam de lecionar por não ter quem os ouvisse. (ALMEIDA JÚNIOR, 1956, p. 97)

ALMEIDA JÚNIOR relata que se esses jovens não estavam nas aulas regulares, também não estavam nos cursos livres, uma vez que não se tem notícia da instalação destes, salvo em raras exceções. (1956, p.97-98)

A análise das normas editadas no período inicial da República¹⁰, revela uma tentativa de se efetivar os aspectos vinculados aos cursos livres (por “livres docentes”) e as Faculdades livres, que permitiriam a ampliação dos cursos e instituições de ensino superior, mesmo que com requisitos antes inexistentes, e por outro lado, de corrigir os abusos cometidos na liberdade de não frequentar as atividades acadêmicas.

A Lei n.º 314/1895, em seu art. 5º, estabelece novas regras para o reconhecimento e a garantia das regalias decorrentes da equiparação às instituições oficiais. A norma passa a impor um patrimônio mínimo necessário, que poderia ser representado por apólices de dívida pública geral ou pelo edifício em que realizasse suas atividades. E estabelece que as Faculdades livres já reconhecidas teriam cinco anos para a comprovação do patrimônio.

¹⁰ Em particular o Decreto n.º 1.232-H, de 2 de janeiro de 1891 e a Lei n.º 314/1895.

O art. 7º da mesma lei traz a figura de um “fiscal”, que seria nomeado pelo Governo para cada uma das Faculdades Livres existentes, que deveria ter reconhecida competência científica em assuntos de ensino jurídico, que deveria elaborar relatórios semestrais sobre

o programma e merecimento do ensino, marcha do processo dos exames, natureza das provas exhibidas e, finalmente, sobre a observancia da legislação em vigor, quer quanto ás condições de admissão á matricula, quer quanto ao regimen do ensino adoptado nas referidas Faculdades. (BRASIL, 1895)

A função seria remunerada e os fiscais receberiam uma quantia anual pré-definida, que deveria ser recolhida em parcelas semestrais pelas Faculdades Livres¹¹. Com o surgimento de instituições de ensino particulares surge também o processo estatal de regulação e avaliação das condições de oferta dos cursos.

Em 5 de Abril de 1911, foi aprovada a lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República, pelo Decreto n.º 8659 (BRASIL, 1911), conhecido como “Reforma Rivadavia Correa”. Para Wander BASTOS “o objetivo principal dessa Lei foi subtrair dos institutos criados pela União os privilégios históricos, remanescentes do patronato, especialmente os econômicos e financeiros, de que gozavam os institutos oficiais de ensino”. (2019, 195)

Art. 2º Os institutos, até agora subordinados ao Ministerio do Interior, serão, de ora em diante, considerados corporações autonomas, tanto do ponto de vista didactico, como do administrativo. (BRASIL, 1911)

No conjunto de medidas da Reforma Rivadavia Correa foram aprovados novos regulamentos para os cursos de Direito por meio do Decreto n.º 8.662, de 5 de abril de 1911. (BRASIL, 1911b) As principais modificações curriculares foram expressas no artigo 41 do decreto:

Art. 41. A cadeira de Philosophia do Direito fica transformada em cadeira de Introdução do Estudo do Direito ou Encyclopædia Juridica e supprimida a cadeira de Legislação Comparada.

¹¹ Art. 9º Os fiscaes perceberão a gratificação annual de 2:400\$ paga pela respectiva Faculdade livre, que a recolherá em prestações semestraes á repartição federal pelo Governo designada. (BRASIL, 1895)

Uma modificação importante foi a ampliação da duração do curso que passou de cinco anos para seis anos. Desse modo, assim ficou definido o currículo dos cursos de Direito:

Decreto nº 8.662, de 5 de abril de 1911	
1ª série	
1ª cadeira – Introdução Geral do Estudo do Direito ou Enciclopédia Jurídica;	
2ª cadeira – Direito Público e Constitucional.	
2ª série	
1ª cadeira – Direito Internacional Público e Privado e Diplomacia;	
2ª cadeira – Direito Administrativo;	
3ª. Economia Política e Ciência das Finanças.	
3ª série	
1ª cadeira – Direito Romano;	
2ª cadeira – Direito Criminal (1ª parte);	
3ª cadeira – Direito Civil (direitos de família).	
4ª série	
1ª cadeira – Direito Criminal, (especialmente direito militar e regime penitenciário);	
2ª cadeira – Direito Civil (direito patrimonial e direitos reais);	
3ª cadeira – Direito Comercial (1ª parte).	
5ª série	
1ª cadeira – Direito Civil (direito das sucessões);	
2ª cadeira – Direito Comercial, especialmente Direito Marítimo, falência e liquidação judicial;	
3ª cadeira - Medicina Pública	
6ª série	
1ª cadeira – Teoria do Processo Civil e Comercial;	
2ª cadeira – Prática do Processo Civil e Comercial;	
3ª cadeira – Teoria e Prática do Processo Criminal.	

Fonte: (BRASIL, 1911b)

Logo na sequência, no Governo de Venceslau Brás, ocorreu nova modificação da estrutura curricular com aprovação de novos regulamentos para os cursos de Direito por meio do Decreto n.º 11.530, de 18 de março de 1915, que foi assinado pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores Carlos Maximiliano. (BRASIL, 1915)

Embora, mais uma vez, não tenham ocorrido grandes modificações curriculares, na reforma proposta pelo jurista Carlos Maximiliano há uma intenção de

privilegiar a formação jurídica prática, sendo inserida, pela primeira vez, uma manifestação expressa sobre o tema:

Art. 175. O ensino de theoria e pratica do processo civil comprehenderá, além da parte theorica, um curso essencialmente pratico, em que os alumnos aprendam a redigir actos juridicos e a organizar a defesa dos direitos.

Aurélio Wander BASTOS afirma que, com a Reforma Carlos Maximiliano, “foi restaurada a frequência livre, neutralizando as iniciativas anteriores para interrompê-la, assim como se introduziu a famosa ‘lei das médias’ cujos efeitos foram nocivos e atrasaram o processo educacional brasileiro”. (2019, p. 203)

A análise do Decreto n.º 11530/1945, entretanto, encontra, no art. 94, disposição que estabelece ser da competência das congregações, por meio de Regimento Interno, a definição da obrigatoriedade ou não do cumprimento de frequência.

Art. 94. O Regimento Interno determinará a obrigatoriedade da frequencia e os meios de a tornar effectiva, se a Congregação não preferir a frequencia livre.

Na reforma de Carlos Maximiliano, os cursos de Direito voltaram a ter a duração de cinco anos com a redução em um ano daquela estabelecida na reforma de Rivadavia Correa. O currículo obrigatório dos cursos de Direito no Brasil passa a ter a formatação abaixo:

Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915	
1º ano	
- Filosofia do Direito,	
- Direito Público e Constitucional,	
- Direito Romano.	
2º ano	
- Direito Internacional Público,	
- Economia Política e Ciência das Finanças,	
- Direito Civil (1º ano).	
3º ano	
- Direito Comercial (1º ano),	
- Direito Penal,	
- Direito Civil (2º ano).	

4º ano
- Direito Comercial (2º ano),
- Direito Penal (2º ano),
- Direito Civil (3º ano),
- Teoria do Processo Civil e Comercial.
5º ano
- Prática do Processo Civil e Comercial,
- Teoria e Prática do Processo Criminal,
- Medicina Pública,
- Direito Administrativo,
- Direito Internacional Privado.

Fonte: (BRASIL, 1915)

Como já mencionado, as mudanças curriculares da Primeira República foram totalmente desprovidas de filosofia justificativa. Os currículos mantiveram uma estrutura que remanescia do período imperial e não é possível, sequer perceber uma marca do pensamento positivista que influenciou o movimento republicano. (BASTOS, 2019, p. 201)

O liberalismo individualista, que influiu no Capítulo de garantias e direitos individuais do texto constitucional de 1891 e o federalismo também determinante no texto constitucional não transpareceram nas indicações curriculares e nos programas, como que confirmando as características de um Direito acima das contradições da época, posto para qualquer período histórico, independentemente das suas acomodações ou flutuações sociais e políticas. A própria disciplina Filosofia do Direito, reintroduzida no primeiro ano, posteriormente modificada para Introdução Geral ao Estudo do Direito ou Enciclopédia Jurídica, apresenta todos os indicadores de que era uma mera sucedânea do programa da disciplina de Direito Natural. (BASTOS, 2019, p. 201)

Para VENANCIO FILHO “A República seria, do ponto de vista administrativo, uma sucessão de reformas, umas se seguindo às outras, com mera modificação das matérias, mas sem nenhum princípio basilar, sem nenhuma ideia orientadora”. (1975, p. 27-28). De fato, no que se refere à educação jurídica, as modificações promovidas foram tímidas, não romperam efetivamente com a construção anterior, salvo na questão do Direito Eclesiástico e não apresentaram uma proposta efetiva para a transformação dos cursos de Direito ou de sua função social.

1.2 – Fundamentação político-ideológica na criação e consolidação dos cursos de Direito no Brasil: bacharelismo e liberalismo-individualista

Na seção anterior a análise foi centrada no desenvolvimento histórico dos currículos durante o período imperial e a Primeira República. Nesta seção serão abordados aspectos político-ideológicos relativos ao processo de criação dos cursos jurídicos e ao perfil profissional dos egressos desses cursos, decorrentes das condições e características do processo de ensino-aprendizagem no período.

O contexto histórico e político da sociedade brasileira na transição de Colônia a Império auxilia na compreensão de como as ideias políticas e filosóficas foram incorporadas naquele momento. A questão estrutural (econômica) passava pela identificação feita pelos grandes proprietários de terras de que o estatuto colonial era a fonte que lhes impedia de prosperar, dentre outros fatores, em função dos excessivos privilégios do regime das companhias, e a necessidade de estabelecer rotas comerciais para a exportação da produção agrícola que se constituía como componente econômico mais importante do período. (ADORNO, 2019, p. 43-44)

A independência passa a ser entendida pelas elites rurais como a possibilidade de rompimento com Portugal e o sistema de privilégios, mas não necessariamente com a estrutura política constituída no Brasil e representada por D. Pedro e seu estamento. Entretanto, mesmo após a independência, seguiu-se em um processo ambíguo que, Cesar TRIPOLI denomina de “hibridismo nacionalista”, em que D. Pedro I, segue privilegiando o seu entorno, formado majoritariamente por portugueses e sem rompimento efetivo com privilégios coloniais. (1947, p. 261)

Entre 1822 e 1826, D. Pedro I conseguiu manter, mesmo com conflitos, o sistema em funcionamento sem avançar com a agenda nacionalizante, mas a partir desse momento as pressões se intensificaram e forçaram “concessões” do imperador, dentre outras está a retomada do parlamento e a decorrente criação dos cursos jurídicos.

De 1822 a 1828, e durante todo o período anterior à independência política, a formação dos bacharéis se deu majoritariamente em Portugal, na Universidade de Coimbra, sendo esta passagem, condição quase exclusiva de acesso aos cargos e funções da administração estatal, o que, como observa Nelson Nogueira SALDANHA,

produz um tipo de profissional identificado com Portugal e com uma concepção específica de Direito.

Agora, uma digressão sobre o bacharel. O quadro cultural da Colônia correspondeu a uma vida social dominada por uma camada vinculada à Coroa; e sendo o ensino jesuítico altamente padronizado e sendo a ida a Coimbra um trunfo certo para a obtenção de cargos e posições, a distribuição do mando burocrático e do prestígio intelectual correspondia a uma identificação do bacharel e do clérigo com a dominação portuguesa: o doutor se comprometia. Depois as primeiras gerações de nativistas incluem doutores, e os que voltam dos estudos em terras lusas, voltam dispostos a romper com a Metrópole. Mas permanecem o seu estilo e o sentido social de seu prestígio, feito do reconhecimento de seu saber certificado, por parte duma sociedade analfabeta e desinformada. (SALDANHA, 2001, p. 68)

A independência política de Portugal, nesses termos, exigiria não apenas o rompimento de vínculos jurídicos e de dependência político-econômica, mas exigiria também um rompimento cultural, que como visto não ocorreu nos primeiros anos da independência, com a manutenção da ida de brasileiros para Coimbra, em que pesem as dificuldades suportadas por esses estudantes em função de hostilidades decorrentes do processo de rompimento com a Metrópole.

Para Joaquim de Arruda FALCÃO, Coimbra foi o grande paradigma do processo de criação das primeiras faculdades no Brasil, seja de superação ou de modelo. A Lei 11 de Agosto de 1827 teve como objetivos de um lado se afastar do modelo curricular de Coimbra, como lhe importou os mitos e ritos. Os estatutos do Visconde de Cachoeira, como já mencionado, também tiveram como modelo os regulamentos de Coimbra.

A um nível mais abstrato de análise, parece haver uma correlação entre a adoção do modelo Coimbra e a experiência despótica de um lado, e a atitude antioimbrã e o liberalismo como utopia de outro. Coimbra aparece principalmente como símbolo do despotismo, do absolutismo, da censura, da Inquisição, do ferrenho controle da instrução pública pelo estado. Tudo o que o liberalismo, a igualdade entre os povos, a liberdade das ciências, a Monarquia Constitucional, pretendiam agora modificar". (FALCÃO, 1984, p. 22)

A Universidade de Coimbra foi eficaz em evitar um contato mais intenso dos estudantes com o pensamento do Iluminismo francês, de características mais libertárias, o que contribuiu para a configuração mais moderada e centralizada do liberalismo português. (CARVALHO, 2020, 67-68; 84)

O liberalismo brasileiro, herdeiro do português, sempre citado como fundamento para o surgimento e desenvolvimento dos cursos jurídicos brasileiros, surge assim, em um contexto, em que o ideário individualista se amolda a uma estrutura monárquica em que se busca o rompimento do vínculo colonial, mantendo, entretanto, diversas estruturas características deste.

Características dos processos negociais de rompimento com Portugal e de articulação política entre as elites brasileiras levaram a uma identificação da liberdade, como um elemento associado ao progresso modernizante e a democracia como elemento associado à anarquia. “Nesse contexto de lutas políticas, o ‘liberalismo heróico’, nascido e edificado nos movimentos pré-independência, foi paulatinamente substituído por um liberalismo regressista”. (ADORNO, 2019, p. 53-54)

Um dos efeitos da independência, como “arranjo político”, usando a expressão de Caio PRADO JUNIOR, foi que

(...) na falta de movimentos populares, na falta de participação direta das massas neste processo, o poder é todo absorvido pelas classes superiores da ex-colônia, naturalmente as únicas em contato direto com o regente e sua política. Fez-se a Independência praticamente à revelia do povo; e se isto lhe poupou sacrifícios, também afastou por completo sua participação na nova ordem política. (PRADO JUNIOR, 1983, p. 49)

Além de alijar a grande massa de trabalhadores braçais do processo de construção do novo Estado há outra dimensão dessa exclusão que é discutida por Antonio Carlos WOLKMER: a definição dos parâmetros legais do Brasil-Colônia negou o reconhecimento do pluralismo jurídico nativo ao produzir uma estrutura institucional baseada em “institutos, ideias e princípios de tradição centralizadora e formalista”, legitimada pelas elites dominantes e, integrada ao projeto doutrinário liberal, seguiu sendo produzida e reproduzida pelos atores centrais da criação e aplicação do “Direito pátrio”. (WOLKMER, 2002, p. 71)

A tradução do ideário do liberalismo para a situação brasileira exigiu a adaptação para as condições específicas do desenvolvimento social brasileiro e para o estado das negociações entre as elites locais.

O liberalismo europeu, em particular o francês, é fruto de um processo revolucionário com a emergência da burguesia como força política em oposição ao absolutismo e ao direito medieval que reconhecia a desigualdade como condição

“natural” e regulava direitos e acessos às estruturas administrativas estatais a partir de privilégios reconhecidos pelas ordens jurídicas em vigência.

(...) o liberalismo brasileiro canalizado e adequado para servir de suporte aos interesses das oligarquias, dos grandes proprietários de terra e do clientelismo vinculado ao monarquismo imperial. Essa faceta das origens do nosso liberalismo é por demais reconhecida, indubitavelmente, porque a falta de uma revolução burguesa no Brasil restringiu a possibilidade de que se desenvolvesse a ideologia liberal nos moldes em que ocorreu em países como Inglaterra, França e Estados Unidos”. (WOLKMER, 2002, p. 75)

PRADO JUNIOR lembra que as ideias do sistema político adotado pela elite brasileira, e por seus representantes parlamentares, na Europa, exprimiam as reivindicações do Terceiro Estado, em particular da burguesia comercial e industrial. No Brasil ocorre o contrário, são os proprietários rurais que adotam o liberalismo adaptado contra a burguesia mercantil interna e de Portugal. “O que houve foi apenas uma simples coincidência de meios a serem empregados para fins diversos”. (1983, p. 54)

Um exemplo do liberalismo à brasileira apresentado por PRADO JUNIOR é que este não se embaraçou sequer com a escravidão,

adaptando-lhes a situação às exigências da filosofia rousseauísta, de que fazia timbre em não se afastar, com a eufêmica disposição do art. 265 do projeto: “A Constituição reconhece os contratos (!) entre os senhores e escravos; o governo vigiará sobre sua manutenção”. este o mais perfeito retrato do liberalismo burguês ... (1983, p. 57)

Outro traço muito marcante do liberalismo brasileiro, destacado por Antonio Carlos WOLKMER, é seu caráter jurdicista. “Foi nessa junção entre individualismo político e formalismo legalista que se moldou ideologicamente o perfil da nossa cultura jurídica: O bacharelismo liberal”. (2002, p. 79-80)

O Direito moderno liberal-individualista, caracterizado pelo formalismo legalista, tornou-se a proposta ideológica adequada às necessidades das elites locais, do estágio de desenvolvimento social brasileiro e da legitimação das formas de legitimação da produção da riqueza. (WOLKMER, 2002, p. 25) A referência a valores em abstrato, em particular a igualdade jurídica, permite a manutenção e a ocultação das desigualdades sociais concretas e de estruturas de poder antidemocráticas.

Sérgio ADORNO problematiza o fato de que no Brasil, as transformações operadas no desenvolvimento capitalista não romperam as bases do autoritarismo

para introduzir e implantar princípios liberais democráticos, ao contrário, a sociedade capitalista recupera o autoritarismo como instrumento de mediação das classes sociais em constituição. Essas questões levaram ao questionamento sobre como o Estado poderia ser autoritário, se seus construtores eram bacharéis liberais? (2019, p. 27)

O liberalismo brasileiro do séc. XIX, como visto, se apresenta de modo abstrato, a partir de ideias, principalmente em estruturas formais como normas jurídicas, e nos discursos das elites e dos parlamentares. Entretanto, como a constituição do ideário liberal brasileiro não se deu em oposição ao autoritarismo monárquico, pelo contrário, foi moldado em uma construção consensual com o regime monárquico brasileiro, a contraposição desse, se dá, como observou Sergio ADORNO, em relação ao ideário democrático.

Do ponto de vista prático as elites liberais moderadas e o estamento vinculado à monarquia tinham como oposição o liberalismo democrático, entendidos como “radicais” na medida em que defendiam um rompimento efetivo com os privilégios decorrentes do passado colonial e maior participação popular no processo de escolha de representantes.

Desse modo, como destaca Sergio ADORNO, entre os liberais moderados e os parlamentares ligados ao estamento burocrático tradicional, havia diferenças, mas que estas não eram suficientes para o rompimento do pacto constitucional que construíam. Os liberais moderados buscavam o rompimento com as instituições do passado colonial, a criação de um parlamento vigoroso e soberano, a garantia de direitos individuais e políticos e a submissão do poder público ao cumprimento das Leis. Os parlamentares ligados à burocracia patrimonial tinham concordância, em tese, com tais premissas, entretanto buscavam a manutenção de privilégios adquiridos, e que houvesse algum espaço de vontade ao príncipe. Mas acima de tudo, entre os lados, havia o compromisso com a ordem estabelecida. Um dos momentos importantes de materialização dessa aliança é a Constituição outorgada de 1824. (2019, p. 64-65)

Pretenderam que as inovações a serem introduzidas pela Constituição apenas deveriam dotar o Estado de instrumentos eficazes para assegurar a separação com Portugal e, se necessário fosse, com o apoio de princípios liberais. Entre liberais moderados e parlamentares ligados ao estamento burocrático tradicional, a questão política residiu, afinal, em saber como ficariam as coisas, uma vez rompidos os laços coloniais. Tratava-se de

arquitetar um tipo de arcabouço jurídico-político apropriado à reconstrução das relações entre o produtor brasileiro e o importador estrangeiro. (ADORNO, 2019, p. 65)

Nesse jogo de compadrio, os adversários eram os liberais exaltados ou radicais e suas reivindicações democráticas (ADORNO, 2019, p. 66) (FAORO, p. 293-294). Na divisão das tarefas, cabia à burocracia patrimonial controlar o aparato estatal e evitar ingerências demasiadas na esfera privado, e às classes proprietária rurais e setores comerciais, que seus representantes se comprometessem que a defesa de liberdades não comprometesse a atuação do príncipe. A aliança durou quase sete décadas. (ADORNO, 2019, p. 66)

Na criação dos cursos jurídicos se denota um reflexo claro desse modo de composição entre as classes dominantes. Como visto anteriormente, a Lei de 11 de agosto de 1827 possuía características mais liberais, entretanto sua aprovação trouxe consigo a regulamentação do Visconde da Cachoeira de fundamentação burocrático-tradicional.

José Murilo de CARVALHO tem o entendimento de que a própria unidade nacional brasileira decorre, em partes, da homogeneidade ideológica e de treinamento da elite política brasileira. Em sua obra “A construção da ordem”, argumenta que “a solução monárquica, a unidade da ex-colônia e a construção de um governo civil estável” foram, em boa parte resultado de uma homogeneidade decorrente da educação e do treinamento, grande parte em Coimbra, e depois continuado nos cursos jurídicos pátrios. (2020, p. 21)

Mais especificamente, sugerimos a hipótese de que a manutenção da unidade nacional, a consolidação de um governo civil, a redução dos conflitos nacionais, como também a limitação da mobilização política no Brasil, em contraste com a fragmentação, o caudilhismo, a instabilidade política e a maior mobilização nos outros países da América Latina, se deviam em parte à maior unidade ideológica da elite política brasileira em comparação com suas congêneres dos outros países. (CARVALHO, 2020, p. 229)

A importância dos “legistas” é um traço característico do Estado moderno português, no qual se constituíam praticamente como um estamento específico além da nobreza, do clero e do povo. (CARVALHO, 2020, p. 31)

Os juristas e magistrados exerceram um papel de grande importância na política e na administração portuguesa e posteriormente na brasileira. Tratava-se de uma elite sistematicamente treinada, sobretudo graças ao

ensino do direito na Universidade de Coimbra, fundada em 1290. O direito ensinado em Coimbra era profundamente influenciado pela tradição romanista trazida de Bolonha. O direito romano era particularmente adequado para justificar as pretensões de supremacia dos reis. Tratava-se de um direito positivo cuja fonte era a vontade do príncipe e não o poder da Igreja ou o consentimento dos barões. (CARVALHO, 2020, p. 31-32)

A elite dirigente brasileira do período da independência é uma reprodução da elite política portuguesa, de concentrada formação jurídica e participação no funcionalismo público, em particular na magistratura e no exército. José Murilo de CARVALHO confere mais importância política na construção do Estado nacional brasileiro a esta “transposição de grupo dirigente”, do que a vinda da própria Corte portuguesa. (2020, p. 37)

O Brasil dispunha, ao tornar-se independente, de uma elite ideologicamente homogênea devido a sua formação jurídica em Portugal, a seu treinamento no funcionalismo público e ao isolamento ideológico em relação a doutrinas revolucionárias. Essa elite se reproduziu em condições muito semelhantes após a independência, ao concentrar a formação de seus futuros membros em duas escolas de direito, ao fazê-los passar pela magistratura, ao circulá-los por vários cargos políticos e por várias províncias. (CARVALHO, 2020, p. 39)

Para CARVALHO, a educação e o treinamento foram mais importantes na homogeneidade ideológica, do que o setor de origem dos membros da elite dirigente e a participação em funções públicas fazia com que o fortalecimento do Estado correspondesse aos interesses materiais concretos dessa elite, o que também contribuía para que os conflitos internos de interesse fossem resolvidos dentro dos limites institucionais. (2020, 42-43)

Os cursos jurídicos no Brasil foram concebidos como um elemento importante na consolidação e na manutenção, mesmo com conflitos, da estabilidade do processo político no Brasil imperial. Deve-se destacar que essa constatação, embora seja uma análise de fato histórico pretérito, teve intencionalidade por parte dos parlamentares da época. Para os membros do parlamento brasileiro era clara a importância política dos cursos jurídicos.

Foram várias as funções dos cursos de direito durante o período imperial. É possível apontar algumas:

- a) Formar e treinar a elite dirigente, dentro dos marcos do liberalismo moderado
- b) Monopolizar o ingresso na burocracia e na representação política
- c) Ponto de encontro entre os representantes das elites locais

d) Manter a forma liberal de atos e discursos

O Estado, por meio do parlamento, a todo tempo buscou exercer o controle sobre a estrutura formal e os conteúdos dos cursos jurídicos, o que se observa a partir das inúmeras reformas realizadas, além dos inúmeros projetos de reformas não aprovados. As tentativas normativas de controle nem sempre atingiam os objetivos esperados, dentre outros fatores, pelas resistências internas de estudantes e docentes, a falta de condições materiais de implantação de inovações legislativas e a falta de fiscalização.

Para Joaquim de Arruda FALCÃO, na criação dos cursos jurídicos são atribuídas duas funções específicas e de grande importância:

A primeira, bem mais complexa e menos evidente, situa-se ao nível cultural-ideológico. As Faculdades de Direito constituíram-se nas principais instituições responsáveis pela sistematização teórica, ou científica, como então entendiam, da nova ideologia político-jurídica, o liberalismo, a quem se confiava a integração ideológica do Estado Moderno que a elite projetava. A segunda, mais perceptível, nem por isso menos importante, tratava de operacionalizar essa ideologia. Vale dizer, formar os quadros para a gestão do Estado nacional. É o prelúdio da burocracia federal. (FALCÃO, 1984, p. 17)

FALCÃO entende que, dentre outras leituras possíveis, o ensino jurídico se configurou como parte do sistema político, ideológico e burocrático do Estado. As faculdades era um espaço de encontro, em que a elite dirigente desenvolvia o projeto de Estado Nacional e antecipava debates que depois evoluíam para o parlamento. Pelo menos duas grandes funções são realizadas pelos cursos jurídicos, o desenvolvimento de um pensamento nacional minimamente sistematizado e a formação da elite burocrática nacional. (1984, p. 17)

A centralidade do bacharel na vida política e cultural brasileira no império é atestada em diversos trabalhos que buscaram interpretar a realidade do nascimento do Estado brasileiro. ADORNO levanta alguns aspectos, a partir da concepção de que a sociedade brasileira era, “– e talvez continue a sê-lo – um verdadeiro mandarinato¹² de bacharéis em direito, concentrados em torno de um Estado que, a rigor, se constitui como um imenso arquipélago de magistrados”. (2019, p. 22; 90)

¹² Conjunto de pessoas no meio político, científico e artístico que formam uma classe privilegiada e exercem, nesses meios, uma autoridade mais ou menos arbitrária. (<https://michaelis.uol.com.br/busca?id=7mqx5>)

a cultura jurídica no Império produziu um tipo específico de intelectual: politicamente disciplinado conforme os fundamentos ideológicos do Estado; criteriosamente profissionalizado para concretizar o funcionamento e o controle do aparato administrativo; e habilmente convencido se não da legitimidade, pelo menos da legalidade da forma de governo instaurada (ADORNO, 2019, p. 105)

Para ADORNO esse bacharel se constituiu como figura mediadora entre interesses públicos e privados, entre os interesses do Estado e os interesses dos grupos sociais. Isso, na opinião do autor, aparece de modos diversos. De um lado, os bacharéis são os filhos das elites (rural e da pequena burguesia) e do estamento monárquico, o que por si só coloca grande parte daqueles bacharéis como representantes de seus próprios grupos e, de outro lado, ao monopolizarem o acesso a cargos e funções públicas, estes se tornaram o canal de comunicação entre as camadas populares e o centro de direção política. (2019, p. 90-91)

O segundo aspecto cumpriu importante função para o sistema político, uma vez que estes, na maioria moderados, e com uma formação em bases ético-jurídicas e voltada para a solução dos conflitos dentro dos parâmetros legais estabelecidos, ao canalizarem a representação dos interesses locais e populares, contribuíam para que as insatisfações não fossem encontrar ressonância apenas junto aos setores liberais radicais. (ADORNO, 2019, p. 90-91)

WOLKMER entende que nesse processo de mediação, havia um claro divórcio entre os anseios das camadas populares o “proselitismo acrítico”, decorrente de um “intelectualismo alienígena, inspirado em princípios advindo da cultura inglesa, francesa ou alemã dos bacharéis”. E que “ocultavam, sobre o manto da neutralidade e da moderação política, a institucionalidade de um espaço marcado por privilégios econômicos e profundas desigualdades sociais”. (2002, p. 99-100)

Marcio PUGLIESI observa que a atuação dos bacharéis nos cargos públicos e o acesso a carreiras políticas serviu de base para muito do sucesso do bacharelismo legalista decorrente de uma formação liberal-conservadora. Essa atuação foi fundada na “supremacia da autonomia da ação individual sobre a ação coletiva, para efeito da manutenção das formas de poder existentes”. (2012, p. 337)

Essa formação legalista tem como gênese, como observa PUGLIESI, uma idealização acrítica do Direito, que descuida da análise de fatores sociais concretos e da possibilidade de construção de uma sociedade fundada em bases mais solidárias:

O bacharelismo apegou-se (e ainda se apegas como epifenômeno do neoliberalismo) aos resultados garantidos, às fórmulas consagradas, à manutenção irracional de estruturas de poder e aos valores conservadores, embora irrefletidos, legitimados por uma idealização permanente do funcionamento do mundo, como consequência do liberalismo ensinado nas escolas de Direito, em que o ideário burguês-individualista fundado na propriedade, na segurança, nos direitos individuais e na trilogia da revolução francesa (igualdade, liberdade e fraternidade) descurava e descura do valor maior da solidariedade". (PUGLIESI, 2012, p. 337)

Por outro lado, a utilização de uma doutrina liberal idealizada como base da formação jurídica do período reduzia o espaço para perspectivas críticas do fenômeno jurídico contribuindo para a mera reprodução de discursos e práticas descolados da realidade concreta de um Estado em construção e com muitos desafios sociais a enfrentar.

(...) o bacharel reproduziu as práticas de seus mestres e conservou/conserva os discursos liberais descolados da realidade e das práticas solidárias. O democratismo de suas falas absconde a feroz necessidade de proteger a propriedade privada a todo custo, vez que essa proteção constitui a mola mestra do sistema que deve preservar a título de manter o funcionamento da democracia. A retórica vazia, grandiloqua, substitui o raciocínio fundado, a supremacia do interesse público, a efetividade da prática social e do contato com o mundo dos desvalidos. Constitui, então, para si, o bacharel uma identidade lastreada em ideias, ao mesmo tempo, liberais e conservadoras, esvaziando-se diante das instituições conservadoras e antidemocráticas da sociedade brasileira, num pensar e pensar-se sem fundamento filosófico, sempre desprezado, tal conteúdo, diante daqueles dogmáticos das disciplinas de ser currículo. Enseja-se, assim, uma postura técnica e casuística, atenta à dinâmica social (para estabelecer controles sobre esta) e incapaz de responder às suas novas demandas. Entretanto, como grupo de pressão, estabelece vínculos a mercê de associações, organizações de subclasses e busca manter e obter privilégios, obstaculiza o acesso a posições de mando e controle aos efetivos juristas e repete, num ramerrão infindo de velhos valores e concepções banais. (PUGLIESI, 2012, p. 338)

A reprodução identificada por Márcio PUGLIESI ultrapassa o ensino jurídico formal a atinge outros espaços e instituições da sociedade brasileira, na medida em que os bacharéis em ciências jurídicas e sociais ocupam a maior parte das funções públicas que permitem a mediação entre sociedade civil e Estado, as concepções destes são reproduzidas como práxis necessária para o funcionamento da sociedade nos moldes legais.

Por outro lado, constituindo-se como base importante dos representantes políticos, os bacharéis tiveram um espaço privilegiado para converter em direito positivo o ideário liberal-individualista que constituía a base de consenso entre os

grupos políticos representativos das elites durante o processo de consolidação do Estado brasileiro.

Sérgio ADORNO em “Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira” aprofundou tese levantada por Venancio Filho em “Das Arcadas ao bacharelismo” de que não houve efetivamente ensino jurídico no Império e que a formação (profissional) dos egressos dos cursos jurídicos se deu em atividades extramuros e que isso seria um dos elementos-chave para a compreensão da figura do bacharel em direito formado no período. (2019)

Com apoio em literatura acerca do ensino jurídico do período, ADORNO defende que durante o período monárquico, o ambiente “extraensino”, independente da formação havida em salas de aula, foi o que efetivamente contribuiu para a formação profissional do bacharel.

Esse ambiente reuniu, em uma mesma instituição, a militância política, o jornalismo, a literatura, a advocacia e, sobretudo, a ação no interior dos gabinetes, são essas marcas “ornamentais” do intelectual-bacharel que o período focado nesta pesquisa ocorreu. (2019, p. 106)

A tese defendida por VENANCIO FILHO e ADORNO pode ser analisada sob a perspectiva que o ensino das ciências “jurídicas e sociais” correspondia à principal formação superior de caráter humanizante, e que, numa estrutura, que, como reconhecem expressamente os estatutos do Visconde da Cachoeira, o objetivo é a formação de profissionais não apenas para as carreiras eminentemente jurídicas, mas também para toda a burocracia estatal, a gama de possibilidades dos egressos desses cursos é tão ampla quanto os interesses extracurriculares de seus estudantes. Para ADORNO a contribuição foi a falta:

Essa análise faz sobressair que o papel ideológico do ensino superior, na Academia de Direito de São Paulo, foi o de justamente nada ensinar a respeito de direito. Muitos tiveram de aprendê-lo na prática ou na solidão de quartos das repúblicas, como deixam entrever as memórias e os depoimentos históricos. Apesar disso, os reclamos contra a má qualidade do ensino e contra os problemas que grassavam sobre a estrutura pedagógica continuavam, com persistência, a habitar os diagnósticos anuais dos diversos lentes, convocados pela congregação para a confecção de memórias histórico-acadêmicas. (ADORNO, 2019, p. 164)

Para Sérgio ADORNO a principal característica do ensino jurídico do período foi a contradição entre “a academia real e a academia formal”. Se, por um lado, a

estrutura curricular rígida buscava imprimir uma orientação definida ao processo de formação, não se pode atribuir a ela a primazia na formação profissional dos egressos dos cursos jurídicos e sociais.

As atividades alternativas desenvolvidas pelos estudantes foram as mais variadas, da música à literatura, passando por todo tipo de associações e agremiações, mas para ADORNO, a atividade que mais eficácia contribuiu para a formação profissional dos estudantes e serviu como um mecanismo para suprir as deficiências do processo de ensino formal, foi a atuação dos estudantes na imprensa acadêmica. Para o autor, a discussão dos problemas locais e nacionais, serviu como forma de fomentar projetos de nação e de antecipação de discussões que mais tarde tomariam o parlamento. (2019, p. 174-175)

E se assim for considerado, a busca pela “liberdade de ensino”, preconizada pelas reformas liberais do “ensino livre”, na medida que não atinge o objetivo imediato, de ampliar as possibilidades de acesso a novas ideias e interpretações, ou mesmo o surgimento de novas instituições de ensino, como fenômeno colateral, da “liberdade de frequência” atinge o conjunto de atividades que mais contribuíam para a formação dos egressos dos cursos, as atividades extramuros.

O que se cogita aqui é que o esvaziamento das faculdades em função da frequência livre causou o efeito de piorar, o que já se considerava ruim, o processo formal de aprendizagem, e, além disso, atingiu também os espaços sociais e de solidariedade em que a formação de competências dos estudantes se desenvolvia sem os limites impostos pelas “grades” dos currículos e compêndios.

Por outro lado, outro aspecto a refletir é que as reformas propostas, assim como na ficção científica ocorre o *paradoxo temporal*, ao tentar corrigir determinados aspectos observados, abrem a possibilidade de toda uma gama de efeitos colaterais não previstos. (OLIVEIRA; KOBASHIKAWA, 2018)

Assim, ADORNO, identifica que um dos motivos pelo qual a reforma do ensino livre proposta por Leôncio de Carvalho resultou em resultados amplamente negativos, foi a suposição (equivocada) da identidade de interesses entre os agentes envolvidos no processo educacional. O reformador pretendia a liberdade para a criação de inúmeras possibilidades de aprendizagem que seriam, depois, filtradas por meio da lógica da concorrência, mas os estudantes viram na proibição de controles rígidos de frequência a possibilidade de cuidar de diversos outros interesses, eis que, pelos

defeitos intrínsecos do sistema educacional em sua relação com as estruturas de poder, o rigor nos exames finais seguiu como sempre, frágil. (2019, p. 135)

A partir das informações e análises levantadas, é possível verificar que, de fato o liberalismo-individualista, moderado e antirrevolucionário (ADORNO, 2019, p. 40), e uma formação jurídicista, formalista, ornamental estiveram na base do desenvolvimento dos cursos jurídicos brasileiros.

Destaque-se as conclusões de Sérgio ADORNO, em pesquisa realizada, de que as atividades mais importantes na formação jurídica durante o Império, estiveram ligadas ao ambiente extraclasse, em particular o jornalismo acadêmico. E que, embora o liberalismo tenha sido muito importante, a influência maior foi de um liberalismo político.

O que se pretendeu demonstrar como resultado dessa investigação sociológica foi que a Academia de Direito de São Paulo não se constituiu, pelo menos durante a vigência do regime monárquico, em *locus* privilegiado da produção da cultura jurídica liberal brasileira. Nessa medida, a formação profissional do bacharel, embora realizada sob o signo da ciência do direito, teve muito mais um sentido político, do que propriamente jurídico. (ADORNO, 2019, p. 278)

A expressão liberalismo é polissêmica e permite sua utilização para se referenciar a um conjunto de posições jurídico-políticas distintas, mas, se é possível a tentativa de identificação das características do liberalismo brasileiro majoritário na independência brasileira, tem-se em primeiro lugar a ideia da defesa de liberdades a partir da supremacia da lei, ou em outras palavras, da limitação do poder real do príncipe, com o rompimento do pacto colonial. Entretanto, em função das características do processo de independência brasileiro, já apresentados acima, se associou a ideia de limitação do poder do rei, à ideia de limitação da vontade popular. De modo que os processos democráticos, antiescravagistas e republicanos também foram “contidos” pelo sistema político que se desenhou.

Para José Murilo de CARVALHO, os representantes de posições mais radicais nos períodos que precederam a independência foram os padres, os médicos e os maçons. Durante o período de formação jurídica em Coimbra, houve um controle sobre os ideais revolucionários, o que não aconteceu nos cursos jurídicos brasileiros. Entretanto, as ideias radicais permaneceram ausentes dos compêndios adotados. (2020, 85-86)

Para o autor a vida intelectual brasileira começa a se alterar a partir de 1870, com a introdução de outras correntes europeias, sobretudo o positivismo e o evolucionismo. De outro lado, fatores ligados ao desenvolvimento das forças econômicas passam a minar a homogeneidade ideológica da elite dirigente e, no âmbito da educação jurídica, passam a ser sentidos efeitos de um excesso de formação de pessoal com desemprego crescente entre bacharéis. (CARVALHO, 2020, p. 86-87)

A análise dos fundamentos político-ideológicos que estiveram presentes no momento de criação e consolidação dos cursos jurídicos no Brasil auxilia a compreensão das características da formação jurídica inicialmente desenvolvida e, conseqüentemente de sua influência na definição da cultura jurídica do período, que se reproduz de modo relativamente homogêneo até a Primeira República.

Em um esforço sintético com o objetivo de distinguir características da educação jurídica brasileira em sua fase inicial que possam ter conexões com a realidade atual, destaca-se o caráter centralizador, por parte do Estado, da regulação do ensino superior, não apenas no que se refere à estrutura das instituições, como em relação às tentativas de delimitação de conteúdos e doutrinas que deveriam ser objeto de estudo pela academia.

Um segundo aspecto é o uso da lei ou de decretos como instrumentos utilizados para a criação e para as reformas dos cursos superiores. O debate sobre a qualidade da formação superior nasce de cima para baixo e focado no conteúdo, como nas discussões acerca do Direito Romano, até hoje presente em qualquer debate acerca do currículo dos cursos de Direito.

Um terceiro aspecto, que em partes pode ser decorrência, dos dois primeiros é a utilização parcial das normas apenas para aquilo que interessa aos destinatários, como no caso da Reforma de 1879, de Leôncio Carvalho. O objetivo era a transformação do ensino por meio da liberdade de oferta de cursos livres e a ampliação de possibilidades de aprendizagem, mas o que, de fato emplacou foi a liberdade para não frequentar os cursos. A centralização, a imposição de mudanças e a falta de fiscalização seguem presentes na educação brasileira.

Outro aspecto que remonta às origens da educação jurídica brasileira é a desconexão entre a realidade social e estudo do direito. O direito moderno liberal, a partir de suas abstrações e generalizações, tanto desconsiderou a produção nativa de

normas sociais e seus mecanismos de solução de conflitos, como desconsiderou, e desconsidera, a realidade concreta que se encontra na base da sociedade.

1.3 – A Reforma Francisco Campos

A discussões sobre o ensino superior nos anos em que Getúlio Vargas esteve no poder em seu primeiro governo, decorrente da Revolução de 1930, que passa também pelo período do Estado Novo, estão diretamente ligadas ao processo de criação da “universidade” no Brasil, com repercussões e reformas específicas no ensino jurídico. A reunião de faculdades isoladas em universidades, com os avanços e resistências ocorridos, sem dúvida promoveu transformações na educação jurídica, mas os pontos principais analisados neste trabalho, conforme procedimento adotado nas seções anteriores, estão relacionados aos aspectos curriculares e as modificações ocorridas no período.

Como já visto anteriormente, embora tenha havido propostas de criação de uma ou mais universidades no Brasil, desde os debates constitucionais de 1823, estas não foram criadas em função da preferência por um modelo “bonapartista” de escolas isoladas e de conhecimento concentrado. (BASTOS, 2019, p. 221) É visível, nos debates parlamentares do Império, a preocupação em evitar a concentração de grande número de jovens e em manter um controle sobre as ideias e doutrinas.

A primeira grande alteração na educação promovida pelo governo decorrente da Revolução de 1930, além da criação do Ministério da Educação, foram os Decretos n.º 19.850, n.º 19.851 e n.º 19.852, de 11 de abril de 1931, que ficaram conhecidos como Reforma Francisco Campos e tinham como elementos centrais: a criação do Conselho Nacional de Educação; que o ensino superior no Brasil se organizaria, “de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados”; e na criação da Universidade do Rio de Janeiro. Em sua exposição de motivos, Francisco Campos revela que o projeto resultou do “equilíbrio entre tendências opostas” acerca da educação e que buscou evitar uma “brusca ruptura” com a estrutura vigente. (BRASIL, 1931)

Para Aurélio Wander BASTOS, a Revolução de 1930 buscou romper com as estruturas oligárquicas e criar um Estado moderno preparado para incrementar o desenvolvimento industrial brasileiro. Para o autor a reforma buscou

eliminar curricularmente os focos tradicionais de influência oligárquica, sendo inovadora curricularmente sem que fosse radical e revolucionária, procurando adaptar o ensino a uma sociedade aberta, industrial e de mercado, sem romper suas tradições ou eliminar disciplinas, procurando, apenas, reacomodá-las na estrutura geral do curso e viabilizar a sua convivência com disciplinas mais atualizadas. (BASTOS, 2019, p. 229)

Em sua Exposição de Motivos, Francisco Campos inicia a defesa das alterações no ensino jurídico explicitando o objetivo principal da norma, a de que o bacharelado em Direito seja organizado atendendo a finalidade de ordem puramente profissional, a formação de “práticos do direito”. (BRASIL, 1931)

Dessa maneira o curso de Direito foi dividido em dois, bacharelado e doutorado. O bacharelado, de acordo com o objetivo explicitado, teria um caráter profissionalizante, com cinco anos de duração, e o doutorado seria um curso de alta cultura jurídica, com o objetivo de formar os professores de Direito, com dois anos de duração. Para Francisco Campos os estudos de alta cultura eram “imprescindíveis” aos futuros professores, mas “dispensáveis” aos que se destinam “apenas à prática do Direito”. (BRASIL, 1931)

O curso de doutorado possuía também uma função de especialização em uma das três grandes áreas definidas (secções): direito público, direito privado e direito penal. A estrutura curricular ficou assim definida:

Decreto nº 19.852, de 11 de abril de 1931
Primeira secção
1º ano
Direito Romano;
Direito Civil Comparado.
2º ano
Direito Comercial;
Direito Privado Internacional;
Filosofia do Direito.
Segunda secção

1º ano
Direito Público (Teoria geral do Estado);
Economia e Legislação Social.
2º ano
Direito Público (Partes especiais);
Ciência das Finanças;
Filosofia do Direito.
Terceira secção
1º ano
Psicopatologia Forense;
Criminologia.
2º ano
Direito Penal Comparado;
Sistemas Penitenciários;
Filosofia do Direito.

Fonte: (BRASIL, 1931)

Aurélio Wander BASTOS, recorda que desde a Lei de 1827 já se faz menção ao doutorado, entretanto, nesta reforma é a primeira vez que se estabelece uma estrutura formal e a finalidade de formar professores. Até então o título de doutor era obtido a partir da defesa de uma tese, sem que houvesse a necessidade de frequência a um estudo sistemático. (2019, p.233)

A argumentação do governo era a de que, neste formato haveria mais tempo no bacharelado para o estudo do direito positivo, o que permitiria a modernização e a abertura para outros ramos do direito, em oposição ao estudo, “nem ao menos eficiente, de instituições caducas que, ao invés de constituírem objeto de direito positivo, são, antes, matéria de arqueologia jurídica”. (BRASIL, 1931)

O ponto central da reforma, entretanto, foi a criação de uma estrutura curricular no bacharelado, eminentemente voltada para a formação de práticos, ou “operadores” do Direito, discussão que voltará a ter peso durante a ditadura militar no Brasil. Aurélio Wander BASTOS sintetiza os objetivos da reforma, que no que tange ao ensino jurídico restringiu-se, mais uma vez, a modificações curriculares:

- formação objetiva de profissionais dotados de conhecimentos essencialmente práticos;
- excluir do processo formativo básico do bacharel cadeiras de feição puramente doutrinária ou cultural;
- sistematizar, em nível especial de ensino, as disciplinas de aperfeiçoamento ou de alta Cultura;
- priorizar, no processo formativo básico, o conhecimento da Economia Política, como requisito do conhecimento jurídico;
- modernizar os estudos jurídicos básicos absorvendo as grandes transformações e diferenciações que sofre o tronco jurídico primitivo, pressionado pelos novos processos de organização e de polarização de interesses;
- incentivar o estudo do Direito positivo, privilegiando as regras gerais do Direito pátrio, inclusive privado.

O art. 30 do Decreto n.º 19.852/1931 dispunha que a Congregação da Faculdade poderia instituir o ensino de outras matérias e aumentar o número de cadeiras, desde que a despesa fosse suportada com seus próprios recursos. Poderia, também, adotar, por dois terços de votos, outra seriação, contanto que fosse conservado no primeiro ano do curso de bacharelado o ensino da introdução à ciência do direito e o da economia política e que o ensino da parte geral do direito civil e do da teoria geral das obrigações precedessem o da primeira cadeira de direito comercial. (BRASIL, 1931) Tais dificuldades de operacionalização contribuíram para tornar o currículo padrão em currículo pleno das faculdades na maior parte das vezes.

Quanto às principais mudanças curriculares foi feita a modificação das disciplinas de Filosofia do Direito, Direito Romano e Direito internacional Privado, do bacharelado para o doutorado. Para o lugar da Filosofia do Direito, foi inserida a disciplina de Introdução ao Estudo do Direito que deveria fornecer “as noções básicas e gerais indispensáveis à compreensão dos sistemas jurídicos de que ela analisa e decompõe as categorias fundamentais” (BRASIL, 1931)

Quanto ao Direito Romano, a reforma defende, que na falta de tempo hábil para o estudo do direito positivo moderno e das transformações ocorridas naquele tempo, o mesmo não deveria ser tratado no bacharelado, e que, no doutorado, não se deve estudá-lo a partir da regulamentação de seus institutos jurídicos, mas a partir da sua história interna e da sua evolução em confronto com as legislações modernas. (BRASIL, 1931)

Na Reforma Francisco Campos, assim ficou definido o currículo dos cursos de bacharelado em Direito no Brasil:

Decreto nº 19.852, de 11 de abril de 1931	
1º ano	
- Introdução à Ciência do Direito;	
- Economia Política e Ciência das Finanças.	
2º ano	
- Direito Civil;	
- Direito Penal;	
- Direito Público Constitucional.	
3º ano	
- Direito Civil;	
- Direito Penal;	
- Direito Comercial;	
- Direito Público Internacional.	
4º ano	
- Direito Civil;	
- Direito Comercial;	
- Direito Judiciário Civil;	
- Medicina Legal.	
5º ano	
- Direito Civil;	
- Direito Judiciário Civil;	
- Direito Judiciário Penal;	
- Direito Administrativo.	

Fonte: (BRASIL, 1931)

A reforma buscou acomodar o ensino jurídico às demandas sociais e necessidades do capitalismo e de uma sociedade comercial emergente. Evitando rupturas drásticas, tentou-se reduzir a predominância da teoria da propriedade agrária, influenciada pelo Direito Civil e o Direito Romano e combater o jusnaturalismo filosófico, adaptando os currículos a uma nova racionalidade. (BASTOS, 2019, p. 240-241)

Na sequência foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, que é a primeira a inserir a “educação” como um direito social. Nas constituições anteriores, como visto a educação era encarada basicamente como instrução pública. Nos debates constituintes e nos anos que se seguiram foram apresentadas críticas e tentativas de modificação do currículo das faculdades de Direito.

A Constituição também reconhece e estabelece as competências do Conselho Nacional de Educação:

Art 152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais.

Nos debates parlamentares percebe-se a preocupação em planificar a educação brasileira e evitar a enormidade de pequenas reformas realizadas, em sua maioria ineficazes, já apontada como um fator de degradação da educação nacional.

A Revolução de 1930 teve como suporte setores da burguesia e da oligarquia descontentes, ou até então minoritários, e as classes médias e urbanas que vinham em crescimento nos anos de 1920. O início do governo, ao mesmo tempo que busca limitar o poder das oligarquias tradicionais, visa a construção de um consenso para a continuidade do novo governo.

A criação de conselhos nacionais pode ser vista como parte da estratégia corporativista, que orientava as ações do governo, na medida em que busca transferir para um organismo “técnico” decisões que até então eram tomadas pelos representantes oligárquicos no parlamento. O debate sobre os limites do Conselho Nacional de Educação é assunto debatido na sessão parlamentar de 23 de maio de 1935.

Estava em discussão o Projeto nº 18 de 1935, que, a partir de uma proposta de mudança curricular feita pela Congregação da Faculdade de Direito de São, foi recepcionada pelo Conselho Nacional de Educação e encaminhada para o parlamento como proposta de emenda ao Decreto de Francisco Campos. A discussão principal versava, novamente, sobre o Direito Romano e a tentativa de reintrodução deste no curso de bacharelado, assim como com a disciplina de Direito Internacional Privado, dentre outras mudanças secundárias.

O debate se dá entre os que defendiam a manutenção do texto da Reforma Francisco Campos e, ou a estabilidade das normas educacionais, dentre eles Levi Carneiro, Carlos Gomes e Prado Kelly, e de outro, Daniel Carvalho e Waldemar Ferreira. Levi Carneiro preocupava-se que mudanças constantes poderiam descaracterizar a reforma e de que o parlamento deveria aguardar o Plano Nacional de Educação, do Conselho Nacional de Educação, que deveria ser editado em breve,

e que modificaria novamente a questão. Por outro lado, o deputado defende que o estudo do Direito Romano por estudantes do primeiro ano do bacharelado constituiu-se em verdadeiro “crime”. (BRASIL, 1936b, p. 187)

Para Levi Carneiro a divisão entre o curso de bacharelado e doutorado, com fins diversos, era importante e que por se tentar formar o profissional e o jurista no bacharelado é que se conduziu o ensino e a cultura jurídica à degradação. “Por essa dupla preocupação é que chegamos a situação, em que nos encontramos, na qual não fazemos nem advogados nem juristas”. (BRASIL, 1936b, p. 188)

Mas em que pesem os esforços na tentativa de manutenção do texto original da Reforma Francisco Campos, para a maioria do parlamento naquele momento, a questão da reintrodução do Direito Romano, defendida principalmente por Daniel de Carvalho, com base “nos institutos da família e da propriedade”, prevaleceu e determinou a alteração de dispositivos relacionados ao currículo jurídico. (BRASIL, 1936b, p. 192) (BASTOS, 2019, p. 246-247)

Durante o debate, esteve presente a discussão acerca da competência do Conselho Nacional de Educação e da possibilidade da Câmara dos Deputados de modificar as determinações do conselho no que se refere à educação. Alguns entendiam o conselho como mero organismo de suporte ao Parlamento, e outros, que as deliberações do conselho somente poderiam ser discutidas em períodos determinados nas próprias normas emanadas. (BRASIL, 1936b, p. 187)

As mudanças aprovadas nos currículos jurídicos foram materializadas por meio da Lei n.º 114, de 11 de novembro de 1935. Uma disposição importante desta lei foi tornar facultativa a existência dos cursos de doutorado, a juízo das respectivas Congregações de Professores, garantindo-se aos alunos matriculados a conclusão de seus cursos.

O art. 3º da Lei n.º 114 transfere do curso de doutorado para o de bacharelado as cadeiras de Direito Romano e de Direito Privado Internacional, que se denominará Direito Internacional Privado. O Direito Romano deverá ser lecionado no primeiro ano do curso e o Direito Internacional Privado no quinto ano. O art. 4º transfere a cadeira de Ciência das Finanças, da segunda seção do curso de doutorado para o segundo ano do curso de bacharelado. (BRASIL, 1935)

Houve ainda a transferência do ensino de Filosofia do Direito, que da terceira seção do segundo ano do curso de doutorado, passará a ser ministrado na primeira

seção do primeiro ano do mesmo curso e o ajuste na cadeira de Economia Política e Ciência das Finanças, do primeiro ano do curso de bacharelado, que passa ser denominada apenas de Economia Política. (BRASIL, 1935)

Em 8 de janeiro de 1936, foi sancionada a lei n.º 176, que restabeleceu, no curso de bacharelado, para ser lecionada no quinto ano, a cadeira de Direito Industrial e Legislação do Trabalho. (BRASIL, 1936)

Com o Estado Novo e a Constituição de 1937, permaneceu a ênfase na formação voltada para a profissionalização, desde a aprendizagem até o ensino superior. Na educação jurídica foram realizadas novas modificações curriculares, que passaram a ser materializadas por meio de Decretos-lei.

Em 27 de setembro de 1940, por meio do Decreto-lei n.º 2.639, a disciplina de Direito Público Constitucional foi desdobrada em duas, a saber: Teoria geral do Estado, a ser ministrada no primeiro ano, e Direito constitucional, no segundo ano do curso de bacharelado. (BRASIL, 1940)

1.4 – O período da Constituição democrática de 1946 e a criação do currículo mínimo

O período democrático que sucede o Estado Novo, embora curto, foi de grande importância para a educação e para o Direito Educacional Brasileiro, que contou com a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 1961. A Constituição de 1946 reconhecia expressamente a educação como um direito de todos, a liberdade de cátedra e, em seu artigo 174, estabeleceu a cultura como um dever do Estado e determinou que a lei deveria promover a criação de institutos de pesquisas, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior. (BRASIL, 1946)

É deste período a criação em 15 de janeiro de 1951, do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), que em 1974, passou a se denominar de Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, mantendo a sigla original. A Lei n.º 29.741 de 11 de julho de 1951 criou a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal

de Nível Superior (CAPES), posteriormente denominada de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. (BASTOS, 2019, p. 273)

Em 20 de dezembro de 1961, o Presidente João Goulart sanciona a lei n.º 4.024 de 1961, que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A lei estabeleceu as linhas e fundamentos gerais da educação nacional, assim como a estrutura para o funcionamento dos níveis de ensino.

Para Aurélio Wander BASTOS a nova lei se tornou o instrumento normativo de “maior expressão educativa da história brasileira, porque definiu o sistema de ensino brasileiro, e expressou os objetivos da educação e os parâmetros que deveriam presidir a formação cívica dos estudantes e profissionais de nível superior brasileiros”. (2019, p. 278)

O artigo 66, é de grande importância ao estabelecer que “o ensino superior tem por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes, e a formação de profissionais de nível universitário”. (BRASIL, 1961) Neste dispositivo há um rompimento com concepções de educação que não se vinculavam à produção do conhecimento. (BASTOS, 2019, p. 278)

A partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961, o Conselho Federal de Educação, criado para substituir o Conselho Nacional de Educação, por meio do Parecer 215, de 15 de setembro de 1962, aprovou um *currículo mínimo* para os cursos de Direito, que se manteve com a duração de cinco anos. O currículo mínimo foi composto por 14 matérias assim dispostas:

Parecer 215, de 15 de setembro de 1962
1. Introdução à Ciência do Direito
2. Direito Civil
3. Direito Comercial
4. Direito Judiciário (com prática forense)
5. Direito Internacional Privado
6. Direito Constitucional (incluindo noções de Teoria do Estado)
7. Direito Internacional Público
8. Direito Administrativo
9. Direito do Trabalho
10. Direito Penal
11. Medicina Legal
12. Direito Judiciário Penal (com prática forense)

13. Direito Financeiro e Finanças
14. Economia Política

Fonte: (BRASIL, 2004)

O Parecer 215, de 15/09/1962, com o projeto de resolução do primeiro currículo mínimo do curso de Direito, foi homologado pelo Ministro de Educação e Cultura Darcy Ribeiro, nos termos da Portaria Ministerial de 4/12/62, em conjunto com currículos mínimos de outros vinte e dois cursos.

Para Bárbara Silva COSTA e Leonel Severo ROCHA, o currículo mínimo de 1962, pode ser considerado como uma primeira tentativa de flexibilidade curricular, já que até aquele momento a legislação sobre o currículo trabalhou apenas com o currículo pleno, entretanto, para os autores, a reforma não chegou a atingir a realidade dos cursos, que seguiram trabalhando com currículos plenos. Ainda segundo os autores, a proposta de flexibilização partiu de um movimento de “regionalização do ensino superior” que tinha por objetivo aproximar a formação profissional à realidade do seu entorno, o que poderia levar à proposição de conteúdos que poderiam contribuir para atender necessidades locais. (2018, p. 32)

O currículo mínimo contemplava a matéria de Economia Política, e, com relação aos conteúdos propedêuticos trazia os de Introdução à Ciência do Direito e Teoria Geral do Estado (juntamente com Direito Constitucional). Não constaram como obrigatórios os conteúdos de Filosofia do Direito, Direito Romano e História do Direito.

Uma crítica ao modelo foi a ausência de conteúdos capazes de permitir uma compreensão mais ampla dos fenômenos jurídicos e sociais, o que foi atribuído ao caráter tecnicista da proposição. Para Bárbara Silva COSTA e Leonel Severo ROCHA, foi a partir deste período que “as faculdades passaram a focar o processo educativo em transmissão de informações genéricas da legislação. Desse modo, inicia-se um processo de ensino pautado na desarticulação do conhecimento do Direito em relação à sociedade”. (2018, p. 33)

O mais completo documento sobre a situação da educação jurídica no Brasil durante o período de vigência do currículo mínimo de 1962 é a publicação do Instituto dos Advogados Brasileiros: *Ensino Jurídico: Análise e Reforma*, de 1969, organizada por Arnaldo WALD e Roberto Paraíso ROCHA, mas que corresponde aos anais do I Seminário para o Estudo do Ensino e do Preparo Profissional do Advogado, ocorrido entre 5 e 8 de agosto de 1967.

Segundo Arnaldo WALD o seminário contou com a colaboração da “Aliança para o Progresso (USAID¹³)”, com professores “observadores estrangeiros” e representantes de Faculdades de Direito de dez Estados da Federação. (IAB, 1969, p. 7)

No seminário houve apresentações de painelistas e apresentação de propostas para a votação e encaminhamento. De acordo com Arnaldo WALD, em prefácio à obra, após o levantamento da situação dos cursos jurídicos, considerou-se que havia, naquele momento, um excesso de faculdades, “pois estão elas em número superior a 50 em todo o território nacional e somente em São Paulo há mais de 20 faculdades de Direito (...)”. (IAB, 1969, p. 8) O Professor afirma ainda que:

O Seminário de 1967 constituiu o início de uma meditação dos juristas sobre a reformulação do nosso ensino. Trata-se, agora, de transformar as ideias em realidades. Existe o consenso dos professores quanto às falhas do atual sistema. Devemos, pois, iniciar o caminho da atualização do ensino jurídico, nos seus métodos pedagógicos e no seu currículo, nas suas finalidades humanistas e profissionais, enfim, em tudo que se refere à difícil aprendizagem do raciocínio jurídico e à sua aplicação em defesa do homem e da coletividade. (IAB, 1969, p. 9)

O seminário está ligado a um conjunto de iniciativas ligadas ao estudo e pesquisa do Direito desenvolvidas a partir da criação, na Universidade da Guanabara (atual UERJ), do Centro de Estudos e Pesquisas no Ensino do Direito (CEPED), em 1966 e que contou com o apoio financeiro da Fundação Ford. (WALD, 1969, p. 35)

Arnaldo WALD relata que em diálogo com os professores Caio Tácito, Lamy Filho e Amílcar Falcão surgiu a ideia do que se transformou no CEPED. Havia, entre eles, a percepção de algumas circunstâncias ligadas ao ensino do Direito, que motivaram a iniciativa. (WALD, 1969, p. 35) A síntese dessas observações serve como um relato da situação do ensino jurídico no período que sucede a aprovação do currículo mínimo de 1962:

- a) a completa insatisfação com os métodos tradicionais do nosso ensino, que não incentivam o aluno, nem o interessam pela matéria, não o preparando devidamente para a vida profissional;
- b) a necessidade de substituir uma cultura jurídica esotérica e sem vinculação com a realidade, constituída exclusivamente pelo

¹³ Na verdade, a sigla corresponde à Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional. A Aliança para o Progresso foi um programa de ajuda internacional dos Estados Unidos destinados a países da América Latina lançado na gestão de Robert Kennedy e implantado nas gestões seguintes. O “braço operativo” da ajuda norte americana era a USAID. (RIBEIRO, 2006)

conhecimento da exegese das leis e de lições doutrinárias, por uma cultura integrada em que o direito receba a indispensável complementação das demais ciências sociais e das técnicas auxiliares (economia, sociologia, estatística, contabilidade etc.);

- c) a atualização do ensino, salientando-se os problemas decorrentes de uma legislação nova ainda tumultuada, discutindo-se com os estudantes os princípios básicos de política legislativa;
- d) o abandono do programa exaustivo e a escolha para o estudo dos pontos controvertidos, formando-se no aluno uma técnica de raciocínio jurídico, ensinando-o a equacionar problemas, pesando argumentos e analisando os aspectos lógicos, econômicos, e sociais das eventuais soluções;
- e) a necessidade da substituição do monólogo pelo diálogo, do ensino quantitativo pelo qualitativo;
- f) a valorização necessária da jurisprudência e em particular da crítica de acórdãos e da análise da evolução jurisprudencial em matérias determinadas;
- g) acostumar o aluno a uma posição ativa e não apenas passiva nas aulas, partindo da ideia de que a prática só pode ser ensinada pela realização de exercícios contínuos e pela solução de casos e problemas;
- h) enquadrar o aluno na conjuntura atual, fazendo com que sinta as contingências do momento a fim de poder atender o interesse público ou particular cuja defesa lhe é confiada. (WALD, 1969, p. 35-36)

As observações realizadas, elaboradas em formato de objetivos, permite, como apresentado por Michel FOUCAULT, em *A arqueologia do saber*, que sejam percebidos fatores (em oposição aos objetivos) que se apresentavam como limitações da educação jurídica do período.

Em sua apresentação no Seminário de 1967, Lourival VILANOVA¹⁴, após afirmar que “tese tranquilamente aceita é a de uma revisão dos Cursos Jurídicos”, aponta o que, em sua opinião, se constituem como fatores de sua urgência: (IAB, 1969, p. 47)

- i) o progresso das ciências sociais e jurídicas; ii) a mudança nos quadros econômicos, com repercussão nos quadros profissionais, entre os quais se encontra o profissional do direito; iii) a multiplicação de órgãos e agências de administração privada e pública a requererem novos métodos de atuação do profissional do direito, a imporem novas especializações no exercício do direito. (VILANOVA, 1969, p. 47)

Na sequência, o autor reconhece que as Faculdades de Direito não acompanharam as transformações ocorridas e que uma demonstração disso é a

¹⁴ Foi Procurador-Geral e Consultor-Geral do Estado de Pernambuco, Secretário de Educação e Cultura, Membro do Conselho Diretor da Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ), e Consultor-Geral de Pernambuco. Integrou a comissão do MEC-Ministério da Educação e Cultura que elaborou o currículo mínimo do Curso de Direito. Foi diretor da Faculdade de Direito do Recife. Recebeu inúmeras condecorações e homenagens, ressaltada a Comenda “Barão do Rio Branco”, por serviços à nação brasileira. (VILELA. 2015, p. 272)

perda do papel de liderança dos graduados em Direito, e que isso pode ser decorrente do fato de que, a liderança do bacharel correspondia à estrutura social e política de um país liberal republicano, liberal econômico em ritmo de desenvolvimento econômico e social lento, e que em um momento de transformações tecnológicas, novos tipos de lideranças são requeridas, como a dos técnicos. (VILANOVA, 1969, p. 47)

Todavia, quanto mais diferenciado é o processo social-econômico ou melhor, para não escapar nenhum ângulo: quanto mais diferenciado é o processo social global, tanto mais ciência e tanto mais direito requer. Requer ciência porque ela dá as bases teóricas da tecnologia, e direito porque ele funciona como o mecanismo formal de controle e direção das forças sociais em expansão. Donde se conclui que a tecnologia crescente de nossa civilização brasileira em etapa industrial, não importa em tecnocracia, exige mais graduados em Direito na empresa privada como na empresa pública, na composição dos interesses particulares, como no assessoramento à gestão da coisa pública, o que, em termos de poder, é arte ou técnica de governo. Se, portanto, o profissional do Direito não está ocupando o seu merecido posto no sistema dos fatores em jogo, necessário é procurar suas causas. (IAB, 1969, p. 47)

Na análise dos fatores responsáveis pela perda de centralidade, e de funções importantes por parte dos bacharéis do autor identifica três principais fatores. A extensão dos conteúdos trabalhados nos programas das disciplinas, a quantidade de disciplinas obrigatórias pelo currículo mínimo, mais as indicadas pelas faculdades e o método analítico de estudo dos conteúdos. (VILANOVA, 1969, p. 47) Ou em outras palavras a preferência dada pelas faculdades com relação ao quantitativo em detrimento do qualitativo.

Do recorte apresentado é possível identificar que as críticas feitas ao ensino jurídico do período encontram mais consonância com as críticas das décadas posteriores do que com o período anterior. A liderança do CEPED nesse processo ajuda a explicar esse fato. O CEPED foi uma “decorrência indireta da Aliança do Progresso, que era um programa do Presidente Kennedy criado em 1961 e que funcionou a partir de 1962 e nos anos seguintes”. O Professor David Trubeck representava “a parte jurídica da Embaixada dos Estados Unidos e especialmente a USAID” e Arnoldo WALD fazia a assessoria jurídica pelo lado brasileiro. A Aliança do Progresso “era um departamento dentro do Ministério da Fazenda, no qual se discutiam esses programas comuns e os primeiros acordos internacionais da Aliança

quando San Tiago Dantas era Ministro da Fazenda” no governo do Presidente João Goulart. (WALD, 2009, p. 3)

O seminário de 1967 recebeu a visita e contribuições de professores americanos, a exemplo dos participantes estrangeiros do seminário: David Trubeck, Georges D. Candau, Henry Ramer, Jack Heller, Keith Rossen, Peter Anthony Hornbostel, Peter J. Messite e Susan Messite. (IAB, 1969, p. 18).

A contribuição dos docentes estrangeiros esteve ligada significativamente à questão dos “métodos de aprendizagem”, ou instrumentos pedagógicos, em especial o estudo por problemas e o método do caso, amplamente difundidos nos Estados Unidos da América. (IAB, 1969, p. 23-34)

Nisso é claramente perceptível a relação entre os temas discutidos e os conteúdos das duas contribuições mais conhecidas de San Tiago DANTAS sobre a educação jurídica, que versaram sobre a questão da legitimidade do Direito e o método do caso.¹⁵

Arnoldo WALD possuía uma relação muito próxima a San Tiago Dantas, de quem tinha sido assistente na Faculdade Nacional de Direito. WALD ressalta a liderança de San Tiago DANTAS nos acordos da Aliança do Progresso. Roberto Campos¹⁶, à época era Embaixador do Brasil nos Estados Unidos, teve participação ativa no processo, o que em sua opinião explica a manutenção do programa, mesmo após o golpe de 1964, já que no período inicial da ditadura militar, foi Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica. (WALD, 2009, p. 5-6)

No CEPED havia duas ideias básicas, uma relacionada à metodologia do ensino do Direito e outra sobre a função do Direito e do advogado na sociedade:

Na realidade, tínhamos duas ideias básicas: uma de metodologia que era um pouco o sistema americano do case e que já San Tiago Dantas dava dez anos antes na faculdade quando fui seu assistente, a discussão de casos específicos e a discussão de jurisprudência; aproximar no fundo o advogado da realidade judiciária. E de outro lado o conteúdo, que é esse conteúdo econômico e social do direito como um instrumento que deve servir ao desenvolvimento econômico e social do país. Eu acho que no fundo era isso. Eu vou mandar alguma coisa para você que escrevi na época, em relação ao CEPED. Não estávamos longe da concepção do *corporate lawyer* como um

¹⁵ Os textos: Renovação do Direito (1941). In: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Encontros da UnB: Ensino Jurídico. Brasília: UnB, 1978 – 1979 e, A educação jurídica e a crise brasileira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1955.

¹⁶ Diplomata, economista, professor, deputado federal. Biografia disponível em: <
https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/roberto_campos>

'engenheiro especializado em redução de custos de transação'¹⁷ para referir um autor mais moderno. (WALD, 2009, p. 14)

Os anais do seminário de 1967 trazem as proposições e indicações apresentadas e votadas, e, quanto ao tema da definição curricular, o seminário aprovou como primeira indicação o reconhecimento de que:

Os cursos de Bacharelados das Faculdades de Direito não estão estruturados de maneira a bem desempenharem elas sua função precípua, que é a de formar, em nível de graduação, os futuros juristas, preparando-os para a importante missão cultural e profissional que deverão desempenhar na sociedade de amanhã. (IAB, 1969, p. 259)

Dentre as sugestões de modificações curriculares, foram aprovadas no seminário, a indicação para que o Conselho Federal de Educação incluía no currículo mínimo as disciplinas de Teoria Geral do Estado, História do Direito, Filosofia do Direito e Ética Profissional, e que, quanto ao currículo complementar, os estabelecimentos mantivessem, ao menos quatro disciplinas, sendo que duas dessas fossem escolhidas dentre as pertencentes ao grupo das ciências sociais, e duas jurídicas. De modo exemplificativo oferecem um rol de disciplinas possíveis: direito agrário, direito eleitoral, penal-militar, minas, águas, energia elétrica, direito da integração econômica etc. (IAB, 1969, p. 259)

Nelson de Souza SAMPAIO, da Universidade Federal da Bahia apresenta alguns dados sobre o ensino superior. Inicialmente apresenta a seguinte tabela referente ao ano de 1965:

	Brasil	Bahia	lugar da Bahia
População	82.222.000	6.617.000	3º
Pop. Universitária	155.781	6.219	8º
Estudantes de Direito	33.608	946	8º

Fonte (SAMPAIO, 1969, p. 151)

Posteriormente, com dados de 1958/1959, de um relatório apresentado por A. Almeida Junior ao governo do Estado de São Paulo, apresenta os seguintes números:

¹⁷ Citação de Ronald Gilson no livro de Oliver E. Williamson, *The economic institution of capitalism*, New York, The Free Press, 1985. p. 397

Estados	Diplomados	Por 100.000 habs.
Estados Unidos (1958)	9.433	5,4
Todo o Brasil (1959)	3.562	5,4
Brasil, sem São Paulo (1959)	2.500	4,6
Só em São Paulo	1.062	9,6

Fonte: (IAB, 1969, p. 152)

Os números apresentados servem para a defesa de que, quanto ao ensino jurídico não há crise de acesso, pelo contrário. Também demonstra a disparidade regional com a concentração de vagas no estado de São Paulo.

Quanto ao grande contingente de estudantes de Direito, apresenta uma série de razões, que valem a citação:

1) grande número de Escolas e cursos, inclusive noturnos; 2) prestígio social do título de bacharel, ainda quando não se pratique a profissão; 3) caráter polivalente da carreira, que abre acesso não só às atividades forenses, mas a outros ramos, como o jornalismo, a política, alta administração, direção de empresas, etc., além de facilitar a ascensão em vários empregos, inclusive os burocráticos; 4) a indefinição da vocação jurídica, já salientada por vários juristas, fazendo que a escolha pela Escola de Direito muitas vezes não se verifique por verdadeira inclinação, mas por exclusão, isto é, pela ausência de vocação para medicina, engenharia, etc.; 5) a suposição de que o curso jurídico é o mais fácil, e de que, para triunfar na carreira, certo dom de improvisação ou “habilidades” são mais importantes do que a bagagem de conhecimentos e a constante dedicação ao estudo; 6) a confirmação dessa suposição durante o período escolar, e, posteriormente, na vida prática, em virtude das sobrevivências de nossa formação aristocrática, que premia mais os bem apadrinhados do que os bem dotados. (IAB, 1969, p. 152)

Como visto anteriormente, a ocorrência da ditadura militar no Brasil ampliou os problemas da legitimidade do ordenamento jurídico e contribuiu para ampliar o processo de profissionalização tecnicista e acrítica da formação dos estudantes das Faculdades de Direito.

Nesse capítulo inicial, buscou-se discorrer sobre os processos políticos, ideológicos e históricos que formaram as estruturas da educação jurídica brasileira. Para a sequência do trabalho vale esclarecer que no período de Vargas até o golpe que culminou com a ditadura militar brasileira, foram criadas algumas das bases principais do Direito Educacional brasileiro, com o CNE/CFE e a edição da Lei de Diretrizes e Bases.

No próximo capítulo se fará a análise das instituições e do conjunto normativo relacionado à educação superior brasileira, principalmente, no que se refere à regulamentação dos cursos de Direito. Na mesma linha dos trechos anteriores, se dará destaque às mudanças curriculares e ao debate sobre a qualidade da educação jurídica.

2 – Direito Educacional e currículo dos cursos de Direito

O Direito Educacional é uma decorrência das inúmeras relações entre o Direito e a Educação. A Educação é um processo amplo, no qual se inserem diversas formas de ensino-aprendizagem nos mais variados estágios da vida humana. De modo geral o Direito Educacional está voltado para as relações que se dão no âmbito do “ensino formal”.

No Brasil há vasta produção normativa sobre as relações de ensino, mas o estudo dessas normas, sempre foi mais presente nas Faculdades de Educação do que nas Faculdades de Direito. Essa pode ser uma razão para que esse estudo se desse principalmente no âmbito de uma análise da legislação e não de uma perspectiva mais ampla, a partir de seus princípios e institutos próprios.

Para Edvaldo Machado BOAVENTURA,

Como disciplina, o Direito Educacional há de ser inicialmente conceituado como um conjunto de normas, princípios e doutrinas que disciplinam o comportamento das partes presentes no processo de ensino-aprendizagem, quer dizer, alunos, professores, servidores, escolas, famílias e poderes públicos.

A tarefa seguinte é o problema da transição da Legislação para o Direito. É ainda com a designação de Legislação do Ensino que a disciplina é ministrada nas Faculdades de Educação e departamentos universitários. A opção terminológica é pelo Direito da Educação ou Direito Educacional. (2008, p. 305)

Não se pretende discutir as questões epistemológicas e de autonomia do campo em relação aos demais ramos de Direito, de todo modo, vale fazer uma separação entre o que se entende por Direito Educacional *stricto sensu* e Direito Educacional *lato sensu*. Por Direito Educacional *stricto sensu* entende-se o conjunto de instituições, normas, regras e princípios, que regulam e orientam o desenvolvimento da educação nacional em seus diversos níveis a partir do entendimento constitucional de que a Educação é um Direito Social Fundamental e dos princípios que regem o ensino.

Como Direito Educacional *lato sensu* se compreende o conjunto de relações jurídicas e sua regulação que tem como elemento de conexão a educação. Na verdade, são disposições normativas de campos específicos do Direito, como o Direito

Contratual e o Direito do Consumidor, aplicadas às relações que se dão no campo da Educação, e que por essa razão guardam algumas particularidades que se conectam, direta ou indiretamente, com os princípios que regem o Direito Educacional *lato sensu*, como, por exemplo, a discussão sobre contratos de prestação de serviços educacionais e responsabilidade civil da escola.

Neste trabalho a atenção se dirige ao que se entende por Direito Educacional *stricto sensu*, a partir da compreensão da Educação como um direito e um dever do Estado e seu fundamento constitucional, legal e infralegal.

2.1 – Direito Educacional brasileiro: princípios e estruturas fundamentais

A Educação é um direito social fundamental. As constituições de 1824 e 1891 tratam das questões educacionais apenas em sua dimensão do “ensino público”. A partir da Constituição de 1934, a Educação passa a ocupar uma posição de destaque na medida que é reconhecida como uma condição para o exercício de outros direitos. Desse modo, o direito à educação, além de direito em si, ainda guarda uma dimensão de fundamento para efetividade dos demais direitos.

Na Constituição da República Federativa do Brasil a educação é reconhecida como direito fundamental social, que exige prestação positiva do Estado, no art. 6º e descrita de modo analítico entre os artigos 205 e 214. No art. 205 é definida nos seguintes termos:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

No artigo 206 são apresentados os princípios que devem reger o “ensino” no Brasil: I- igualdade de condições para acesso e permanência; II- liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III- pluralismo de ideias de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e

privadas de; IV- gratuidade do ensino público; V- valorização dos profissionais da educação; VI- gestão democrática; **VII- garantia de padrão de qualidade**; e VIII- piso salarial.

No art. 209 a Constituição estabelece que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que atendidas duas condições: I- cumprimento das normas gerais da educação nacional; e II- autorização e **avaliação de qualidade** pelo Poder Público. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Por se constituir como um direito fundamental e um dever do Estado, a Educação possui forte influência regulatória a partir dos princípios gerais da Constituição e dos princípios específicos ao tema. No Brasil é garantida a participação da iniciativa privada na oferta de serviços educacionais nos diversos níveis e modalidades de ensino.

O conjunto de normas educacionais nacionais, a partir dos princípios da Constituição, regulam as diversas dimensões das relações entre os sujeitos na relação de ensino-aprendizagem e é estudado pelo Direito Educacional. Além da Constituição, a principal fonte do Direito Educacional é a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB.

A Educação, mesmo que aberta à participação da iniciativa privada, compreende-se como direito e como um serviço público, regida dentre outros princípios, pelo princípio da garantia da qualidade, como expressamente mencionado pelo inciso VII, do art. 206 e inciso II, do art. 209 da CRFB. (BRASIL, 1988)

A educação básica, que no Brasil compreende o ensino infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, é obrigatória dos quatro aos dezessete anos e será oferecida de forma gratuita pelo Estado aos que não optarem pela educação particular.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

(...)

Desse modo a Educação é garantida por meio da ação direta do Estado ou pela iniciativa privada, a partir dos princípios constitucionais e legais estabelecidos, principalmente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, Lei n.º 9.394/1996.

A arquitetura jurídica construída a partir dos princípios está diretamente ligada ao binômio regulação/avaliação. As normas jurídicas estabelecem as diretrizes e parâmetros para cada nível e modalidade de ensino e um sistema de avaliação próprio, que tem como objetivo a garantia de qualidade que é expressamente determinada pela Constituição.

A LDB, apresentada como inovadora e modernizadora, ao romper com a rigidez prescritiva da legislação anterior, visa “estabelecer um novo padrão de articulação entre União e os Estados, e entre estes e a esfera privada, ampliando o grau de atuação autônoma dos sistemas e das instituições de ensino, insistindo na ideia de controle de resultados”. Os eixos que orientam a articulação são os da descentralização e do estímulo à inovação. (RANIERI, 2008, p. 63)

A LDB estabelece princípios e diretrizes para todos os níveis de ensino e traz, em seu art. 3º, o rol de princípios que regem o ensino no Brasil:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
 - II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
 - III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;
 - IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
 - V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
 - VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
 - VII - valorização do profissional da educação escolar;
 - VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
 - IX - garantia de padrão de qualidade;**
 - X - valorização da experiência extra-escolar;
 - XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.
 - XII - consideração com a diversidade étnico-racial.
 - XIII - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.
- (BRASIL, 1996, grifo nosso)

O art. 7º da LDB reconhece que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que atendidas as seguintes condições:

- I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino;
- II - autorização de funcionamento e **avaliação de qualidade** pelo Poder Público;
- III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal. (BRASIL, 1996)

Desse modo, a educação, reconhecida como direito e o ensino, como dimensão formativa encontram-se reguladas pela Constituição, pela LDB, em disposições

legislativas esparsas e por uma enormidade de Resoluções, Pareceres, Portarias e demais instrumentos normativos, em sua maioria emanados do CNE ou das secretarias específicas do MEC. Esta pluralidade normativa torna o “sistema” jurídico educacional complexo, e, por vezes, contraditório.

Para Nina Stocco RANIERI, o conjunto normativo do Direito Educacional brasileiro é composto de elementos que, por vezes, se apresentam contraditórios e sem conexão com as normas constitucionais e demais disposições legais que compõem o sistema, e dificultam, ou “travam” o funcionamento do sistema. Para a autora, a multiplicidade e a dispersão de normas educacionais provocam “do ponto de vista jurídico, um alto grau de incerteza relativamente ao referencial legal e administrativo inserido no sistema”. (2008, p. 61-62)

Para Arthur Roquete MACEDO, esta pluralidade de instrumentos normativos que, por vezes, se confundem ou se contradizem, é a fonte de um processo, cada vez maior de judicialização do Direito Educacional. (2008, p. 85)

Na estrutura normativa e institucional do Ministério da Educação, criado por Getúlio Vargas em 1930, por meio do Decreto n.º 19.402, alguns organismos possuem maior destaque para o Direito Educacional. O principal deles é o Conselho Nacional de Educação – CNE, criado pela Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995, e composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior. O CNE possui funções normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação, como uma forma de “assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional”. As atribuições, além de outras que podem ser estabelecidas por lei, são as seguintes:

- a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação;
- b) manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou modalidade de ensino;
- c) assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades;
- d) emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto;
- e) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal;

- f) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino;
- g) elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto. (BRASIL, 1995)

Do ponto de vista histórico, a primeira experiência da criação de um conselho para auxiliar junto às questões educacionais se deu em 1911 (Decreto n.º 8.659, de 05/04/1911) com a criação do Conselho Superior de Ensino. Outros conselhos de estatutura nacional o sucederam: Conselho Nacional de Ensino (Decreto n.º 16.782-A, de 13/01/1925), o Conselho Nacional de Educação (Decreto n.º 19.850, de 11/04/1931), o Conselho Federal de Educação (Lei n.º 4.024, de 20/12/1961). (BRASIL, 2021b)

Os conselhos educacionais no Brasil se caracterizam como órgãos colegiados com funções normativas e consultivas acerca da legislação educacional, a partir da interpretação que fazem da mesma, de modo a assessorar o governo e orientar a sociedade. Desse modo, os conselhos normatizam a interpretação das leis educacionais por meio de Resoluções precedidas de Pareceres. (CURY, 2006, p. 60)

As Resoluções procedentes de Pareceres homologados pela autoridade executiva competente são atos terminativos tendentes a resolver problemas, desfazer dúvidas ou aplicar aos casos concretos a generalidade da lei. Esses atos normativos e deliberativos possuem força de lei, na medida em que seu conteúdo implica a obrigatoriedade dentro de uma matéria específica. (CURY, 2006, p. 60)

O CNE possui vinte e quatro conselheiros, divididos em duas Câmaras, a de Educação Básica e a de Educação Superior. As Câmaras possuem onze membros representantes da sociedade e um membro nato, na Câmara de Educação Básica - CEB, o Secretário de Educação Fundamental e na Câmara de Educação Superior - CES, o Secretário de Educação Superior, ambos do Ministério da Educação e do Desporto e nomeados pelo Presidente da República.

A escolha e nomeação dos conselheiros é feita pelo Presidente da República, sendo que, pelo menos a metade, obrigatoriamente, deve ser de nomes indicados em listas elaboradas especialmente para cada Câmara, mediante consulta a entidades da sociedade civil, relacionadas às áreas de atuação dos respectivos colegiados. (BRASIL, 1995)

As competências do CNE são atualmente definidas pelo Decreto n.º 9.235, de 15 de dezembro de 2017:

I - exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação nos temas afetos à regulação e à supervisão da educação superior, inclusive nos casos omissos e nas dúvidas surgidas na aplicação das disposições deste Decreto;

II - deliberar, por meio da Câmara de Educação Superior, sobre pedidos de credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de IES e autorização de oferta de cursos vinculadas a credenciamentos;

III - propor diretrizes e deliberar sobre a elaboração dos instrumentos de avaliação para credenciamento e recredenciamento de instituições a serem elaborados pelo Inep;

IV - recomendar, por meio da Câmara de Educação Superior, providências da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação, quando não satisfeito o padrão de qualidade para credenciamento e recredenciamento de universidades, centros universitários e faculdades;

V - deliberar, por meio da Câmara de Educação Superior, sobre a inclusão e a exclusão de denominação de curso do catálogo de cursos superiores de tecnologia, nos termos do art. 101;

VI - julgar, por meio da Câmara de Educação Superior, recursos a ele dirigidos nas hipóteses previstas neste Decreto; e

VII - analisar e propor ao Ministério da Educação questões relativas à aplicação da legislação da educação superior.

Parágrafo único. As decisões da Câmara de Educação Superior de que trata o inciso II do caput serão passíveis de recurso ao Conselho Pleno do CNE, na forma do art. 9º, § 2º, alínea “e”, da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e do regimento interno do CNE.

Até a Medida Provisória n.º 2.216, o CNE, por meio da CES, deliberava sobre credenciamento de IES e autorização, reconhecimento, e renovação de reconhecimento de cursos de graduação das IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino. O Decreto n.º 3.860 de 9 de julho de 2001, ao regulamentar a Medida Provisória, estabeleceu que o CNE, por meio da CES, se manifestaria apenas com relação aos cursos de **Direito** e os da área de saúde (Medicina, Odontologia e Psicologia).

O Decreto n.º 9.235/2017, vigente na atualidade, estabelece que os procedimentos de autorização e reconhecimento de cursos de Direito e os da área da saúde (Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem), inclusive pertencente à IES com autonomia (Universidades e Centros Universitários) dependem de autorização do MEC, após prévia manifestação (opinativa) do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e do Conselho Nacional de Saúde.

Atualmente, nos casos de autorização e reconhecimento, cabe ao CNE, por meio da CES, a análise de eventual recurso, no prazo de 30 dias, da decisão do Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior do MEC sobre autorização ou reconhecimento de cursos de graduação. (BRASIL, 2017)

O CNE também é responsável pela elaboração e aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais – DCN, dos cursos de graduação, que são posteriormente homologadas pelo Ministro da Educação. As DCN, elementos importantes deste trabalho, determinam as competências mínimas exigidas dos egressos, os conteúdos obrigatórios, assim como estabelecem a estrutura organizacional e metodológica dos cursos de graduação e serão tratadas na sequência.

Outra estrutura de destaque para o Direito Educacional brasileiro é o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. O INEP foi criado em 1937 com a denominação de Instituto Nacional de Pedagogia. Em 1997 a Lei n.º 9.448, de 14 de março, transformou o INEP em Autarquia Federal e a Lei nº 10.269, de 29 de agosto de 2001 deu nova denominação ao INEP em homenagem ao importante educador brasileiro Anísio Teixeira. O Instituto:

é o órgão federal responsável pelas evidências educacionais. O INEP é referência nacional e internacional nas suas três áreas de atuação: avaliações e exames educacionais; pesquisas estatísticas e indicadores educacionais; e gestão do conhecimento e estudos educacionais. (BRASIL, 2021c)

De acordo com o art. 7º do Decreto n.º 9.235/2017 as competências do INEP são as seguintes:

Art. 7º Compete ao Inep:

I - conceber, planejar, coordenar e operacionalizar:

a) as ações destinadas à avaliação de IES, de cursos de graduação e de escolas de governo; e

b) o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - Enade, os exames e as avaliações de estudantes de cursos de graduação;

II - conceber, planejar, coordenar, operacionalizar e avaliar:

a) os indicadores referentes à educação superior decorrentes de exames e insumos provenientes de bases de dados oficiais, em consonância com a legislação vigente; e

b) a constituição e a manutenção de bancos de avaliadores e colaboradores especializados, incluída a designação das comissões de avaliação;

III - elaborar e submeter à aprovação do Ministro de Estado da Educação os instrumentos de avaliação externa in loco, em consonância com as diretrizes propostas pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior e pelos outros órgãos competentes do Ministério da Educação;

IV - conceber, planejar, avaliar e atualizar os indicadores dos instrumentos de avaliação externa in loco, em consonância com as diretrizes propostas pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação;

V - presidir a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação - CTAA, nos termos do art. 85; e

VI - planejar, coordenar, operacionalizar e avaliar as ações necessárias à consecução de suas finalidades.

O INEP é primordialmente um órgão de suporte e assessoramento do MEC, e tem como uma de suas funções principais o levantamento de dados e evidências, a análise e sistematização desse material de modo a subsidiar as iniciativas e políticas públicas que permitam a melhoria da qualidade da educação brasileira. É de sua competência a elaboração e aplicação do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM e o Exame Nacional de Desempenho do Estudante – ENADE, dentre outros.

Fica a cargo do INEP o processo de avaliação das condições de oferta de cursos de graduação, autorização e reconhecimento de cursos, além do credenciamento e credenciamento de IES.

De acordo com as competências definidas na legislação cabe ao INEP, em consonância com as DCN dos cursos de graduação, elaborar os instrumentos de avaliação de cursos e de IES. Estes instrumentos, embora não sejam propriamente normas jurídicas, condicionam significativamente a forma de organização do ensino superior no Brasil, uma vez que os resultados das avaliações implicam, de um lado, na possibilidade de sanções e até mesmo extinção de cursos ou IES, no caso de avaliações negativas, e, por outro lado, em um mercado marcado pela competitividade do setor, as avaliações positivas se constituem como um referencial utilizado pelas IES como forma de diferenciação.

No caso específico do ensino superior, destaque-se ainda a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES, uma subdivisão administrativa do MEC, criada em 17/4/2011 pelo Decreto n.º 7.480/2011 e atualmente regida pelo Decreto n.º 10.195, de 30 de dezembro de 2019, que de acordo com o art. 24, tem como funções:

- I - planejar e coordenar o processo de formulação de políticas para a regulação e a supervisão da educação superior, em consonância com as metas do PNE;
- II - autorizar, reconhecer e renovar o reconhecimento de cursos de graduação e sequenciais, presenciais e a distância;
- III - emitir parecer nos processos de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior para as modalidades presencial e a distância;
- IV - supervisionar instituições de educação superior e cursos de graduação e sequenciais, presenciais e a distância, com vistas ao cumprimento da legislação educacional e à proposição de melhorias dos padrões de qualidade da educação superior, e aplicar-lhes eventuais penalidades previstas na legislação;
- V - estabelecer diretrizes e instrumentos para as ações de regulação e supervisão da educação superior, presencial e a distância;
- VI - estabelecer diretrizes para a elaboração dos instrumentos de avaliação de instituições e cursos de educação superior;
- VII - gerenciar o sistema público de informações cadastrais de instituições e cursos de educação superior;
- VIII - gerenciar o sistema eletrônico de acompanhamento de processos relacionados à regulação e à supervisão de instituições e cursos de educação superior;
- IX - articular-se, em sua área de atuação, com entidades nacionais, estrangeiras e internacionais, por meio de ações de cooperação institucional, técnica e financeira bilateral e multilateral;
- X - coordenar a política de certificação de entidades beneficentes de assistência social com atuação na área de educação; e
- XI - gerenciar, planejar, coordenar, executar e monitorar ações referentes a processos de chamamento público para credenciamento de instituições de educação superior privadas e para autorização de funcionamento de cursos em áreas estratégicas, observadas as necessidades de desenvolvimento do País e a inovação tecnológica.

Na estrutura do MEC, a SERES é composta por três diretorias: Diretoria de Política Regulatória; Diretoria de Supervisão da Educação Superior; e Diretoria de Regulação da Educação Superior, que cumprem as funções de condução das políticas educacionais para o setor do ensino superior.

Este é o conjunto principal de estruturas que, ao lado das IES e dos destinatários, estudantes e sociedade, compõem o campo de relações educacionais no ensino superior. A normatividade jurídica, por características próprias, possui um grau de abstração, generalidade e perenidade, que faz dos “atos administrativos normativos” os principais instrumentos de efetivação de políticas educacionais de cada governo, como observa Magno Federici GOMES:

Os atos administrativos normativos tornaram-se instrumentos de política educacional e abordam a questão do papel do Estado e sua articulação com o campo da educação, mediando as reformas educativas contemporâneas com a gestão e organização da educação superior nas instituições. Eles

acionaram, de alguma forma, tanto os processos de autorização e credenciamento como os de avaliação institucional; logo são situações juridicamente conexas e que põem em ação uma política determinada. (2012, p. 30)

Neste conjunto de normas regulatórias também se encontram as disposições sobre os processos de avaliação, que, no ensino superior correspondem ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Como já observado, no Direito Educacional os aspectos regulatórios compõem uma parte importante do objeto de normatização e de estudo, e a avaliação é um elemento fundamental dos processos regulatórios.

2.2 – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, criado pela Lei n.º 10.861/2004, que tem o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação: a) das instituições de educação superior, b) dos cursos de graduação, e c) do desempenho acadêmico de seus estudantes. (BRASIL, 2004)

As finalidades do SINAES são apresentadas no §1º da Lei n.º 10.861/2004:

§ 1º O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional. (BRASIL, 2004)

É no âmbito do SINAES que se dá a avaliação das IES e dos cursos de graduação oferecidos no Brasil. Um dos principais instrumentos do SINAES é o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE. De acordo com a lei, o ENADE, que se caracteriza por uma prova com questões objetivas e dissertativas, deverá aferir o desempenho dos estudantes, a partir de: a) conteúdos programáticos, b) habilidades e c) competências. Este recorte marca, do ponto de vista legislativo, o

reconhecimento da formação de competências e habilidades, além de determinados conteúdos definidos para cada área.

Quanto aos conteúdos exigidos, a referência são as DCN para cada curso e se dividem em conteúdos de formação geral e conteúdos de formação específica (profissional). Desta forma, o resultado satisfatório do estudante está diretamente vinculado à aderência entre os conteúdos definidos pelas DCN e os conteúdos trabalhados pelas IES em seus currículos.

O ENADE ainda visa aferir o desenvolvimento de habilidades do estudante em se ajustar “às exigências decorrentes da evolução do conhecimento” e de competências “para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento” (BRASIL, 2004)

No início da aplicação do ENADE, eram avaliados estudantes ingressantes e concluintes. Atualmente, apenas os concluintes realizam a avaliação. As provas ocorrem, em regra, a cada três anos para cada curso. O ENADE, que é de responsabilidade do INEP, se constitui como componente curricular obrigatório e a não realização pelo estudante implica na impossibilidade da colação de grau até que ocorra a regularização da situação.

Um ponto controvertido é a vedação da identificação do resultado individual do estudante, e a inexistência de sanções ao estudante que realiza a avaliação de modo descompromissado. O §10, do art. 5º da Lei, com o objetivo de estimular a realização da avaliação estabelece a possibilidade de benefícios aos melhores colocados na avaliação, o que não foi efetivado.

§ 10. Aos estudantes de melhor desempenho no ENADE o Ministério da Educação concederá estímulo, na forma de bolsa de estudos, ou auxílio específico, ou ainda alguma outra forma de distinção com objetivo similar, destinado a favorecer a excelência e a continuidade dos estudos, em nível de graduação ou de pós-graduação, conforme estabelecido em regulamento.

O ENADE é o sucessor do “Provão”, Exame Nacional de Cursos – ENC, criado em 1995 pela Lei n.º 9.131/1995, que era aplicado a todos os estudantes concluintes. Posteriormente, por iniciativa legislativa, foram incluídos no sistema de avaliação o Censo de Educação Superior e a Avaliação das Condições de Ensino – ACE, que era realizada por meio de visitas “in loco” de uma comissão de especialistas. (VERHINE; DANTAS e SOARES, 2006, p. 292)

Apesar do “Provão” ter se tornado parte da cultura da educação superior no Brasil, sempre foi objeto de inúmeras críticas realizadas pelos estudiosos da área e a questão foi amplamente debatida durante a campanha eleitoral que elegeu Luiz Inácio Lula da Silva como Presidente da República. Logo após a posse foi montada uma comissão para debater e sugerir alterações ao sistema que culminaram com a promulgação da Lei n.º 10.861, que institui o SINAES. (VERHINE; DANTAS e SOARES, 2006, p. 292)

Para VERHINE; DANTAS e SOARES, com base na literatura sobre o tema, esse formato de avaliação é fruto da globalização e do neoliberalismo, em que, de um lado ocorre uma massificação do ensino superior e de outro, maior autonomia às instituições de ensino.

Neste contexto, o estado, tanto no Brasil como no exterior, buscando conter despesas públicas e valorizando o mercado como mecanismo de alocação de recursos escassos, inicia uma política de “gerenciamento à distância”, garantindo qualidade e responsabilidade social através de processos de avaliação em lugar dos de intervenção e de controle direto. (VERHINE; DANTAS e SOARES, 2006, p. 293)

Esse tipo de avaliação, chamada de *high stakes*¹⁸ tem como fundamento orientar os processos de credenciamento institucional das IES e de reconhecimento de cursos de graduação, em que pese, até o presente momento isso tenha produzido resultados práticos pífios. (VERHINE; DANTAS e SOARES, 2006, p. 294)

A partir das críticas ao “Provão” o SINAES buscou uma abordagem mais sistêmica, em que fosse possível a realização de análises mais “abrangentes das dimensões, estruturas, objetivos, relações, atividades, compromissos e responsabilidade sociais, das IES e de seus cursos, nas diversas áreas de conhecimento”. A proposta considerou que os dados deveriam ser públicos, que a autonomia da IES deveria ser respeitada, prezando pela diversidade do setor no Brasil. (VERHINE; DANTAS e SOARES, 2006, p. 295)

Uma crítica muito comum ao “Provão” era que a avaliação de resultado do aluno desconsiderava a evolução deste durante o período de formação superior, o que impedia uma análise efetiva da qualidade dos cursos.

¹⁸ “Termo técnico da área de avaliação, sem tradução consensuada para o português, que significa “com consequências significativas para aquele que está sendo avaliado”. O termo low stakes significa o contrário.” (VERHINE; DANTAS e SOARES, 2006, p. 293)

Direito da USP só recebe aluno A, Direito da PUC recebe provavelmente aluno A. se esses dois alunos não obtiverem no Provão conceito A, e tampouco são bem avaliados pelo ENADE na atualidade, há algum aspecto equivocado. Sabemos de várias instituições de ensino que recebem um aluno muito mal formado, com baixo potencial, e na conclusão do curso é avaliado com grau regular, indicando que o curso superior foi capaz de melhorá-lo, de agregar valor. Porque o ENEM, inclusive, tem a possibilidade de analisar o potencial do aluno, e não apenas o grau de conhecimento adquirido. Então, se pudéssemos cruzar os resultados do ENEM com os resultados do Provão, evidentemente nós dispensaríamos o segundo Provão, ou ENADE na atualidade, e teríamos condições de mensurar o valor agregado no curso superior (...). (MACEDO, 2008, p. 94)

A transição do “Provão” para o ENADE pela Lei n.º 10.861/2004, aprovada por ampla maioria resultou de uma negociação que difere seu conteúdo do projeto inicial e mantém algumas características do modelo anterior. No modelo do SINAES a avaliação de desempenho (ENADE) foi mantida com um terço do peso de avaliação, sendo complementada pela avaliação institucional e a avaliação de curso. (VERHINE; DANTAS e SOARES, 2006, p. 295)

A aplicação do ENADE e os demais processos avaliativos passaram a ser realizados em ciclos de três anos. Foi mantida a ideia de que a avaliação deveria ser um instrumento de regulação, com ênfase no diagnóstico de competências e habilidades desenvolvidas durante o curso superior e na visão do estudante sobre a própria instituição e seu conhecimento sobre questões gerais, não relacionados ao conhecimento profissional específico. (VERHINE; DANTAS e SOARES, 2006, p. 296)

VERHINE, DANTAS e SOARES, em análise sobre o “Provão” e o ENADE, reconhecem as dificuldades de elaboração de uma avaliação de larga escala, mas defendem que a avaliação produza contribuições que permitam a melhora do sistema (2006, p. 306)

Essas contribuições podem ser agrupadas em três diferentes categorias: 1) aspectos conceituais e estruturais; 2) aspectos técnicos; e 3) aspectos administrativos. Em relação aos aspectos conceituais e estruturais, uma atenção maior poderia ser dada à elaboração de matrizes de referência para cada área de conhecimento, de modo a garantir que sejam duráveis por um período mais longo de tempo que o ciclo atual. Para tanto, o processo de especificação das matrizes, por campo de conhecimento, precisa ser mais aberto, com uma ampla discussão nacional sobre seus elementos e com uma etapa de validação posterior. (VERHINE; DANTAS e SOARES, 2006, p. 307)

O ENADE, e todo o SINAES, caminham para quase duas décadas de existência e essa permanência é importante para a análise do sistema e de seu tripé ENADE, Avaliação Institucional e Avaliação de Cursos. São nítidas as dificuldades enfrentadas pelo sistema nas mudanças de governos e consequentemente de políticas voltadas para a educação, o que leva à reflexão sobre a necessidade de autonomia do órgão responsável pelas avaliações sobre a qualidade do ensino superior no Brasil.

Do período de formulação inicial para o momento presente, muitas foram as transformações do ENADE, das quais podem ser citadas a supressão da avaliação aos ingressantes (2011), o tempo mínimo de permanência na prova (2013), e a obrigatoriedade de resposta ao questionário do estudante (2014).

O último ENADE realizado pelos estudantes de Direito foi o de 2018, em conformidade com a Portaria n.º 501/2018. A prova do ENADE é elaborada com base nas “diretrizes e matrizes elaboradas pela Comissão Assessora de Área de Direito e pela Comissão Assessora de Área de Formação Geral do Enade¹⁹”. (BRASIL, 2019, p. 7)

De acordo com a Portaria INEP/MEC n.º 443 de 30 de maio de 2018, a prova do ENADE, no que se refere ao componente específico da área do Direito, teve como referência do perfil de concluinte os seguintes aspectos (art. 5º):

- I. generalista, humanístico e axiológico na atuação do Direito;
 - II. reflexivo e crítico para a adequada argumentação e interpretação dos fenômenos jurídicos e sociais;
 - III. propositivo na elaboração de alternativas voltadas para a intervenção nas situações jurídico-sociais;
 - IV. ético no exercício do Direito e na promoção do desenvolvimento da cidadania; e
 - V. autônomo e dinâmico na condução de sua própria aprendizagem.
- (BRASIL, 2018)

¹⁹ A Comissão Assessora de Área de Direito é composta pelos seguintes professores, nomeados pela Portaria Inep nº 151, de 5 de março de 2018: Daniela Marques de Moraes, Universidade de Brasília; Edilson Donisete Machado, Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha; Humberto Pereira Vecchio, Universidade Federal de Santa Catarina; Keity Mara Ferreira de Souza e Saboya, Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Kelly Cristine Baião Sampaio, Universidade Federal de Juiz de Fora; Loiane da Ponte Souza Prado Verbicaro, Centro Universitário do Estado do Pará; e Tiago Figueiredo Gonçalves, Universidade Federal do Espírito Santo. (BRASIL, 2019)

Quanto ao componente específico da área do Direito, o ENADE deveria avaliar se o estudante, durante o processo de formação superior, desenvolveu as seguintes competências (art. 6º):

- I. identificar o fenômeno jurídico e seus efeitos;
- II. ler, compreender e elaborar textos jurídicos ou normativos, com a devida utilização das técnicas e dos métodos pertinentes;
- III. analisar e compreender situações jurídicas mediante o uso de legislação, jurisprudência, doutrina e demais fontes do Direito;
- IV. desenvolver argumentação e raciocínio jurídicos adequados e coerentes;
- V. compreender, de forma interdisciplinar, os fenômenos políticos, sociais, econômicos, entre outros, considerando-os na criação, interpretação e aplicação do Direito;
- VI. inter-relacionar fundamentos filosóficos, sociológicos, axiológicos e teóricos do Direito com sua implicação prática;
- VII. exercer atuação técnico-jurídica em diferentes instâncias (administrativas, privadas ou judiciais), com a devida utilização de processos, atos e procedimentos;
- VIII. atuar em solução de controvérsias e na tomada de decisões;
- IX. compreender o impacto das tecnologias no Direito; e
- X. realizar atividades de pesquisa e extensão jurídicas, com aplicação de fundamentos, métodos e técnicas científicas. (BRASIL, 2018)

Os conteúdos exigidos na avaliação do ENADE de 2018, quanto ao componente específico (profissional) foram os seguintes:

- I. Antropologia;
- II. Sociologia;
- III. Psicologia jurídica;
- IV. Filosofia do Direito e Ética;
- V. História do Direito;
- VI. Teoria Geral do Direito;
- VII. Teoria do Estado e Ciência Política;
- VIII. Direito Constitucional;
- IX. Direito Ambiental;
- X. Direito Administrativo;
- XI. Direito Tributário;
- XII. Direito Penal;
- XIII. Direito Civil;
- XIV. Direito Econômico e Economia Política;
- XV. Direito Empresarial;
- XVI. Direito do Trabalho;
- XVII. Direito Internacional;
- XVIII. Direitos Humanos; e
- XIX. Direito Processual. (BRASIL, 2018)

Há aqui uma constatação relevante para fazer. O conjunto normativo educacional brasileiro, como já observado anteriormente, é composto de normas de natureza distintas. No caso específico, a norma que estabelece os conteúdos para o ENADE²⁰ é uma norma inserida no âmbito da avaliação de qualidade dos cursos de Direito, portanto não é uma regra que obriga os cursos de Direito a seguir sua matriz para avaliação. A norma que determina os conteúdos essenciais a ser desenvolvido nos cursos são as DCN para os Cursos de Direito, naquele momento representada pela Resolução CNE/CES n.º 9 de 29 de setembro de 2004.

Entretanto, pela importância dada pelas IES ao ENADE, por força de todo o processo regulatório que pode culminar em sanções, ou pelo interesse em utilizar a nota do ENADE como instrumento de marketing, a matriz utilizada para a realização da prova do ENADE influencia diretamente a formatação das matrizes curriculares dos cursos de Direito, ou, ao menos a processos de preparação específica para a realização da avaliação. Do ponto de vista do direito à Educação de qualidade, a avaliação como observa DIAS SOBRINHO é a principal referência para os atos regulatórios.

O objetivo da educação superior é a formação.

A ideia de sistema é a espinha dorsal do SINAES, de que vou tratar agora.

Entendo que é um sistema porque há uma articulação dos diversos instrumentos e, sobretudo, articulação da avaliação com a regulação. A avaliação é referência básica para qualquer ato regulatório. Ou seja, não se deverá produzir nenhum ato de regulação sem levar em conta a avaliação.

Outro elemento importante é a coerência da concepção geral de avaliação com os objetivos e a política da educação superior. A avaliação é concebida como eixo de transformação visando à construção de determinado sistema ou atingimento de determinados objetivos". (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 274)

Nessa relação regulação-avaliação, apresenta-se, abaixo, uma tabela que estabelece um paralelo entre os conteúdos determinados para a realização do ENADE pela Portaria n.º 443/2018 e os conteúdos essenciais exigidos pelas DCN dos cursos de Direito pela Resolução CES/CNE n.º 09/2004:

²⁰ Note-se que embora o ENADE seja um Exame Nacional de Desempenho do Estudante, o objetivo de sua realização é a análise de qualidade do curso e não o resultado individual do estudante.

Resolução CNE/CES n. 9/2004 - DCN	Portaria 443/2018 - ENADE
Antropologia	I. Antropologia
Ciência Política	VII. Teoria do Estado e Ciência Política
Economia	XIV. Direito Econômico e Economia Política
Ética	IV. Filosofia do Direito e Ética
Filosofia	IV. Filosofia do Direito e Ética
História	V. História do Direito
Psicologia	III. Psicologia jurídica
Sociologia	II. Sociologia
Direito Constitucional	VIII. Direito Constitucional
Direito Administrativo	X. Direito Administrativo
Direito Tributário	XI. Direito Tributário
Direito Penal	XII. Direito Penal
Direito Civil	XIII. Direito Civil
Direito Empresarial	XV. Direito Empresarial
Direito do Trabalho	XVI. Direito do Trabalho
Direito Internacional	XVII. Direito Internacional
Direito Processual	XIX. Direito Processual
	VI. Teoria Geral do Direito
	IX. Direito Ambiental
	XVIII. Direitos Humanos

Dois aspectos chamam a atenção. O primeiro é que as DCN, ao estabelecerem o que identificam como conteúdos do Eixo de Formação Fundamental, esclarecem que o objetivo de estudar os conteúdos é o de “integrar o estudante no campo, estabelecendo as relações do Direito com outras áreas do saber”. Neste sentido os conteúdos visam a situar o Direito no campo das demais ciências. Já na escolha dos conteúdos para o ENADE, há um recorte específico e estes aparecem como campos específicos das demais ciências que têm como objeto o Direito, o que se evidencia com o adjetivo “jurídico”. Tal escolha, se proposital ou não, produz um efeito de condicionar o recorte programático das disciplinas trabalhadas na formação fundamental dos estudantes de Direito.

As DCN serão analisadas na sequência, em seção própria, mas já é possível uma reflexão, à luz da atual norma, a Resolução CNE/CES n.º 5, de 17 de dezembro de 2018, uma vez que ao contrário de sua antecessora, os conteúdos do Eixo de Formação Fundamental, agora denominados de “perspectiva formativa geral” deixam de ser apresentados em uma lista taxativa e passam a ser descritos de modo exemplificativo, conferindo às IES a liberdade de organizar suas matrizes curriculares

a partir de características institucionais ou escolhas epistemológicas que privilegiem determinada ciência em detrimento de outra:

Art. 5º. O curso de graduação em Direito, priorizando a interdisciplinaridade e a articulação de saberes, deverá incluir no PPC, conteúdos e atividades que atendam às seguintes perspectivas formativas:

I - Formação geral, que tem por objetivo oferecer ao graduando os elementos fundamentais do Direito, em diálogo com as demais expressões do conhecimento filosófico e humanístico, das ciências sociais e das novas tecnologias da informação, abrangendo estudos que, em atenção ao PPC, envolvam saberes de outras áreas formativas, **tais como**: Antropologia, Ciência Política, Economia, Ética, Filosofia, História, Psicologia e Sociologia; (...) (BRASIL, 2018, grifo nosso)

As novas DCN dos cursos de Direito (Resolução CNE/CES n.º 5, de 17 de dezembro de 2018) tinham prazo de implantação até 19 de dezembro de 2020. Em função da pandemia de Covid-19, por meio da Resolução CNE/CES nº 1, de 29 de dezembro de 2020, houve a ampliação do prazo por 1 (um) ano, portanto, até 19 de dezembro de 2021. Desta feita, o próximo ENADE deverá manter uma matriz de avaliação similar à da edição de 2018, e possivelmente isso se repita ainda na edição subsequente, o que permitirá o debate sobre a questão pelos próximos anos.

Se houver o entendimento de que deve ser mantida a inclusão de todas as áreas formativas, isso enfraquecerá o dispositivo normativo que permite a escolha. Caso haja o entendimento de tais conteúdos, pela possibilidade de escolha não devam ser avaliados, ou que sejam transferidos para a avaliação de conhecimentos gerais, ao invés da prova de conhecimentos específicos, isso pode levar à uma redução significativa de espaço nas matrizes curriculares para as disciplinas de formação geral e humanidades. De todo modo, entende-se que a liberdade no processo de formulação das matrizes, a partir das DCN, pode culminar em maior pluralidade curricular, e tende a oferecer maiores contribuições para a elevação de qualidade dos cursos no geral, desde que haja, efetivamente, um processo avaliativo amplo, que além das provas de final de curso considerem outros fatores, como os já existentes (avaliação institucional e avaliação de curso), e também indicadores de responsabilidade social, empregabilidade, percepção da sociedade e mercado de trabalho, dentre outras possíveis.

O segundo aspecto a observar na definição da matriz de avaliação dos cursos de Direito no ENADE é a identidade, mesmo que com recorte específico, com as DCN não apenas dos cursos de Direito, mas também, com a exigência de Direitos Humanos

e Direito Ambiental, que são temas conexos a outras duas DCN, a Resolução CNE/CP n.º 1, de 30 de maio de 2012 – Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos, e a Resolução CNE/CP n.º 2 de 15 de junho de 2012, que estabelece as DCN para a Educação Ambiental.

Nesses casos há também uma interpretação particular do disposto nas diretrizes curriculares. No caso das Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos, as disposições normativas pertinentes a conteúdo estabelecem:

Art. 7º A **inserção dos conhecimentos concernentes à Educação em Direitos Humanos na organização dos currículos** da Educação Básica e da Educação Superior poderá ocorrer das seguintes formas:

I - pela **transversalidade**, por meio de temas relacionados aos Direitos Humanos e tratados interdisciplinarmente;

II - como um **conteúdo específico de uma das disciplinas** já existentes no currículo escolar;

III - de **maneira mista**, ou seja, combinando transversalidade e disciplinaridade.

Parágrafo único. Outras formas de inserção da Educação em Direitos Humanos poderão ainda ser admitidas na organização curricular das instituições educativas desde que observadas as especificidades dos níveis e modalidades da Educação Nacional. (BRASIL, 2012a, grifo nosso)

No caso das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental as disposições sobre a inserção da temática nos cursos de graduação se encontram, com alguma contradição entre dispositivos, nos seguintes termos:

Art. 8º A Educação Ambiental, respeitando a autonomia da dinâmica escolar e acadêmica, **deve ser desenvolvida como uma prática educativa integrada e interdisciplinar, contínua e permanente** em todas as fases, etapas, níveis e modalidades, **não devendo, como regra, ser implantada como disciplina ou componente curricular específico.**

Parágrafo único. Nos cursos, programas e projetos de graduação, pósgraduação e de extensão, e nas áreas e atividades voltadas para o aspecto metodológico da Educação Ambiental, é facultada a criação de componente curricular específico

(...)

Art. 16. A inserção dos **conhecimentos concernentes à Educação Ambiental** nos currículos da Educação Básica e da Educação Superior pode ocorrer:

I - pela **transversalidade**, mediante temas relacionados com o meio ambiente e a sustentabilidade socioambiental;

II - **como conteúdo dos componentes já constantes do currículo**;

III - pela **combinação** de transversalidade e de tratamento nos componentes curriculares.

Parágrafo único. Outras formas de inserção podem ser admitidas na organização curricular da Educação Superior e na Educação Profissional

Técnica de Nível Médio, considerando a natureza dos cursos. (BRASIL, 2012b, grifo nosso)

Na Portaria n.º 443, de 30 de maio de 2018, que dispõe sobre o componente específico da área de Direito do Enade 2018, existem três conteúdos que não se encontram expressamente nas DCN para os cursos de Direito, como se pode observar na tabela acima: VI. Teoria Geral do Direito, IX. Direito Ambiental e XVIII. Direitos Humanos.

Entende-se que a inclusão dos conteúdos esteja ligada à existência das diretrizes para a educação em Direitos Humanos e em Educação Ambiental. Se for este o fundamento cabe aqui as mesmas considerações relacionadas aos itens de formação geral, uma vez que o conteúdo exigido não é exatamente o mesmo que consta nas diretrizes e, por outro lado, percebe-se a omissão quanto a conteúdos presentes em outras diretrizes, como, por exemplo a resolução n.º 1, de 17 de junho de 2004, que Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.

No caso da Teoria Geral do Direito, inserida expressamente, como “Teoria do Direito”, nas DCN vigentes para os cursos do Direito, entende-se sua inclusão como requisito intrínseco para a compreensão dos diversos campos do pensamento jurídico.

A apresentação dos conteúdos indicados pelas normas que regulam a prova do ENADE teve como intuito demonstrar a citada existência de uma pluralidade normativa, nem sempre consonante, e que a existência de uma norma acerca da avaliação, mesmo que não obrigue os cursos de Direito, produz inevitavelmente, efeitos sobre os mesmos.

Nesse caso, temos uma regra estatal que regula um processo específico, o avaliatório, que não obriga, mas influencia, caso haja interesse das IES, e existe, na obtenção de resultados positivos. Por outro lado, existem opções que não emanam do Estado, mas que podem exercer efeito similar nas opções curriculares de Faculdades de Direito, e o principal exemplo é o conteúdo dos Exames de Ordem da OAB.

Assim percebe-se a complexidade de situações que por vezes se encontram no âmbito do Direito Educacional, mas que possuem relação com sistemas normativos conexos, como, por exemplo, a relação entre o Direito Educacional e o Direito

Corporativo (que regula a atividade profissional), na definição de programas curriculares.

2.3 – Direito Educacional e Conselhos Profissionais

Dentre as diversas conexões do Direito Educacional com outros campos de regulação está a relação, normalmente de tensão, entre o MEC, o CNE e os Conselhos Profissionais. Os Conselhos Profissionais são entidades com funções de supervisão e fiscalização do exercício profissional e que possuem natureza jurídica autárquica, com exceção da OAB que possui características e funções específicas definidas a partir da Constituição e natureza jurídica única.²¹

²¹ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. § 1º DO ARTIGO 79 DA LEI N. 8.906, 2ª PARTE. "SERVIDORES" DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. PRECEITO QUE POSSIBILITA A OPÇÃO PELO REGIME CELESTISTA. COMPENSAÇÃO PELA ESCOLHA DO REGIME JURÍDICO NO MOMENTO DA APOSENTADORIA. INDENIZAÇÃO. IMPOSIÇÃO DOS DITAMES INERENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA. CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, II DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL). INEXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO PARA A ADMISSÃO DOS CONTRATADOS PELA OAB. AUTARQUIAS ESPECIAIS E AGÊNCIAS. CARÁTER JURÍDICO DA OAB. ENTIDADE PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO INDEPENDENTE. CATEGORIA ÍMPAR NO ELENCO DAS PERSONALIDADES JURÍDICAS EXISTENTES NO DIREITO BRASILEIRO. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DA ENTIDADE. PRINCÍPIO DA MORALIDADE. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. NÃO OCORRÊNCIA. 1. A Lei n. 8.906, artigo 79, § 1º, possibilitou aos "servidores" da OAB, cujo regime outrora era estatutário, a opção pelo regime celetista. Compensação pela escolha: indenização a ser paga à época da aposentadoria. 2. Não procede a alegação de que a OAB sujeita-se aos ditames impostos à Administração Pública Direta e Indireta. 3. A OAB não é uma entidade da Administração Indireta da União. **A Ordem é um serviço público independente, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro.** 4. A OAB não está incluída na categoria na qual se inserem essas que se tem referido como "autarquias especiais" para pretender-se afirmar equivocada independência das hoje chamadas "agências". 5. Por não consubstanciar uma entidade da Administração Indireta, a OAB não está sujeita a controle da Administração, nem a qualquer das suas partes está vinculada. Essa não-vinculação é formal e materialmente necessária. 6. A OAB ocupa-se de atividades atinentes aos advogados, que exercem função constitucionalmente privilegiada, na medida em que são indispensáveis à administração da Justiça [artigo 133 da CB/88]. É entidade cuja finalidade é afeita a atribuições, interesses e seleção de advogados. Não há ordem de relação ou dependência entre a OAB e qualquer órgão público. 7. A Ordem dos Advogados do Brasil, cujas características são autonomia e independência, não pode ser tida como congênere dos demais órgãos de fiscalização profissional. A OAB não está voltada exclusivamente a finalidades corporativas. Possui finalidade institucional. 8. Embora decorra de determinação legal, o regime estatutário imposto aos empregados da OAB não é compatível com a entidade, que é autônoma e independente. 9. Improcede o pedido do requerente no sentido de que se dê interpretação conforme o artigo 37, inciso II, da Constituição do Brasil ao caput do artigo 79 da Lei n. 8.906, que determina a aplicação do regime trabalhista aos servidores da OAB. 10. Incabível a exigência de concurso público para admissão dos contratados sob o regime trabalhista pela OAB. 11. Princípio da moralidade. Ética da legalidade e moralidade. Confinamento do princípio da moralidade ao âmbito da ética da legalidade, que não pode ser ultrapassada, sob pena de dissolução do próprio sistema. Desvio de poder ou de finalidade. 12. Julgo improcedente o pedido.

Os conselhos e ordens de fiscalização profissional são chamados de autarquias corporativas, dotadas de um objetivo especial, qual seja, a fiscalização do exercício de atividades profissionais, o que é, sem dúvida, um serviço público. No entanto, possuem atributos das autarquias comuns, tais como personalidade jurídica, patrimônio e receita própria e, por outro lado, se assemelham as pessoas jurídicas de direito privado, visto que não se acham sujeitos ao controle político do Estado, não são submetidos ao controle administrativo através da supervisão ministerial, não dependem financeiramente do Estado, não se subordinam a diretrizes fixadas pelo Governo, não são isentas de custas judiciais e nem gozam de imunidade de impostos sobre patrimônio, renda e serviços. (SILVEIRA, 2010, p. 9-10)

Para Milton Paulo de CARVALHO, as leis que versam sobre o Direito Educacional situam-se de modo geral, no direito administrativo, por compreender a educação como um dever do Estado, ao passo que as normas regulamentadoras das profissões, no seu entender, compõem um direito estatutário, “ou seja, o conjunto de normas de cada corporação, em cujo seio o Estado só intervém, por meio da jurisdição, no caso de descumprimento formal daquelas regras domésticas ou de discrepância entre elas e o direito objetivo vigente”. (2008, p. 76)

CARVALHO demonstra que os objetivos dos dois conjuntos normativos são distintos e o Direito Educacional, no aspecto normativo relacionado ao processo de desenvolvimento da pessoa pode ser entendido como norma geral, enquanto as regras sobre o exercício específico de determinada profissão devem ser entendidas como regras particulares, ou especiais. E nesse aspecto, normas que estabelecem requisitos para o exercício profissional, encontram-se em sintonia com o disposto no art. 5º, inciso XIII, da Constituição: (2008, p. 76)

XIII- É livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer. (BRASIL, 1988)

Logo, é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, sendo que quaisquer restrições ao exercício profissional somente podem decorrer do estabelecido em lei, ato normativo de competência, no âmbito federal, do Congresso Nacional. E a competência para legislar sobre condições para o exercício profissional

é privativa da União, conforme prevê o art. 22, inc. XVI, da Constituição Federal. (BRASIL, 2013, p. 2)

Já a competência para a aplicação da legislação nacional relacionada ao exercício da profissão que regulam é dos Conselhos Profissionais. Assim, aos Conselhos Profissionais, com base na legislação específica que regulamenta o exercício profissional das diferentes áreas, cabem estabelecer requisitos e mecanismos que assegurem o exercício eficaz da profissão (BRASIL, 2013, p. 2)

Milton Paulo de CARVALHO entende que ao Estado cabe a concepção e a colocação em prática métodos e critérios para o desenvolvimento da educação superior, a partir de princípios por ele definidos. Por outro lado, afirma inexistir norma jurídica que impeça a existência de recomendação legal constante de instrumento jurídico de mesma estatura hierárquica que a LDB, da colaboração, por parte das corporações profissionais, para a melhoria da qualidade da formação de seus futuros profissionais, seja por meio da participação em processos de autorização ou reconhecimento de cursos. “Principalmente quando se trate de profissões de atuação relevante no meio social, como a medicina, a advocacia e outras”. (2008, p. 80)

Percebe-se uma atuação mais efetiva dos Conselhos Profissionais com relação à formação dos futuros profissionais quanto maior é a ampliação de vagas por parte das IES. No caso dos cursos de Direito, a atuação da OAB ocorre há décadas, e na impossibilidade de limitar o número de novas vagas, outros mecanismos foram sendo utilizados, como a exigência do Estágio Profissional e o Exame de Ordem. Como observa Milton Paulo de CARVALHO, outro fator mobilizante é a ausência ou ineficácia do Estado no processo de avaliação e fiscalização da qualidade dos cursos de ensino superior.

Torna-se imprescindível essa intervenção quando se verifica que o organismo estatal de controle e fiscalização desses cursos é falho e inoperante: a outorga indiscriminada do título de universidade, com a consequência do mau uso da autonomia universitária, gera a proliferação de cursos, a mercantilização do ensino e a massificação dos graduados que disputam o ingresso no mercado profissional. Daí a legítima e necessária participação das corporações na busca da melhoria do ensino. (CARVALHO, 2008, p. 80)

Do ponto de vista do MEC, do CNE e das IES há uma intervenção indevida, pautada pelo corporativismo ou por reserva de mercado, dos Conselhos Profissionais em assuntos de suas competências. Especificamente com relação à educação

jurídica, Arthur Roquete MACEDO argumenta que a razão para que o CNE não concorde com a posição da OAB, no que se refere à restrição da abertura de novos cursos de Direito é o fato de que as faculdades não formam apenas advogados, mas uma pluralidade de atividades profissionais jurídicas e não jurídicas. (2008, p. 84)

Por mais que se argumente quanto à formação profissional mais ampla, ou ainda genérica, dos cursos do Direito, é um fato de que os cursos de Direito formam, não só os futuros advogados, mas também outros profissionais fundamentais para a administração da Justiça e que, na maior parte dos casos, exercerão a advocacia por algum tempo, o que por si só justificaria o interesse por parte da OAB na questão. Entretanto, a reflexão sobre atuação específica da OAB será objeto de tratamento posterior.

No que se refere aos Conselhos Profissionais em geral e suas relações de enfrentamento com o MEC e o CNE, é nítido um recrudescimento muito vinculado ao processo de ampliação da educação à distância, o EAD. Diversos Conselhos e Ordens, de modos variados buscaram ações para evitar a abertura de vagas em suas áreas de atuação, ou evitar o registro profissional de oriundos dessa modalidade de ensino.²²

Recentemente, em 20 de maio de 2020 foi aprovado pelo CNE o Parecer CNE/CES n.º 209/2020, da lavra do Relator Conselheiro Antonio Carbonari Netto, que ainda aguarda homologação, que defende uma posição jurídica controversa, e que se constitui como uma dura tentativa de reação contra a participação dos Conselhos Profissionais em questões ligadas à atuação do CNE, como, por exemplo, alterações das DCN dos cursos superiores. (BRASIL, 2020)

Os pontos principais nessa disputa são as definições das DCN, as autorizações de novos cursos, o registro de profissionais nos conselhos e o ensino à distância (EAD). Historicamente, os Conselhos Profissionais dificultam o registro profissional de estudantes egressos de cursos que entendem não possuir carga horária total ou de algumas disciplinas suficientes, ou em casos recentes oriundos de cursos em EAD.

²² “OAB ajuíza ação contra ensino a distância em cursos de Direito” Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/314330/oab-ajuiza-acao-contra-ensino-a-distancia-em-cursos-de-direito>>; “Conselhos federais de saúde vão acionar Justiça contra estágios a distância” Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/06/conselhos-federais-de-saude-vao-acionar-justica-contra-estagios-a-distancia.shtml>>; “Justiça nega liminar contra a Resolução do CFMV que combate EAD” Disponível em: <<https://revistaclinicaveterinaria.com.br/blog/justica-nega-liminar-contra-a-resolucao-do-cfmv-que-combate-ead/>>

Em muitos casos a questão é judicializada, o que traz muitos dissabores, em particular, às IES. No que se refere às autorizações de curso, as demandas dos Conselhos é a de participar, e se possível vetar, a abertura de novos cursos em localidades que entendem não ocorrer demanda social relevante.

No CNE são diversos os pareceres que tratam da temática e o desenvolvimento destes é útil para compreender os pontos principais das divergências.

De 08 de maio de 2002, é o Parecer CNE/CEB n.º 20/2002, em resposta à “consulta sobre competências do sistema de ensino para habilitação profissional de aluno de curso técnico em contabilidade”. Em síntese o Conselho Regional de Contabilidade do Distrito Federal se recusava a permitir que alunos egressos do curso de Técnico em Gestão, com Habilitação em Contabilidade, do Senac-DF, participassem do “Exame de Suficiência para fins de Registro Profissional”, com impedimento consequente ao registro. O argumento principal era relacionado à quantidade de horas aulas das disciplinas técnicas.

O CNE, com base nas competências constitucionais e da LDB, apresenta interpretação que segue citada em praticamente todos os pareceres posteriores:

Uma coisa é a atribuição da área educacional de definição de diretrizes para a organização, funcionamento e supervisão dos sistemas de ensino e das escolas, em termos de diretrizes para a estruturação curricular dos cursos, determinando condições de oferta, critérios e procedimentos de avaliação da aprendizagem, requisitos para a matrícula e aproveitamento de estudos e de competências constituídas, bem como para a expedição de certificados e diplomas. Saliente-se que, nos termos do parágrafo único do artigo 41 da LDB, os diplomas dos cursos de educação profissional, quando registrados no órgão próprio do sistema educacional, terão validade nacional. É o sistema educacional, portanto, quem define as condições para a oferta de cursos técnicos, obedecidas as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico, que foram estabelecidos pelo Parecer CNE/CEB nº 16/99 e Resolução CNE/CEB nº 04/99. Compete aos órgãos próprios do sistema educacional a autorização para a instalação e funcionamento de cursos técnicos, nos termos dos projetos pedagógicos definidos pelas escolas, em obediência aos artigos 12 e 13 da LDB, bem como a aprovação dos respectivos planos de curso, a supervisão do seu funcionamento e o registro de seus diplomas, para que tenham validade nacional.

Outra coisa é a atribuição dos órgãos de fiscalização do exercício profissional, no que se refere às atribuições principais e à ética profissional. Não cabe ao órgão profissional definir condições de funcionamento de cursos e de programas educacionais. O que lhes compete é definir as atribuições profissionais correspondentes a partir da respectiva lei de regulamentação da profissão, considerando o diploma expedido e registrado por escolas autorizadas e supervisionadas pelos órgãos próprios do sistema educacional, como determinam as próprias leis referentes à regulamentação das profissões. (BRASIL, 2002, p. 3-4)

Em outras palavras, os requisitos para autorização ou reconhecimento dos cursos é uma competência do CNE e do MEC e demais órgãos do sistema educacional, assim como a fiscalização acerca desses requisitos. A validade do diploma é um problema educacional. Aos conselhos cabe a fiscalização do exercício e da ética profissional, **assim como, quando determinados por lei**, e somente quando determinado por lei, a realização de exames de suficiência para o ingresso nos quadros do Conselho ou Ordem.²³

No mesmo parecer, o CNE elenca os dispositivos normativos que descrevem a forma de execução das competências constitucionais que lhe são atribuídas, com relação às tarefas e atribuições no sistema educacional brasileiro:

- 1- as atribuições privativas determinadas para o Conselho Nacional de Educação em artigos da Lei nº 9.131 de 24/11/95, em especial pelo seu artigo 9 § 1º, alínea “c”, de deliberar sobre Diretrizes Curriculares Nacionais;
- 2- a liberdade de organização dos sistemas de ensino, em regime de colaboração, definida no artigo 8º, da Lei nº 9.394/96;
- 3- a confirmação, através do §1º do artigo 9º da Lei 9.394/96, das funções normativas e de supervisão atribuídas ao Conselho Nacional de Educação pela lei nº 9.131/95;
- 4- a competência de normatização complementar dada aos sistemas de ensino e estabelecidas no inciso V do artigo 10 e no inciso III do artigo 11 da Lei nº 9.394/96;
- 5- a validade, para todo o território brasileiro, dos diplomas de educação profissional de nível médio, definido pelo parágrafo único do artigo 41 da Lei nº 9.394/96;
- 6- a abrangência das ações dos sistemas de ensino, determinadas pelos artigos 16, 17 e 18, da Lei nº 9.394/96;
- 7- as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação em cumprimento do ditame legal, através da Resolução CNE/CEB nº 04/99 e do Parecer CNE/CEB nº 16/99. (BRASIL, 2002, p. 4-5)

Os votos no Parecer CNE/CEB n.º 20/2002, aprovam o defendido pelos conselheiros relatores, que em síntese, dentre outros aspectos, entendem que: a) as competências legais atribuídas aos órgãos normativos dos sistemas de ensino são irrenunciáveis e são esses os órgãos competentes para a definição de DCN, certificação e habilitação profissional; b) inexistência de “contraposição de competências” entre os sistemas de ensino e os órgãos de fiscalização do exercício profissional; c) a competência para verificação da regularidade do curso para a

²³ Como nos casos das Leis n.º 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil) e n.º 12.249/2010 (Entre outras disposições, cria o Exame de Suficiência para ingresso no Conselho Profissional de Contabilidade)

habilitação profissional é do respectivo sistema de ensino, “de acordo com normas da Lei Federal nº 9.394/96, do Decreto Federal 2.208/97, da Resolução CNE/CEB nº 04/99 e do Parecer CNE/CEB nº 16/99”; d) os órgãos de fiscalização do exercício profissional não possuem competência para a verificação de que determinado curso está ou não apto para a habilitação profissional; e, por fim, e) que os órgãos de fiscalização profissional somente podem submeter os diplomados a exames de suficiência nos casos de expressa previsão de lei específica. (BRASIL, 2002, p. 9-10)

Em 2003 é aprovado o Parecer CNE/CES nº 136/2003. A consulta feita ao CNE foi encaminhada por Danilo Amaral, membro do Conselho Federal de Engenharia Arquitetura e Agronomia – CONFEA, sobre a existência ou não, na formação de ensino superior “de duas partes: a parte acadêmica, a cargo das instituições de ensino superior e do MEC, e a parte profissional, que estaria condicionada à regulamentação pelos Conselhos de Fiscalização das Profissões Regulamentadas. (...)”. (BRASIL, 2003, p. 1)

O parecer é resultado de um debate interpretativo acerca do art. 48, *caput*, da LDB: “Os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular”. O CNE esclarece a interpretação adotada de que os diplomas registrados decorrem de um processo anterior de autorização e validação dos cursos promovido pelos órgãos educacionais responsáveis, o que não quer dizer que “haja sempre um desempenho eficaz no exercício profissional”. Desse modo, “as condições para início de exercício profissional não residem no diploma, mas no atendimento aos parâmetros do controle de exercício profissional a cargo dos respectivos Conselhos”. (BRASIL, 2003, p. 3)

Em 2006, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC, realizou consulta ao CNE sobre

situações em que a organização curricular propõe uma formação com atribuições que guardam estreita relação com aquelas privativas de profissões regulamentadas e, ainda, situações em que a titulação proposta para o egresso corresponde a uma profissão não regulamentada, encontrando, ainda, em alguns casos, questionamentos sobre o exercício profissional. (BRASIL, 2006, p. 1)

A título de exemplificação, a SETEC apresenta as seguintes situações:

Na presente consulta, refiro-me a esse egrégio Conselho, apresentando exemplos de nomenclaturas de cursos superiores de tecnologia, tais como: Curso Superior de Tecnologia em Optometria, em que se verifica a proposta de formação de egressos com algumas atribuições similares às do profissional em Oftalmologia: Curso Superior de Tecnologia em Comunicação Jornalística, por meio do qual são propostas atribuições privativas do profissional em Jornalismo e o Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública e Direito Administrativo, onde é verificado estreita relação com o Curso de Bacharelado em Direito. (BRASIL, 2006, p. 1)

A consulta foi respondida pelo Parecer CNE/CP n.º 6/2006, que inicialmente faz a citação dos Pareceres CNE/CES n.º 136/2003 e CNE/CEB n.º 20/2002, em seus pontos centrais, e na sequência apresenta a relação das profissões regulamentadas no Brasil:

<i>Administrador</i>	<i>Lei nº 4.769/65</i>
<i>Advogado</i>	<i>Lei nº 8.906/94</i>
<i>Agrimensor</i>	<i>Decreto Federal nº 23.563/33 e Decreto nº 19.398/30</i>
<i>Arquivista</i>	<i>Lei nº 6.546/78 e Decreto nº 82.590/85</i>
<i>Assistente Social</i>	<i>Lei nº 8.742/93</i>
<i>Atuário</i>	<i>Decreto-Lei nº 806/69 e Decreto nº 66.408/70</i>
<i>Bibliotecário</i>	<i>Lei nº 4.084/62</i>
<i>Biólogo</i>	<i>Lei nº 1.017/82 e Decreto nº 88.438/83</i>
<i>Biomédico</i>	<i>Lei nº 7.017/82 e Decreto nº 88.439/83</i>
<i>Contabilista</i>	<i>Decreto-Lei nº 9.295/46, Decreto-Lei nº 9.710/46, Lei nº 570/48 e Lei nº 4.695/65</i>
<i>Economista</i>	<i>Lei nº 1.411/51, Decreto nº 31.794/52 e Lei 6.537/78</i>
<i>Economista Doméstico</i>	<i>Lei 7.387/85, Decreto 92.524/86 e Lei nº 8.042/90</i>
<i>Enfermeiro</i>	<i>Lei nº 2.604/55</i>
<i>Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro Agrônomo</i>	<i>Lei nº 5.194/66</i>
<i>Estatístico</i>	<i>Decreto nº 62.497/68 e Lei nº 4.739/65</i>
<i>Farmacêutico</i>	<i>Lei nº 3.820/60</i>
<i>Fisioterapeuta e Terapeuta Ocupacional</i>	<i>Decreto-Lei nº 938/69 e Lei nº 6.316/75</i>
<i>Fonoaudiólogo</i>	<i>Lei nº 6.965/81 e Decreto nº 87.218/82</i>
<i>Geógrafo</i>	<i>Lei nº 6.664/79 e Lei nº 7.399/85</i>
<i>Geólogo</i>	<i>Lei nº 4.076/62</i>
<i>Jornalista</i>	<i>Lei nº 6.612/78 e Decreto nº 83.284/79</i>
<i>Médico</i>	<i>Lei nº 3.268/57 e Lei nº 11.000/2004</i>
<i>Médico Veterinário</i>	<i>Lei nº 5.517/68</i>
<i>Meteorologista</i>	<i>Lei nº 6.835/80</i>
<i>Museólogo</i>	<i>Lei nº 7.287/84 e Decreto nº 91.775/84</i>

<i>Músico</i>	<i>Lei nº 3.857/60</i>
<i>Nutricionista</i>	<i>Lei nº 6.583/78, Decreto nº 84.444/80e Lei nº 8.234/91</i>
<i>Odontologista</i>	<i>Lei nº 4.324/64, Decreto nº 68.704/71e Lei nº 5.081/66</i>
<i>Orientador Educacional</i>	<i>Lei nº 5.564/68 e Decreto nº 72.846/73</i>
<i>Profissional de Educação Física</i>	<i>Lei nº 9.696/98</i>
<i>Psicólogo</i>	<i>Lei nº 4.119/62, Decreto-Lei nº 706/69e Lei nº 5.766/71</i>
<i>Químico</i>	<i>Lei nº 2.800/56</i>
<i>Relações Públicas</i>	<i>Lei nº 5.377/67, Decreto-Lei nº 860/69e Decreto nº 68.582/71</i>
<i>Secretário</i>	<i>Lei nº 7.377/85 e Lei nº 9.261/96</i>
<i>Sociólogo</i>	<i>Lei nº 6.888/80</i>
<i>Treinador de Futebol</i>	<i>Lei nº 8.650/93</i>
<i>Zootecnista</i>	<i>Lei nº 5.550/68</i>

Fonte: (BRASIL, 2006, p. 4-5)

Nesse parecer transparece uma posição do CNE, que vai se radicalizando até chegar no Parecer CNE/CES n.º 209/2020, que ainda será analisado. O entendimento é o de que a atuação dos Conselhos Profissionais somente pode ocorrer se expressamente autorizada pela lei que regulamentou sua criação. Inicialmente, o entendimento era defendido pelo CNE nos seguintes termos:

Pode-se constatar que no universo dessas leis, não há qualquer dispositivo que permita ou imponha a ingerência normatizadora ou fiscalizadora dos conselhos de classe ou de seus representantes na órbita da vida escolar ou acadêmica, desde a Educação Básica até a Educação Superior. Merece apontar aqui a já conhecida exceção da Lei nº 8.906/94 que cria o estatuto da OAB, que em seu artigo 54, XV, condiciona a autorização e o reconhecimento dos cursos de Direito à prévia manifestação do seu Conselho Federal. (BRASIL, 2006, p. 5-6)

A posição defendida pelo CNE, nesse caso, visa restringir intervenções dos Conselhos Profissionais sobre as IES e sobre os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação, por meio de uma interpretação de que a natureza autárquica dos conselhos somente permitiria tais ações, caso estas estivessem descritas expressamente como uma das funções do conselho em sua lei de criação. O CNE utiliza a Lei nº 8.906/94, que cria o estatuto da OAB, como um exemplo que autoriza a ação da Ordem.

Em 2013 é a SERES que divulga a Nota Técnica n.º 392/2013, elaborada pela Coordenação Geral de Legislação e Normas de Regulação da Educação Superior, que reforça e cita os pareceres anteriores do CNE e conclui no mesmo sentido desses:

De todo o exposto, conclui-se que temas relacionados ao exercício profissional são de competência dos Conselhos Profissionais, enquanto temas relacionados a formação acadêmica, regulação e supervisão da educação competem a este Ministério da Educação. Julga-se ademais que, com base na legislação aplicável, o reconhecimento de curso constitui condição necessária para a emissão e validade do diploma, razão pela qual, conseqüentemente, também constitui requisito para a outorga do registro profissional pelo Conselho Profissional. Portanto, o respectivo Conselho Profissional deverá, antes de proceder à inscrição e ao registro do profissional, averiguar (i) se o curso do aluno é reconhecido pelo MEC por meio da publicação do ato de reconhecimento no DOU; ou (ii) se o pedido de reconhecimento de curso foi protocolado pela IES dentro do prazo, sendo rigorosamente possível usar das prerrogativas do art. 63 da Portaria Normativa MEC nº 40/2007, republicada em 29/12/2010. (BRASIL, 2013, p. 5)

Por fim, o Parecer CNE/CES n.º 209/2020, da lavra do Conselheiro Antonio Carbonari Netto, aprovado, mas, **nesta data**, ainda não homologado pelo Ministro da Educação. A interpretação acerca da necessidade de expressa determinação da lei de criação dos Conselhos Profissionais é ampliada para a participação destes nos debates sobre DCN, o que parece um excesso, por parte do CNE, na tentativa de alijar os conselhos de oferecerem contribuições nos processos de avaliação e reforma de diretrizes curriculares que formarão os futuros profissionais da categoria.

O parecer reconhece que os Conselhos Profissionais, além das funções de organização, fiscalização e controle da atividade profissional, também fornecem, “quando solicitados pelo Ministério da Educação”, subsídios e sugestões para a composição das DCN “para uma formação acadêmica adequada às necessidades do mundo do trabalho” (BRASIL, 2020, p. 1)

Entretanto, o CNE afirma a existência da criação de regimentos complementares às DCN, por parte de Conselhos Profissionais, utilizados como base para negativas de registro profissional. Estariam, no âmbito das negativas de registro, restrições a estudantes formados em cursos de ensino à distância. O parecer cita ainda outras situações que entende ser irregulares e afirma que

(...) Conselhos Profissionais invalidam atos praticados pelo sistema de ensino, muitas vezes para manter a reserva de mercado, ou mesmo para receber anuidades de inadimplentes. Portanto, é evidente que este Conselho

Nacional de Educação (CNE) não pode se omitir a prescrever regras claras que visem proteger aos estudantes e egressos de cursos superiores regulares, na graduação e na pós-graduação.

(...)

Podemos verificar, portanto, que os Conselhos Profissionais vêm rotineiramente exorbitando a sua competência legalmente estabelecida, que é a fiscalização do exercício profissional, para tentar invadir a seara da educação superior, tentando ditar normas para o funcionamento dos cursos de graduação, para a habilitação dos graduados e até mesmo para o registro de especializações obtidas pelos profissionais.

Curiosamente, essa atuação indevida exorbitando suas competências legais, não tem se verificado no exercício de suas atribuições efetivas e legítimas quando dizem respeito à efetiva e rigorosa atuação dos profissionais inscritos em seus quadros. (BRASIL, 2020, p. 2)

O parecer faz a afirmação de que os Conselhos extrapolam suas competências e deixam de cumprir com suas atribuições “efetivas e legítimas”. É importante ressaltar que a afirmação é genérica e não há citação de fonte, o que impede que haja qualquer tipo de verificação²⁴. E segue atribuindo como fundamento para as ações dos Conselhos apenas questões corporativas, voltadas para a reserva de mercado. (BRASIL, 2020, p. 4-5)

Assim, ao mesmo tempo em que os Conselhos Profissionais cada vez mais agem corporativamente, e pautando suas competências na fiscalização das atividades profissionais de seus membros, e não abrandando a aplicação de punições aos infratores das normas reguladoras de cada profissão, buscam evitar que essa ação corporativa chegue à mídia através da manifestação de uma pretensa preocupação com a formação dos novos profissionais na área da educação superior, ocupando, assim, os meios de comunicação com uma falsa moral e encobrendo suas fragilidades internas, muitas vezes propositalmente. (BRASIL, 2020, p.4)

Na primeira parte do parecer fica evidenciada uma posição generalizada de hostilidade com relação aos Conselhos e Ordens Profissionais. Na sequência são citados dois instrumentos normativos. O primeiro é o Decreto n.º 5.773/2006, que versava sobre processos de pedido de reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos de graduação, que, em seu artigo 37, trazia a seguinte disposição:

Art. 37. No caso de curso correspondente a profissão regulamentada, a Secretaria abrirá prazo para que o respectivo órgão de regulamentação

²⁴ No que se refere ao campo do Direito, em uma rápida pesquisa, apenas no que se refere a infrações éticas, a OAB-SP, entre os anos de 2019 e 2020, teve 16.392 processos julgados no Tribunal de Ética e Disciplina. (OAB/SP, 2020 - <https://jornaldaadvocacia.oabsp.org.br/wp-content/uploads/2020/12/OAB-SP-jornal-da-advocacia-por-dentro-do-ted-1.pdf>)

profissional, de âmbito nacional, querendo, ofereça subsídios à decisão do Ministério da Educação, em sessenta dias.

§ 1º Decorrido o prazo fixado no caput, a Secretaria abrirá prazo para manifestação do requerente, por trinta dias.

§ 2º Instruído o processo, a Secretaria examinará os documentos e decidirá o pedido.

O Decreto permitia que os Conselhos Profissionais oferecessem subsídios, que seriam considerados pelo MEC para a tomada de decisão sobre os processos de reconhecimento ou renovação de reconhecimento.

O Decreto n.º 5.773/2006 foi revogado pelo Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, que restringiu a participação em processos de reconhecimento e renovação de reconhecimentos apenas ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e ao Conselho Nacional de Saúde:

Art.41. A oferta de cursos de graduação em Direito, Medicina, Psicologia e Enfermagem, inclusive em universidades e centros universitários, depende de autorização do Ministério da Educação, após prévia manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e do Conselho Nacional de Saúde.

[...]

§3º A manifestação dos Conselhos de trata o caput terá caráter opinativo e se dará no prazo de trinta dias, contado da data de solicitação do Ministério da Educação.

§4º O prazo previsto no §3º poderá ser prorrogado, uma única vez, por igual período, a requerimento do Conselho interessado.

E, enfim, é apresentada a tese do parecer. Com base no princípio constitucional da legalidade, o CNE defende que a faculdade concedida pelo artigo 41 não é suficiente para garantir a manifestação do CNS ou do CFOAB. Em função da “natureza autárquica” dos conselhos, no entender do CNE, esses somente podem atuar em processos relacionados ao MEC, se suas leis de criação dispuserem expressamente sobre tal função. E segue:

Com efeito, cumpre lembrar que tais entidades são entes que compõem a administração pública federal indireta, denominadas autarquias e, portanto, plenamente unidas pelo princípio da legalidade.

Se dúvidas não existem acerca desta situação, não menos aceita é a delimitação das características comuns às autarquias em nosso direito, quais sejam: criação por lei, personalidade jurídica pública, capacidade de autoadministração, especialização em seus fins ou atividades e sujeição a controle/tutela.

(...)

Para legitimar cada conselho ao exercício desta faculdade, é impositivo proceder à análise criteriosa da lei que o criou, pois somente será

legitimamente aceita a participação autárquica nos processos se expressamente contida na norma originária a previsão de sua atuação em tal situação, a exemplo do ocorrido com o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que traz tal previsão legal expressamente contida no inciso XV do artigo 54 da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994.

Destarte, aqueles Conselhos Profissionais cuja lei criadora não traga expressamente prevista sua atuação nos processos relativos aos cursos de graduação das profissões que devem fiscalizar, atuarão em indevida elasticidade dos limites de atuação expressamente definidos em lei e, portanto, de forma manifestamente ilegal.

(BRASIL, 2020, p. 7-8)

O ponto de vista defendido pelo CNE representa uma mudança agressiva de posição no sentido de reduzir a participação dos Conselhos Profissionais dos debates acerca da formação de seus futuros profissionais, e se ancora na tese de que não basta o MEC aceitar ouvir as entidades, é necessário, com base no “princípio da legalidade” que a lei de criação do conselho o autorize a isso expressamente. Caso o parecer, e a proposta de resolução anexa, sejam homologados pelo MEC, é muito provável a judicialização, nesse caso específico por parte do CNS.

Em que pese, o parecer ser dirigido, neste ponto específico dos processos de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, ao CNS, visto que à OAB há disposição expressa em lei que garante sua participação, há longa citação de trecho de obra com diversas críticas à atuação do OAB. Destaque-se que nessa citação mais uma vez são feitas afirmações genéricas e sem citação de que os Conselhos Profissionais atuam apenas com o objetivo de garantir reserva de mercado e que abrandam “a fiscalização às atividades dos maus profissionais para exorbitar sua competência legal e invadir a área da educação superior”. (FRAUCHES *apud* BRASIL, 2020, p. 11)

A redação do parecer deixa clara a preocupação com dois pontos importantes de grande repercussão econômica no mercado de educação superior no Brasil, o primeiro é a limitação da ação do CNS, nos processos de abertura de cursos na área de saúde, e o segundo é a limitação da ação dos Conselhos Profissionais em geral na oposição aos cursos à distância.

Embora, no parecer, a fundamentação seja toda pautada na questão de processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento, ao final é apresentada uma proposta de Resolução sobre “Diretrizes e Normas Nacionais para aplicação das normas e regulamentos expedidos pelo CNE e MEC no âmbito da

educação superior” na qual toda a argumentação sobre exigência da legislação criadora do conselho fica ocultada sob o parágrafo único do art. 1º:

Art. 1º Cabe ao Ministério da Educação definir regras para o funcionamento dos cursos superiores, bem como efetuar a outorga de atos autorizativos em quaisquer de suas esferas.

Parágrafo único. Os conselhos profissionais poderão oferecer contribuições para a elaboração ou revisão de Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN), bem como emitir pareceres, de caráter opinativo, sobre a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento dos cursos integrantes de sua área de atuação, **de acordo com as normas em vigor ou por solicitação específica dos órgãos educacionais**. (BRASIL, 2020, p. 27)

Outro aspecto que merece atenção no dispositivo é a inserção expressa, ao lado da questão dos processos de abertura de cursos, da possibilidade de contribuições dos conselhos para a elaboração ou revisão de DCN, o que leva ao entendimento de que a estratégia do CNE, ou de alguns de seus conselheiros, seja reduzir inclusive essa participação, caso isso não esteja expresso na lei de criação do respectivo conselho.

Como foi possível observar pelos exemplos apresentados da relação entre o MEC, o CNE e os organismos de fiscalização profissional, existem diversos pontos de contato entre o Direito Educacional e a regulação dos Conselhos Profissionais. No caso específico da OAB existem aspectos específicos, próprios da natureza jurídica estabelecida pela Constituição e que ainda serão abordados.

2.4 – Diretrizes Curriculares Nacionais - DCN

A lei de criação do CNE, Lei n.º 9.131 de 24 de novembro de 1995, ao tratar das competências do Conselho, estabeleceu no art. 9º, § 2º, alínea “c”, que:

§ 2º - São atribuições da Câmara de Educação Superior:

...

c) deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto, para os cursos de graduação; (BRASIL, 1995)

As DCN viriam a substituir os currículos mínimos, vigentes no Brasil desde 1962. O CNE, por meio do Parecer CNE n.º 776/1997, apresentou as orientações gerais para a criação das diretrizes curriculares dos cursos de graduação.

Horácio Wanderlei RODRIGUES observa que “a expressão diretrizes curriculares foi utilizada pela primeira vez no Direito Educacional brasileiro na Portaria MEC n.º 1.886/1994”, antes da definição de competência à CES/CNE pela Lei n.º 9.131/1995. (2019, p. 22)

RODRIGUES divide o desenvolvimento do regramento curricular dos cursos de Direito no tempo, em três modelos que denomina de: modelo de currículo pleno predeterminado (1827-1961); modelo de currículo mínimo (1962 - 1995) e o modelo de diretrizes curriculares (1996 até o presente). (2002, p. 22-55)

O Parecer CNE nº 776/1997 apresenta distinções do novo modelo em relação ao modelo de currículo mínimo, apresenta alguns fundamentos presentes na formulação do novo modelo, e por fim, descreve os princípios que devem ser observados na elaboração das DCN. No parecer o CNE descreve que o currículo mínimo tinha como parte de seus objetivos facilitar as transferências entre IES e “garantir qualidade e uniformidades mínimas aos cursos que conduziam a um diploma profissional” e que, com a LDB teria havido um rompimento com a vinculação entre o diploma e o exercício profissional, sendo o primeiro apenas comprovação de uma formação recebida, e não um atestado de aptidão profissional. O parecer afirma que os currículos dos cursos superiores anteriores à LDB resultaram em progressiva redução de liberdade às IES, mas não conseguiram atingir o objetivo de garantir a qualidade dos cursos. (BRASIL, 1997, p. 1-2)

As diretrizes propostas na LDB apontam para maior flexibilidade, “atendendo à crescente heterogeneidade tanto da formação prévia como das expectativas e dos interesses dos alunos”. A formação no ensino superior passa a ser considerada uma etapa inicial do processo da formação continuada, em que sejam trabalhados elementos da formação essencial de cada área de conhecimento, campo ou profissão e se defende a redução da duração dos cursos de graduação. (BRASIL, 1997, p. 2)

Os cursos de graduação precisam ser conduzidos, através das Diretrizes Curriculares, **a abandonar as características** de que muitas vezes se revestem, quais sejam as **de atuarem como meros instrumentos de transmissão de conhecimento e informações, passando a orientar-se para oferecer uma sólida formação básica**, preparando o futuro graduado **para enfrentar os desafios das rápidas transformações da sociedade, do**

mercado de trabalho e das condições de exercício profissional. (BRASIL, 1997, p. 2, grifo nosso)

A partir da apresentação e contextualização das ideias e premissas que orientaram o desenvolvimento do novo modelo, o CNE aprovou os princípios de deveriam ser observados na elaboração das DCN dos diversos cursos de ensino superior do país:

- 1) Assegurar às instituições de ensino superior ampla liberdade na composição da carga horária a ser cumprida para a integralização dos currículos, assim como na especificação das unidades de estudos a serem ministradas;
- 2) Indicar os tópicos ou campos de estudo e demais experiências de ensino-aprendizagem que comporão os currículos, evitando ao máximo a fixação de conteúdos específicos com cargas horárias predeterminadas, as quais não poderão exceder 50% da carga horária total dos cursos;
- 3) Evitar o prolongamento desnecessário da duração dos cursos de graduação;
- 4) Incentivar uma sólida formação geral, necessária para que o futuro graduado possa vir a superar os desafios de renovadas condições de exercício profissional e de produção do conhecimento, permitindo variados tipos de formação e habilitações diferenciadas em um mesmo programa;
- 5) Estimular práticas de estudo independente, visando uma progressiva autonomia profissional e intelectual do aluno;
- 6) Encorajar o reconhecimento de conhecimentos, habilidades e competências adquiridas fora do ambiente escolar, inclusive as que se referiram à experiência profissional julgada relevante para a área de formação considerada;
- 7) Fortalecer a articulação da teoria com a prática, valorizando a pesquisa individual e coletiva, assim como os estágios e a participação em atividades de extensão;
- 8) Incluir orientações para a condução de avaliações periódicas que utilizem instrumentos variados e sirvam para informar a docentes e a discentes acerca do desenvolvimento das atividades didáticas. (BRASIL, 1997, p. 2-3)

Paulo Roberto TEIXEIRA JUNIOR, destaca no item 6, “a presença de duas palavras até então não muito usuais no léxico jurídico-educacional brasileiro: habilidades e competências”, que se tornariam nos anos seguintes conceitos fundamentais para todo debate educacional no Brasil. (2020, p. 4)

TEIXEIRA JUNIOR afirma que, embora na atualidade questões como flexibilidade, fluidez, identidades regionais sejam tratadas como obviedade, a realidade durante determinado tempo foi diferente. Em tempos de ditadura militar o controle centralizado sobre práticas sociais foi uma tônica importante, mas na medida em que o cenário socioeconômico se alterou na década de 80 e a demanda por

profissionais mais versáteis e flexíveis, os currículos evidenciaram sua incapacidade para a formação necessária. (2020, p. 4-5)

Os currículos mínimos pressupunham que profissionalizar-se era apropriar-se de um conjunto de conhecimentos. As diretrizes curriculares, à luz da LDB, partem de outra visão de profissionalidade: profissionalizar-se é estar preparado para operar no mundo do trabalho. (TEIXEIRA JUNIOR, 2020, p. 5)

Vale destacar, entretanto, como observa Horácio Wanderlei RODRIGUES, que durante a vigência do currículo mínimo já era possível acrescentar ao conjunto de conteúdos mínimos obrigatórios, matérias e atividades que permitissem a adequação para as realidades de cada caso concreto. RODRIGUES entende que houve uma má interpretação da norma e que a maior parte das instituições tornou o currículo mínimo seu currículo pleno. (2002, p. 28)

Aliás a questão de interpretação das normativas educacionais é um ponto de grande relevância, visto que se observa muitos equívocos e confusões sobre os conceitos fundamentais que compõem as DCN e outras normas. Neste sentido é válido o esclarecimento com relação a alguns desses conceitos. Segundo Horácio Wanderlei RODRIGUES:

Currículo mínimo é o conjunto de componentes curriculares, fixado pelo órgão legalmente competente, que deve obrigatoriamente estar incluído em todos os currículos plenos dos cursos da área específica.

(...)

Currículo pleno é o conjunto dos componentes curriculares que formam cada curso concretamente existente". (2019, p. 22-23)

Com relação aos conceitos fundamentais existem definições legais, doutrinárias e ainda regulamentos específicos de cada IES. Assim, conceitos como matriz curricular, unidade curricular, matéria, disciplina, conteúdo, entre outros, nem sempre são bem compreendidos, o que causa grande dificuldade no debate sobre Direito Educacional e mesmo na educação jurídica quando o assunto são as DCN. Nessa seção se buscará esclarecer cada um dos conceitos, seja por sua definição legal ou doutrinária.

Para o CNE, no Parecer CNE/CES 67/2003, que aprovou os referenciais para as DCN dos cursos de graduação, era o elevado grau de detalhamento de disciplinas e cargas horárias, que descumpridas, poderiam causar a negativa do reconhecimento

do curso, que inibia as instituições de inovar nos projetos pedagógicos de seus cursos.
(BRASIL, 2003, p. 2)

Dado esse caráter universal dos currículos mínimos para todas as instituições, constituíam-se eles numa exigência para uma suposta igualdade entre os profissionais de diferentes instituições, quando obtivessem os seus respectivos diplomas, com direito de exercer a profissão, por isto que se caracterizavam pela rigidez na sua configuração formal, **verdadeira “grade curricular”, dentro da qual os alunos deveriam estar aprisionados**, submetidos, não raro, até aos mesmos conteúdos, prévia e obrigatoriamente repassados, independentemente de contextualização, com a visível redução da liberdade de as instituições organizarem seus cursos de acordo com o projeto pedagógico específico ou de mudarem atividades curriculares e conteúdos, segundo as novas exigências da ciência, da tecnologia e do meio.
(BRASIL, 2003, p. 2, grifo nosso)

O Parecer CNE/CES n.º 583/2001 trouxe novas orientações para as diretrizes curriculares dos cursos de graduação e estabeleceu o que deve ser contemplado em cada uma delas:

- a- Perfil do formando/egresso/profissional - conforme o curso o projeto pedagógico deverá orientar o currículo para um perfil profissional desejado.
- b- Competência/habilidades/attitudes.
- c- Habilitações e ênfases.
- d- Conteúdos curriculares.
- e- Organização do curso.
- f- Estágios e Atividades Complementares.
- g- Acompanhamento e Avaliação. (BRASIL, 2001, p. 2-3)

As orientações acima representam um avanço importante na regulação educacional brasileira, uma vez que entende que as questões ligadas à qualidade dos cursos de ensino superior não se resumem ao currículo. As inúmeras modificações curriculares ocorridas nos cursos superiores, e em particular no de Direito, já deveriam servir como um testemunho histórico das limitações das mudanças curriculares em promover alterações substanciais na qualidade da formação oferecida.

Com os itens obrigatórios das DCN, as IES precisam garantir em seus projetos pedagógicos de cursos a reflexão acerca do perfil do egresso que pretendem formar, como norte para a elaboração das demais orientações, como as competências, habilidades e attitudes, as ênfases e, somente após, a organização curricular, com os conteúdos essenciais definidos pelas diretrizes e os conteúdos escolhidos pelo próprio Núcleo Docente Estruturante – NDE, Conselho de Curso e conselhos superiores.

O Parecer CNE/CES n.º 67/2003 esclarece que os paradigmas das DCN visam servir de referência para as IES na organização de seus cursos permitindo flexibilidade e a possibilidade de priorizar determinadas áreas de conhecimento, na construção de seus currículos plenos. A ideia é a de permitir a pluralidade de formações e habilitações, que permitam a definição de múltiplos perfis profissionais, a diversidade de carreiras e que privilegiem na formação acadêmica “as competências intelectuais que reflitam a heterogeneidade das demandas sociais”. (BRASIL, 2003, p. 4)

Assim as DCN de todos os cursos superiores devem atender as seguintes recomendações:

1. conferir maior autonomia às instituições de ensino superior na definição dos currículos de seus cursos, a partir da explicitação das competências e das habilidades que se deseja desenvolver, através da organização de um modelo pedagógico capaz de adaptar-se à dinâmica das demandas da sociedade, em que a graduação passa a constituir-se numa etapa de formação inicial no processo contínuo da educação permanente;
2. propor uma carga horária mínima em horas que permita a flexibilização do tempo de duração do curso de acordo com a disponibilidade e esforço do aluno;
3. otimizar a estruturação modular dos cursos, com vistas a permitir um melhor aproveitamento dos conteúdos ministrados, bem como a ampliação da diversidade da organização dos cursos, integrando a oferta de cursos sequenciais, previstos no inciso I do art. 44 da LDB;
4. contemplar orientações para as atividades de estágio e demais atividades que integrem o saber acadêmico à prática profissional, incentivando o reconhecimento de habilidades e competências adquiridas fora do ambiente escolar; e
5. contribuir para a inovação e a qualidade do projeto pedagógico do ensino de graduação, norteados os instrumentos de avaliação. (BRASIL, 2003, p. 4)

TEIXEIRA JUNIOR, em pesquisa sobre as DCN e a lógica das competências apresenta o gráfico abaixo com a relação de DCN aprovadas por ano desde 2001, com grande concentração neste ano e nos demais anos iniciais. O autor considera que as diretrizes aprovadas até 2013, constituem-se como “diretrizes de primeira geração”, e as aprovadas a partir de 2014, quando correspondiam a uma segunda ou terceira versão das DCN aprovadas no início dos anos 2000 foram consideradas como “diretrizes de segunda geração”. (2020, p. 12-13)

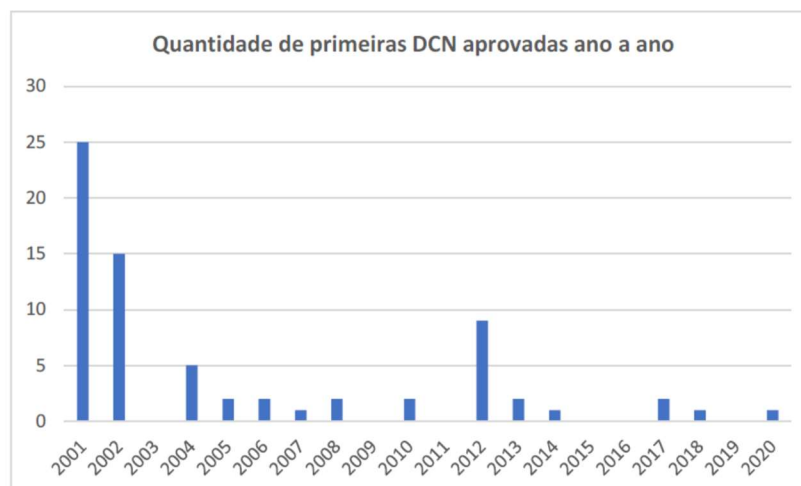


Gráfico 1: Diretrizes curriculares nacionais aprovadas ano a ano

O pesquisador estudou as DCN de primeira e segunda geração de nove cursos, dentre eles o de Direito, para tecer análises sobre o processo de evolução das normativas educacionais, com interesse principal na chamada “lógica das competências”.

Para TEIXEIRA JUNIOR a análise geral das diretrizes de segunda geração revela uma sofisticação redacional relacionada ao tema de competências e habilidades, em termos numéricos, com a citação de um maior número de competências e habilidades, mas também pela natureza substantiva do texto, sendo que na primeira geração as competências e habilidades eram apenas listadas, enquanto na segunda são explicadas com maior detalhamento. (2020, p. 14)

Outro aspecto destacado pelo autor na segunda geração é a indicação de práticas pedagógicas, assim como a “preocupação para que os Projetos Pedagógicos de Curso (PPC) tenham programas de formação continuada para docentes”, e a utilização de termos como “aprendizagem ativa”, ou “metodologias ativas”. (TEIXEIRA JUNIOR, 2020, p. 15)

O autor entende que o final da segunda década do séc. XXI representou uma ruptura nas diretrizes, que ainda carece de formulação teórica. Os docentes foram formados na lógica da transmissão de conteúdos ou conhecimentos e são chamados a atuar em um novo modelo baseado em competências. Essa mudança passa necessariamente por um processo de formação docente, e ainda, pelo processo de convencimento dos estudantes, que se acostumaram a apenas “passar de ano”, ou a passar pelos anos. (TEIXEIRA JUNIOR, 2020, p. 15-16)

As últimas DCN para os cursos de Direito são um exemplo da recepção de diversos dos conceitos apresentados pelo autor, ao se referir às diretrizes de segunda geração, e também das dificuldades de compreensão e interpretação dos dispositivos, que se constituem como elementos fundamentais para a efetivação das inovações apresentadas ou para a crítica da manutenção de equívocos.

2.5 – Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de Direito

As DCN são aprovadas por meio de Resoluções da Câmara de Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação – CES/CNE e homologadas pelo Ministro da Educação. As propostas de Resoluções são apresentadas e fundamentadas por meio de Pareceres da CES/CNE, que também são homologadas pelo Ministro da Educação. A partir da homologação, em consonância com as Leis n.º 9.394/1996²⁵ e n.º 9.131/1995²⁶, as DCN tornam-se obrigatórias para todos os cursos de graduação por elas regidos.

Como já observado as DCN surgem no contexto da nova LDB e com o objetivo de ampliar a margem de liberdade das IES na definição de seus projetos pedagógicos e de suas matrizes curriculares de modo a garantir maior pluralidade na definição dos cursos com atenção às questões regionais e características e interesses institucionais das IES.

No caso específico dos cursos de Direito, as primeiras DCN foram aprovadas por meio da Resolução CNE/CES n.º 9, de 29 de setembro de 2004, entretanto, a Portaria MEC n.º 1.886/1994, já trazia a expressão “diretrizes curriculares”²⁷, provavelmente em função das discussões que antecedem a definição de competência do CNE em 1995 e nova LDB em 1996.

De fato, a Portaria MEC n.º 1.886/1994, é bem mais parecida com as DCN que a sucederam do que das normas anteriores definidoras dos currículos mínimos ou

²⁵ Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira.

²⁶ Lei que alterou dispositivos da antiga LDB e definiu competências do CNE.

²⁷ Como observado pelo Professor Horácio Wanderlei RODRIGUES. (2019, p. 22)

plenos, uma vez que não se restringe apenas à definição de conteúdos ou disciplinas e trata de diversos outros aspectos da estruturação dos cursos de Direito.

Do período que vai da criação dos cursos jurídicos no Brasil até a definição do primeiro currículo mínimo em 1962, as matrizes curriculares dos cursos de Direito, fossem eles estatais ou não, eram definidos por meio de leis ou decretos que estabeleciam não apenas as disciplinas obrigatórias, mas também a distribuição das mesmas durante os anos de duração do curso.

Como observa Carlos André BIRNFELD, durante todo esse período é impróprio falar em “componentes curriculares”, a não ser como sinônimo do único componente curricular existente, que era denominado de “cadeira”. (2019, p. 116)

Vale destacar que as cadeiras tinham uma característica do que atualmente se entende majoritariamente por disciplina (ou unidade curricular), uma vez que dentro de uma dessas “unidades” e sob a regência do mesmo docente, por vezes eram tratados assuntos pertencentes a “campos” ou “ramos” científicos distintos, a exemplo da 1ª cadeira, do 1º ano, da Lei de 11 de agosto de 1827: “Direito natural, público, Análise da Constituição do Império, Direito das gentes, e diplomacia”.

O surgimento dos currículos mínimos de 1962 decorre da aprovação da Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, primeira LDB. Carlos André BIRNFELD destaca que além de conferir ao CFE a prerrogativa de fixar os currículos e a duração dos cursos, o momento é paradigmático por dois motivos principais:

- a) pela primeira vez na história nacional é transferida plenamente para um órgão técnico educacional um conjunto de prerrogativas historicamente exercidas pelos poderes legislativo ou executivo;
- b) consolida-se, ao menos normativamente, a perspectiva de um currículo mínimo, nacionalmente unificado, em substituição a lógica de currículos únicos até então vigente. (BIRNFELD, 2019, p. 121)

As instituições de ensino passam a ter autorização expressa para a definição de componentes curriculares específicos e de escolher a sequência destes dentro de seu currículo pleno. Para BIRNFELD o momento é do nascimento de “um novo horizonte semiótico” com relação aos componentes curriculares. Em regra, a LDB denomina os componentes curriculares principais de “disciplinas” (Arts. 9º, 18, 35, 38 e 71). (2019, p. 121)

Entretanto, em outros momentos da LDB de 1961, os componentes curriculares são ainda denominados como “cadeiras” (§ 2º do Art. 73) e como “matéria” (§ 3º do já citado Art. 35). (BIRNFELD, 2019, p. 122)

De tudo isso é possível inferir que a primeira LDB trata os termos matéria, cadeira e disciplina como sinônimos, que corresponderiam a um único tipo de componente curricular, o qual cingir-se-ia, em regra, especialmente nos cursos jurídicos, a um espaço para aula, teórica ou prática, que contém um plano de ensino, ministrada em dias e horários semanais fixos e sujeita a avaliação de conteúdo e frequência pelo professor. (BIRNFELD, 2019, p. 122)

Embora não houvesse proibição da inclusão de componentes curriculares diversos às disciplinas, também não havia a menção ou o incentivo para formas componentes alternativos, o que fez que a liberdade ficasse restrita à possibilidade de inclusão de disciplinas.

Merecem destaque, dois aspectos presentes no Parecer 215, do CFE, que aprovou o currículo mínimo para os cursos de Direito em 1962. O primeiro é a recomendação expressa que, “além das cadeiras indicadas, uma parte seja fixada pelo estabelecimento”. E o segundo são as fundamentações para a autonomia da cadeira de Direito Financeiro e da Economia Política, antes tratadas em conjunto, que revelam uma atenção às transformações existentes na sociedade e no mercado de trabalho da época:

A autonomia da cadeira de Direito Financeiro resulta de um exame detido dos atuais desdobramentos da profissão de advogado, prestando assistência a empresas e orientando-as quanto a regulamentos financeiros ou imposições fiscais. A cadeira de Economia Política nos parece de todo indispensável para um profissional que atuará numa sociedade em que o econômico está necessariamente entrelaçado com o jurídico e o social. (BRASIL. MEC. INEP, 1963, p.114)

Em 1972, por meio da Resolução CFE n.º 3, de 25 de fevereiro, foi estabelecido o novo currículo mínimo para os cursos de Direito. O novo currículo mínimo atendia a novas normativas educacionais, dentre elas o Parecer 85/70, aprovado em 2 de fevereiro de 1970, e de autoria do Conselheiro Newton Sucupira. O Parecer definia o currículo mínimo como o “núcleo de matérias fixado pelo Conselho Federal de Educação (...) considerado o mínimo indispensável para uma adequada formação profissional”. (BRASIL. MEC. CFE, 1979, p. 14)

3. O currículo mínimo será a matéria prima a ser trabalhada pelo estabelecimento na organização do currículo do curso, podendo ser complementado com outras matérias para atender a exigências de sua programação específica, a peculiaridades regionais e a diferenças individuais dos alunos. A complementação deverá obedecer aos princípios de flexibilidade e sobriedade e guardar relação com a natureza e objetivos do curso, evitando-se currículos enciclopédicos. (BRASIL. MEC. CFE, 1979, p. 14)

A Resolução n.º 3 denominou os componentes curriculares como matérias divididas em básicas obrigatórias, profissionais obrigatórias, profissionais optativas que deveriam ser escolhidas duas de uma lista de oito, mais: a) prática forense, na forma de estágio supervisionado, e b) o Estudo de Problemas Brasileiros e a prática de educação física. (BRASIL. MEC. CFE, 1979, p. 196)

Carlos André BIRNFELD entende que a solução de incluir matérias optativas dentre um rol taxativo, certamente foi atrelada a dois fatores. O primeiro seria o fato de que, sob a égide do currículo anterior, em que pese a liberdade, a maior parte dos “estabelecimentos”, transformou o currículo mínimo em pleno. Da forma proposta haveria a necessidade de escolhas que forçariam algum nível de pluralidade entre os currículos. O segundo fator, é ainda uma séria dificuldade no debate sobre regulação, qualidade e educação jurídica, a “já tradicional romaria de interesses pontuais por novos mercados ou postos de trabalho, que sempre acompanha as janelas onde se fomentam alterações curriculares, até os dias de hoje”, caracterizada por pressões de entidades representativas na busca de tornar obrigatório a todos os seus interesses particulares de pesquisa ou de trabalho. (2019, p. 125-126)

Para BIRNFELD, a inovação mais significativa, foi a inclusão de componentes curriculares, sem que esses fossem denominados de matéria, disciplina ou cadeira: a) a prática forense, e b) o Estudo de Problemas Brasileiros e a Prática de Educação Física. (BIRNFELD, 2019, p. 126-127)

As normas reguladoras do currículo dos cursos de graduação em Direito, como é possível perceber, passam a incorporar gradualmente elementos de regulação mais ampla. DIAS; MAITO e LEMES elencam quatro possibilidades de regulação estatal dos cursos de Direito. As três primeiras formas seriam: a) não regular, deixando as IES com liberdade plena, b) o modelo de currículo único, adotado até 1962, e c) por meio dos currículos mínimos de vigoraram entre 1962 e 1994. (2019, p. 108)

A partir de 1994, por meio da Portaria MEC n.º 1886, o Estado brasileiro passa a regular os cursos jurídicos por meio de uma quarta forma, que, embora mantenha

uma forma de currículo mínimo²⁸, se diferencia significativamente do modelo de 1962 e 1972, “por ser mais exigente e limitadora da autonomia das IES”. Anteriormente bastava cumprir as exigências das disciplinas do currículo mínimo e a carga horária do curso. Na Portaria MEC n.º 1.886/1994 são diversas outras exigências, que incluem questões organizacionais e estruturais das IES como condição para a autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimentos dos cursos de Direito. (DIAS; MAITO; LEMES, 2019, p. 105)

DIAS; MAITO e LEMES destacam uma grande contradição em um dos principais fundamentos da Portaria MEC n.º 1.886/1994: “Fomentar o exercício da autonomia por meio da limitação da autonomia”. As tentativas anteriores de estimular a inovação e a pluralidade curricular não produziram o efeito desejado, pelo fato das IES transformarem uma versão estendida do currículo mínimo em currículo pleno, assim, a Portaria n.º 1.886 incentivou a inovação “por meio de uma concepção mais ampla e detalhada de currículo que, ao cabo, implicava numa limitação da autonomia das IES no âmbito do planejamento de curso”. (DIAS; MAITO; LEMES, 2019, p. 105-106)

Os autores entendem as diretrizes curriculares como

O mais abrangente planejamento da relação de ensino-aprendizagem, até porque se aplica a todos os cursos de uma determinada área do conhecimento no País, é aquele elaborado pelo Estado: no exercício de sua jurisdição, este pode editar normas que regulam uma determinada atividade profissional, aí incluída a maneira como se organizam os cursos que formam pessoas para atuar nessa profissão. No Direito brasileiro, a legislação em vigor atribui ao Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio de sua Câmara de Educação Superior (CES), a atribuição de “deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto, para os cursos de graduação.” (DIAS; MAITO; LEMES, 2019, p. 102)

Embora a Portaria MEC n.º 1.886/1994 não seja propriamente uma diretriz curricular, uma vez que antecede a legislação que as regulam, como visto anteriormente, ela se insere no contexto de criação das DCN, e é a primeira normativa de Direito Educacional que traz expressamente o termo diretrizes curriculares em seu

²⁸ Como defende o Professor Horácio Wanderlei Rodrigues: “As atuais diretrizes curriculares não fazem mais referência a currículo mínimo (como ocorria na Resolução CFE n. 12/1983) e nem a conteúdos mínimos (como ocorria na Portaria MEC n.º 1.886/1994). Entretanto, independente da não utilização da expressão, as DCN mantêm, de fato e de direito, um currículo mínimo. (...)”

É equivocada, portanto, a afirmação de que não existem atualmente currículos mínimos, mas apenas diretrizes curriculares”. (RODRIGUES, 2019, p. 24)

texto. Mas além de sua inserção no contexto de surgimento das DCN, há um outro contexto de importância, que será tratado no capítulo posterior, mas que merece uma menção inicial.

Como destaca BIRNFELD, o Ministro da Educação Murílio de Avelar Hingel, no preâmbulo da Portaria, ancora o conteúdo matéria da norma nas recomendações dos Seminários Regionais e Nacional de Cursos Jurídicos, e pela Comissão de Especialistas de Ensino de Direito da SESu – MEC. A Portaria, assim, reconhece que seu teor normativo se encontra diretamente vinculado “a uma histórica e profunda reflexão da área jurídica”. (2019, p. 129-130)

De fato, a Portaria n.º 1.886 foi o resultado de importantes trabalhos desenvolvidos por professores, pesquisadores e por

dois atores institucionais no cenário da educação jurídica: a Comissão de Ensino Jurídico do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CEJ/OAB) e Comissão de Especialistas em Ensino de Direito da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (CEED/SESu/MEC). (FELIX, 2001, p. 25)

Nesse momento histórico ocorre mais uma mudança de grande importância para a educação jurídica brasileira. Com a aprovação da Lei n.º 8.906, de 4 de julho de 1994, que dispõe sobre o novo Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), e de acordo com o art. 8º, IV, o acesso aos quadros da OAB e consequentemente ao exercício da advocacia passa a ser exclusivamente por meio do “Exame de Ordem”. (BRASIL, 1994)

Além do Exame de Ordem, o novo Estatuto da Advocacia e da OAB, faz constar expressamente, nos termos do art. 54, inciso XV, que cabe ao Conselho Federal da OAB “colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos, e opinar, previamente, nos pedidos apresentados aos órgãos competentes para criação, reconhecimento ou credenciamento desses cursos”. (BRASIL, 1994)

Do ponto de vista dos componentes curriculares, a Portaria MEC n.º 1.886/1994 trouxe uma divisão em dois grupos de “matérias que podem estar contidas em uma ou mais disciplinas do currículo pleno de cada curso”, as fundamentais e as profissionalizantes. (BRASIL, 1994)

Nesta perspectiva, o termo matéria, que não havia deixado de ser sinônimo de disciplina (nem de cadeira), nos termos da LDB então vigente e cujo significado cingia-se a descrição de uma unidade curricular mormente

encapsulada num conjunto de aulas e avaliações capitaneadas por um professor, ganhou, no contexto jurídico, um sentido distinto e mais amplo, abrangendo conteúdos específicos dos distintos campos do conhecimento jurídico, os quais, a partir de decisão discricionária pedagógica, iriam servir de lastro para a livre construção de unidades curriculares disciplinares fruto do respectivo desdobramento. (BIRNFELD, 2019, p. 133-134)

No art. 6º, a Portaria insere o componente curricular “estágio” como parte do conteúdo mínimo dos cursos jurídicos, regulando nos artigos 10 a 13, a sua forma de execução, com destaque para o mínimo de 300 horas e a exigência de criação de um Núcleo de Prática Jurídica - NPJ, coordenado por professores e com “instalações adequadas para treinamento das atividades de Advocacia, Magistratura, Ministério Público, demais profissões jurídicas e para atendimento ao público”. (BRASIL, 1994)

BIRNFELD destaca que a perspectiva definida na Portaria, o estágio curricular, exigido como conteúdo mínimo e indispensável para a obtenção do diploma, “restaria sob controle pedagógico exclusivo da instituição de ensino, sem qualquer possibilidade de ingerência da OAB”. (2019, p. 133)

Outra inovação importante da Portaria foi a criação de um novo componente curricular: as atividades complementares.

Trata-se de componente com conformação inédita, que abrange exatamente a possibilidade de escolhas livres de experiências formativas, pelo aluno, dentro e fora da instituição, dentro de um leque de possibilidades regulamentadas no âmbito do curso – uma parcela do currículo a ser construída pelo estudante. (BIRNFELD, 2019, p. 134)

As atividades complementares se caracterizam como um importante instrumento de flexibilização curricular, que somente não são melhor aproveitadas em razão da predominante ausência ou falha de supervisão ou de orientação nas IES. Um aspecto lamentável da educação superior brasileira, e não exclusivamente da educação jurídica, é o fato de que mudanças normativas propostas que visam ampliar a autonomia e a flexibilidade, são rapidamente utilizadas para reduzir custos de horas-aulas ou horas de orientação/supervisão, em detrimento da qualidade que a correta utilização das soluções proporcionaria.

E por fim, a Portaria MEC n.º 1.886/1994, inovou, no art. 9º, com mais um “componente curricular não disciplinar” (BIRNFELD, 2019, p. 134), na exigência de uma monografia final para conclusão do curso, com a obrigatoriedade de

apresentação e defesa perante banca examinadora, com tema e orientador escolhidos pelo aluno. (BRASIL, 1994)

Trata-se de um momento sinalagmático, eis que a lógica dos currículos mínimos, para a educação como um todo e no caso do dispositivo em tela especialmente para a educação superior, que pautou toda a vigência da primeira LDB, é definitivamente atropelada por um novo conceito, que definitivamente veio para ficar em seu lugar: diretrizes curriculares.

(...)

Nesta direção a expressão diretrizes curriculares se situa: não se quer o Estado fixando cadeiras, disciplinas ou matérias a serem reproduzidas uníssona e acriticamente pelas instituições de ensino, de sul a norte, mas se quer que as instituições desenvolvam, com autonomia, responsabilidade e fundamentação própria, seus projetos pedagógicos, fixando as habilidades e competências inerentes ao perfil do egresso, assim como seus componentes curriculares, restando ao Estado a fixação das linhas mestras gerais mínimas necessárias, justamente a partir da prerrogativa do CNE para fixação das diretrizes curriculares. (BIRNFELD, 2019, p. 135-136, grifo nosso)

Em 2004, por meio da Resolução CNE/CES n.º 9, de 29 de setembro, são instituídas, nos termos da legislação e dos debates do período, as primeiras DCN para os cursos de graduação em Direito.

Embora a Portaria 1.886/94 tenha sido aprovada no contexto legislativo e de debates sobre o desenvolvimento de diretrizes curriculares, além de ter a expressão diretrizes curriculares em seu texto, é certo que a mesma não se encontrava em total sintonia com os Pareceres do CNE que disciplinaram as DCN, a exemplo dos Pareceres CNE/CES nº 583/2001 e CNE/CES 507/99.

O processo de aprovação das novas DCN para os cursos de Direito foi marcado por divergências entre o CNE e entidades da área jurídica, como a OAB e a Associação Brasileira de Ensino do Direito - ADEDi. Inicialmente o CNE aprovou o Parecer CNE/CES n.º 146/2002 que instituiu as “Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de graduação em Direito, Ciências Econômicas, Administração, Ciências Contábeis, Turismo, Hotelaria, Secretariado Executivo, Música, Dança, Teatro e Design”. (BRASIL, 2002)

Quanto às DCN aprovadas no Parecer 146/2002, o Conselho Federal da OAB encaminhou ao Ministro da Educação, em 20 de maio de 2002, o ofício 467/2002 GPR, declarando suas preocupações que adviriam da implementação das DCN. As preocupações foram assim resumidas por Horácio Wanderlei RODRIGUES:

- a) O advento de bacharéis em Direito com formação diferenciada, na medida em que o conteúdo mínimo do curso, de natureza profissionalizante, deixa de ser definido;
- b) O conflito entre esse tipo de formação e as condições de exercício da advocacia, que serão sempre as mesmas para todos os bacharéis, por força da regulamentação profissional e do princípio constitucional da igualdade;
- c) O prejuízo que disso decorreria para a composição dos quadros da Magistratura e do Ministério Público;
- d) O risco de a falta de definição do conteúdo mínimo das matérias profissionalizantes vir a possibilitar o surgimento de cursos voltados para a especialização precoce dos bacharéis;
- e) O inconveniente de transformar-se o curso jurídico num curso de curta duração, suscetível de realizar-se em três anos apenas, o que, de um lado, prejudicaria a formação dos bacharéis e, de outro, facilitaria a proliferação indiscriminada de cursos jurídicos;
- f) A temeridade de simplificar-se, desse modo, a formação dos bacharéis em Direito, renegando-se toda uma tradição, que vem da fundação dos cursos jurídicos no Brasil, em 1827, e que é a de fixar-se a duração do curso no lapso de tempo de cinco anos;
- g) A anomalia que tal circunstância representaria no contexto internacional, sabido que hoje, em países como a França e Portugal, por exemplo, o que se procura é ampliar o período da graduação em Direito, exigindo-se o cumprimento de uma etapa subsequente ao tempo mínimo de cinco anos, a ser desenvolvida em nível de pós-graduação ou em cursos de estágio para o exercício da advocacia e demais carreiras jurídicas;
- h) O mal de abandonarem-se conquistas importantes da Portaria n.º 1886/94, como a da exigência de um acervo bibliográfico mínimo para a criação de novas escolas ou a da monografia de conclusão de curso, que, transformada em atividade opcional, tenderia a desaparecer. (RODRIGUES, 2003, p. 190-191)

Um novo ofício, de nº 113/2002, da Comissão de Ensino Jurídico do CFOAB, apresentou novos elementos lesivos da efetivação das DCN definidas no Parecer 146/2002, na tentativa de revertê-las. Dentre os elementos apresentados estavam: a) a preocupação com o tempo de duração do curso, cuja integralização, poderia chegar ao tempo mínimo de três anos, b) a conversão da monografia em componente curricular optativo da IES, c) as Atividades Complementares “devem receber o indicativo ordenador de sua distribuição e diversificação ao longo de todo o curso, para que não se concentre ou se especialize a sua realização” d) a preocupação com a compulsoriedade do NPJ e da realização do estágio supervisionado, ao menos em parte, na própria instituição, e) a necessidade de indicação expressa nas DCN dos conteúdos mínimos de formação profissional, e f) sobre a importância de quantificação mínima de acervo bibliográfico para a instalação e reconhecimento de cursos. (RODRIGUES, 2003, p. 191-194)

A ABEDi encaminhou, em 06 de maio de 2002, ofício ao Ministério da Educação um ofício em que manifestou suas discordâncias e preocupações:

O Parecer desconsidera o que a cultura da área desenvolveu ao longo da última década acerca dos padrões de qualidade e de indicadores de avaliação, longamente discutidos e aprimorados, com o concurso de comissões de especialistas da SESu e do INEP e inúmeros consultores e avaliadores convidados, além da Comissão de Ensino Jurídico do Conselho Federal da OAB. Todo esse esforço redundou na e derivou da Portaria MEC nº 1.886/94, cujas diretrizes gerais oferecem os fundamentos da elevação de qualidade desejada e correspondem adequadamente ao perfil profissional a que a comunidade acadêmica aspira.

Ao contrário do que se anunciou, o CNE não ouviu em audiências públicas as entidades interessadas e os membros da comissão da SESu que elaborou os estudos das novas diretrizes, em julho de 2000, segundo as regras do Edital n. 4/97 da SESu/MEC, sistematizando as várias sugestões recebidas, mantendo os fundamentos conceituais da Portaria 1.886 e tornando-os mais flexíveis.

Ao eliminar o caráter nacional dos cursos jurídicos, suprimindo os conteúdos materiais mínimos – confundidos com currículos mínimos –, especialmente os profissionalizantes; ao permitir, perigosamente, a conclusão do Curso em apenas três anos, a critério de cada IES, neles incluída a formação prática, entre outros retrocessos, o CNE põe em risco os projetos pedagógicos seriamente construídos pelos cursos, nos últimos anos, o conteúdo do "provão" e os instrumentos de avaliação das condições de ensino, cujos avaliadores estão sendo treinados pelo INEP. O sistema introduzido em 1997 ainda não completou seu ciclo de amadurecimento, não podendo ser desprezadas a reflexão e a experiência acumuladas pela área de direito e a interlocução proveitosa que tem havido nos campos acadêmico, profissional e governamental". (RODRIGUES, 2003, p. 194-195)

O Colégio Brasileiro de Faculdades de Direito, no XXX Encontro Brasileiro de Faculdades de Direito, realizado em junho de 2002, em Campinas/SP, apresentou as seguintes conclusões:

(...)

Expressando a sensibilidade unânime dos debates ocorridos durante o Encontro, delibera-se por recomendar que o Exame de Ordem, o provão do MEC e os concursos de acesso às carreiras jurídicas sejam aperfeiçoados por seus responsáveis, para que não representem fator de degradação do Curso de Direito em mero cursinho preparatório, mas, pelo contrário, funcionem como estímulo à melhoria do ensino crítico, ético e humanista.

(...)" (RODRIGUES, 2003, p. 195-197)

Horácio Wanderlei RODRIGUES apresenta uma série de observações importantes acerca das manifestações das comunidades profissional e acadêmica, que serão apresentadas individualmente, somando-se a elas algumas reflexões:

(a) a possibilidade da formação diferenciada é um direito daqueles que ingressam no ensino superior; é também um direito das IES poderem oferecê-la – e esses direitos decorrem diretamente de norma constitucional. O que se deve buscar não é inexistência de uma formação diferenciada, mas sim a existência de um mínimo de formação homogênea em termos de conteúdos e habilidades – e essas realidades não se confundem: a negação do direito de uma formação diferenciada é inconstitucional e autoritária; já a busca de

um mínimo de formação homogênea é plenamente justificável e não possui nenhum entrave na legislação; (RODRIGUES, 2003, p. 197-198)

Ao observar o debate sobre a educação jurídica brasileira é possível perceber duas posições acerca da formação curricular dos cursos, uma que defende uma formação uniforme para o Brasil todo, com fundamento, dentre outros motivos, que os egressos dos cursos, e em particular os que atuarem nas profissões jurídicas tradicionais, poderão exercer as profissões sem limitação de matéria ou de espaço. A segunda posição salienta, dentre outros aspectos, as necessidades regionais e o aspecto individual do direito do estudante ao direcionamento dos estudos para as áreas de maior interesse. O Professor Horácio Wanderlei RODRIGUES posiciona o debate em seu aspecto de maior importância: o sistema de diretrizes e as disposições constitucionais defendem a possibilidade e o direito das IES em oferecerem uma formação curricular de acordo com suas particularidades regionais e institucionais e que é possível um meio termo entre as posições historicamente defendidas.

(b) a formação de um profissional em um período de três anos pode ser prejudicial, quando se pensa na idade de ingresso no ensino superior e na possibilidade de utilizar essa brecha para reduzir a carga horária do Curso. Por outro lado, em um curso de tempo integral, não haveria essa redução, e o problema da idade poderia vir a ser suprido através de outras medidas. O problema real não está no período mínimo de duração, mas sim na carga horária mínima a ser definida para o Curso; (RODRIGUES, 2003, p. 198)

A questão do tempo mínimo de duração dos cursos é um aspecto que já sofreu algumas modificações²⁹, sem grandes efeitos práticos na qualidade da educação jurídica.

De fato, como RODRIGUES descreve em suas observações, a questão da carga horária mínima poderia suprir a questão do tempo mínimo de duração do curso. Entretanto, ao se analisar a forma como grande parte das IES se apropria das mudanças normativas de Direito Educacional, percebe-se a utilização de qualquer “brecha” legal flexibilizante, como instrumento para a redução de cargas horárias gerais e de custos. Assim não seria surpresa se a possibilidade de realização de curso em período inferior a cinco anos, o que, de modo estrito já existe, levasse a desenhos curriculares com aulas durante apenas três anos e cargas horárias em horário de

²⁹ Ver artigo SANCHES, Samyra Haydêe Dal-Farra Napolini. A duração do Curso de Direito como parâmetro de qualidade na educação jurídica. **Anuário da ABEDI**, ano 1, p. 17-27. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.

contraturno escolar, mas com pouca ou nenhuma supervisão docente, apenas para completar, ou “formalizar” os mínimos de cargas horárias definidos em DCN.

Neste sentido, a garantia de formação em cinco anos, em projetos pedagógicos convencionais, ainda parece ser uma determinação normativa importante.

(c) o tema acervo bibliográfico mínimo, da forma constante na Portaria MEC nº 1.886/94, não é pertinente à definição de diretrizes curriculares; (RODRIGUES, 2003, p. 198)

O atual sistema de DCN, a partir dos dispositivos da LDB, levaram as questões estruturais, e nessas inserem-se a questão de acervo bibliográfico, para os instrumentos que norteiam os processos de avaliação que precede a autorização, o reconhecimento, ou a renovação do reconhecimento dos cursos. Isso, aliado ao processo de digitalização das obras bibliográficas torna anacrônico o debate acerca de número mínimo de obras jurídicas para a autorização de um curso.

(d) a exigência de monografia final, como forma única de TCC, fere os princípios da liberdade, do pluralismo e da flexibilidade, constantes em toda a legislação aplicável ao ensino superior brasileiro; (RODRIGUES, 2003, p. 198)

A Portaria 1.886/1994 é fruto de um momento histórico bastante diferente e o desenvolvimento de um trabalho jurídico monográfico e individual tinha, e de fato ainda tem, grande relevância para um profissional da área jurídica e contribui para o desenvolvimento de determinadas competências, entretanto a limitação do trabalho de curso a um único formato, não parecer ser razoável na medida em que diversas outras competências podem ser desenvolvidas por meio de outros formatos de trabalhos, o que inclui, por exemplo a resolução em grupo de um problema de uma organização social localizada na região da IES, a elaboração de um artigo científico, a criação de uma *startup* jurídica, dentre tantas outras possibilidades.

Assim, o formato do trabalho de curso, assim como outras questões relacionadas ao currículo devem estar em sintonia com o perfil do egresso, a missão e a visão do curso e da IES, o que exige algum grau de flexibilidade normativa pelas DCN.

(e) a proposta de definir as diretrizes curriculares e os padrões de qualidade do ensino do Direito através de Lei contém uma crença positivista fortíssima, além de que seria retroagir 175 anos na história, retornando ao sistema

imperial. Essa definição, através de Lei, seria discutível em nível da legalidade (há toda uma fixação de competências nessa matéria, que passa pela Constituição Federal, pela Lei nº 9.131/95, pela LDB e pelo Plano Nacional de Educação) e ainda engessaria os cursos de Direito em um momento da evolução humana em que as mudanças ocorrem em uma incrível velocidade”. (RODRIGUES, 2003, p. 198)

De tempo em tempo surgem no Congresso Nacional projetos de lei, indicações, requerimentos³⁰ sobre questões vinculadas à educação jurídica propriamente dita ou sobre questões próximas, como o Exame de Ordem. O sistema jurídico educacional atual possui, se não completamente, como visto no início desse capítulo, algum grau de organicidade, a partir da Constituição, mas principalmente a partir da LDB, da Lei do SINAES, da Lei de criação do CNE, entre outras, de modo que é plenamente possível defender melhorias na qualidade da educação jurídica a partir dos marcos legais atuais. É importante que se destaque de a garantia da qualidade, como já grifado anteriormente, é princípio constitucional e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira.

Além das manifestações por meio de ofícios e reuniões, a OAB, por meio de seu Conselho Federal interpôs Mandado de Segurança contra o Parecer 146/2002.³¹

³⁰ Exemplos: PL 4198/2020: Dispõe sobre a inclusão da Educação Ambiental Humanitária em Bem-estar Animal e dá outras providências. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2260427>>; INC 11/2019: Sugere ao Ministério da Educação a adoção de providências para inclusão da disciplina Direito do Consumidor nas grades curriculares das faculdades de direito do país. Disponível em

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2191009>>; INC 31/1991: Sugere ao Poder Executivo a inclusão obrigatória da disciplina direito previdenciário, nos cursos jurídicos. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=159997>>; INC 5489/2013: Sugere ao Ministro de Estado da Educação a inclusão obrigatória de disciplina voltada ao Direito Previdenciário em cursos de Direito oferecidos por instituições de ensino superior, como parte das diretrizes curriculares dos cursos de graduação. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=601018>>; INC 3426/2004: Sugere a inclusão, no curso de Direito, de Direitos Autorais como matéria obrigatória e a realização, pelo Ministério da Educação, de alerta a todas as Universidades e Faculdades perante ele cadastradas sobre a importância do respeito aos direitos autorais. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=260882>>; PL 832/2019: Extingue a exigência do Exame de Ordem previsto na Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, para inscrição de advogados na Ordem dos Advogados do Brasil. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192239>>; PL 2426/2007: Extingue a exigência do Exame de Ordem previsto na Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, para inscrição de advogados na Ordem dos Advogados do Brasil. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=376751>>

³¹ MANDADO DE SEGURANÇA. HOMOLOGAÇÃO DO PARECER N. 146/2002 DA CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PELO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. ESTABELECIMENTO DE NOVAS DIRETRIZES CURRICULARES PARA O CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO. POSSIBILIDADE DE REDUÇÃO DO CURRÍCULO PARA TRÊS ANOS E AMPLA AUTONOMIA ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO NA FIXAÇÃO DO CONTEÚDO CURRICULAR. AUSÊNCIA DE PRÉVIA MANIFESTAÇÃO DA OAB. IMPOSSIBILIDADE. RELEVÂNCIA CONSTITUCIONAL DA PROFISSÃO DE ADVOGADO E DEMAIS CARREIRAS JURÍDICAS. Cuida-se de mandado de

Entretanto, dois meses antes da decisão do Mandado de Segurança, o CNE aprovou o Parecer 67/3003, que se constituiu em novo “Referencial para as Diretrizes Curriculares Nacionais – DCN dos Cursos de Graduação”, que revogou expressamente o Parecer 146/2002.

Finalmente, em 29 de setembro de 2004 foi aprovada e homologada a Resolução CNE/CES nº 9, que aprovou as novas DCN para os cursos de graduação em Direito.

Desse modo, e conforme exposto na seção anterior, além da orientação normativa emanada da legislação, especialmente, da LDB, o CNE elaborou um conjunto de pareceres orientativos para a elaboração das DCN dos diversos cursos de graduação.

As diretrizes “de primeira geração” aprovadas já continham um importante elemento que as diferenciava do sistema anterior do currículo mínimo. Como já observado por Carlos André BIRNFELD, a antiga LDB ainda tratava como sinônimos

segurança impetrado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil contra ato da Senhora Ministra Interina da Educação, que homologou o Parecer n. 146/2002, da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, que aprova os Projetos de Resoluções que instituem novas Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de Direito, de forma a revogar o currículo mínimo do referido curso, cuja elaboração caberá às instituições de ensino superior, e possibilitar a redução de sua duração para três anos, entre outras modificações. Conquanto não haja previsão legal expressa no sentido de ser inafastável a manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em casos como tais, em que houve significativa alteração nas Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Direito, uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico pátrio leva à essa conclusão. Compete à OAB a aferição da capacidade para o exercício profissional da advocacia, atribuição que lhe é conferida pelo artigo 8º, inciso I, da Lei n. 8.906/94, aspecto que reforça, sobremaneira, seu interesse na preservação de qualidade mínima para o desempenho do mister, sem o perigo de péssimos profissionais, por deficiente formação acadêmica, colocarem em risco a defesa de direitos, seja na advocacia contenciosa seja na consultoria preventiva. Não se deve perder de vista, também, que a função do advogado, consoante a Constituição Federal (artigo 133), é indispensável à administração da justiça. A análise quanto ao programa, a qualidade e o currículo dos cursos de Direito deve ficar a cargo da OAB, entidade que, apesar de não ter poder de veto, tem participação fundamental no processo de melhoria do ensino jurídico no Brasil. Dessarte, a OAB deve opinar não apenas quando da criação ou extinção de cursos jurídicos, mas também quando ocorrerem alterações de suma importância nas diretrizes curriculares, como na hipótese em exame. Ao Estado não é lícito criar normas vagas que confirmam às instituições de ensino jurídico tamanha liberdade na definição do currículo do curso, em desrespeito à qualidade da educação exigida pela própria Constituição Federal. A abertura de faculdades de Direito como está sendo realizada no Brasil nos últimos anos, longe de democratizar o ensino, prejudica sua qualidade. Observa-se que, conforme cresce o número de vagas nos cursos de Direito, diminui a qualidade do ensino. A adoção do Parecer n. 146/2002 vem a colaborar para a expansão de novos cursos jurídicos deficientes no país. Diante desse quadro, jamais se poderia pensar em implementar sistema de redução da carga horária do curso de Direito e conferir ampla autonomia às instituições de ensino na fixação do currículo dos cursos jurídicos, mas sim em reforçar o controle sobre as instituições de ensino, sobretudo as privadas, - cujo interesse econômico no aumento do número de vagas supera, em muito, o interesse meramente educativo -, e, até mesmo, ampliar o número de anos para a conclusão do curso. Mandado de segurança concedido.

(STJ - MS: 8592 DF 2002/0107490-7, Relator: Ministro FRANCIULLI NETTO, Data de Julgamento: 14/05/2003, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJ 23.06.2003 p. 233)

as expressões cadeira, matéria e disciplina. As DCN, por força do Parecer CNE/CES n.º 583/2001, trazem em seu texto os “conteúdos curriculares” mínimos, que devem ser pensados e definidos em sintonia com o perfil do egresso e as competências que se espera desenvolver em determinado curso. (2019, p. 138)

É importante destacar que não se trata apenas de nova nomenclatura,

A opção por fixar conteúdos encontra-se rigorosamente afinada com o espírito libertário já referido, de forma a permitir que a instituição, em conformidade com o seu projeto pedagógico, sem perder de vista que deva efetivamente trabalhar esses conteúdos com seus alunos, possa organizá-los mais livremente, sem necessariamente enfeixá-los numa disciplina única ou homônima. (BIRNFELD, 2019, p. 138)

Em trabalho sobre cargas horárias e conteúdos curriculares dos cursos de Direito no Brasil, BIRNFELD destaca que, em regra, as DCN foram construídas a partir de amplos diálogos com a sociedade e as entidades profissionais, conduzidos pelo MEC e pelo CNE. (BIRNFELD, 2019, p. 138) Preocupa o fato de conselheiros atuais do CNE estarem buscando a limitação da participação das entidades profissionais nos futuros debates sobre as DCN.³²

DIAS; MAITO e LEMES, ao compararem os textos da Portaria MEC n.º 1.886/1994 e da Resolução CNE/CES n.º 9/2004, consideram ter havido uma evolução na concepção das diretrizes, “assim como uma necessária apropriação de conceitos desenvolvidos no campo da Pedagogia, em especial dos estudos sobre o currículo”. Para os autores as DCN tornam-se mais detalhadas e precisas, inclusive quanto a orientações sobre o conteúdo dos PPCs.

Lidas em conjunto com as normas que regulam o processo de regulação, supervisão e avaliação das IES e dos cursos superiores no sistema federal de ensino, elas sugerem que a intenção do Estado é estabelecer e garantir um piso mínimo de qualidade dos cursos de Direito consideravelmente mais exigente do que o estipulado na Portaria 1.886/1994, definido a partir de indicadores que têm se tornado mais qualitativos que quantitativos com a evolução do sistema de avaliação, fomentando a inovação e a adoção de melhores práticas pedagógicas e organizativas com a atribuição de conceitos maiores para os cursos que o façam. (DIAS; MAITO; LEMES, 2019, p. 106)

As DCN, embora mantenham a tradição interventiva do Estado na configuração do projeto de curso e do currículo, ao mesmo tempo buscam estimular a pluralidade

³² Vide seção anterior.

e a inovação. Entretanto, como se observa em diversos momentos do presente trabalho, além do peso de quase duzentos anos de rigidez curricular, e do fato de que docentes e gestores foram fruto desse sistema, ainda existem outros condicionantes que dificultam a experimentação e a inovação, o que será abordado à frente.

As DCN de 2004 estabeleceram que o curso de graduação em Direito deveria contemplar em seu Projeto Pedagógico e em sua “**Organização Curricular, conteúdos e atividades**” que atendam a três “eixos interligados”: Eixo de Formação Fundamental, Eixo de Formação Profissional e Eixo de Formação Prática, e em cada um dos eixos é exigido o estudo de “conteúdos essenciais”.

Dessa maneira não se exige a existência de uma disciplina (ou cadeira, ou matéria), mas que na Organização Curricular seja garantido o estudo de conteúdos essenciais, o que dá liberdade à IES para estruturar do ponto de vista metodológico ou *conteudístico* todo seu processo formativo.

O Eixo de Formação fundamental “tem por objetivo integrar o estudante no campo, estabelecendo as relações do Direito com outras áreas do saber”. Este eixo deve abranger “**dentre outros**, estudos que envolvam conteúdos essenciais sobre Antropologia, Ciência Política, Economia, Ética, Filosofia, História, Psicologia e Sociologia”. (BRASIL. MEC. CNE, 2004)

Assim, a organização curricular deveria conter, no mínimo, conteúdos essenciais de todas as áreas mencionadas acima.

O Eixo de Formação Profissional,

abrangendo, além do enfoque dogmático, o conhecimento e a aplicação, observadas as peculiaridades dos diversos ramos do Direito, de qualquer natureza, estudados sistematicamente e contextualizados segundo a evolução da Ciência do Direito e sua aplicação às mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais do Brasil e suas relações internacionais, **incluindo-se necessariamente, dentre outros** condizentes com o projeto pedagógico, conteúdos essenciais sobre Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Tributário, Direito Penal, Direito Civil, Direito Empresarial, Direito do Trabalho, Direito Internacional e Direito Processual; (BRASIL. MEC. CNE, 2004)

E, por fim, o Eixo de Formação Prática, “objetiva a integração entre a prática e os conteúdos teóricos desenvolvidos nos demais Eixos, especialmente nas atividades relacionadas com o Estágio Curricular Supervisionado, Trabalho de Curso e Atividades Complementares” (BRASIL. MEC. CNE, 2004)

Carlos André BIRNFELD destaca que intuitivamente entende-se que tanto o Estágio como o Trabalho de Curso revelam-se como componentes de natureza prática, mas que o mesmo não pode ser dito “de forma categórica, em relação as Atividades Complementares, as quais, embora possam de fato abarcar experiências práticas, podem também comportar experiências teóricas”. (BIRNFELD, 2019, p. 140) A anotação é procedente e foi adequada pelas DCN atuais.

Ao analisar as DCN de 2004, os cursos de graduação em Direito, naquele momento eram compostos dos seguintes componentes curriculares: a) disciplinas (ou qualquer de seus sinônimos); b) atividades complementares; c) estágio supervisionado; e d) trabalho de curso. Nessa organização curricular, obrigatoriamente deveriam ser estudados conteúdos essenciais de todas as áreas de conhecimento mencionadas: Antropologia, Ciência Política, Economia, Ética, Filosofia, História, Psicologia, Sociologia, Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Tributário, Direito Penal, Direito Civil, Direito Empresarial, Direito do Trabalho, Direito Internacional e Direito Processual.

Como relata BIRNFELD, o CNE constituiu uma comissão³³ para revisar as DCN de 2004, que realizou em 2015 e 2016 uma série de reuniões com pesquisadores, professores e representantes de diversas entidades, dentre elas ABEDi, OAB, CONPEDI, CAPES, INEP, SERES. (2019, p. 145)

De 2015 a 2018 foram gestadas as novas DCN para os cursos de Direito, finalmente aprovadas pela Resolução CNE/CES n.º 5, de 17 de dezembro de 2018. Em artigo das Professoras Stephane Hilda Barbosa LIMA e Adriana Ancona de FARIA³⁴, são apresentadas as premissas que nortearam a última reforma e que corresponderão ao regramento dos cursos jurídicos nos próximos anos:

³³ A Portaria CNE/CES nº 1/2015 instituiu a Comissão com a seguinte composição: Conselheiros Erasto Fortes Mendonça (Presidente), Luiz Roberto Liza Curi e José Eustáquio Romão (Relatores), Gilberto Gonçalves Garcia, Paulo Monteiro Vieira Braga Barone e Arthur Roquete de Macedo (membros). A comissão foi recomposta pela Portaria CNE/CES nº 13/2016, passando, a partir da reunião de novembro, a ter a seguinte composição: Conselheiros: Luiz Roberto Liza Curi (Presidente), Antonio de Araujo Freitas Júnior e Gilberto Gonçalves Garcia (Relatores), Antonio Carbonari Netto, Arthur Roquete de Macedo e José Loureiro Lopes (membros).

A Comissão foi novamente modificada pela Portaria CNE/CES 6/2017: Conselheiros Luiz Roberto Liza Curi (Presidente), Antônio de Araújo Freitas Júnior (Relator), Gilberto Gonçalves Garcia e José Loureiro Lopes (membros).

³⁴ A Professora Adriana Ancona de Faria assessorou a relatoria responsável pela elaboração das Diretrizes Curriculares Resolução CNE/CES 5/2018. (FARIA; LIMA, 2019, p. 8)

A reforma, ao final, deu-se a partir de três premissas norteadoras: a) O reconhecimento de que o Brasil é um país amplo, com uma extrema diversidade, mas que necessita manter **padrões mínimos de qualidade** na formação de seus profissionais; b) A necessidade de garantir **autonomia** para que os cursos fixem seus próprios parâmetros específicos; c) Por fim, a premissa de que é necessário conferir espaço para que os cursos possam **innovar** em sua formação, com o objetivo de atender às céleres **mudanças sociais** típicas da sociedade hodierna. (FARIA; LIMA, 2019, p. 8, grifo nosso)

Para as autoras, as novas DCN aprofundam as mudanças já apresentadas no Resolução CNE/CES n.º 9/2004, por estas revogadas. As adaptações teriam, “antes, a função de tornar explícito o que antes já era possível ser feito, (...)” (FARIA; LIMA, 2019, p. 10)

De fato, desde 1962, foi aberta a porta para a inovação curricular dos cursos jurídicos brasileiros, de modo que, conforme alguns dos autores citados³⁵, atualmente o CNE força normativamente o processo de inovação e de flexibilização curricular.

A presente obra investiga alguns dos fatores, aparentemente condicionantes da homogeneidade curricular no Brasil e levanta determinadas hipóteses, sem entretanto, deixar de reconhecer a existência de outros fatores e outras hipóteses, dentre as quais pode se incluir o desconhecimento de amplos setores da cultura e da atividade jurídica brasileira, dos mais mezinhos conceitos de Direito Educacional, a começar pela diferença entre “conteúdos essenciais” e “disciplinas obrigatórias”, o que pode ser demonstrado por meio de uma rápida pesquisa em sites de busca na internet.³⁶

Adriana Ancona de FARIA e Stephane Hilda Barbosa LIMA, entendem que as diretrizes, ao contrário dos currículos mínimos e fixos, conferem ampla

³⁵ Cf. (FARIA; LIMA, 2019); (DIAS; MAITO; LEMES, 2019).

³⁶ EXEMPLO 1 - “A novidade é que o Direito passa agora a ter três novas disciplinas: direito previdenciário, mediação, conciliação e arbitragem. O documento também traz a possibilidade de as instituições de ensino superior inserirem matérias de direito eleitoral, direito digital, direito ambiental, direito desportivo, direito da criança e adolescente, direito agrário e direito portuário”. (REVISTA ENSINO SUPERIOR, 2018)
Neste parágrafo da Revista Ensino Superior tem-se dois exemplos comuns dos equívocos de entendimentos das DCN. Primeiro, não existem disciplinas obrigatórias e, segundo a possibilidade de inclusão de disciplinas existe desde 1962.

EXEMPLO 2 - “O ministro da Educação, Milton Ribeiro, aprovou nesta quarta-feira (14/4) uma resolução que altera as diretrizes curriculares nacionais da graduação em Direito. Agora os cursos passam a ter que ofertar disciplinas de Direito Financeiro e Direito Digital”. (ANGELO, 2021)

Nesta publicação do site Consultor Jurídico, de abril de 2021, a chamada da reportagem diz que “Grade de Direito terá que conter disciplinas de Direito Financeiro e Digital”. O termo “grade” se encontra em desuso na pedagogia há muito tempo em função do seu aspecto que aprisiona os conteúdos e atividades da aprendizagem. E na sequência a matéria descreve a mudança realizada por meio de Resolução do CNE, homologada pelo Ministro da Educação de ampliação de “conteúdos essenciais”, mais uma vez como se fosse a inclusão de novas “disciplinas obrigatórias”.

discricionariedade para que as IES adequassem sem PPCs às peculiaridades institucionais, políticas, geográficas e sociais, mas que não se observou uma diversificação de formações condizente às necessidades do contexto brasileiro, mantendo-se cursos de características padronizadas. (2019, p. 11)

Assim, a fim de aprofundar o caráter diverso de cada instituição, acrescentou-se a necessidade de o projeto pedagógico demonstrar a missão, a visão e os valores pretendidos dentro de seu planejamento estratégico. (Art. 2º, §1º, I da resolução analisada).

O que antes restava apenas subentendido, torna-se expresse e requisito imprescindível ao projeto pedagógico, a fim de que cada curso repense o motivo da sua existência, explicitando o tipo de perfil de formando que entregará à sua sociedade”. (FARIA; LIMA, 2019, p. 11)

O art. 2º, §1º, I³⁷ é da maior importância para o futuro da educação jurídica brasileira se for efetivado conforme prescreve as atuais DCN. Como mecanismo para impulsionar a definição da identidade de cada curso e, com isso possibilitar a identificação das diferenças, o dispositivo exige, como elementos estruturais obrigatórios do PPC, “a concepção do seu planejamento estratégico, especificando a missão, a visão e os valores pretendidos pelo curso”.

Aos cursos não será mais permitida a apresentação genérica e insossa, com a mera repetição de um “currículo mínimo” em sua matriz curricular. Caberá às coordenações de cursos e aos Núcleos Docentes Estruturantes, a realização de um planejamento estratégico, que tem como objetivo a formação de um tipo específico de egressos, e que deverá estar em sintonia com a missão, a visão e os valores do “curso”, o que não se confunde pura e simplesmente com a visão, missão e valores da IES, embora deva ter com essas uma relação de coerência.

Desse modo, a matriz curricular que comporte os conteúdos essenciais definidos pelas DCN, deve ser elaborada com base naquilo que a identidade institucional do curso definiu a partir de seu planejamento estratégico, permitindo a tão sonhada pluralidade formativa.

As autoras reforçam o entendimento de que a qualidade formativa em um país continental como o Brasil necessita de diversidade formativa, em função da pluralidade da realidade existente, de modo que a “variedade de projetos pedagógicos

³⁷ Art. 2º No Projeto Pedagógico do Curso (PPC) deverão constar: (...) § 1º O PPC, abrangerá, sem prejuízo de outros, os seguintes elementos estruturais: I - concepção do seu **planejamento estratégico**, especificando a **missão**, a **visão** e os **valores** pretendidos pelo curso;

não é só permitida, como estimulada pelas novas Diretrizes Curriculares”. (FARIA; LIMA, 2019, p. 11)

Essa diversidade precisa ser compreendida e reconhecida nos processos de avaliação a encargo do MEC e do INEP para que seja possível que as diretrizes sejam vetores de superação de uma tradição jurídica conservadora, que se não modificada não terá condições de responder aos desafios e necessidades da sociedade contemporânea. (FARIA; LIMA, 2019, p. 11-12)

As novas DCN, no art. 9º, inovam significativamente ao reconhecer atividades discentes realizadas no âmbito de uma disciplina, mas que não se realizam necessariamente no ambiente da sala de aula ou com a metodologia clássica da exposição docente.

Art. 9º De acordo com as concepções e objetivos gerais do curso, nos termos do PPC, contextualizados com relação às suas inserções no âmbito geográfico e social, as IES poderão definir conteúdos e atividades didático-formativas que constituem componentes curriculares que possibilitam o desenvolvimento de conteúdos, competências e habilidades necessárias à formação jurídica, e podem ser desenvolvidas por meio de estratégias e práticas pedagógicas diversificadas, inclusive extraclasse e sob a responsabilidade de determinado docente, com planejamento prévio definido em plano de ensino, nos termos do parágrafo único do artigo 3º.

O problema da inovação, que tem como objetivo reconhecer a possibilidade de que atividades que permitam maior participação e autonomia por parte dos estudantes e que sejam úteis a uma série de competências fundamentais para o desenvolvimento das atividades jurídicas na atualidade, é a cultura de parte significativa da gestão educacional brasileira que se utiliza de qualquer norma flexibilizante para a redução de cargas horárias docentes e a maximização dos lucros.

Essa preocupação foi apresentada em diversos debates que antecederam a aprovação da Resolução que instituiu as novas DCN e mereceu atenção de Adriana Ancona de FARIA e Stephane Hilda Barbosa LIMA:

Por outro lado, é fundamental que a possibilidade de designação de carga curricular extraclasse, dentro de determinada unidade formativa, não seja um subterfúgio para descomprometer a Instituição de Ensino na compreensão de que referida carga compõe o trabalho docente no desenvolvimento do curso (disciplinas, projetos ou demais práticas formativas), pois precisa ser planejado, desenvolvido e acompanhado com sua supervisão direta, ainda que em espaços e dinâmicas marcados por uma nova prática pedagógica. (2019, p. 12)

Já é possível detectar instituições utilizando o dispositivo para reduzir o número de dias de aulas semanais e, por meio do argumento de maior “protagonismo discente”, realizando a inclusão de “componentes curriculares”, nomeados de “projetos”, “oficinas” e outros termos genéricos, em que os estudantes ficam incumbidos de tarefas, sem a devida supervisão ou orientação, por falta de atribuição de carga horária docente para tal mister. Em muitos casos a pretensa supervisão fica a encargo de coordenadores de cursos, que formalmente respondem, por vezes por todos os estudantes do curso específico.

Essa situação merece atenção por parte das Comissões de Avaliação do INEP/MEC, mas é de difícil verificação, uma vez que nos PPCs, a construção teórica das atividades fica muito longe da realidade prática a que são submetidos, principalmente os estudantes de cursos mais econômicos e de massas. A autonomia e a flexibilidade incentivada pelas DCN necessitam de maior atenção nos processos de avaliação do ensino superior brasileiro para não se tornarem meros mecanismos para a redução de horas de aulas ou atividades docentes.

Essa percepção de que as atuais DCN foram elaboradas num contexto que depende de processos avaliatórios condizentes com as novidades e flexibilizações propostas é reconhecida expressamente por Adriana Ancona de FARIA e Stephane Hilda Barbosa LIMA:

Frente a todos esses desafios, reforça-se a preocupação sobre como os cursos são avaliados e como isso impacta em suas decisões estratégicas.

Espera-se que o processo de avaliação leve em consideração como um ponto positivo os projetos de inovação das IES que visem atender melhor às novas diretrizes, como a inserção dos conteúdos estruturantes trabalhados em uma mesma disciplina, ao invés de cada um constituir um corpo de disciplina autônoma, por exemplo, ou a possibilidade de uma disciplina toda baseada na elaboração de projetos. Tais práticas são incentivadas pela nova regulação, seguindo a tendência do que já acontece com sucesso a em outras universidades há um bom tempo no mundo e no Brasil, com resultados espetaculares na área de negócios, especialmente.

Ademais, é preciso que os instrumentos avaliativos sejam adaptados e os avaliadores do MEC sejam capacitados na persecução de uma formação que atenda aos paradigmas propostos para este novo profissional que se deseja formar, atualizando a sua forma de aferir a qualidade do curso e respeitando os objetivos formativos já aprovados no Projeto Pedagógico do Curso, ou seja, respeitando a diversidade nacional existente. **Se não houver articulação do processo avaliativo com as novas diretrizes, pouco será efetivado, uma vez que o reconhecimento público pelo órgão fiscalizador molda em parte as escolhas de formação que os cursos realizam.**

Por enquanto, o que se pode exigir é um esforço institucional de implementação da inovação e reforço ao projeto pedagógico de cada curso, com capacitação docente e preparo dos discentes e de toda a comunidade da IES para que possam aceitar bem a nova proposta que tem o objetivo de

conduzir a formação jurídica no Brasil a um patamar de maior excelência". (FARIA; LIMA, 2019, p. 17-18)

Durante o período que antecede a aprovação das novas DCN, o item normativo objeto de maior polêmica e discussão foi o art. 5º, que versa sobre os conteúdos essenciais na formação dos graduandos de Direito. As autoras relatam a articulação de setores profissionais pela inserção de diversos novos conteúdos, além dos já existentes nas DCN anteriores. Ao final, foram adicionados apenas temas de teoria do direito, direito previdenciário e formas consensuais de resolução de conflito. É de grande importância o esclarecimento acerca de dois pontos:

"1) isso não significa de modo algum que devam obrigatoriamente serem criadas disciplinas autônomas para tratar de tais temas" (FARIA; LIMA, 2019, p. 12-13, grifo nosso)

O destaque das autoras é de grande importância, uma vez que a incompreensão sobre a lógica das DCN, de apresentar conteúdos essenciais e não disciplinas obrigatórias, é um dos motivos responsáveis pela dificuldade de efetivação de PPCs com inovações curriculares no Brasil.

"2) isso não significa que o curso não possa eleger outros conteúdos necessários à complementação da formação jurídico-profissional". (FARIA; LIMA, 2019, p. 12-13, grifo nosso)

A incompreensão relativa ao segundo destaque talvez tenha tido, historicamente, uma função ainda mais limitadora, desde os tempos dos currículos mínimos. A exigência de que conteúdos essenciais sejam estudados e trabalhados, e mesmo na época dos currículos mínimos, a exigência de um núcleo mínimo de disciplinas, não impedia e não impede que outros conteúdos sejam adicionados aos currículos plenos para atender às mais variadas demandas como o perfil do egresso pretendido, o perfil do corpo docente, a identidade institucional, as necessidades regionais, e especialização básica pretendida, dentre outros.

As autoras expressamente esclarecem sobre a possibilidade de criação de disciplinas interdisciplinares que abordem conteúdos essenciais diversos à formação do profissional da área do Direito, de maneira que não há qualquer previsão de que os conteúdos essenciais referenciados nas DCN sejam coincidentes com os desenhos curriculares definidos nas matrizes curriculares de cada PPC.

Ainda sobre a égide do currículo de 1972, Joaquim FALCÃO, reforçava a possibilidade legal das faculdades inserirem disciplinas para complementar o currículo, o que geralmente não era feito e tornava pleno, o currículo mínimo.

O currículo mínimo se não é o currículo máximo, corresponde a pelo menos 90% do currículo de quase todas as 130 faculdades. O currículo de uma faculdade no Amazonas é extremamente semelhante ao de uma de São Paulo ou de Caruaru no interior de Pernambuco. Praticamente inexistem diferenciações regionais, ideológicas ou profissionais. O ensino é uniformizado. As razões desta uniformização não estão apenas na legislação centralizada do governo federal. Estão sobretudo em dois outros fatores:

- a) Na existência de uma demanda não-profissional (os bacharéis) resultante das funções residual e histórico-cultural das faculdades.
- b) Na medida em que 66,9% das faculdades são do setor privado, o currículo mínimo, por ser o de menor custo, viabiliza os maiores lucros". (FALCÃO, 1984, p. 140)

O fato das DCN atuais apresentarem, ao lado dos conteúdos essenciais, as competências básicas necessárias para o exercício profissional do Direito

reforçam o entendimento de que a eleição dos conteúdos estruturantes obrigatórios para uma formação jurídica de qualidade indica a necessidade de eleição dos conteúdos importantes para determinada área temática, sem a pretensão de uma abordagem enciclopédica e pretensamente exaustiva do conteúdo". (FARIA; LIMA, 2019, p. 12-13)

Outra característica das atuais DCN foi a previsão em seu texto de temas já previstos em DCN específicas, de modo a reforçar a importância de tais temas e o modo transversal de seu tratamento.³⁸ (FARIA; LIMA, 2019, p. 13)

A Resolução CNE/CES n.º 9/2004, ao dividir os conteúdos essenciais, o fazia pela ideia de eixos: Eixo de Formação Fundamental, Eixo de Formação Profissional e Eixo de Formação Prática. A Resolução CNE/CES n.º 5/2018 visa desconstruir com a ideia de eixo em função do entendimento de que as IES teriam recepcionado tal modelo como "etapas formativas quase sucessivas", ainda que esse entendimento não estivesse contido na norma anterior. As DCN atuais recepcionam a ideia de "perspectivas formativas", "para que fique clara a possibilidade, senão expectativa, de um desenho curricular que se permita encarar o desenvolvimento dessas perspectivas

³⁸ § 4º O PPC deve prever ainda as formas de tratamento transversal dos conteúdos exigidos em diretrizes nacionais específicas, tais como as políticas de educação ambiental, de educação em direitos humanos, de educação para a terceira idade, de educação em políticas de gênero, de educação das relações étnico-raciais e histórias e culturas afro-brasileira, africana e indígena, entre outras.

de forma devidamente integrada dentro de uma mesma unidade formativa”. (FARIA; LIMA, 2019, p. 14)

Art. 5º. O curso de graduação em Direito, priorizando a interdisciplinaridade e a articulação de saberes, deverá incluir no PPC, conteúdos e atividades que atendam às seguintes perspectivas formativas:

I - Formação geral, que tem por objetivo oferecer ao graduando os elementos fundamentais do Direito, em diálogo com as demais expressões do conhecimento filosófico e humanístico, das ciências sociais e das novas tecnologias da informação, abrangendo estudos que, em atenção ao PPC, envolvam saberes de outras áreas formativas, **tais como**: Antropologia, Ciência Política, Economia, Ética, Filosofia, História, Psicologia e Sociologia;

II - Formação técnico-jurídica, que abrange, além do enfoque dogmático, o conhecimento e a aplicação, observadas as peculiaridades dos diversos ramos do Direito, de qualquer natureza, estudados sistematicamente e contextualizados segundo a sua evolução e aplicação às mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais do Brasil e suas relações internacionais, incluindo-se, necessariamente, dentre outros condizentes com o PPC, conteúdos essenciais referentes às áreas de Teoria do Direito, Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Tributário, Direito Penal, Direito Civil, Direito Empresarial, Direito do Trabalho, Direito Internacional, Direito Processual; Direito Previdenciário, Formas Consensuais de Solução de Conflitos; e

III - Formação prático-profissional, que objetiva a integração entre a prática e os conteúdos teóricos desenvolvidos nas demais perspectivas formativas, especialmente nas atividades relacionadas com a prática jurídica e o TC. (BRASIL, 2018, grifo nosso)

As DCN estabelecem que a formação geral tem como objetivo oferecer ao graduando “os elementos fundamentais do Direito, em diálogo com as demais expressões do conhecimento filosófico e humanístico, das ciências sociais e das novas tecnologias da informação. E para isso, o curso deve, em atenção ao PPC, abranger estudos que envolvam saberes “de outras áreas formativas, **tais como**: Antropologia, Ciência Política, Economia, Ética, Filosofia, História, Psicologia e Sociologia”. (BRASIL, 2018, grifo nosso)

O dispositivo similar das DCN anteriores tinha redação diversa:

I - Eixo de Formação Fundamental, tem por objetivo integrar o estudante no campo, estabelecendo as relações do Direito com outras áreas do saber, **abrangendo dentre outros**, estudos que envolvam conteúdos essenciais sobre Antropologia, Ciência Política, Economia, Ética, Filosofia, História, Psicologia e Sociologia. (BRASIL, 2004, grifo nosso)

Ou seja, durante a vigência da norma anterior, o rol de disciplinas do “eixo de formação fundamental”, atualmente compreendido como “perspectiva formativa de

formação geral”, era taxativo, embora permitisse a inclusão de conteúdos de outras áreas do saber. A norma atual trouxe uma nova forma de indicar os conteúdos “humanizantes”, descrevendo uma relação exemplificativa.

A prática corrente sob a égide na norma anterior era o estudo de conteúdos das áreas de saber de formação geral definidas como obrigatórios, de modo individual ou reunidas em uma disciplina, apresentados de forma propedêutica. Em alguns casos o estudo da área se dava por meio de uma apresentação geral e, em outros casos, tendo o Direito como objeto, como por exemplo: Sociologia Geral e Sociologia Jurídica.

Em função da limitação de tempo e da longa descrição de conteúdos essenciais de formação geral, dificilmente era possível o aprofundamento nessas áreas do saber. A atual norma permite, ao invés de uma apresentação enciclopédica e superficial de diversas áreas, que o PPC faça a opção por uma ou mais áreas e destine mais tempo para o estudo do(s) conteúdo(s) e o desenvolvimento de competências a elas conexas, seja no formato clássico de divisão de disciplinas por conteúdos estanques, seja por meio de disciplinas interdisciplinares.

O “Eixo de Formação Profissional”, das DCN de 2004 foram modificadas para a “Perspectiva Formativa Técnico-Jurídica”, que deve abranger: a) o enfoque dogmático, b) o conhecimento, e c) a aplicação, dos diversos ramos do Direito, que devem ser estudados sistematicamente e contextualizados segundo sua evolução e aplicação às mudanças: a) sociais, b) econômicas, c) políticas e d) culturais do Brasil e suas relações internacionais.

Os conteúdos compreendidos como essenciais, na data de publicação das novas DCN, foram as áreas de Teoria do Direito, Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Tributário, Direito Penal, Direito Civil, Direito Empresarial, Direito do Trabalho, Direito Internacional, Direito Processual; Direito Previdenciário, Formas Consensuais de Solução de Conflitos.

Como já mencionado, o dispositivo das DCN que causou maior discussão e polêmica foi o que define os conteúdos essenciais profissionalizantes, fato que reforça duas constantes no debate sobre educação jurídica no Brasil. A primeira é a crença, ainda presente, de que as reformas na formação jurídica podem ser resolvidas apenas, ou principalmente, por meio de ajustes curriculares. A segunda constante é o

lobby de profissionais de áreas jurídicas para tornar obrigatória nos currículos jurídicos a inclusão de sua disciplina de interesse.

Essas duas constantes estão vinculadas a uma compreensão de formação conteudista, e, nos termos freireanos, bancária, que possui inúmeras limitações, e, no campo do Direito, um anacronismo tremendo, que pode ser exemplificado pelas observações de Daniel Torres de CERQUEIRA:

Um outro problema dessa opção conteudista é que o próprio fenômeno jurídico é fluido, se alterando com o passar do tempo e das necessidades sociais. Assim, novas “camadas” de direito vão se acumulando, aumentando a quantidade de informações a serem despejadas nos alunos. Assim, há vinte anos, o ensino do Direito Penal se restringia quase que exclusivamente ao conteúdo do Código Penal. Desde então, várias legislações extravagantes importantes foram criadas (Crimes Ambientais, contra o Consumidor, Colarinho Branco, Delação Premiada) e tais conteúdos incluídos nos currículos. Mas, sem incremento de carga horária nem revisão do que já era ensinado. Apenas mais conteúdos foram acrescentados, sem nenhuma filtragem. Ou seja, hoje se ensina mais conteúdos no mesmo tempo, o que obviamente, amplia ainda mais a superficialidade do trabalho feito. (CERQUEIRA, 2019, p. 162)

Roberto LYRA FILHO, em sua obra demonstrou com a imagem de que a lei é mero “acidente no processo jurídico” (LYRA FILHO, 1993, p. 32), identificava no conflito entre as forças sociais a verdadeira origem do Direito, e que a cristalização em lei do resultado temporário dessas forças, em nada as impede de seguir suas pressões em busca dos objetivos pretendidos.

No caso das DCN dos cursos de graduação em Direito, por conta da pandemia de COVID-19, a obrigatoriedade de sua implantação foi prorrogada por dois anos, por meio da homologação do Parecer CES/CNE n.º 498/2020, de 06 de agosto de 2020. Assim sua implantação será obrigatória até 19 de dezembro de 2022.

Mesmo que a implantação ainda não seja obrigatória, as atuais DCN já tiveram seu texto alterado por Resolução da CES/CNE para a inclusão de novos conteúdos essenciais “técnico-jurídicos”. A Resolução n.º 2, de 19 de abril de 2021 alterou o art. 5º, em seus incisos II e III:

II - Formação técnico-jurídica, que abrange, além do enfoque dogmático, o conhecimento e a aplicação, observadas as peculiaridades dos diversos ramos do Direito, de qualquer natureza, estudados sistematicamente e contextualizados segundo a sua evolução e aplicação às mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais do Brasil e suas relações internacionais, incluindo-se, necessariamente, dentre outros condizentes com o PPC, conteúdos essenciais referentes às áreas de Teoria do Direito, Direito

Constitucional, Direito Administrativo, Direito Tributário, Direito Penal, Direito Civil, Direito Empresarial, Direito do Trabalho, Direito Internacional, Direito Processual; Direito Previdenciário, **Direito Financeiro, Direito Digital** e Formas Consensuais de Solução de Conflitos; e

III - Formação prático-profissional, que objetiva a integração entre a prática e os conteúdos teóricos desenvolvidos nas demais perspectivas formativas, especialmente nas atividades relacionadas com a prática jurídica e o TC, **além de abranger estudos referentes ao letramento digital, práticas remotas mediadas por tecnologias de informação e comunicação.**

O problema da ampliação sistemática de conteúdos essenciais, como apontado por Daniel Torres de CERQUEIRA, é de que o Direito é dinâmico e a produção normativa é constante, o que exige a superação da formação jurídica pautada no estudo de conteúdos, e sua substituição por uma formação básica consistente acompanhada de competências que permitam a necessária atualização quanto às inovações legislativas.

A leitura das atuais diretrizes permite a identificação dessa preocupação na apresentação das competências mínimas “cognitivas, instrumentais e interpessoais” que possibilite a formação profissional. Convém destacar que um dos trabalhos mais urgentes da atualidade na formação jurídica, é equiparar a preocupação tradicionalmente dada à definição de conteúdo com as estratégias metodológicas para o desenvolvimento das competências.

Art. 4º O curso de graduação em Direito deverá possibilitar a formação profissional que revele, pelo menos, as competências cognitivas, instrumentais e interpessoais, que capacitem o graduando a:

I - interpretar e aplicar as normas (princípios e regras) do sistema jurídico nacional, observando a experiência estrangeira e comparada, quando couber, articulando o conhecimento teórico com a resolução de problemas;

II - demonstrar competência na leitura, compreensão e elaboração de textos, atos e documentos jurídicos, de caráter negocial, processual ou normativo, bem como a devida utilização das normas técnico-jurídicas;

III - demonstrar capacidade para comunicar-se com precisão;

IV - dominar instrumentos da metodologia jurídica, sendo capaz de compreender e aplicar conceitos, estruturas e racionalidades fundamentais ao exercício do Direito;

V - adquirir capacidade para desenvolver técnicas de raciocínio e de argumentação jurídicos com objetivo de propor soluções e decidir questões no âmbito do Direito;

VI - desenvolver a cultura do diálogo e o uso de meios consensuais de solução de conflitos;

VII - compreender a hermenêutica e os métodos interpretativos, com a necessária capacidade de pesquisa e de utilização da legislação, da jurisprudência, da doutrina e de outras fontes do Direito;

VIII - atuar em diferentes instâncias extrajudiciais, administrativas ou judiciais, com a devida utilização de processos, atos e procedimentos;

IX - utilizar corretamente a terminologia e as categorias jurídicas;

X - aceitar a diversidade e o pluralismo cultural;

XI - compreender o impacto das novas tecnologias na área jurídica;

- XII - possuir o domínio de tecnologias e métodos para permanente compreensão e aplicação do Direito;
- XIII - desenvolver a capacidade de trabalhar em grupos formados por profissionais do Direito ou de caráter interdisciplinar; e
- XIV - apreender conceitos deontológico-profissionais e desenvolver perspectivas transversais sobre direitos humanos

O desenvolvimento das competências essenciais ao profissional da área jurídica obrigará que sejam incorporados aos conteúdos essenciais obrigatórios, outros que contribuam para a formação com o perfil desejado por cada instituição. O Professor Horácio Wanderlei RODRIGUES elaborou um quadro que, a partir de “componentes curriculares obrigatórios” (competências e valores constantes das DCN), apresenta a sugestão de alguns conteúdos complementares que podem ser trabalhados, de acordo com a metodologia adotada pelo curso, em suas unidades curriculares, de modo independente ou interdisciplinar.

CONTEÚDOS COMPLEMENTARES SUGERIDOS (necessários ao adequado cumprimento de componentes curriculares específicos)	
COMPONENTE CURRICULAR OBRIGATÓRIO	CONTEÚDO SUGERIDO
Formação geral Resolução CNE/CES nº 5/2018 (art. 2º, II, art. 3º, art. 5º, I)	Relações Interdisciplinares do Direito
Aprendizagem autônoma e dinâmica, metodologias jurídicas e trabalho de curso Resolução CNE/CES nº 5/2018 (art. 30, art. 4º, IV, XII, art. 11)	Metodologias da Pesquisa em Direito
Competências de ler, compreender, analisar, interpretar, argumentar, comunicar e aplicar Resolução CNE/CES nº 5/2018 (art. 3º, art. 4º, I, II, III, IV, V, VII, IX, XII)	Hermenêutica e Argumentação Jurídicas
Novas tecnologias da informação Resolução CNE/CES nº 5/2018 (art. 4º, IX, art. 5º, I)	Direito e Novas Tecnologias
Competências de elaborar textos, de utilizar terminologias e de comunicar-se Resolução CNE/CES nº 5/2018 (art. 3º, art. 4º, II, III, IV, IX)	Redação de Atos e Documentos Jurídicos
Formação geral, cultura do diálogo, Resolução CNE/CES nº 5/2018 (art. 3º, art. 4º, VI, X, XIV)	Ética Profissional

Fonte: (RODRIGUES, 2019b, p. 273-274)

As diretrizes atuais também trazem em dois dispositivos, do art. 2º (8 incisos do *caput*, e 12 incisos do §1º)³⁹ uma relação de elementos obrigatórios para a elaboração dos PPCs, que somados a outras exigências legais, de DCN gerais e da própria Constituição, para os cursos de graduação, formam o rol de exigências normativas dos projetos pedagógicos dos cursos de Direito. Horácio Wanderlei RODRIGUES, apresenta um quadro dos elementos obrigatórios e as correspondentes normas legais:

ELEMENTOS DO PROJETO PEDAGÓGICO DO CURSO OUTRAS NORMAS VIGENTES	
ELEMENTO	NORMA LEGAL
Desenvolvimento integral da pessoa humana e seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho	Constituição Federal, art. 205
Extensão	Constituição Federal, art. 207, Lei nº 9.394/1996 (LDB), art. 43, VII, Resolução CNE/CES nº 7/2018

³⁹ Art. 2º No Projeto Pedagógico do Curso (PPC) deverão constar:

I - o perfil do graduando; II - as competências, habilidades e os conteúdos curriculares básicos, exigíveis para uma adequada formação teórica, profissional e prática; III - a prática jurídica; IV - as atividades complementares; V - o sistema de avaliação; VI - o Trabalho de Curso (TC); VII - o regime acadêmico de oferta; e VIII - a duração do curso.

§ 1º O PPC, abrangerá, sem prejuízo de outros, os seguintes elementos estruturais:

I - concepção do seu planejamento estratégico, especificando a missão, a visão e os valores pretendidos pelo curso; II - concepção e objetivos gerais do curso, contextualizados com relação às suas inserções institucional, política, geográfica e social; III - condições objetivas de oferta e a vocação do curso; IV - cargas horárias das atividades didático-formativas e da integralização do curso; V - formas de realização de interdisciplinaridade, de mobilidade nacional e internacional, de incentivo à inovação e de outras estratégias de internacionalização, quando pertinente; VI - modos de integração entre teoria e prática, especificando as metodologias ativas utilizadas; VII - formas de avaliação do ensino e da aprendizagem; VIII - modos de integração entre graduação e pós-graduação, quando houver; IX - incentivo, de modo discriminado, à pesquisa e à extensão, como fator necessário ao prolongamento da atividade de ensino e como instrumento para a iniciação científica; X - concepção e composição das atividades de prática jurídica, suas diferentes formas e condições de realização, bem como a forma de implantação e a estrutura do Núcleo de Práticas Jurídicas (NPJ); XI - concepção e composição das atividades complementares; e, II - inclusão obrigatória do TC.

§ 2º Com base no princípio da educação continuada, as IES poderão incluir no PPC a perspectiva da articulação do ensino continuado entre a graduação e a pós-graduação.

§ 3º As atividades de ensino dos cursos de Direito devem estar articuladas às atividades de extensão e de iniciação à pesquisa.

§ 4º O PPC deve prever ainda as formas de tratamento transversal dos conteúdos exigidos em diretrizes nacionais específicas, tais como as políticas de educação ambiental, de educação em direitos humanos, de educação para a terceira idade, de educação em políticas de gênero, de educação das relações étnico-raciais e histórias e culturas afro-brasileira, africana e indígena, entre outras.

Educação ambiental	Constituição Federal, art. 225, § 1º, VI Lei nº 9.795/1999 Decreto nº 4.281/2002 Resolução CNE/CP nº 2/2012
Educação para a terceira idade	Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), art. 22
Educação das relações étnico-raciais	Lei nº 11.340/2006, art. 8º, IX, e Resolução CNE/CP nº 1/2004
Educação em direitos humanos	Lei nº 11.340/2006, art. 8º, IX, e Resolução CNE/CP nº 1/2012
Educação em equidade de gênero	Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), art. 8º, IX
Disciplina optativa de Libras	Decreto nº 5.626/2005, art. 3º, § 2º
Disciplinas na modalidade à distância	Portaria MEC nº 1.428/2018
Avaliação (SINAES e ENADE)	Lei nº 10.861/2004
Número de dias letivos	Lei nº 9.394/1996 (LDB), art. 47
Carga horária e tempo de duração do curso	Resoluções CNE/CES nº 2/2007 e nº 3/2007
Possibilidade de reduzir a duração do curso para alunos com extraordinário aproveitamento	Lei nº 9.394/1996 (LDB), art. 47, § 2º

Fonte: (RODRIGUES, 2019b, p. 229-230)

O quadro acima do Professor Horácio Wanderlei RODRIGUES é ilustrativo de um processo legiferante de reconhecimento de diversas causas e demandas sociais, que embora mais que legítimas, criam uma difícil missão ao NDE e demais gestores dos cursos, de dar efetividade, na maioria das vezes transdisciplinar, às exigências normativas, que se somam às perspectivas formativas do art. 5º das DCN.

Foi observado que as atuais DCN tiveram como objetivo “garantir” um padrão mínimo de qualidade, com liberdade e autonomia e incentivando a inovação, sem engessamento. Também já foi dito que tal missão depende de articulação com um processo regular e ativo de avaliação da educação, que não se está efetivando pelo MEC.

As DCNs, em si, representam a evolução de um processo iniciado na construção da Portaria MEC n.º 1886/1994. É claro que existem críticas pontuais ou discordâncias no tratamento de alguma questão, mas não há nada ali, que seja completamente alienígena ao debate sobre a educação jurídica no Brasil das últimas décadas.

A crítica que pode ser feita é que as atuais DCN estão à frente de seu tempo. O modelo de curso proposto é similar ao que já vem se desenvolvendo em algumas escolas de ponta no Brasil. Entretanto, a realidade da maior parte dos cursos de Direito brasileiros está longe do paradigma proposto. As Faculdades de Direito, em função de diversos motivos já abordados nesse texto, enfrentam uma concorrência extrema, fruto do praticamente inexistente filtro no MEC nos pedidos de autorização, que aliado à fragilidade da avaliação posterior, e quase nula aplicação de sanções às IES que não garantem um padrão mínimo de qualidade, faz com que se amplie de modo exagerado o número de cursos de Direito, o que causa uma série de efeitos danosos ao mercado de prestação de serviços educacionais no ensino superior.

Não havendo filtro na autorização, ou fiscalização efetiva posterior, ocorre uma guerra de preços, que torna difícil às instituições sérias, justificarem no mercado, os valores cobrados em suas mensalidades. Nesse processo são implantadas as mais variadas técnicas de gestão no interior das IES, com a intenção de redução de custos, o que acaba por impactar em cargas horárias destinadas às atividades de orientação, supervisão, mentoria e contato pessoal entre docentes e discentes. Isso é acompanhado por redução geral no valor das horas/aulas pagas aos docentes, o que afasta muitos bons profissionais da atividade acadêmica.

As instituições muitas vezes buscam no ensino parcial à distância a solução para questões financeiras, o que faz com que muitas experiências de educação híbrida sejam mal percebidas e mal avaliadas pelos estudantes e pela sociedade.

Esse cenário pode ainda se agravar com autorizações para cursos de Direito na modalidade EAD, com a abertura de centenas de novos cursos e milhares de novas vagas de bacharelado em Direito. A tecnologia é inevitável e não faz sentido lutar contra aquilo que é feito para melhorar a vida do ser humano, mas seus impactos devem ser avaliados. O ensino à distância somente é capaz de reduzir custos quando implantado em escala, o que favorece as IES maiores. Isso pode criar novos problemas para a educação jurídica que ainda não são objeto de amplos debates, como, por exemplo a concentração da formação de advogados e juristas do país em poucos grupos empresariais.

O sistema jurídico educacional brasileiro atual foi construído na lógica da autonomia – avaliação. Para que o sistema funcione seus elementos precisam funcionar, para evitar perdas sociais a estudantes, docentes, IES e à sociedade, em

função desse processo de canibalização entre instituições menores e de concentração posterior da educação jurídica em poucos grupos empresariais, o que pode tornar ainda mais difícil os processos de inovação, flexibilização, regionalização e de responsabilidade social das Faculdades de Direito do Brasil.

3 – A Ordem dos Advogados do Brasil e educação jurídica

A OAB tem por função institucional, por manifestação expressa do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil, Lei n.º 8.906/1994, a função de pugnar pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas:

Art. 44. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), serviço público, dotada de personalidade jurídica e forma federativa, tem por finalidade:

I - defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas; (...) (BRASIL, 1994)

O Estatuto também traz como competência do CFOAB a colaboração com o aperfeiçoamento dos cursos de Direito e a participação em processos de autorização e reconhecimento:

Art. 54. Compete ao Conselho Federal:

(...)

XV - colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos, e opinar, previamente, nos pedidos apresentados aos órgãos competentes para criação, reconhecimento ou credenciamento desses cursos; (...) (BRASIL, 1994)

Os três principais mecanismos da OAB para desempenhar as funções que lhe são atribuídas são a Comissão Nacional de Educação Jurídica do CFOAB, o selo de qualidade “OAB Recomenda” e o Exame de Ordem, que serão objeto de análise no presente capítulo.

3.1 – A Comissão Nacional de Educação Jurídica - CNEJ

Em 09 de agosto de 1991, sob a Presidência de Marcelo Lavenère Machado, o Conselho Federal da OAB, por meio da Resolução n.º 13/1991, criou a comissão especial, denominada de Comissão de Ciência e Ensino Jurídico atribuindo a esta o objetivo imediato, dentre outros, de:

organizar os elementos de uma reflexão científica revivificadora da produção de conhecimentos jurídicos e de seu ensino, em condições de perceber os novos processos de criação do direito e de uma mentalidade apta a captar as múltiplas e não redutoras expressões da justiça, da legitimidade, da equidade, da ética, da igualdade e da liberdade. (OAB. 1992, p. 17)

A Comissão de Ciência e Ensino Jurídico foi composta pelos professores Álvaro Villaça Azevedo (USP/CFOAB), Edmundo Lima de Arruda Junior (UFSC), José Geraldo de Sousa Junior (UNB), Paulo Luiz Neto Lôbo (UFAL/CFOAB), Roberto Armando Ramos de Aguiar (UNB), Sérgio Ferraz (CFOAB) e pela advogada Gislaíne Jaciara Castro dos Santos, assessora da Comissão.

A Comissão de Ciência e Ensino Jurídico foi responsável pelo primeiro volume da série “OAB Ensino Jurídico”, subintitulado de “Diagnóstico, Perspectivas e Propostas”, que representa um dos mais importantes marcos da história da educação jurídica brasileira, pela profundidade de sua análise, pela pluralidade de visões apresentadas, mas sobretudo pela influência que teve sobre a reforma da educação jurídica realizada pela Portaria MEC n.º 1.886/1994 do Ministério da Educação, que até hoje influencia os debates acerca das DCN dos cursos de Direito.

O estudo foi apresentado à advocacia e sociedade brasileira por ocasião da XIV Conferência Nacional da OAB realizada em Vitória entre os dias 20 e 24 de setembro de 1992 e serviu de subsídio para um amplo debate liderado pela OAB junto às autoridades educacionais brasileiras. (OAB, 1992, p. 37)

Na fase de levantamento de informações para determinar a “visão de crise e a perspectiva futura acerca da função do Direito, do papel do jurista e do ensino jurídico no Brasil” e depois apresentar um diagnóstico e propostas, a CCEJ/CFOAB elaborou um questionário⁴⁰ que poderia ser respondido integralmente ou parcialmente, ou ainda

⁴⁰ Questões formuladas: 1. Há uma crise hoje na formação do jurista e na ciência do Direito? 2. Como vê o Direito no quadro das Ciências, especialmente das Ciências Sociais? Há um descompasso entre os estudos jurídicos e o estado atual das Ciências Sociais? 3. Como avalia os programas, os métodos, os manuais e a relação professor/aluno em uso nos cursos jurídicos? 4. Qual o papel dos cursos jurídicos enquanto neles predominam profissionais que têm lugar estratégico no mundo jurídico, para a formação jurídica e dos juristas? 5. Como lugar de conhecimento sobre as condições de possibilidade da ação humana projetada no mundo, os cursos jurídicos dão conta de captar as contradições da realidade? São eles lugares exclusivos para operarem o conhecimento jurídico? 6. Crê ainda prevaLENTE a unidade do mundo jurídico diante do pluralismo que caracteriza o nosso tempo? 7. Como vê o papel da OAB em relação ao Ensino Jurídico? Que impactos as teses apresentadas nas Conferências Nacionais e locais da OAB têm tido sobre a Ciência e o Ensino Jurídico? 8. Crê deva a OAB desenvolver um sistema de avaliação externa dos cursos jurídicos? Que critérios adotar? 9. Qual a importância do Exame de Ordem para a elevação de qualidade dos cursos jurídicos? Proporia outras

servir de orientação para as reflexões de professores e pesquisadores com contribuições significativas para a temática da educação jurídica na década anterior. (OAB, 1992, p. 19)

Merece destaque o papel catalisador do debate sobre a educação jurídica realizado pela OAB, inicialmente em reunir e dar suporte material para a CCEJ e de publicar os resultados deste trabalho. A história reconheceu esta atuação de vanguarda ao transformar muitas das contribuições destes autores e da comissão em instrumento normativo que vigeu entre 1994 e 2004, a Portaria n.º 1886/1994 do MEC.

O conjunto de textos produzidos foi sistematizado pela comissão e em suas palavras compuseram “um mosaico completo do pensamento brasileiro sobre a Ciência e o Ensino Jurídico designando o estado desta questão” até aquele momento. Este mosaico de reflexões permitiu à CCEJ/CFOAB elaborar uma síntese com a apresentação de nove “condições de atualização” da educação jurídica brasileira a que denominou de “construção de figuras de futuro”. (OAB, 1992, p. 21)

Os itens levantados como figuras de futuro servem para delinear o sentimento da época quanto ao desajuste entre o ensino jurídico praticado sob a égide da (Portaria CFE 1972) e as necessidades de uma sociedade em processo de redemocratização, com leis antigas, muitas autoritárias, e uma nova Constituição democrática, com grandes mudanças paradigmáticas nas ciências humanas, com grandes avanços tecnológicos.

A primeira das percepções apresentadas são as “Demandas Sociais”. Para a comissão a leitura corrente do positivismo jurídico converte os advogados em meros técnicos, o que cria o risco de insensibilidade social. Além disso os grandes conflitos e demandas sociais do tempo não utilizados como elementos pedagógicos na formação dos novos juristas, que são formados “no interior de quatro paredes e enclausurados no mundo dos textos superficialmente lidos”. (OAB, 1992, p. 21-22)

O segundo aspecto são as “Demandas de novos sujeitos”, temática recorrente de análises do período que reconhecem a emergência de novos sujeitos, muitos

alternativas, a exemplo do Exame de Estado? 10. Se tivesse de modificar a estrutura curricular mínima dos cursos jurídicos, que sugestão teria a dar? 11. Qual tem sido a sua trajetória como investigador destes temas e problemas? 12. Quais as motivações ou fatores que o estimularam a desenvolver investigações acerca desses temas e problemas? 13. Quais as suas principais contribuições nesse campo? 13. Quais, a seu ver, os temas e problemas que deverão receber atenção preferencial no futuro imediato? Quais as vias adequadas para a abordagem desses temas ou problemas? 15. Que outras sugestões formularia para a melhoria da educação jurídica? (OAB, 1992, p. 19-20)

coletivos, nas relações jurídicas nacionais e internacionais em contraponto a uma visão de Napoleônica de mundo “que tratam os sujeitos de direito como se fossem seres individuais abstratos, portadores de uma vontade livre, átomos isolados e concorrenciais que, por sua soma, formam as sociedades”. (OAB, 1992, p. 22)

Outra demanda que merece destaque no relatório são as éticas. O entendimento, reforçado pela (norma de CFE 72), de valorização de uma formação voltada para a técnica profissional, em sua perspectiva mais instrumental, e cursos de Direito com apenas quatro anos de duração, reduziram o espaço de disciplinas como a Filosofia do Direito e a Ética, resultando em uma formação em que a interpretação normativa é realizada de modo superficial sem as devidas considerações sobre “questões de justiça, legitimidade e ética imbricadas na hermenêutica”. A mais séria consequência desta formação, nas palavras dos membros da comissão foi uma “entre o exercício da advocacia e a cidadania”. (OAB, 1992, p. 24)

Por detrás desse problema está o entendimento segundo o qual a técnica é neutra. Assim, o profissional, enquanto cidadão, conduz-se por pautas éticas. Como profissional ele é um técnico, aspecto que, em seu entender, não admite considerações valorativas.

Como já foi dito neste texto, a técnica, como criação humana, como criação da cultura, há de ter uma necessária dimensão valorativa, uma fundamentação ética, sob pena de se tornar mera mecânica de aplicação normativa, levando o profissional a ter uma personalidade dividida e se encaminhar para o rol dos semicidadãos, uma vez que nega a ligação essencial entre advocacia e cidadania, aspecto originário dessa atividade se lembrarmos, por exemplo, do advogado em Roma. (OAB, 1992, p. 24-25)

Os demais aspectos levantados pelo relatório foram as: 3) demandas tecnológicas, 5) técnicas, 6) de especialização, 7) de novas formas organizativas do exercício profissional, 8) de efetivação do acesso à justiça e 9) de refundação científica e de atualização de paradigmas (OAB, 1992, p. 23-30)

A partir das demandas levantadas são apresentadas diversas propostas, divididas da seguinte forma: A) Principiológicas, B) Gerais, C) de Avaliação, D) Estrutura curricular e, E) Medidas legislativas e corporativo-profissionais. (OAB, 1992, p. 30-37)

Para fins do presente trabalho dá-se mais atenção às questões curriculares (item D), em que, reconhecendo que a mudança curricular não é capaz, de sozinha, mudar a realidade, são apresentadas.

Ao se analisar as propostas curriculares apresentadas fica clara a proximidade entre as propostas e o texto da futura Portaria n.º 1.886/1994 do MEC. Dentre outros aspectos é defendida uma estrutura curricular tridimensional integrando formação geral, formação profissional e formação prática, a criação de DCN, a redução do número de disciplinas e a flexibilidade curricular com possibilidade inicial de especialização do estudante.

Quanto aos textos escritos por pesquisadores e professores de Direito como resposta ou a partir da provocação do questionário elaborado pela comissão, e que serviram como subsídios ao relatório, a partir dos objetivos principais do presente trabalho, serão analisadas algumas das contribuições relacionadas às questões 7 a 10:

7. Como vê o papel da OAB em relação ao Ensino Jurídico? Que impactos as teses apresentadas nas Conferências Nacionais e locais da OAB têm tido sobre a Ciência e o Ensino Jurídico?
8. Crê deva a OAB desenvolver um sistema de avaliação externa dos cursos jurídicos? Que critérios adotar?
9. Qual a importância do Exame de Ordem para a elevação de qualidade dos cursos jurídicos? Proporia outras alternativas, a exemplo do Exame de Estado?
10. Se tivesse de modificar a estrutura curricular mínima dos cursos jurídicos, que sugestão teria a dar?

Alberto VENANCIO FILHO faz referência a processos de acreditação de cursos jurídicos nos moldes dos realizados nos Estados Unidos da América, embora reconheça as dificuldades de implantação. O autor relaciona a baixa qualidade dos cursos jurídicos com a sua “proliferação excessiva”, mas destaca que, na sua experiência profissional, muitos dos cursos de “padrão inferior” são organizados por profissionais que possuem destaque dentro da OAB, o que, em sua opinião, dificultaria uma ação mais efetiva da Ordem sobre eles. (1992, p. 49-50)

Para o autor, o Exame de Ordem pode contribuir com a melhoria do quadro da educação jurídica se além de conhecimento específico, puder verificar o raciocínio, a compreensão e o nível ético dos candidatos.

Quanto ao currículo mínimo estabelecido pela normativa educacional vigente, afirma que surgiu em decorrência de um “compromisso entre o sistema até então vigente do currículo enciclopédico e a liberdade total de ensino”. E defende que os currículos deveriam ser compostos de um núcleo básico (Direito Civil, Direito Público,

Direito Privado, Direito Comercial, Direito Penal e Direito Processual) e por uma parte de escolha do estudante, em que já seja possível alguma especialização na graduação. (VENANCIO FILHO, 1992, p. 49-50)

A contribuição de Celso CAMPILONGO destaca a função dúplice da OAB de lutar pela qualificação do profissional advogado e de outro lado, para além da função corporativa, zelar para que os cursos jurídicos atendam aos “reclamos e demandas da sociedade” e que não competiria à OAB avaliar os cursos de Direito, uma vez que muitos de seus egressos, por razões variadas, não serão advogados. “A excelência acadêmica não possui os mesmos critérios da eficiência profissional. Academia é uma coisa, advocacia outra, completamente diferente”. (1992, p. 85)

No que se refere aos currículos dos cursos de Direito CAMPILONGO:

Enfatizaria as ‘Teorias Gerais’ de todos os ramos do direito. Estabeleceria que disciplinas obrigatórias como a sociologia e a economia, tivessem pelo menos um semestre voltado para o direito: sociologia jurídica e análise econômica do direito. Introduziria, como no currículo da PUC-SP, Lógica e Metodologias Jurídicas. Aumentaria a carga de Direito Público. Obrigaría as Faculdades de Direito a montar verdadeiros ‘*escritórios modelo*’, atuando no campo da assistência judiciária com a orientação de advogados e professores especialmente contratados para essas funções. Transformaria EPB em EPJB, isto é, Estudo dos Problemas Jurídicos Brasileiros, com ênfase ao tema ‘*Acesso à Justiça*’. Criaria um curso de Direitos da Cidadania, que giraria em torno dos problemas de eficácia dos direitos humanos. (1992, p. 86)

Fábio Konder COMPARATO apresenta uma proposta de reformulação curricular dos cursos de graduação em Direito, em que as premissas gerais devem ser: “1) integração curricular interna e externa; 2) atualização do currículo em função das exigências da realidade contemporânea; 3) liberdade relativa de composição do currículo do aluno”. (OAB, 1992, p. 93)

Quanto às exigências da sociedade contemporânea destaca que a precariedade do direito positivo em sociedades emergentes exige do profissional do Direito, “mais do que nunca, um sólido conhecimento dos princípios e das instituições jurídicas básicas, bem como, a adequada compreensão do caráter multidimensional do mundo da cultura, para a contínua adaptação à cambiante realidade social”. (COMPARATO, 1992, p. 93)

Horácio Wanderlei RODRIGUES entendia que até aquele momento a contribuição da OAB com relação à educação jurídica brasileira se resumia a produção de textos “(mal divulgados) de eficácia prática nula”. No que se refere a um

processo de avaliação da qualidade dos cursos jurídicos pela OAB, entende ser um risco e um equívoco. O risco decorreria do fato de que a situação da educação jurídica contou com a cumplicidade da OAB, ou, ao menos de parte dela, e lembra que muitos dos membros da Ordem são oriundos do ensino que avaliariam. (1992, p. 104-105)

O equívoco porque as faculdades não formam apenas advogados e, portanto, não faria sentido a OAB deter um monopólio da avaliação dos cursos, e propõe a criação de um sistema de avaliação dos cursos de Direito que seja composto pela OAB e por outras organizações da sociedade civil representativas de profissionais do Direito, como o Ministério Público e a Magistratura. (RODRIGUES, 1992, p. 104-105)

Quanto à importância do Exame de Ordem, RODRIGUES responde com outra pergunta. “Qual a importância do vestibular para a elevação da qualidade do ensino de primeiro e segundo graus? Nenhuma”.

A “crise do ensino jurídico” é tema constante desde a criação em 1827, seu conteúdo, entretanto, varia de acordo com o momento histórico. A contribuição de Joaquim Arruda FALCÃO ao reconhecer que a crise daquele momento (1992) diferia das de períodos anteriores, identifica que, na década de 1960, uma leitura conservadora do célebre texto de San Tiago Dantas⁴¹ reduzia a crise à uma questão metodológica (didática). Nos anos 1970 e 1980 a crise esteve ligada a um “kelsenianismo acrítico diante da legalidade autoritária”. Na opinião do autor os problemas daquele momento estavam relacionados a não terem sido resolvidos nenhum dos problemas identificados anteriormente. (1992, p. 141)

No que se refere à responsabilidade da OAB, FALCÃO identifica ao menos duas funções da entidade: “É instituição reguladora do sistema. Regulamenta, permite, proíbe e controla o acesso dos principais profissionais ao sistema: os advogados. Ao mesmo tempo, é instituição integradora do sistema. Exerce liderança técnica e política capaz de dar exemplos, definir e difundir padrões, induzir comportamentos”. (1992, p. 141)

Para Joaquim FALCÃO o desafio é o de utilizar o Exame de Ordem como indutor de um ensino diferente, e neste ponto interrelaciona as crises anteriores com a da década de 1990 ao desconhecer o que passa ao lado, no mercado de trabalho, no desenvolvimento tecnológico e na coletivização dos conflitos. Para modificar este quadro, a OAB precisa definir estrategicamente a direção que pretende tomar, e neste

⁴¹ (DANTAS, 1955)

sentido, o ensino pode não ser o que a OAB quer, e sim o que a sociedade brasileira necessita: “um ensino que combine os ideais de democracia já conquistados com um eficiente e socialmente justo equacionamento dos conflitos sócio-econômicos”. (1992, p. 142-143)

Além das funções reguladora e integradora FALCÃO sugere uma função sintonizadora entre o ensino jurídico e as demandas de justiça dos cidadãos. (1992, p. 143)

O texto de Leonel Severo ROCHA destaca dois aspectos de extrema relevância. A OAB tem como principal função a defesa das instituições democráticas e deve exigir de seus quadros, além de conhecimento técnico necessário para o exercício de suas atividades, o compromisso social com a democracia. Por outro lado, em que pesem a relevância das teses defendidas pela OAB sobre a educação jurídica, o impacto destas é pequeno. Para que haja maior eficácia das proposições, o autor entende ser necessária uma aproximação da OAB e os professores de Direito, eis que possuem diversos interesses em comum. (1992, p. 186)

Encerram-se os recortes das contribuições com Tércio Sampaio FERRAZ JUNIOR. Para o autor a OAB deveria ter uma função mais crítica do que de controle da educação jurídica.

Tentar controlar a excelência dos cursos por meio do Exame de Ordem é condená-los a virar cursinhos preparatórios para o exame. Mais importante é a atuação crítica junto à administração, o poder legislativo, por meio do protesto e da denúncia, por exemplo, em suas conferências nacionais e locais. (OAB, 1992, p. 262)

FERRAZ JUNIOR não entende como função da OAB a análise da excelência acadêmica e sim da excelência profissional e que o Exame de Ordem, “em função do estilo massificado do ensino, corre o risco da superficialidade ou da unilateralidade.

Em relação aos currículos FERRAZ JUNIOR assevera que o adolescente, com 17 ou 18 anos, ao ingressar na Faculdade de Direito, traz noções, por mais basilares, de diversas ciências, mas não possui qualquer conhecimento de Direito que não seja a do senso comum. Estes jovens submetidos, de início, a um ensino dogmático não são capazes de compreender onde se insere o estudo que irão realizar. A proposta é a de que o estudante passe por uma fase inicial em que se aborde o direito a partir das ciências sociais, que se estude a história do saber jurídico, seus institutos

fundamentais, as dificuldades metodológicas. “O que imagino não é bem um curso preparatório em ciências humanas, mas uma discussão da ciência jurídica, do fenômeno jurídico, do exercício de atividades profissionais à luz de ciências humanas”. (1992, p. 263).

Em continuidade aos trabalhos da Comissão de Ensino Jurídico o Conselho Federal da OAB publicou o livro *Ensino Jurídico OAB: parâmetros para a elevação de qualidade e avaliação* com o objetivo de oferecer “elementos para a implantação de um sistema de avaliação e de classificação dos cursos jurídicos do país”. (OAB, 1993, p. 09)

Na apresentação, o Presidente do Conselho Federal, Marcello Lavenère Machado, além de defender a legitimidade da OAB para a proposição do debate, afirma que “o empenho da OAB, desde o início, foi assinalado em linha de cooperação e de corresponsabilidade no esforço da melhoria do ensino jurídico, respeitando sempre a autonomia universitária no tocantes às prerrogativas de cada instituição”. (OAB, 1993, p. 09)

A segunda obra da Comissão de Ensino Jurídico é resultado de um processo que teve como fio condutor um questionário sobre as condições de ofertas do curso que foi enviado para todas as Faculdades de Direito existentes. Com o recebimento das respostas ficou sob a incumbência do Professor José Angelo Belloni, então Chefe do Departamento de Estatística da Universidade de Brasília, a elaboração de um relatório estatístico que, juntamente com a obra inaugural *OAB Ensino Jurídico: diagnóstico, perspectivas e propostas*, serviram como “termo de referência” para as discussões em um workshop realizado nos dias 12 e 13 de dezembro de 1992, em Brasília. (OAB, 1993, p. 19)

A obra é dividida em quatro partes. A primeira traz um relatório da própria Comissão sobre o trabalho desenvolvido durante a segunda fase. Na Parte II, a síntese dos debates do workshop aparece a partir da elaboração de texto de autoria dos professores Paulo Luiz Neto LÔBO, João Maurício ADEODATO, José Eduardo FARIA, José Ribas VIEIRA, Loussia P. Musse FELIX, Ronaldo Rebello de Britto POLLETI e Walter CENEVIVA. Na Parte III é apresentado o Relatório Estatístico do Professore José Angelo BELLONI e, na Parte IV são trazidos algumas disposições normativas e informações adicionais. (OAB, 1993)

O breve relatório apresentando pela Comissão de Ensino Jurídico, na Parte I da obra, basicamente apresenta o trabalho, discorre sobre as atividades desenvolvidas e mencionam aspectos dos textos dos professores-pesquisadores apresentados na sequência.

Na Parte II, professores-pesquisadores participantes do workshop promovido e apresentam suas perspectivas, a partir dos dados do Relatório Estatístico e do primeiro livro publicado pela Comissão e Conselho Federal. Na sequência serão apresentados aspectos de destaque dos textos citados, em particular no que se refere às questões curriculares ou ao Exame de Ordem.

Ao propor um mecanismo de avaliação externa dos cursos de Direito, Paulo Luiz Neto LÔBO, Coordenador da Comissão de Ensino Jurídico, admite a dificuldade de definição de critérios, eis que “a avaliação não é o ponto de partida, mas a conclusão de todo um processo de identificação dos problemas, das causas da crise e da fixação dos pressupostos que modelem o curso paradigmático”. No caso dos cursos jurídicos há um agravante de que a crise do ensino não pode ser separada da crise do Direito e do Estado. (OAB, 1993, p. 33)

Paulo Luiz Neto LÔBO, após reconhecer os riscos e erros a que a OAB estará sujeita no processo de crítica “de um sistema de ensino que se degrada progressivamente, formador (ou deformador) de profissionais inadaptados às demandas que foram diagnosticadas nas conclusões de sua Comissão de Ensino Jurídico, em 1992”. E assinala que a **função da OAB** “não é, e nem poderia ser, a de controlar ou fiscalizar os cursos jurídicos, mas a **de colaborar e de induzir à elevação de qualidade**”. (OAB, 1993, p. 35, grifo nosso)

No que se refere à estrutura curricular, LÔBO reforça a estrutura integrada entre disciplinas do eixo de formação fundamental, profissional e prático e defende que na formação fundamental sejam incluídas as teorias gerais, sociologia do direito, história do direito, metodologia do direito, hermenêutica jurídica, filosofia do direito, economia e administração, ética geral e jurídica, entre outras. Defende ainda, entre outras, a existência de uma parte flexível no currículo, atividades “extradisciplinares” e monografia final. (OAB, 1993, p. 38)

Em sua contribuição, João Maurício ADEODATO, defende que apesar dos riscos inerentes, a OAB deveria tornar sérios os Exames de Ordem⁴² de modo a aferir a capacidade técnica do examinando “desencorajando as faculdades e os alunos de fim de semana”. Entre os riscos apontados pelo autor de um aperto na rigidez do Exame de Ordem estaria a possível proliferação de cursinhos preparatórios. (OAB, 1993, p. 44)

ADEODATO entende que na raiz dos problemas da educação jurídica brasileira, além das condicionantes históricas, estão problemas relacionados ao corpo docente, desde à baixa remuneração no magistério docente, excessos corporativistas e ausência de sanções sobre docentes relapsos, e propõe a implantação de um programa nacional de qualificação docente. (OAB, 1993, p. 48-49)

No que se refere aos dados coletados pelo Relatório Estatístico, José Eduardo FARIA, também destaca a necessidade de estabelecer padrões mínimos de qualificação docente. O que passa pela existência de planos de carreira, remuneração compatível e efetivos processos de avaliação. (OAB, 1993, p. 53-54)

Embora reconheça diferenças sensíveis entre instituições públicas e privadas, FARIA aponta como denominador comum a incapacidade dos responsáveis pela estrutura curricular de “conjugar disciplinas formativas com disciplinas informativas”.

Em nome de um ensino basicamente profissionalizante mas, organizado em total descompasso tanto com as necessidades do mercado quanto com a própria realidade sócio-econômica do país, o ensino jurídico despreza a discussão relativa à função social das leis e dos códigos, contentando-se em valorizar somente seus aspectos técnicos e procedimentais. Sem densidade teórica e sem rigor lógico-formal, esse tipo de ensino se destaca pelo seu senso comum normativista, pela reprodução de uma vulgata positivista e pelo recurso a uma erudição ligeira, retórica, burocrática, sempre subserviente aos clichês e estereótipos dos manuais. (OAB, 1993, p. 54)

José Eduardo FARIA apresenta um rol de sugestões que se buscará sintetizar da seguinte maneira: a) ampliação de disciplinas formativas jurídicas e não jurídicas que permitam uma “compreensão global do fenômeno jurídico”, b) resistir à pressão das instituições privadas que defendem a manutenção de matrizes curriculares meramente informativas, c) persuadir Ministério Público e o Poder Judiciário para

⁴² Na época os exames não eram obrigatórios, uma vez que havia a possibilidade alternativa de realização do estágio profissional e eram realizados pelas seccionais e subseccionais.

inserir em seus concursos disciplinas formativas jurídica e não jurídicas, d) somar esforços para a institucionalização de um plano de carreira de amplitude nacional, e) OAB patrocinar, por meio de convênios ou um “selo de qualidade”, publicações de melhor qualidade para combater os “manuais mais vulgares”, f) criar um banco de informações sobre técnicas de pesquisas como forma de incentivar a pesquisa científica em IES públicas ou privadas, g) divulgar e disseminar por meio da CCEJ técnicas pedagógicas procurando influir de modo indicativo na mudança de orientação doutrinária dos cursos, e, por fim proposta que se transcreve integralmente:

h) Abandonar a defesa corporativa de ampliação do mercado de trabalho, conscientizando-se de que somente os processos de deslegalização – especialmente do que é supérfluo a artificial – possibilitarão a densificação das normas, códigos e leis, aumentando a complexidade do trabalho jurídico – o que expulsaria do mercado os profissionais menos gabaritados e, por conseguinte, possibilitaria a elevação do grau médio de qualidade dos serviços jurídicos hoje oferecidos no país. (OAB, 1993, p. 58-59)

Um aspecto importante relatado por José Ribas VIEIRA sobre os debates ocorridos durante o workshop de dezembro de 1992 foi de que apesar de algumas críticas com relação ao caráter aberto de algumas perguntas do questionário, era majoritária a posição de que ao CFOAB não caberia uma posição de distanciamento técnico, ao contrário, deveria haver a ênfase “nos padrões éticos e compromissos políticos bem nítidos a favor de uma formação profissional voltada para a mudança social e uma sociedade mais justa e igualitária”. Tal balizamento estaria ancorado pelos artigos 33 e 44 do Estatuto da Advocacia e da OAB. (OAB, 1993, p. 66)

Na contribuição de Loussia P. Musse FELIX, há uma análise de dados dos questionários que chamam a atenção para a educação jurídica da época. No que se refere ao corpo docente, apenas 15% dos docentes possuíam pós-graduação lato sensu e a atividade docente é tida como complementar à atividade profissional “principal” por 57,4% dos professores. Outro aspecto destacado é o de que apenas 5% das escolas não ofereciam aulas no período noturno e 81,6% das escolas particulares ofereciam apenas o curso noturno. Esses dados já revelavam uma tendência de absorção de estudantes trabalhadores pelo ensino superior, o que se ampliou consideravelmente nos anos posteriores. (OAB, 1993, p. 82-83)

A análise de dados dos questionários realizada por Walter CENEVIVA traz alguns destaques, dentre eles a existência, em 1992, de 184 cursos de direito no

Brasil. Em 2021, 29 anos depois, houve um crescimento de 1000% no número de cursos, com mais de 1800 cursos credenciados pelo Ministério da Educação. Naquele momento, o autor já apontava para um processo de industrialização do ensino jurídico, termo que utiliza em dois aspectos: o de aumento “indiscriminado” do número de cursos e, por outro lado, pela conversão do ensino jurídico em produto a ser entregue a um “consumidor excêntrico” que “faz o possível para enganar o ‘entregador’, contando, muitas vezes, com a cumplicidade deste”. (OAB, 1993, p. 96-97)

As conclusões de CENEVIVA correspondem a uma síntese precisa dos pontos de consenso relativo dos debates do período, de que o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos teria que considerar três aspectos:

- a. Aprimoramento do corpo docente, através de imposição progressiva de cursos de pós-graduação, para o desenvolvimento do magistério em carreira;
 - a.1 – mecanismos de controle externo oficial e não oficial (estes, através da própria OAB) relativos à qualificação dos corpos docentes;
 - a.2 – prática pedagógica, que habilite o ensinador a se relacionar com os ensinados, interessando-os no conhecimento da matéria, mas – e principalmente – habilitando-os a expor fundamentos doutrinários, revelar aplicações práticas, tudo com liberdade intelectual e acompanhamento qualitativo.
- b. aprimoramento das condições materiais do ensino, sob duplo aspecto:
 - b.1 – imposição de normas mínimas de satisfação das instalações escolares e dos requisitos humanos para a operacionalização dos cursos;
 - b.2 – fiscalização adequada de tais condições, inclusive através do concurso integrado das comunidades diretamente interessadas (professores, alunos, funcionários e responsáveis pelos alunos).
- c. extinção do Exame de Estágio e aplicação severa do Exame de Ordem, impondo ao aluno a necessidade de conhecer a matéria, durante todo o curso, para ter acesso aos documentos autorizadores do exercício profissional. (OAB, 1993, p. 105)

Na Parte III é apresentado o Relatório Estatístico: levantamento das condições dos cursos jurídicos no Brasil. A amostra corresponde a 88 questionários respondidos por diretores ou coordenadores de cursos, dentre os 184 existentes no país naquele momento.

Dentre as diversas informações do relatório optou-se por dar destaque a aspectos que possuem ligação mais direta com o presente trabalho de pesquisa. Quanto à criação e reconhecimento dos cursos, a partir de dados do MEC, o relatório observou uma divisão em 4 (quatro) grupos (25%), divididos em 4 (quatro períodos). De 1827 até 1956 foram criados cerca de 25% dos cursos de Direito existente em 1991 (número próximo a 46). Entre 1957 e 1966; 1967 a 1975; 1976 a 1992, em cada

um dos períodos ocorreu a criação de aproximadamente 46 cursos. (OAB, 1993, p. 111)

Das respostas obtidas (88), 64% foram de instituições privadas e 36% de públicas. A divisão neste mesmo item, considerando a totalidade (184) era de 72% de privadas e 28% de públicas. No que se refere aos dados sobre docentes, aspecto que chamou a atenção da maior parte dos autores que refletiram os resultados destaca-se que o número de professores com “dedicação exclusiva” (professores com carga de 40h/semanais) era de apenas 7,3%, sendo que, nas públicas, estes professores representavam 17,5% do total e, das privadas, 1,4%. (OAB, 1993, p. 114)

No que se refere às jornadas de trabalho, apenas 13% dos professores possuíam carga horária superior a 20 horas. Nas públicas, estes representavam 24% dos docentes, e das privadas, 13%. Quanto à qualificação docente a maioria esmagadora dos docentes possuía apenas o bacharelado. O número de professores apenas graduados era de 53,4%, sendo que nas públicas, estes correspondiam a 51,2%, e nas privadas, 54,6%. Os professores detentores de título de pós-graduação *stricto sensu* era de 15,2%, sendo que, na públicas, o número era de 21,8% de titulados e, nas privadas, de 11,7%. (OAB, 1993, 114-115)

A partir dos dados e dos debates realizados o Conselho Federal da OAB, por meio de sua Comissão de Ciência e Ensino Jurídico, apresentou uma “Proposta para a classificação dos cursos jurídicos no Brasil. Os itens relacionados para comporem o conjunto de indicadores foram os seguintes:

1. Corpo docente
 - Titulação
 - Regime de Trabalho
 - Estratégias de Capacitação Docente
 - Porte do Corpo Docente
2. Infraestrutura
 - Biblioteca
 - Escritório Modelo
 - Equipamentos e Material Auxiliar
3. Estrutura Acadêmica
 - Duração do Curso
 - Estágio
 - Convênio com a OAB
 - Monografia
4. Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão
 - Oferta de Cursos de Pós-Graduação
 - Envolvimento de professores e alunos em atividades de pesquisa
 - Produção científica
 - Existência de atividades de extensão
5. Corpo Discente

- Número de alunos por sala de aula
- Critérios de avaliação de desempenho discente
- Monitoria (OAB, 1993, 128-129)

A partir dos indicadores foi elaborada uma metodologia, com classificação em três grupos: 1- bons/excelentes; 2- regulares/satisfatórios e 3- insuficientes, e descrições objetivas sobre as condições para caracterização de cada grupo. Um exemplo é o indicador “biblioteca”, em que no “grupo 1”, estariam as instituições que disponibilizassem, ao menos, 10.000 títulos, no “grupo 2”, mais de 3.000 títulos e nos “grupo 3”, menos de 3.000 títulos. (OAB, 1993, 129-131)

O exemplo utilizado poderia ser de outro indicador, mas não foi fruto do acaso, mas sim, um indício da importância desse debate para a elaboração da Portaria MEC n.º 1.886/1994 que reformou e regulou o curso de Direito no Brasil. Na portaria citada, para a abertura de um curso de Direito era exigido um acervo de biblioteca com exatos 10.000 títulos.

Por fim, na Parte IV da obra são trazidos alguns instrumentos normativos da OAB e do MEC e dados do MEC sobre os cursos jurídicos existentes. Dentre os documentos publicados vale destacar:

1) o Provimento 76/92, de 14 de dezembro de 1992, do Conselho Federal da OAB, que institui, em “caráter permanente”, dentre outras, a “Comissão de Ensino Jurídico”, com a competência de:

- I- Assessorar o Conselho e sua Diretoria no encaminhamento das matérias de sua competência;
- II- Elaborar trabalhos escritos, inclusive pareceres, promover pesquisas, seminários e demais eventos que estimulem o estudo, a discussão e a defesa dos temas respectivos;
- III- Cooperar e promover intercâmbios com outras organizações de objetivos iguais ou assemelhados;
- IV- Criar e manter atualizado centro de documentação relativo a suas finalidades. (OAB, 1993, p. 145-146)

A composição da Comissão de Ensino Jurídico teve como membros: Álvaro Villaça Azevedo (Conselheiro Federal da OAB e Diretor da Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie/SP); Edmundo Lima de Arruda Jr. (Professor-adjunto da UFSC e Coordenador do Instituto de Direito Alternativo); José Geraldo de Sousa Jr. (Professor da UnB); Paulo Luiz Neto Lôbo (Conselheiro Federal da OAB e Professor titular da UFAL); Roberto Armando Ramos de Aguiar (Professor titular da UnB); Sérgio

Ferraz (Conselheiro Federal da OAB e Ex-professor titular da PUC-RJ; e Simone Nascimento de Sousa (Secretária da Comissão de Ensino Jurídico). (OAB, 1993, p. 3)

2) a Portaria n.º 287, de 10 de dezembro de 1992, da Secretaria de Educação Superior do MEC, que institui “Comissões de Especialistas de Ensino”, com a incumbência de assessorar a SESu, “na instalação de um processo permanente de avaliação, acompanhamento e melhoria dos padrões de qualidade do ensino superior nas diversas áreas de formação científica e profissional”. (OAB, 1993, p.147-148)

3) Portaria n.º 15, de 29 de janeiro de 1993, da Secretaria de Educação Superior, que constitui a “Comissão de Especialistas de Ensino do Direito”, composta por: José Geraldo de Sousa Júnior, da Universidade de Brasília; Paulo Luiz Neto Lôbo, da Universidade Federal de Alagoas e Silvino Joaquim Lopes, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. (OAB, 1993, p. 149-151)

A instituição permanente da Comissão de Ensino Jurídico do Conselho Federal da OAB e a participação de dois dos seus membros na Comissão de Especialistas de Ensino do Direito, da Secretaria de Educação Superior do MEC, marcam a importância dos processos realizados pelo Conselho Federal e pela Comissão de Ciência e Ensino Jurídico durante os anos de 1992 e 1993.

Durante esse período, os trabalhos realizados ficaram registrados pelas duas primeiras publicações da série “OAB Ensino Jurídico”. Na obra inaugural, *Diagnóstico, perspectivas e propostas* merece destaque dois aspectos principais. O primeiro foi o papel de liderança da OAB na reunião de pesquisadores de todo o Brasil para a discussão dos problemas da educação jurídica e a concessão de uma estrutura mínima para o desenvolvimento dos trabalhos e posterior publicação de resultados.

Nesse sentido, a OAB se mostra, sem dúvidas a organização com maior capilaridade, legitimidade e estrutura para liderar processos que tenham como objetivo a melhoria da qualidade da formação jurídica, o que pode ser entendido, inclusive, como uma missão decorrente de imperativo legal, pela observância do disposto no art. 44 do Estatuto da Advocacia e da OAB.

O segundo aspecto de destaque são os resultados a que se chegou a Comissão de Ciência e Ensino Jurídico, com a constatação de que os cursos jurídicos no Brasil entregavam para a sociedade brasileira profissionais inaptos ou inadaptados a diversas demandas, dentre as quais se destacou as *sociais*, de *novos sujeitos*,

tecnológicas, de especialização, de formas de organização do trabalho jurídico, de efetivação do acesso à justiça, de refundamentação científica, e de atualização de paradigmas.

A segunda obra da série: *Parâmetros para a elevação de qualidade*, sintetizou os pontos de vista acerca dos caminhos para a educação jurídica brasileira e delimita a preocupação declarada da OAB naquele momento de “colaborar e induzir à elevação de qualidade”. (OAB, 1993, p. 35) O Relatório Estatístico se converteu em um importante documento histórico acerca das condições de oferta dos cursos jurídicos no início dos anos 1990, e as análises realizadas pelos diversos professores pesquisadores participantes do projeto apresentam os pontos que norteariam os debates nos próximos anos: a) a proposta de avaliações externas dos cursos; b) a necessidade de aprimoramento docente e c) a aplicação de uma avaliação efetiva, o Exame de Ordem, para o ingresso aos quadros da advocacia.

As duas primeiras obras da coleção “OAB: Ensino Jurídico” correspondem ao que se entende por delimitação do problema da educação jurídica naquele momento. A terceira obra, já trata da incorporação de muitas das críticas e sugestões expostas nas duas primeiras obras e que contribuíram para a aprovação pelo das diretrizes curriculares por meio da Portaria MEC 1886/1994, que será trabalhada na seção seguinte.

A obra *OAB Ensino Jurídico: novas diretrizes curriculares*, de 1996, terceira da série é um documento importante, que detalha a importância da OAB e da Comissão de Ensino Jurídico no processo que culminou com a aprovação da Portaria MEC n.º 1.886/1994. Participaram com textos para essa edição os membros da CEJ/CFOAB, os advogados e professores: Paulo Luiz Neto Lôbo (Presidente), Álvaro Melo Filho, Aurélio Wander Chaves Bastos, João Maurício Adeodato, José Adriano Pinto, José Geraldo de Sousa Júnior, Loussia P. Musse Felix e Roberto Armando Ramos de Aguiar.

Os textos compreendem verdadeira interpretação autêntica da Portaria 1.886/1994, uma vez que os membros da CEJ tiveram participação direta nos debates que levaram à aprovação da normativa, e no caso dos professores Paulo Luiz Neto Lôbo e José Geraldo de Sousa Júnior, como membros efetivos da Comissão Elaboradora da norma.

Em 1997 é lançada a obra *Ensino Jurídico OAB: 170 anos de cursos jurídicos no Brasil*, que conta com a participação dos mesmos participantes da obra anterior e a apresentação de temática variada. Merece destaque o texto “A OAB nos 170 anos do ensino jurídico”, em que José Adriano Pinto, elabora uma memória crítica da atuação da OAB no processo de mudança do ensino jurídico.

No texto é destacada a atuação da entidade no questionamento quanto à ampliação dos cursos jurídicos no Brasil, na luta pela criação do Exame de Ordem, e na participação no processo de reforma do ensino jurídico materializado pela Portaria n.º 1.886/94. É reforçada a crença de que a efetivação das disposições normativas aprovadas deveria conduzir a uma melhora da qualidade dos cursos de Direito.

O quinto volume da coleção OAB Ensino jurídico, possui o subtítulo de “Balanço de uma experiência” e foi lançado no ano de 2000. Uma inovação desse volume é o conjunto de anexos que correspondem à programação e conclusões das cinco edições do Seminário “O ensino jurídico no Limiar do século XXI”, em que se discutiu: I) Construindo o projeto didático pedagógico, II) Aprender a aprender Direito, III) Diálogo entre a teoria e prática, IV) Aprender a educar, e V) Diretrizes Curriculares: balanço de uma experiência.

No texto do presidente da CEJ/CFOAB, Adilson Gurgel de Castro, dentre outros aspectos, é apresentada a iniciativa do selo de qualidade “OAB Recomenda”. O presidente cita a edição de julho de 2000 do Jornal OAB Nacional, do CFOAB, que apresenta uma reportagem sobre o projeto e cita a lista de itens a ser considerados na avaliação:

- Comportamento dos egressos do curso no Exame de Ordem da OAB;
- Resultado do Exame Nacional de Cursos;
- Exame das condições de oferta do curso;
- Projeto didático-pedagógico;
- Qualidade da biblioteca;
- Realização de pesquisas;
- Existência e desempenho de núcleo de prática jurídica;
- Instalações físicas de salas de aulas e de administração;
- Qualidade do corpo docente;
- Existência de publicações próprias;
- Número médio de alunos por sala de aula;
- Publicações do corpo docente e do corpo discente;
- Existência de atividades complementares e como são feitas;
- Existência de projetos de extensão universitária;
- Programa de autoavaliação institucional. (OAB, 2000, p. 23)

O projeto era audacioso e é possível perceber a dificuldade na obtenção dos dados, mesmo considerando o número de cursos de Direito da época, tanto pela dificuldade de acesso aos dados como pela subjetividade de alguns indicadores. Como será visto na próxima seção, a CEJ acabou optando pelo uso, como indicadores, apenas o Exame de Ordem, o ENC e uma parte da avaliação das condições de oferta dos cursos, realizados pelo MEC.

A partir de “vários documentos e estudos”, das “normas disciplinadoras”, das “exigências feitas pelas comissões examinadoras, e, em especial pelo próprio Exame Nacional de Cursos”, são formulados “oito itens que compõem o perfil desejado” dos egressos dos cursos de Direito:

- 1º) permanente formação humanística, técnico-jurídica e prática, indispensável à adequada compreensão interdisciplinar do fenômeno jurídico e das transformações sociais;
- 2º) conduta ética associada à responsabilidade social e profissional;
- 3º) capacidade de apreensão, transmissão crítica e produção criativa do Direito a partir de constante pesquisa e investigação;
- 4º) capacidade para equacionar problemas e buscar soluções harmônicas com as demandas individuais e sociais;
- 5º) capacidade para desenvolver formas judiciais e extrajudiciais de prevenção e solução de conflitos individuais e coletivos;
- 6º) capacidade de atuação individual, associada e coletiva no processo comunicativo próprio ao seu exercício profissional;
- 7º) domínio de gênese, dos fundamentos, da evolução e do conteúdo do ordenamento jurídico vigente; e
- 8º) consciência dos problemas de seu tempo e de seu espaço. (OAB, 2000, p. 25)

A relação é exemplificativa da visão da CEJ/CFOAB sobre o tipo de formação que entende válida para a formação jurídica no Brasil.

A edição seguinte da coleção, a sexta, publicada em 2003 e subintitulada de “Formação jurídica e inserção profissional”, corresponde à apresentação do VI Seminário de Ensino Jurídico Formação Jurídica e Inserção Profissional – “Ensino do Direito e Acesso às Profissões Jurídicas: uma Conexão Necessária”, do VII Seminário de Ensino Jurídico – Formação Jurídica e Inserção Profissional “Por uma revisão do Curso de Direito”, além de alguns trabalhos sobre temática variada, e marca um novo processo de atuação da OAB para revisão do marco jurídico dos cursos de Direito. O Presidente do Conselho Federal, em seu pronunciamento no VII Seminário de Ensino Jurídico, apresenta diversos “nichos de mercado”, que cobram novas competências do advogado e da formação dos cursos jurídicos, como o “Biodireito, Direito do Consumidor, Direito Eleitoral, Direito Esportivo, Direito Interbancário, Direito Penal dos

Negócios e tantos outros”. No pronunciamento se faz presente a crítica sobre a desmedida abertura de cursos, e a detecção do baixíssimo índice de aprovações nos Exames de Ordem e Concursos Públicos. (OAB, 2003, p. 104)

Vivemos uma crise de proporções abrangentes, a que os especialistas em educação costumam desdobrar em crise funcional, comportando a crise do mercado de trabalho e a crise de identidade – como já nos referimos – dos operadores do Direito; a crise operacional, que obriga a crise curricular e a crise administrativa; e, permeando essas crises, a crise estrutural, que é a própria crise por que passa a sociedade, aí situando-se a crise das estruturas públicas, que frágeis e deterioradas, devem passar por profundas transformações.

A premissa que alicerça o conjunto de soluções é esta: a superação da crise passa pela compreensão da natureza do Direito. **O Direito precisa ser um horizonte de libertação de estruturas tradicionais. O ensino jurídico não pode e não deve ser um meio de reprodução, mas de construção.** (OAB, 2003, p. 107, grifo nosso)

Rubens Approbato Machado, faz uma citação da Professora Ada Pellegrini Grinover, sobre o que falta às escolas de Direito no Brasil: **“um projeto educacional que defina o tipo de profissional que se propõem formar e a que comunidade ela vai servir”.**

Por fim é apresentada uma síntese sobre as características do advogado necessário para o tipo de sociedade defendida pela OAB:

Em resumo, queremos formar o advogado que um mundo em transformação exige.

Queremos inserir o advogado na nova sociedade mais solidária, mais participativa e plural.

Não queremos uma escola dessintonizada da realidade social, cultural e política.

Queremos um advogado com visão sistêmica e generalista, capaz de interagir com o mundo em transformação, e, ao mesmo tempo, o advogado com profundos conhecimentos em suas áreas específicas, que seja capaz de dominar o objeto a que se propõe ou o agente de cujos direitos será defensor. A aprendizagem da advocacia há de proporcionar autonomia, despertar a consciência da Cidadania, para o país ganhar não apenas profissionais capacitados, mas cidadãos conscientes de seu papel e de sua missão transformadora. (OAB, 2003, p. 111-112)

E, por fim a sétima edição da coleção, de 2006: “O futuro da Universidade e os cursos de Direito: Novos caminhos para a formação profissional”. Nessa obra há uma divisão em três partes, a primeira com artigos de opinião, a segunda relacionada e eventos, como o VIII Seminário de Ensino Jurídico e, a terceira com documentos.

Do conjunto das publicações se percebe o compromisso da OAB e da CEJ/CFOAB com a defesa de uma formação jurídica de qualidade, com o oferecimento de propostas e de colaboração constante com o Ministério da Educação, sempre que existe abertura para tanto. Por outro lado, é perceptível que a abertura constante de cursos dificulta muito que as diversas reformas realizadas sejam capazes de produzir frutos que possam ser aferidos.

Na próxima seção se fará a análise do selo de qualidade criado pelo Conselho Federal, o “OAB Recomenda”, com a reflexão sobre a metodologia, os indicadores utilizados, os resultados e as críticas que lhe foram dirigidas.

3.2 – Selo de Qualidade “OAB Recomenda”

A década de 1990 foi uma das mais ricas para a educação brasileira e diversos processos contribuíram para isso. A Professora Loussia Penha Musse FELIX considera o período como a

(...) verdadeira cruzada pela reforma do ensino jurídico, que conseguiu agregar em torno de seus valores um conjunto surpreendente de sujeitos históricos, trouxe não apenas para a educação em Direito, mas para todo o sistema de educação superior do país, mudanças estruturais que se refletem positivamente neste sistema e que devem perdurar. (FELIX, 2001, p.23)

De fato, foi durante esse período que nascem importantes referências do Direito Educacional brasileiro, como a nova Lei de Diretrizes e Bases, a transformação do CFE em CNE e as modificações em suas competências, a criação do “Provão” (Exame Nacional de Cursos) e, no caso do Direito, a aprovação da Portaria MEC 1.886/1994 e a criação da Comissão de Ensino Jurídico da OAB.

Todos esses fatos decorrem, dentre outros fatores, do processo de redemocratização do país e da Constituição de 1988, que reorienta, a partir de seus princípios e direitos fundamentais, todo o ordenamento jurídico brasileiro, e incentivou uma revisão das estruturas oriundas do período ditatorial, o que inclui a educação nacional, em particular a educação jurídica.

É nesse contexto, que o CFOAB decidiu tornar público um rol de cursos recomendados com seu selo de qualidade, a partir de um projeto da Comissão de Ensino Jurídico. Para Loussia Penha Musse FELIX, o selo OAB Recomenda é um marco que encerra o ciclo de reflexões e criações normativas, que edificaram um novo sistema educacional no ensino superior e jurídico, e nesse sentido o projeto não se constituiria “como ação deslegitimada de uma corporação profissional voltada para seus próprios interesses”. (2001, p.23) Em 1999, o Conselho Federal aprovou em plenária o projeto de atribuir de modo periódico um selo de qualidade às Faculdades de Direito que se destacassem pela qualidade dos cursos oferecidos. (COÊLHO, 2016, p. 15)

O projeto foi desenvolvido durante a presidência de Reginaldo Oscar de Castro na OAB, que o apresenta como “um instrumento eficaz de consolidação do trabalho do Conselho Federal da OAB em prol do aprimoramento dos cursos de direito — uma campanha permanente da Entidade”. (CASTRO, 2001, p.7)

Para CASTRO, trata-se de um projeto piloto, obediente a um objetivo permanente, para o qual a OAB pretende instaurar parcerias institucionais de modo a aprimorar continuamente o projeto original. (2001, p.8)

Para a CEJ/CFOAB, o OAB Recomenda deveria identificar cursos, a partir de parâmetros e indicadores, que permitissem estabelecer “patamares universais ou pelo menos gerais de qualidade convencionados para determinar inclusões, não oferecendo qualquer modelo classificatório”. (CEJ/CFOAB, 2001, p.16-17)

A ideia inicial, que ainda hoje é parte da base do processo avaliatório, foi a de estruturar um sistema que levasse em consideração

os três elementos mais bem definidos e já testados para avaliação da área de Direito: a verificação das condições de oferta dos cursos (implementada por comissões de especialistas coordenadas pela Comissão de Especialistas de Ensino de Direito, vinculada ao MEC- SESu), o Exame Nacional de Cursos (Provão), aplicado pelo MEC-INEP, com apoio de Comissão de Juristas e o Exame de Ordem. (CEJ/CFOAB, 2001, p.17)

Loussia P. Musse FELIX defende que mais do que apenas uma pesquisa sobre bons ou maus cursos de Direito, o projeto visava a construção de um sistema que fosse “capaz de orientar e contribuir para a reforma dos cursos de Direito”. (2001, p.24)

Roberto FRAGALE FILHO reconhece que a prática norte-americana está na base do desenvolvimento do projeto da OAB, em função de reportagem publicada no Informativo da OAB Nacional que diz que a *American Bar Association* publica anualmente um *ranking* sofisticado, no qual são apresentadas a posição das instituições com relação a diversos itens como bibliotecas e fomento de pesquisas. (2001, p. 124-125).

O autor esclarece que a matéria possui uma importante imprecisão em sua redação, uma vez que a *American Bar Association* (ABA) não realiza qualquer tipo de classificação das escolas de Direito, além da mera declaração de credenciamento, uma vez que qualidades que tornam uma escola atrativa a um estudante de Direito, podem não ser adequadas a outros. (FRAGALE FILHO, 2001, p. 125)

Na verdade, o equívoco de interpretação pode ter ocorrido em função da ABA manter em seu *site* de internet, um link para o site da *Association of American Law Schools*, no qual era possível examinar o relatório “*The validity of the U.S. News and World Report Ranking of ABA Law Schools*”, de autoria de Stephen Klein e Laura Hamilton. Neste relatório é apresentado um *ranking* que leva em consideração uma série de fatores elencados pelos pesquisadores: reputação avaliada por profissionais acadêmicos (25%), reputação avaliada por advogados e juízes (15%), seletividade de estudantes (25%), recursos institucionais (15%) e colocação profissional (20%). (FRAGALE FILHO, 2001, p. 125)

Tem-se, portanto, que o sistema de classificação adotado por *U.S. News and World Report* privilegia, sem dúvida, as relações entre ensino e mercado, as quais não necessariamente irão espelhar a qualidade desejada para os cursos jurídicos. Nesse sentido, constata-se que o sistema de *ranking* não parece ser o mais adequado para o selo OAB RECOMENDA já que estar-se-ia ignorando a diversidade das condições de oferta e das demandas existentes nos diferentes locais do país. (FRAGALE FILHO, 2001, p. 127-128)

Ao citar o artigo “De Sinop para o Brasil: Reflexões sobre o ensino do Direito”⁴³, de autoria de Eliane Botelho Junqueira, que trata da pluralidade regional brasileira,

⁴³ A conclusão do artigo: “Não há conclusões. Existe Sinop e existe São Paulo. E, entre as duas cidades, uma realidade múltipla. Inimaginável. Não pode existir, portanto, um único modelo de curso de direito. Existem modelos. Modelos a serem inventados. A Portaria (1886/1994) permite isso. A Lei de Diretrizes e Base empurra-nos nessa direção. A única coisa que não podemos aceitar é a reprodução das velhas fórmulas. Este é o problema. A grande dificuldade do mundo do direito é, justamente, vencer o arcaísmo, presente até quando se pretende ser moderno”. (JUNQUEIRA, 1999, p. 131)

FRAGALE defende a necessidade de se compreender que os cursos de Direito no Brasil atendem a finalidades específicas e dialogam com demandas regionais que emprestam especificidades aos seus conteúdos, razão pela qual “não existe um curso de Direito que possa postular ser o melhor do país em detrimento dos demais”. Nesse sentido a ideia de um selo de qualidade prevalece sobre a de elaboração de um *ranking* de instituições.

Não se trata, portanto, de advogar um ensino a duas velocidades, mas sim de incentivar a oferta permanente de um ensino de qualidade. E, para tal, um sistema que não importe na realização de um ranking na elaboração de uma tabela de classificação dos cursos jurídicos parece ser o mais adequado e apropriado para o fim desejado, ou seja, o aprimoramento da qualidade do ensino do Direito. De qualquer forma, ainda que afastada a idéia de um ranking faz-se necessário definir quais critérios serão utilizados na atribuição do selo de qualidade, o OAB Recomenda. (FRAGALE FILHO, 2001, p. 127-128)

Como já visto, o selo OAB Recomenda é fruto de seu tempo e está em sintonia com diversas outras iniciativas com o objetivo de melhorar a qualidade dos cursos de Direito no Brasil e de criação de mecanismos avaliativos que pudessem mensurar o desenvolvimento da qualidade almejada. Os cursos de Direito, que desde 1972 possuíam um currículo mínimo, que na maioria das vezes se convertia em pleno, tiveram na aprovação da Portaria MEC n.º 1886/1994, o reconhecimento do trabalho de diversos atores institucionais, dentre os quais, se destaca a Comissão de Ensino Jurídico do Conselho Federal. Desse modo, a efetiva implantação das diretrizes contidas na Portaria, já era entendida como passos dados em direção à melhora qualitativa da educação jurídica.

Para o CFOAB, na medida em que o “Provão” e o Exame de Ordem estivessem em sintonia com os conteúdos programáticos da Portaria MEC n.º 1.886/1994, estes seriam indicadores válidos para a comunidade acadêmica e profissional de efetivação das diretrizes propostas e a junção desses dois instrumentos para a definição do selo de qualidade seria mais um incentivo à melhoria da qualidade dos cursos e dos instrumentos de avaliação, o que já justificaria a sua criação. (NOLETO, 2001, p.102)

Merece destaque o fato de que a comissão que elaborou a Portaria MEC n.º 1.886/1994 contou com a participação de dois membros da CEJ/CFOAB, os professores José Geraldo de Sousa Júnior e Paulo Luiz Netto Lôbo, o último como relator e sistematizador. (FELIX, 2001, p.37)

O selo considerava ainda mais um elemento, as Condições de Oferta dos Cursos, que correspondia ao resultado de avaliações *in loco* realizadas por comissões indicadas pelo MEC que verificavam diversos aspectos das IES, dentre eles, corpo docente, estrutura física e projeto pedagógico.

FRAGALE FILHO defende que o selo ao integrar essas três dimensões se constituía como “um verdadeiro sistema integrado de apuração da qualidade dos cursos jurídicos, respeitando-se as suas diversidades e peculiaridades” e, que nessas condições, já devia ter sido implantado há mais tempo. (2001, p. 132)

Ao apresentar a segunda edição do selo, o então presidente do Conselho Federal Rubens Approbato Machado, reforça o objetivo do projeto e o defende das críticas encaminhadas ao Conselho após a divulgação da primeira edição:

Esta segunda edição do "O A B Recomenda" (a primeira é de 2001) **não é um ranking** dos cursos jurídicos brasileiros. **Menos ainda um a ingerência** da instituição de classe no campo acadêmico, como alguns críticos apressados tentam difundir. Antes, cumprindo determinação estatutária, **visa pugnar pelo aperfeiçoamento da cultura jurídica** e é desenvolvido a partir de **análises criteriosas** definidas pela Comissão de Ensino Jurídico do Conselho Federal da OAB. **Trata-se, portanto, de um programa de defesa da qualidade** do ensino jurídico no País. (MACHADO, 2004, p. 7, grifo nosso)

Approbato MACHADO afirma que a expectativa da OAB com a segunda edição do selo de qualidade é a de que as Faculdades de Direito se esforcem na melhoria das condições de ensino e que a sociedade tenha um referencial para saber quais instituições se destacam pelo nível de ensino e, por isso, merecem a recomendação da OAB. (2004, p. 8)

A CEJ, em 2004, por outro lado, esclarece que não tem por objetivo medir ou dimensionar diferenças entre os cursos de Direito e que sua preocupação não é com a excelência do ensino, mas sim com a regularidade de desempenho, observada em determinado período. O selo OAB Recomenda procura aferir por meio de critérios estatísticos, num período de quatro anos, a “performance” dos graduados, ao final do período de estudos, no Exame Nacional de Cursos e no Exame de Ordem. (CEJ/CFOAB, 2004, p. 12-13)

Na apresentação da terceira edição, Roberto BUSATO, presidente do Conselho Federal da OAB explica que a desproporção existente entre as IES recomendadas pela OAB e as reconhecidas pelo MEC se dá em função “compromisso estatutário com a qualidade da prestação jurisdicional no país”. E isso porque a OAB entende

que há uma relação direta entre qualidade do ensino jurídico e a qualidade da justiça no Brasil. O presidente reforça a ideia de que o selo não corresponde a um *ranking*, mas, “como diz o título, orienta o **consumidor**” (BUSATO, 2007, p. 6, grifo nosso)

A CEJ/CFOAB explicita a intenção com o selo, de que ele possa se caracterizar como um “indutor de qualidade do ensino do direito na medida em que fosse capaz de despertar nas instituições que o ministram interesse em obter o selo que dele resulta”. (2007, p. 8) Na terceira edição, a Comissão apresenta as coordenadas que foram traçadas pelo consenso ou “como fruto da experiência inicial” e que orientaram as ações do projeto:

- a) o programa haveria de ter o sentido de uma premiação, jamais o de um julgamento;
- b) por conseguinte, não lhe cumpriria estabelecer um ranking de cursos, nem muito menos vetar ou desaconselhar cursos;
- c) a premiação que se teria em vista serviria como elemento de referência dos cursos de direito, para orientação da sociedade, nos limites das respectivas unidades da federação, sem estabelecer, portanto, uma classificação geral, de âmbito nacional;
- d) para esse fim, não se trabalharia com o conceito de excelência, senão com o de regularidade de desempenho;
- e) ter-se-ia em vista aferir o conceito dos cursos já reconhecidos e em funcionamento desde alguns anos, de modo que a avaliação a ser feita pudesse ter em conta uma trajetória que, pela sua regularidade, justificasse a conceituação atribuída. (CEJ/CFOAB, 2007, p. 8)

A partir de 2010 ocorre uma mudança importante que se relaciona ao selo OAB Recomenda. O principal indicador utilizado para a aferição da recomendação, o Exame de Ordem, que até então era realizado pelas seccionais estaduais, passa a ser realizado de forma unificada. Tal fato foi importante, pois uma das principais críticas ao OAB Recomenda sempre foi o caráter regional dos Exames de Ordem, que dificultariam o estabelecimento de padrões para a recomendação.

Sem a disparidade regional, na visão dos representantes da CEJ/CFOAB, o Exame de Ordem se torna um “instrumento ainda mais eficiente e confiável, não só de seleção de bacharéis aptos ao exercício da profissão, mas também de avaliação com vistas à outorga do Selo OAB de qualidade. Um argumento importante na valorização do Exame da OAB em detrimento do ENADE está vinculado ao fato de ser realizado três vezes ao ano, enquanto o ENADE se realiza a cada três anos. (MELO FILHO, 2012, p. 23)

Para Álvaro MELO FILHO

(...) a simples designação de Selo OAB torna-se mais direta e expressiva, talvez até uma espécie de ISO da educação jurídica, para retratar um programa simbólico, ético, valorativo, provocativo e instigante que, longe de ser um ranking ao exercer mais um diagnóstico e menos uma classificação, incorpora a concepção de que a dignificação e a sedimentação da confiança no Direito transitam obrigatoriamente pela credibilidade e satisfação dos parâmetros que a comunidade acadêmica e profissional elencou e vinculou a padrões de qualidade. (MELO FILHO, 2012, p. 31)

Álvaro MELO FILHO, membro da CEJ/CFOAB, em 2012, na obra de divulgação dos cursos recomendados na quarta edição, argumenta que a concessão do selo se dá a partir de critérios puramente objetivos (ENADE + Exame de Ordem) e que

o conceito final habilita, ou não a instituição de ensino do Direito a obter o selo de qualidade da OAB, num procedimento sem espaço para prevenções, alquimias ou artifícios enganadores, elidindo qualquer indicador subjetivo na certificação da qualidade do curso jurídico avaliado, pois, caso contrário, poria em risco a credibilidade do processo de avaliação e da própria OAB. (MELO FILHO, 2012, p. 25-26)

Entretanto, é necessário fazer uma ressalva, de que após a análise estatística, como se verá abaixo, na metodologia utilizada para atribuição do selo, há um filtro pelo qual não passam as Faculdades de Direito, que em seus processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento não tenham contado com o parecer opinativo favorável por parte da CEJ/CFOAB.

Marcus Vinicius Furtado COELHO, presidente do CFOAB na divulgação da quinta edição em 2016, afirma que a OAB segue firme no propósito de contribuir com a qualidade da educação jurídica brasileira e que o “Selo de Qualidade da OAB é concedido como orientação para a sociedade e como incentivo de melhoria para outras instituições, buscando a elevação do padrão do ensino jurídico brasileiro em prol da defesa do Estado Democrático de Direito”. (2016, p. 15-16)

Nas várias edições do Selo de Qualidade OAB Recomenda o CFOAB buscou apresentar argumentos que fundamentariam a criação do projeto e a concessão às Faculdades de Direito que se destacassem, de acordo com os critérios definidos. Para Reginaldo Oscar de CASTRO, o que levou o Conselho Federal da OAB a criar e implementar “um sistema próprio de avaliação, capaz de demarcar a manifestação da OAB como um juízo qualificado de acreditação”, foi a expansão generalizada de cursos jurídicos na década de 1990 e a decorrente necessidade de avaliação da qualidade do ensino jurídico oferecido por esses cursos, “observada a importância do

ensino do direito para o aprimoramento das instituições jurídicas”. (CASTRO, 2001, p.7)

Quase vinte anos depois, em 2019, o então Presidente do Conselho Federal da OAB, Cláudio LAMACHIA, reafirma as preocupações da OAB com a expansão de cursos jurídicos e a “mercantilização” da educação:

Por outro lado, o ensino jurídico é vítima do processo de mercantilização da educação. Em detrimento dos interesses dos cidadãos, que precisam de profissionais qualificados para velar por seus direitos, são favorecidas as demandas de grupos específicos, que, despreocupados com a qualidade da formação, promovem a abertura indiscriminada de cursos na área. Como resultado, entre 1995 e 2018, esse número elevou-se em inacreditáveis 539%, saltando de 235 para 1.502 no período de apenas 23 anos. Não por acaso, o Censo da Educação Superior aponta que, desde 2014, Direito é o curso com o maior número de estudantes matriculados no País. (2019, p. 1)

Cláudio LAMACHIA, com os dados de 2018, informa a existência de 1502 cursos. Atualmente, como já visto, o MEC informa a existência de mais de 1800 cursos de Direito no Brasil.

Para o atual Presidente da CNEJ/CFOAB, Marisvaldo Cortez AMADO o sistema de avaliação implementado por meio do selo de qualidade da OAB tem como objetivo principal “preservar os pretensos candidatos ao curso de uma formação inadequada e não alcançarem o almejado exercício da advocacia”. (AMADO, 2019, p. 20)

A Professora Loussia FELIX faz uma observação relevante ao demonstrar que, ao contrário de outros “estamentos vinculados à atuação jurídica”, a advocacia orientou, até aquele momento⁴⁴, sua ação institucional para uma “interferência preventiva”. A autora cita que a Magistratura e o Ministério Público priorizaram a formação de seus quadros após o ingresso na carreira, por meio de suas Escolas Superiores, enquanto a OAB se concentrou no período de formação do bacharel em Direito. “A qualidade da formação de graduação, seja ela deficiente ou de excelência, molda indelevelmente a personalidade profissional do graduado. Os anos de graduação são por demais preciosos para serem desperdiçados com um mau começo”. (2001, p.24)

⁴⁴ No período que sucede a fase de implantação do selo OAB Recomenda foi visível a ampliação e o fortalecimento das Escolas Superiores da Advocacia (ESAs) e da Escola Nacional da Advocacia (ENA).

Outro aspecto que merece atenção quanto à fundamentação da atuação da OAB por meio do selo de qualidade está vinculado à Lei n.º 8.906, de 4 de julho de 1994, que aprovou o novo Estatuto da Advocacia e a OAB, e expressamente traz, no art. 44, I, como uma das finalidades da OAB, pugnar pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas, e no art. 54, XV, como competência do Conselho Federal, “colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos, e opinar, previamente, nos pedidos apresentados aos órgãos competentes para criação, reconhecimento ou credenciamento desses cursos”⁴⁵.

Os dois dispositivos combinados justificam e legitimam a participação da OAB em processos que visem a melhoria de qualidade dos cursos de Direito, por um lado, como forma de contribuir para o aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas, e por outro, como responsável por subsidiar o MEC nos processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de Direito.

Para Mauro Almeida NOLETO, com o projeto OAB Recomenda, a OAB passa de “uma função acessória (papel opinativo) no processo de controle (abertura e reconhecimento de cursos) para um cada vez mais efetivo papel indutor de elevação de qualidade” e se consolida como uma instituição independente e não governamental nos processos de avaliação dos cursos de Direito. Para NOLETO, que foi assessor da CEJ/OAB em seus anos iniciais, essa independência contribuiria para dar maior pluralidade, e conseqüentemente mais legitimidade aos processos avaliativos. (2001, p. 109)

Mauro NOLETO, na origem do projeto, já identificava a importância de se criar estratégias que permitam a integração entre comissões do Conselho Federal, em particular as de Ensino Jurídico e a de Exame de Ordem. Havendo sintonia entre essas comissões no interior da estrutura do CFOAB, pode ser criado um ambiente de “consolidação da **cultura de reforma do ensino jurídico, indicada pelas novas diretrizes curriculares, na medida em que sejam estas convertidas em critérios a serem considerados na elaboração das provas da OAB**”. (NOLETO, 2001, p. 110-111, grifo nosso)

Para o Fernando Facury SCAFF, que foi membro da Comissão de Direito do Exame Nacional de Cursos de 1997 a 2001 e membro da Comissão de Especialistas

⁴⁵ Atualmente a manifestação opinativa da OAB está regulada nos arts. 41 e 51 do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017.

no Ensino de Direito da SESu/MEC de 2000 a 2002, na obra de lançamento do selo OAB Recomenda, entende que a OAB é uma das entidades brasileiras de maior respeitabilidade e que, por sua inserção constitucional, não tem apenas a prerrogativa, mas o dever de atuar em prol da qualidade do ensino jurídico, como uma “forma de exercício de controle social da atividade educacional”. (2001, p.94)

Por outro lado, a avaliação das Condições de Oferta dos Cursos, realizadas pelo sistema SESu é o que permite “o melhor retrato”, em função da utilização de uma pluralidade de indicadores, como o corpo docente, a organização didático-pedagógica e a infraestrutura das IES. O problema com esses dados é a defasagem das avaliações, uma vez que, já naquele momento, elas não possuíam uma periodicidade definida, além de sofrerem de “um forte grau de subjetividade, uma vez que o treinamento das Comissões de Avaliação não ocorreu na forma e tempo devidos, o que vem acarretando uma disparidade no preenchimento dos conceitos atribuídos para cada qual dos indicadores”. (SCAFF, 2001, p. 96)

SCAFF cita as tentativas de entendimento realizadas no sentido de integrar a avaliação de estudantes realizadas pelo MEC, com o Exame de Ordem, o que seria positivo para o sistema de avaliação como um todo. (SCAFF, 2001, p.93) Esse diálogo já ocorreu em outros momentos, mas até o presente momento, não avançou de modo prático.

Álvaro MELO FILHO, membro das Comissões de Educação Jurídica e do Selo OAB do CFOAB., apresentou, no lançamento da quarta edição do programa uma série de argumentos contrários aos que no decorrer da existência do selo, questionaram sobre a competência legal da OAB para a outorga da recomendação. Tais argumentos permitem uma compreensão clara da posição da OAB quanto à importância atribuída aos processos de melhoria de qualidade dos cursos jurídicos, assim como do seu papel institucional nesses processos.

a) o ensino jurídico é serviço público e, como tal, não está infenso a qualquer juízo avaliativo, seja da sociedade, seja da OAB que a defende. Demais disso, os cursos de Direito contemplados com o selo de qualidade acabam impondo-se a si, e, a seus docentes e discentes um maior compromisso para continuar a gerar profissionais capazes de resolver os problemas cada vez mais complexos em tempos de incerteza da sociedade hodierna;

b) note-se, que na ADI n. 3026 (Rel. Min. Eros Grau), o STF sedimentou a tese de que “a Ordem é um serviço público independente, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro”, e ainda, que “não há ordem de relação ou dependência entre a OAB e qualquer

órgão público”. De outro giro, não se pode olvidar a garantia legal expressa no art. 54, XV, da Lei n. 8.906/94, de que “compete ao Conselho Federal colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos”. Nessa perspectiva, afasta-se a mais mínima injuridicidade da OAB utilizar-se de critérios e métodos objetivos para avaliar os cursos jurídicos. E, sem qualquer contorcionismo hermenêutico, infere-se que o Selo OAB enquadra-se como “medida de cunho meramente informativo, que, num ambiente democrático, pode legitimamente pautar a escolha de um estudante relativamente à instituição para cujas vagas pretende concorrer”, como proclamou o Min. Luiz Fux, em seu voto no RE 603.583, sobre a constitucionalidade do Exame de Ordem;

c) privar a OAB de apontar os cursos que lhe pareçam mais conceituados, fundada em critérios marcadamente objetivos, seria tolher o substrato de legitimidade democrática da OAB e o direito de livre manifestação constitucionalmente assegurado, sem deslembrar que até revistas, anualmente, divulgam rankings de cursos superiores, diversamente da OAB que não faz um ranking, mas sim um programa de mensuração da qualidade do ensino jurídico, sem malabarismos metodológicos e analíticos, donde ressaí a evidente neutralidade avaliativa;

d) a premiação aos cursos aquinhoados com o Selo OAB, além de reconhecer o direito à diferença no ensino jurídico ministrado é, primordialmente, indutora de sua qualidade que, na prática, implica em dar concretude ao dever legal da OAB de verificar a qualidade dos alunos egressos dos cursos jurídicos, “para que não se esqueça o passado, para que não despreze o futuro”, no dizer do Rui Barbosa;

e) o Selo OAB exsurge da análise do desempenho dos alunos dos cursos de Direito nos Exame de Ordem e no ENADE, com o único intuito de aferir a qualidade do ensino jurídico das instituições jus-educacionais, constituindo-se, no dizer do professor de Direito e Reitor da USP - João Grandino Rodas -, “num precioso instrumento para aumentar a evolução das Faculdades na busca da melhoria do ensino do Direito” compreendendo as atividades de ensino, pesquisa e extensão, que, fundadas em uma relação dialética entre teoria e prática, ensejem a vivência do real e das múltiplas dimensões em que se desdobra a realidade jurídica. (MELO FILHO, 2012, p. 18-20)

Para a OAB o selo de qualidade se caracteriza como uma ação que possui um caráter de induzir as IES para a promoção de boas práticas que permitam a melhora da qualidade geral dos cursos jurídicos no Brasil, entretanto, não há uma prescrição de práticas consideradas pela OAB como merecedoras, por si mesmas, de recomendação, o que faz com que seja necessária a análise dos critérios metodológicos utilizados pelo projeto, desde sua criação.

Cada uma das edições contou com uma assessoria técnica para a elaboração do relatório final e teve uma metodologia específica, que sempre manteve o Exame de Ordem como eixo central no processo de concessão do selo.

A primeira versão do OAB Recomenda contou, na fase inicial, até a aprovação pelo Conselho Federal, com a consultoria da Professora Inês da Fonseca Porto, que a partir de diretrizes traçadas pela CEJ/CFOAB, criou o “esboço instrumental-metodológico” e o termo de referência que orientou a proposta. Na sequência a CEJ/CFOAB, dirigiu o projeto, por meio de seus membros e de sua assessoria

coordenada por Bistra Stefanova Apostolova, e incorporou a consultoria do Professor Annibal Dias de Figueiredo Neto, do Instituto de Física da UnB, Mestre em Matemática e PhD em Física pela UnB. (CEJ/CFOAB, 2001, p.17)

Foi desenvolvido um estudo para “encontrar as correlações possíveis entre o Exame de Ordem, ou melhor dito, os Exames de Ordem, dadas as suas características estaduais e o Exame Nacional de Cursos com incidência nacional”. (CEJ/CFOAB, 2001, p.19) Desse modo, a primeira edição teve como base da análise um trabalho que correlacionou os resultados do “Provão”, com os resultados dos exames de ordem realizados pelos estados, na tentativa de verificar compatibilidades de bons resultados nas bases de dados do MEC (ENC) e das seccionais da OAB⁴⁶.

Sobre as dificuldades encontradas no processo, o Professor Annibal Dias de FIGUEIREDO NETO, descreve inicialmente, que os dados relativos ao ENC se caracterizavam por conceitos, que, por si só não eram suficientes para uma análise mais completa:

(...) mas apenas, e de maneira imprecisa, sobre o posicionamento relativo de um curso em relação aos demais. Tal posicionamento, sendo caracterizado apenas pela ordenação dos cursos em ordem decrescente de desempenhos. Deste modo, a partir dos conceitos, não podemos ter nenhuma ideia precisa da diferença das médias obtidas por dois cursos que se situam na mesma faixa ou em faixas próximas. (FIGUEIREDO NETO, 2001, p. 137)

Outro aspecto, é o de que o Exame de Ordem é fundamental para o egresso dos cursos jurídicos, já o ENC não o afeta diretamente, o que dificulta na motivação da realização da prova, somado à resistência inicial por parte dos estudantes e da ocorrência de manifestações e boicotes.

De acordo com FIGUEIREDO NETO, apesar das dificuldades de comparação entre as duas avaliações, seria realizado “um rigoroso estudo de correlação” que acabaria por demonstrar “uma excelente coerência entre os desempenhos dos cursos de direito nes-ses dois exames”. (FIGUEIREDO NETO, 2001, p. 138)

Os conceitos do Provão foram transformados em valores numéricos: “A = 5; B = 4; C = .3; D = 2; E=1”. A partir daí o trabalho se expressou em encontrar o grau de

⁴⁶ Composição da CEJ/CFOAB em 2001 - Presidente: Adilson Gurgel de Castro, Vice-Presidente: José Geraldo de Sousa Júnior, Membros Efetivos: Marília Muricy, Antonio José Ferreira Abikair Paulo, Roberto de Gouvêa Medina, Membros Consultores: João Maurício Leitão Adeodato, Álvaro Melo Filho, José Adriano Pinto, Paulo Luiz Netto Lôbo (CEJ/CFOAB, 2001)

correlação entre as notas do Provão e as taxas de aprovação nos exames de ordem realizados nos estados. (FIGUEIREDO NETO, 2001, p. 138-140)

A conclusão foi a de que existiria um “um acordo bastante razoável no ordenamento dos cursos - em cada estado — a partir da classificação obtida utilizando o Provão e os Exames de Ordem”. (FIGUEIREDO NETO, 2001, p. 153)

O primeiro critério de seleção foi a verificação das instituições que tiveram alunos inscritos em exames da OAB em 1998 e 1999, o que resultou em 243 IES. Na sequência foram selecionados os cursos que realizaram os ENC desde 1996, e foram qualificados para a segunda etapa 176 cursos. Em seguida usando dados dos conceitos e provão e taxas de aprovação nos exames de ordem se chegou a 61 cursos. E por fim se estabeleceu um filtro a partir da avaliação obtida pelas instituições na avaliação de condições de oferta realizadas pelo MEC, mantendo as que receberam, no mínimo, condições regulares (igual ou maior a 3). Foram recomendados pela OAB em 2001, 52 cursos. (FIGUEIREDO NETO, 2001, p. 154-156)

Na divulgação da segunda edição, em 2004, a CEJ/CFOAB esclareceu que a metodologia se ateve aos resultados do ENC (o chamado "provão") e do Exame de Ordem, por considerar que os dois testes, por si só seriam suficientes para o objetivo pretendido. Entretanto, também justificou a impossibilidade de utilização do critério correspondente às condições de oferta dos cursos em função do mesmo não ter sido concluído pelo INEP.⁴⁷

Para a realização do trabalho foi contratado pelo CFOAB o Professor José Angelo BELLONI, da Universidade de Brasília para assessorar a CEJ. BELLONI descreve que o objetivo era o de aferir o “desempenho dos cursos de Direito das Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras a partir dos resultados obtidos no Exame Nacional de Cursos (ENC) e do Exame de Ordem da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)”. (2004, p. 21)

Adotou-se procedimentos similares aos da versão anterior com a transformação dos conceitos do Provão em valores numéricos e a utilização de taxas de aprovação no Exame de Ordem, e foram recomendados cursos que mantiveram

⁴⁷ COMISSÃO DE ENSINO JURÍDICO - 2001/2004: Paulo Roberto de Gouvêa Medina, Francisco Otavio de Miranda Bezerra, Vice-Presidente; Milton Paulo de Carvalho, Secretário; Membros efetivos: Ademar Pereira, Dourimar Nunes de Moura, Marília Muricy; Membros consultores: Ignácio Povedo Velasco, Robertônio Santos Pessoa. (OAB, 2004)

bons resultados no ENC e no Exame de Ordem, por um período mínimo de quatro anos consecutivos (os últimos quatro). Para a definição de bom desempenho considerou-se a presença do curso dentre os 50% melhores do Brasil no ENC e dentre os 50% melhores no Exame de Ordem, dentro de cada unidade federativa. (BELLONI, 2004, p. 27)

BELLONI entende que a exigência de um bom desempenho nas duas provas é importante, porque possuem objetivos distintos. Entretanto há o entendimento de que um curso com qualidade deveria habilitar seus egressos a terem um bom desempenho nas duas avaliações. (BELLONI, 2004, p. 27-28)

O universo original do trabalho consistiu nos cursos que participaram do ENC em 2002, o que correspondeu a 298 Faculdades de Direito. A participação no “Exame de Ordem nos quatro anos considerados reduziu esse universo a 215 cursos dos quais 60 foram selecionados para o selo OAB Recomenda”. (BELLONI, 2004, p. 30)

Na apresentação da terceira edição do selo em 2007, a CEJ/CFOAB⁴⁸ esclarece que adotou basicamente os mesmos critérios das edições anteriores. (CEJ. CFOAB, 2007, p. 9) Para a comissão “o ENC e o Exame de Ordem completavam-se como instrumentos de avaliação e a verificação de que os resultados das duas provas se situavam “em faixas bastante próximas atendendo aos índices de correlação que, segundo a ciência estatística, permitem afirmar a existência de satisfatória congruência entre eles”. (CEJ/CFOAB, 2007, p. 11)

A cada edição foi possível perceber o crescimento significativo dos cursos de Direito. O pré-requisito para a inserção na análise em 2007 foi a de que os egressos dos cursos já houvessem participado de Exames de Ordem e de que seus estudantes houvessem realizado, ao menos um ENC, o que permitiu a análise de 322 cursos, de um total de 1.017 cursos autorizados a funcionar. Ao final, foram recomendadas 87 Faculdades de Direito. (CEJ/CFOAB, 2007, p. 12-13) (CESPE/UNB, 2007, p. 17)

Para a realização das análises e cálculos estatísticos foi contratado o Centro de Seleção e de Promoção de Eventos – CESPE, da Universidade de Brasília – UnB. (CEJ/CFOAB, 2007, p. 13)

⁴⁸ COMISSÃO DE ENSINO JURÍDICO – 2004/2007 - Presidente: Paulo Roberto de Gouvêa Medina; Vice-Presidente: José Geraldo de Sousa Júnior; Secretário: Ademar Pereira; Membros Efetivos: Marília Muricy Machado Pinto, Paulo Roberto Moglia Thompson Flores; Membros Consultores: João Maurício Leitão Adeodato, Milton Paulo de Carvalho, Paulo Roney Ávila Fagúndez, Robertônio Santos Pessoa. (OAB, 2007)

A terceira edição contou com um problema, uma vez que o “Provão” ENC havia sido substituído pelo ENADE, o que fez com que fossem utilizados em 2007, os dados do ENC de 1997 a 2003. A CESPE fez as ressalvas de sempre acerca do caráter regional dos Exames de Ordem: “Sendo assim, devido ao seu caráter regional, os resultados das diferentes UFs não podem ser comparados entre si”. A CESPE ainda esclarece que além dos resultados nas duas avaliações, há também uma “avaliação da CEJ do CFOAB, que levará em conta informações quanto às condições de funcionamento e ensino” (CESPE/UNB, 2007, p. 19-20)

Segundo os critérios definidos a avaliação das IES foi realizada por meio de etapas. Para passar para a segunda fase o curso teria que ter um percentual de aprovação no Exame de Ordem (em 2003, 2004 e 2005) maior ou igual à média de aprovação da unidade federativa⁴⁹. Após a primeira seleção foram considerados os conceitos do Provão:

as IES que obtiveram conceito D ou E em 2001, 2002 ou 2003, que não foram recomendadas nas edições anteriores do programa e que não possuíam conceitos não ascendentes ou não estáveis para A ou B no ENC, foram excluídas da lista de instituições aptas a receberem o selo. (CESPE/UNB, 2007, p. 24)

Após, a CEJ/CFOAB, levou em consideração os resultados das recomendações das edições anteriores, “bem como os elementos constantes dos seus arquivos, com relação aos cursos cujos pedidos de autorização ou reconhecimento foram por ela apreciados”.

No primeiro caso, considerou-se que a circunstância de um **determinado curso haver sido contemplado, uma ou duas vezes, com o selo de qualidade atuaria em favor de sua permanência** no elenco de cursos recomendados, **quando para tanto bastasse arredondar**, para a unidade integral exigida, os pontos que lhe houvessem sido atribuídos. No segundo caso, **procurou-se preservar a coerência das manifestações da Comissão de forma que esta não recomendasse cursos que antes desaprovava**, senão em função de um expressivo desempenho desses cursos no ENC ou no EO. Os dois últimos fatores aqui referidos serviram, contudo, tão-somente, como critérios complementares para se chegar ao resultado final. (CESPE/UNB, 2007, p. 24, grifo nosso)

⁴⁹ Quando não se tinha a informação de nenhum desses três anos ou quando a instituição não fosse diretamente à etapa seguinte, essa instituição seria avaliada segundo a sua média nos EOs de 1999 a 2002 e, da mesma forma, se a sua média fosse pelo menos a média na UF da instituição, passaria à próxima etapa. (CESPE/UNB, 2007, p. 24)

A quarta edição do OAB Recomenda⁵⁰ marcou importantes modificações nos indicadores utilizados no projeto. O principal deles, o Exame de Ordem, passou pelo processo de unificação nacional, o que, historicamente foi um elemento de críticas e ressalvas. Quanto ao ENC, houve a sua substituição pelo ENADE, que trouxe uma nova dificuldade em função do período trienal para a sua realização.

O pré-requisito para a análise de um universo de 1210 cursos de Direito existentes foi o de terem tido pelo menos 20 participantes nos Exames de Ordem unificados em 2010.2, 2010.3 e 2011.1, o que permitiu que 790 cursos passassem para a próxima fase. (MELO FILHO, 2012, p. 21)

Em seguida, a apuração envolveu os dois indicadores avaliativos objetivos escolhidos para aferir o resultado:

- a) nota obtida no ENADE (2009), ao qual foi atribuído o peso 1;
- b) média dos índices de aprovação dos Exames de Ordem unificados, realizados em 2010.2, 2010.3 e 2011.1, com peso 3. (MELO FILHO, 2012, p. 21)

Álvaro MELO FILHO, argumenta que a atribuição de pesos para se chegar a uma nota está vinculada à periodicidade dos instrumentos avaliativos, o que no seu entender, seria suficiente para elidir a crítica de imposição autoritária na fixação dos pesos, por outro lado, a utilização do resultado do ENADE consistiria em uma “parceria avaliativa com o MEC ao acolher e sopesar o resultado do ENADE, sem ficar jungida e adstrita aos resultados de seus Exames de Ordem”. (2012, p. 21)

Por fim, a CEJ/CFOAB, que eliminou o critério de bonificação aos cursos recomendados em edições passadas, realiza um novo filtro “para não contemplar os cursos de Direito que tiveram parecer desfavorável da Comissão Nacional de Educação Jurídica nos processos de reconhecimento e renovação de reconhecimento”. (MELO FILHO, 2012, p. 21-22)

Após a tabulação dos dados do ENADE e os Exames de Ordem se chegou a uma nota que variava entre 0 e 7,25. Os cursos que atingiram, ao menos a nota 5 (103 cursos), e não foram retidos nos filtros da CNEJ/CFOAB⁵¹, compuseram a lista de 89 Faculdades de Direito recomendadas pela OAB em 2012. (MELO FILHO, 2012, p. 22)

⁵⁰ Comissão Especial para Elaboração do Selo OAB Recomenda – 4ª edição - Rodolfo Hans Geller (Presidente), Ademar Pereira (Membro), Álvaro Melo Filho (Membro), Manoel Bonfim Furtado Correia (Membro) e Walter de Agra Júnior (Membro). (OAB, 2012)

⁵¹ “De posse dos 103 cursos classificados pela nota definida no capítulo II, a Comissão Especial procedeu à verificação dos pareceres proferidos pela CNEJ/CFOAB quanto ao reconhecimento ou à renovação do reconhecimento dos cursos de graduação em Direito. Considerando o aspecto de qualificação conferido pelo

Para a quinta edição, a CEJ/CFOAB⁵² analisou a metodologia adotada nas edições anteriores e definiu pela manutenção dos indicadores. Foram utilizados os dados de índices de aprovação no Exame de Ordem Unificado (XII, XIII, XIV e XV), o desempenho obtido no ENADE e os pareceres emitidos pela CNEJ/CFOAB. (MONTEIRO, 2016, p. 56)

Para auxiliar na elaboração do projeto foi contratado como consultor o Professor Mauro Luiz RABELO, que esclarece, uma mudança com relação às edições anteriores. Como as IES possuem notas no ENADE, diferentemente dos conceitos das versões anteriores, houve a necessidade de padronização e transformação dessas notas em uma escala de 0 a 5 pontos. (RABELO, 2016, p. 63)

O ENADE utilizado na avaliação foi o de 2012, o último com informações já divulgadas pelo INEP/MEC. (RABELO, 2016, p. 69). Depois da utilização de diversas técnicas estatísticas para tratar os dados se chegou a um “indicador final denominado *Nselo* (conceito)” que variava de 0 a 10.

A Comissão Especial para Elaboração do Selo OAB estabeleceu que receberiam o Selo de Qualidade da OAB, em sua quinta edição, os cursos que obtiveram *Nselo* (conceito) maior ou igual a 7, excluindo-se, no caso de conceito 7, aqueles que obtiveram parecer desfavorável pela CNEJ/CFOAB (reconhecimento e renovação de reconhecimento). (RABELO, 2016, p. 77-78)

Na sexta e última edição divulgada do selo OAB Recomenda⁵³ foi mantido como consultor o Professor Mauro Luiz Rabelo e, em linhas gerais a metodologia adotada na edição anterior. A comissão utilizou informações de 1212 cursos que passaram pelo ENADE em 2015. Deste universo verificou-se a participação e aprovação em sete Exames de Ordem aplicados de 2016 a 2018 - do Exame XIX (2016.1) ao Exame XXV (2018.1). (RABELO, 2019, p. 31)

Selo OAB, a Comissão Especial decidiu não outorgar o Selo àqueles cursos que, dentre os 103 listados segundo o critério da nota do Selo OAB, tivessem parecer desfavorável”. (OAB, 2012, p. 43)

⁵² Comissão Especial para Elaboração do Selo OAB - Cláudio Pereira de Souza Neto – Presidente. Adriana Rocha de Holanda Coutinho – Membro. Eid Badr – Membro. Henri Clay Santos Andrade – Membro. Lúcio Teixeira dos Santos – Membro. Luis Claudio da Silva Chaves – Membro. Thiago Rodrigues de Pontes Bomfim – Membro. Tullo Cavallazzi Filho – Membro. Valdetario Andrade Monteiro – Membro (OAB, 2016)

⁵³ Comissão Especial para Elaboração do Selo OAB Recomenda Felipe Sarmiento Cordeiro – Presidente. Adriana Rocha de Holanda Coutinho – Membro. Felipe de Santa Cruz Oliveira Scaletsky – Membro. José Alberto Simonetti Cabral – Membro. Mansour Elias Karmouche – Membro. Marcia Regina Approbato Machado Melaré – Membro. Marisvaldo Cortez Amado – Membro. Ricardo Ferreira Breier – Membro. Rodolpho Cesar Maia de Moraes – Membro. Rogério Magnus Varela Gonçalves – Membro. (OAB, 2019)

Para que pudessem seguir na análise, os cursos teriam que ter participantes em pelo menos cinco dos sete exames da OAB e ter, no mínimo, 100 participantes presentes nos mesmos sete exames de ordem. “A aplicação desse critério resultou na admissibilidade de 1.093 cursos de Direito, aqui considerado como o universo de estudo”. (RABELO, 2019, p. 31)

Mais uma vez se utilizou as taxas de aprovação no Exame de Ordem (Peso 9) e os resultados “tratados” do ENADE (Peso 1) para a composição do *Nselo* (conceito)” que variou de 0 a 10. (RABELO, 2019, p. 33)

A Comissão Especial para Elaboração do Selo OAB Recomenda estabeleceu que seriam contemplados, em sua sexta edição, os cursos que obtiveram *Nselo* (conceito) maior ou igual a 7, excluindo-se aqueles com parecer desfavorável da CNEJ/CFOAB (reconhecimento e renovação de reconhecimento) no período de 2016 a 2018. Do universo de cursos considerados na análise, 161 atendem aos critérios estabelecidos e integram a lista final de cursos recomendados. (RABELO, 2019, p. 38)

De modo geral, desde sua criação, o principal indicador a compor a base de análise do selo OAB Recomenda é a taxa de aprovação das Faculdades de Direito no Exame de Ordem da OAB, à qual é incorporada com peso inferior o exame oficial do MEC para os estudantes concluintes dos cursos de graduação (ENC e ENADE) e, por fim, são excluídas as Faculdades que contaram com parecer desfavorável da CNEJ/CFOAB. Com os dados obtidos das obras de divulgação de resultados do selo de qualidade da OAB foi se chegou à tabela abaixo:

Ano	Cursos existentes	cursos avaliados⁵⁴	Selo OAB
2001	380	176	52
2003	733	215	60
2007	1017	322	87
2012	1210	790	89
2016	+1300	1071	142
2019	1502	1093	161

Fonte dos dados: (MELO FILHO, 2012, p. 20); (CEJ, 2007, p. 12-13); (OAB, 2016, p. 68-69); (RABELO, 2019, p. 31)

⁵⁴ Cursos que preencheram os requisitos mínimos (ter estudantes participantes do ENADE 2015)

Desde a sua criação o selo de qualidade da OAB já foi objeto de diversas críticas, que vão desde diferenças quanto à metodologia adotada e a composição de seus indicadores à legitimidade da entidade para avaliar e recomendar instituições de ensino. Na sequência, pretende-se identificar e avaliar algumas das críticas já realizadas e refletir sobre a possibilidade de ajustes metodológicos que poderiam servir para atingir o principal objetivo da entidade de que o selo OAB Recomenda possa servir como indutor da melhoria da qualidade de ensino dos cursos de Direito no Brasil.

Logo após a publicação da primeira edição foi que surgiram as críticas e questionamentos mais veementes. Em artigo com comentários à obra Flávio Roberto COLLAÇO e Cláudio Cordeiro NEIVA iniciam a crítica pela nomenclatura: "OAB Recomenda: um retrato dos cursos jurídicos", porque apesar de ser apresentada uma relação de cursos recomendados, nada é dito sobre nenhum deles, nem é apresentada uma referência das características relativas a um curso de qualidade. (2001)

Na sequência são feitos questionamentos acerca do método adotado para a seleção de cursos (Exame de Ordem de 1998 e 1999, ENC de 1996 a 2000 e dados constantes do Relatório Síntese do MEC, publicado em 1998, sobre as Condições de Oferta dos Cursos Jurídicos). Os autores registram que a ausência dos dados oferecidos ao matemático para a realização do relatório impede maiores comentários acerca dos critérios utilizados para os cálculos. (COLLAÇO; NEIVA, 2001)

De todo modo são apontadas como fragilidades: a) o fato de que tanto o ENC, quanto a avaliação sobre as Condições de Oferta dos Cursos Jurídicos eram critérios que se encontravam em fase experimental e passando por reformulações; b) que a inconsistência dos dados exigiu do matemático separar a Federação Brasileira em dois grupos distintos; c) que o Exame de Ordem, por ser diferente em cada unidade da Federação impedia que houvesse um critério único para comparação entre os cursos; d) que da avaliação "das Condições de Oferta", o matemático selecionou o item "Qualificação do Corpo Docente (OCD)", e desprezou os itens: Organização Didático-Pedagógica (ODP) e Instalações (INS). (COLLAÇO; NEIVA, 2001)

No artigo são transcritas conclusões críticas ao selo de qualidade aprovadas pelo Colégio Brasileiro de Faculdades de Direito, Seccional de Minas Gerais, que se reuniu em 17 de fevereiro de 2001, na UFV – Universidade Federal de Viçosa:

I - primeiramente, a posição tomada pelo Conselho Federal da OAB peca pela ausência de democracia e cientificidade, pois só permitiu a participação de um pequeno grupo, marginalizando a maioria absoluta de Faculdades e Cursos de Direito existentes no País. Com isto, acabou por proceder uma análise incompleta e profundamente tendenciosa, caracterizando em inolvidável injustiça com quem pretende e já está ministrando trabalho sério para formar os melhores bacharéis para as diversas profissões jurídicas, que não apenas a advocacia. "Qualificação do Corpo Docente (OCD)", deixando de lado os demais componentes: Organização Didático-Pedagógica (ODP) e Instalações (INS).

II - por outro lado, a conduta unilateral acabou por cercear a essas outras Faculdades a oportunidade de demonstrar a excelência do seu trabalho, até porque o Conselho Federal da OAB, para as suas conclusões, não vistoriou as Faculdades por ela reprovadas, não estando nem mesmo presente essas IES.

III - assim, o Conselho Federal da OAB não obrou com cientificidade mediante pesquisa de campo "in loco", segundo critérios prévios e embasados, de modo que pudesse colher dados fáticos eficientes para chegar a um resultado que retratasse a realidade efetiva do ensino, pesquisa e extensão das IES execradas. O seu procedimento buscou dados estatísticos alhures e tabulou-os de modo equivocado para auferir o seu título de "SELO DE RECOMENDAÇÃO".

IV - que, dessa maneira, o COLÉGIO BRASILEIRO DE FACULDADES DE DIREITO EM MINAS GERAIS entende que o Conselho Federal da OAB deva ter a oportunidade de visitar as diversas Faculdades e Cursos de Direito mineiros, no entanto, que o faça de maneira transparente, democrática e dotada de todos os recursos de cientificidade que as próprias IES ensinam.

V - Por outro lado, o COLÉGIO BRASILEIRO DE FACULDADES DE DIREITO EM MINAS GERAIS sempre entendeu que o Conselho Federal da OAB não tem autoridade e nem competência legal para estabelecer ranking de Faculdades. Sua função, única, é fiscalizar o exercício da profissão, devendo deixar para o MEC a atribuição de fiscalizar o ensino nas Faculdades de Direito. (COLLAÇO; NEIVA, 2001)

Outro ponto abordado por COLLAÇO e NEIVA foi a inclusão de instituição que ficou de fora da lista em função dos critérios matemáticos, mas que havia obtido cinco conceitos máximos (conceito A), seguidos no Provão. Para os autores, "tendo decidido a CEJ/OAB que a obtenção por um curso de cinco conceitos A no Provão seria suficiente para credenciá-lo à inclusão na lista, restou comprometida a ideia da correlação do Provão com os Exames de Ordem". (COLLAÇO; NEIVA, 2001)

Os autores criticam a inserção de duas instituições paranaenses em função da avaliação do Provão e de outras três, todas universidades federais de estados que não foram considerados pelo matemático e reiteram que não há explicações na obra

sobre os critérios adotados para a inclusão dessas universidades federais. (COLLAÇO; NEIVA, 2001)

Por fim, os autores questionam a competência legal da OAB para criar o selo de qualidade. Entendem que o Estatuto da Advocacia e da OAB permite apenas colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos, e opinar nos pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento:

Pode, assim, sobre o assunto, emitir comentários críticos e advertências e até mesmo atribuir um prêmio a toda instituição que se destaque no âmbito da formação jurídica, seja pública ou privada, seja universidade ou faculdade. Mas competência para anunciar à nação brasileira e ao mundo que de todos os cursos existentes no Brasil apenas uma minoria é recomendável, essa competência a lei não confere à autarquia dos advogados, nem às autarquias fiscalizadoras de quaisquer outras profissões regulamentadas. (COLLAÇO; NEIVA, 2001)

Edson Oliveira NUNES, que foi presidente do CNE, e outros (NOGUEIRA e RIBEIRO), ao analisarem, em 2001, o selo OAB Recomenda, entendem que apesar do esforço da OAB em desenvolver um selo de qualidade nacional, existem pelo menos cinco problemas que comprometem os objetivos pretendidos pela entidade:

- 1- A avaliação da OAB, na prática, desconsidera que as clientelas do Provão e do Exame de Ordem possuem perfis e estímulos diferentes para a realização dos exames.
- 2- A transformação dos conceitos do Provão em valores numéricos reproduz a perda de informação resultante da agregação das notas médias das instituições em conceitos.
- 3- Na avaliação da OAB, são utilizados critérios pouco consistentes e contingenciais de seleção e de justificativa para a divisão dos cursos jurídicos em dois grupos.
- 4- Utilização do item “Qualificação do Corpo Docente” como uma das variáveis a serem utilizadas.
- 5- Listagem não coincidente entre os cursos analisados e os cursos recomendados. (NUNES; NOGUEIRA e RIBEIRO, 2001, p. 87)

NUNES, NOGUEIRA e RIBEIRO tocam em um ponto importante e pouco abordado. As faculdades que no Provão ficaram com os conceitos D e E, em regra, são aquelas que receberam os piores alunos de ensino médio. Se essa questão não for considerada será muito difícil analisar a qualidade dos cursos, pois sua efetividade só pode ser aferida se for possível verificar o quanto elas contribuíram na melhoria da formação de seus egressos “e não pelo quanto eles sabiam ao sair da escola”. (NUNES; NOGUEIRA e RIBEIRO, 2001, p. 90)

Isso se aplica também ao Exame de Ordem. Se o selo de qualidade privilegia o indicador “Exame de Ordem”, o que se tem é um retrato do resultado dos egressos que realizaram o exame em um determinado momento. Isso pode servir para aferir se o indivíduo possui condições mínimas para o exercício profissional, mas se não há indicadores de quais eram as condições anteriores dos egressos de uma instituição, a avaliação não terá condições de atestar a qualidade do processo educacional ocorrido.

Em artigo mais recente, Vladimir Oliveira da SILVEIRA e Samyra Naspolini SANCHES, defendem a necessidade da avaliação realizada pela OAB, mas apresentam críticas pontuais sobre determinados aspectos.

A partir de 2011 os cálculos realizados sobre os indicadores atribuem a cada curso avaliado uma nota e, nesse primeiro momento, a nota de corte para integrar a lista de cursos recomenda foi a nota cinco. Os autores descrevem que a definição da nota de corte não mereceu maiores explicações, e que isso seria interessante nas próximas avaliações. Os autores também defendem

que a metodologia, bem como os critérios e pesos, quando não mantidos, pelo menos fossem divulgados com relativa antecedência, pois, dessa forma, a indução de um comportamento que leve à qualidade por parte das Faculdades de Direito, objetivo do Selo, se tornaria muito mais eficaz. (SILVEIRA; SANCHES, 2015, p. 152)

Uma outra crítica consiste no fato de que, após a utilização dos critérios adotados pela Comissão de Elaboração do selo de qualidade, na fase final, são excluídos cursos que contaram com parecer desfavorável da CNEJ nos processos de sua competência (autorização ou reconhecimento). Na edição analisada (4ª) dos 790 cursos selecionados pelos critérios iniciais, 103 obtiveram nota igual ou superior ao limite de corte, entretanto, 14 deles foram desclassificados em função do parecer da CNEJ/CFOAB.

Esse aparente equívoco, todavia, pode levar a uma reflexão quanto ao desajuste da nota 5 como média de corte ou da utilização do parecer da OAB como parâmetro, uma vez que ou a nota 5 é baixa e acaba por aprovar cursos sem qualidade, ou o parecer da OAB não deveria servir de parâmetro, uma vez que a instituição pode já ter sanado os seus problemas entre o parecer e avaliação do Selo. (SILVEIRA; SANCHES, 2015, p. 152-153)

SILVEIRA e SANCHES observam que, embora a OAB seja enfática no sentido contrário, é forçoso reconhecer que a própria nomenclatura do selo estabelece que de um lado estão os “recomendados”, e de outro, os “não recomendados”, o que cria um tipo de “ranqueamento”, mesmo que indireto. (2015, p. 154)

Os autores entendem que num “cenário de multiplicação desenfreada e mercantilizada de cursos jurídicos” ações como o selo de qualidade contribuem para informar a sociedade sobre a qualificação de profissionais. A existência de avaliações é salutar para o aperfeiçoamento dos cursos jurídicos, entretanto, indagam se outros parâmetros não deveriam ser levados em consideração

como, por exemplo, se o curso está preparando profissionais comprometidos com o fomento da cidadania e a defesa do Estado Democrático de Direito; ou se o curso ainda baseia-se mais na memorização do que na reflexão; ou, ainda, se o curso está formando profissionais conscientes de seu papel social em uma sociedade injusta e desigual como a nossa. Enfim, os critérios até então utilizados, ainda que necessários e importantes, parecem medir parcialmente a qualidade do profissional e do ensino/educação jurídicos. (SILVEIRA; SANCHES, 2015, p. 155)

Dentre os textos publicados nas obras de apresentação de resultado do projeto, o que mais se destinou a responder os críticos, de modo veemente, diga-se, foi o do Professor Álvaro MELO FILHO, na edição de 2012. Para ele, as críticas feitas ao selo “partem de grupos de pessoas e instituições desnudadas de qualquer compromisso com uma educação jurídica de qualidade”. (MELO FILHO, 2012, p. 15)

O autor reforça argumentos da OAB de que o selo não visa ranqueamentos e que a não indicação não representa qualquer tipo de censura, mas em outros momentos do texto deixa nítido, o que a princípio se pretendia negar.

Mas, com certeza, os cursos jurídicos não portadores do Selo OAB formam discentes que, na sua maioria, restringem-se a memorizar meia dúzia de leis ou a centrar-se tão apenas na análise legalista e burocrática dos códigos, mas inabilitados para interpretar as estruturas sócio-econômicas e o contexto político onde incidirá o vigente ordenamento jurídico. (MELO FILHO, 2012, p. 31-32)

Por outro lado, apresenta-se uma ideia de que os cursos recomendados (ou poderia ser dito, os cursos com boas taxas de aprovação no Exame de Ordem e que não tiveram parecer desfavorável da CNEJ), sejam por si só, referências definitivas para os demais cursos do país.

o Selo OAB terá sempre por inimigos o expressivo contingente de cursos jurídicos que não figuram entre os aquinhoados, e, como tímidos defensores, **os cursos portadores do Selo OAB que atuam como modelos eficazes de educação jurídica.** (MELO FILHO, 2012, p. 16, grifo nosso)

Destaque-se, por imperioso, que o Selo OAB integra o arsenal da entidade nacional de advogados na luta em prol de uma educação jurídica que cristaliza uma sólida base humanística e propicia ao aluno competências e habilidades profissionais ajustadas às crescentes exigências e desafiadoras demandas da realidade do mercado jurídico. **À evidência, o Selo OAB é destinado às instituições que ensinam direito o Direito, tornando seus egressos escultores do próprio cérebro, habilitados a “pensar juridicamente”, fruto de uma jus-pedagogia bem mais participativa e bem menos autista, propiciando credibilidade e segurança jurídico-metodológica na ministração de disciplinas insculpidas nos eixos de formação geral, profissional e prática dos cursos de Direito.** (MELO FILHO, 2012, p. 33)

Da análise de posições críticas e das defesas e fundamentações é possível destacar alguns aspectos. Inicialmente, grande parte das críticas recaía no caráter regional do Exame de Ordem, que não existe mais a partir da unificação. Outra crítica superada era a de que a utilização dos conceitos do ENC, com a valoração numérica escondia assimetrias significativas. Atualmente, em que pese sua realização trienal, o ENADE divulga o “Conceito ENADE contínuo”, que é a nota efetiva e não apenas a “faixa” que a IES ocupou, o que permite uma análise mais justa do resultado de cada curso.

Desse modo é possível dizer que a qualidade dos dados que poderão ser utilizados como indicadores melhorou sensivelmente. Por outro lado, a natureza jurídica da OAB se encontra definida de modo mais claro, principalmente após algumas decisões importantes no âmbito do STF, o que dá a entidade maior segurança para a defesa da sociedade em geral e para atuar de diferentes formas no aperfeiçoamento dos cursos jurídicos.

Porém, ainda há margem para questionamentos, críticas e sugestões que possam contribuir para a melhoria do projeto, o que, ao final corresponderia a tornar o selo de qualidade um instrumento ainda mais adequado para atingir os objetivos a que se propõe. É possível dividir as sugestões em dois campos distintos. O primeiro refere-se às questões da metodologia do selo em si, e o segundo se relaciona com o atual indicador majoritário, que é o Exame de Ordem.

Quanto ao primeiro campo, pode ser levada em consideração a possibilidade de a) inclusão de outros dados objetivos indutores de qualidade no Selo OAB Recomenda (número de bolsas de pesquisa de agências oficiais, qualificação do

corpo docente, conceito preliminar de curso – CPC, existência de pós-graduação *stricto sensu*, entre outros), b) divulgação com antecedência dos critérios ou metodologia adotada, c) participação de representantes da comunidade acadêmica jurídica na Comissão de Elaboração do Selo OAB Recomenda, por exemplo com a indicação de representantes de entidades como a FENED, a ABEDi e o CONPEDI, d) adequação dos pesos dos indicadores ENADE e Exame de Ordem (atualmente a nota do ENADE possui um peso irrisório), e) maior transparência nos resultados, f) a possibilidade de uma divisão entre IES públicas e privadas

Quanto ao segundo campo, das melhorias possíveis no Exame de Ordem, será tratado adiante em seção específica do trabalho. Mas adiante-se que o Exame de Ordem, assim como o Selo OAB Recomenda, possuem condições de influenciar mudanças positivas no âmbito dos cursos jurídicos, mas para isso precisam evoluir seus processos metodológicos e calibrar com exatidão qual o objetivo de cada instrumento.

3.3 – Criação do Exame de Ordem

O Exame de Ordem, de competência do Conselho Federal da OAB, foi criado pela Lei n.º 4.215, de 27 de abril de 1963, antigo Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, como um dos requisitos, de modo alternativo ao estágio profissional, para inscrição nos quadros da advocacia, nos seguintes termos:

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

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

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

§ 1º O Exame de Ordem consistirá, em provas de habilitação profissional, feitas perante comissão composta, de três advogados inscritos há, mais de cinco anos, nomeados pelo Presidente da Seção na forma e mediante programa regulado era provimento especial do Conselho Federal (art. 18, inciso VIII, letra b).

§ 2º Serão dispensados do Exame de Ordem os membros da Magistratura e do Ministério Público que tenham exercido as respectivas funções por mais de dois anos, bem como, nas mesmas condições, os professores de Faculdade de Direito oficialmente reconhecidas.

(...)

Art. 151. Durante três anos a partir de vigência desta lei, serão facultativos os requisitos do estágio profissional e do Exame de Ordem para efeito de inscrição no quadro dos advogados.

Parágrafo único. Nos dois primeiros anos desse prazo será permitida, em caráter excepcional, a inscrição na Ordem, como Solicitador Acadêmico, aos que comprovarem estar matriculados na 4ª ou 5ª séries das Faculdades de Direito oficiais ou reconhecidas por lei. (BRASIL, 1963, grifo nosso)

O estágio profissional da advocacia foi regulado pelo Provimento n.º 18, de 5 de agosto de 1965, que permitia a sua realização pelos estudantes matriculados no 4º ou 5º ano das Faculdades de Direito mantidas ou sob fiscalização do Governo Federal (art. 1º). (OAB, 1965)

No art. 2º, o Provimento estabelecia que “os cursos de orientação de estágio” poderiam ser ministrados pelas Secções da OAB ou pelas Faculdades de Direito autorizadas. A prática do estágio, conforme o art. 4º, mesmo se realizada em escritórios de advocacia, em serviço de assistência judiciária ou em departamentos jurídicos oficiais ou de empresas idôneas, a juízo do Presidente da Seção, não excluía a verificação do seu exercício e resultado, nos termos do provimento. (OAB, 1965)

Os estágios tinham a duração de dois anos e obedeciam ao programa definido pelo Conselho Federal baixado em provimento especial (art. 17). A parte prática profissional do programa do estágio deveria “ser ministrada com caráter eminentemente prático” mediante:

- a) Exame e estudo de autos findos, em original ou em cópias;
- b) Elaboração de peças profissionais;
- c) Crítica a termos e peças profissionais de qualquer natureza;
- d) Comparecimento a cartórios, audiências, secretarias, tribunais, delegacias de polícia, prisões, e repartições públicas;
- e) Prática oral da defesa e da sustentação de recurso na própria aula;
- f) Júri simulado;
- g) Debate oral. (OAB, 1965)

Nos cursos de estágio eram obrigatórias a constituição de uma Comissão Examinadora (art. 20), e o estágio profissional de advocacia, possuía provas escritas e orais, em que, além do conteúdo jurídico, deveria ser observada a correção gramatical, o estilo e a técnica profissional demonstrada (art. 21, *caput* e §1º). Ao

estagiário era obrigatório comprovar o seu comparecimento a cartórios, audiências, secretarias e tribunais (art. 22).

A comprovação do exercício e resultado do estágio deveria ser feita, de acordo com o art. 23, em cada ano do curso, mediante:

- a) Provas escritas sobre as matérias do curso, com permissão de consulta à legislação respectiva;
- b) Provas orais sobre as mesmas matérias, com igual permissão de consulta à legislação;
- c) Provas práticas de elaboração de peças profissionais e de sustentação oral;
- d) Provas de comparecimento a cartórios, audiências, secretarias e tribunais, mediante anotações na carteira profissional respectiva pelos serventuários e juízes. (OAB, 1965)

Conforme dispunha o art. 28, quando o estágio era realizado em escritório de advocacia, em serviço de assistência judiciária ou em departamento jurídico, a comprovação do seu exercício e resultado deveria ser feita, mediante relatório escrito semestral, subscrito pelo advogado-chefe responsável, e dirigido ao Presidente da Seção. O relatório deveria mencionar, necessariamente:

- a) O comparecimento do estagiário a cartórios, audiências, secretarias e tribunais, no mínimo referido no artigo anterior, feita a prova mediante as anotações na carteira profissional respectiva;
- b) A frequência e o aproveitamento obtido, com a afirmação de haver sido ou não considerado habilitado no semestre;
- c) O comportamento público e privado do estagiário. (OAB, 1965)

Nos casos em que o estagiário realizasse a atividade em escritório de advocacia, em serviço de assistência judiciária ou em departamento jurídico, havia ainda a dispensa de realizar as provas do primeiro ano do curso de estágio. Entretanto, deveria fazer as do segundo ano perante a comissão examinadora (art. 29). (OAB, 1965)

O estudante ou bacharel que não comprovasse a realização e o resultado no estágio, para se inscrever nos quadros da OAB deveria realizar o Exame do Ordem, que, de acordo com o §1º, do art. 53, consistia “em provas de habilitação profissional, feitas perante comissão composta, de três advogados inscritos há, mais de cinco anos, nomeados pelo Presidente da Seção na forma e mediante programa regulado por provimento especial do Conselho Federal”.

O Exame de Ordem, possuía, nessas condições, caráter opcional, para aqueles que não pudessem ou não quisessem realizar o estágio profissional. O Conselho Federal regulou o Exame de Ordem por meio do Provimento n.º 19, de 5 de agosto de 1965, definindo que o processo de avaliação seria composto por provas escritas, orais e práticas, sendo-lhes atribuídas notas de 0 a 10 pontos. (OAB, 1965b)

Cassio Mesquita BARROS JUNIOR, ao se referir ao art. 48, III, da Lei 4215/1963, defende que o fundamento da inserção de comprovação do exercício e resultado do estágio, ou de habilitação no Exame de Ordem estava no risco social à liberdade e ao patrimônio, razão pela qual se faz necessária a verificação de requisitos mínimos para o exercício da advocacia. (1969, p. 185)

A Lei n.º 4.215/1963, no art. 151, estabelecia um período de três anos em que os requisitos do estágio profissional e do Exame de Ordem, para efeito de inscrição no quadro dos advogados, seriam facultativos. (BRASIL, 1963) Entretanto, após esse período, foram aprovadas leis anuais que postergaram a aplicação do Exame de Ordem, que teve sua primeira edição realizada apenas em 21 de março de 1971, na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, que contou com a participação de 101 inscritos. (OAB/SP, 1971, p.1)

O presidente da OAB/SP entre 1971 e 1973, Cid Vieira de Souza, elegeu a implantação definitiva do Exame de Ordem como uma das prioridades durante sua gestão, mas logo após a realização da primeira prova foi iniciado um movimento para a extinção do exame, que contou com a tramitação de diversos projetos de lei, e contava inicialmente, com o apoio do ministro da educação da época, Jarbas Passarinho. O presidente da OAB/SP, então, apresentou ao ministro argumentos que o levaram, posteriormente, a lhe encaminhar um telegrama manifestando “apoio incondicional” à manutenção do exame. (OAB/SP, 1971, p.2)

Marcos da COSTA, ex-presidente da OAB/SP, resumiu algumas das questões atinentes ao Exame de Ordem, ao afirmar que desde seu início existiram contestações quanto

à necessidade e a legalidade de uma prova que tem como finalidade atestar a capacidade mínima de um profissional que irá cuidar e tutelar os direitos e garantias de seus clientes: se o advogado não observar valores éticos e não detiver domínio do conhecimento jurídico necessário, poderá causar danos irreparáveis aos que pleiteiam por meio dele a tutela estatal. O interesse público é parte indissociável da profissão do advogado, devido ao caráter social que a reveste, mesmo quando exercida privativamente”. (OAB/SP, 1971)

Em setembro de 1971, a OAB/SP organizou um livro em defesa do Exame de Ordem, em formato de dossiê, com relatórios, documentos, cópias de exames aplicados, que foram distribuídos no Congresso Nacional, imprensa e comunidade jurídica. Os estudantes de Direito da Universidade de São Paulo e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, em visita à sede da OAB/SP, manifestaram apoio ao exame, assim como os editoriais dos jornais Folha de São Paulo e Estado de São Paulo. (OAB/SP, 1971, p. 2)

Um argumento muito utilizado pela OAB na defesa do exame era a facultatividade do mesmo, que só era exigido, segundo a Lei n.º 4.215/63, daqueles que não realizassem ou não comprovassem o exercício e resultado do estágio profissional. (OAB/SP, 1971, p. 3) Por outro lado, a preocupação com o Exame de Ordem, está associada desde a origem ao que se convencionou chamar por “criação indiscriminada” de faculdades de direito no Brasil, quem, em 1971 atingira no Estado de São Paulo, 34 instituições de ensino⁵⁵.

Em relatório lido pelo presidente da OAB/SP, em sessão pública realizada no dia 24 de agosto de 1971, em defesa do Exame de Ordem, foram apresentados 11 pontos⁵⁶. O primeiro deles: i) a criação indiscriminada e desordenada de Faculdades de Direito. Apresentada como uma “rendosa indústria”, a criação de novas Faculdades de Direito é associada ao “rebaixamento do nível cultural e profissional da classe”. (OAB/SP, 1971, p. 9)

Cid Vieira de Souza na apresentação do relatório na OAB/SP afirma que o Exame de Ordem nada tem a ver com “escolaridade”. (OAB/SP, 1971, p. 12)

Embora tenha condição para combater as deficiências dos cursos jurídicos, não foi instituído como efeito destas. O que se procura, com o Exame de Ordem, assegurando a manutenção de uma consciência profissional, e como opção para aqueles que não fizeram o estágio ou não comprovaram seu exercício, é verificar se o candidato a advogado reúne aquele mínimo necessário para o exercício de tão nobre e difícil missão. O que se exige no Exame de Ordem é que o candidato tenha o mínimo de

⁵⁵ Atualmente constam 349 registros de cursos de Direito no Estado de São Paulo no site do MEC (<https://emec.mec.gov.br/>)

⁵⁶ II- Indiferença do Ministério da Educação?; III- Rebaixamento do nível profissional: o testemunho dos juizes de direito; IV- Estatística alarmante; V- Necessidade do estágio e do Exame de Ordem; VI- A falsa motivação para tantas escolas de ensino jurídico; VII- A experiência de outras nações; VIII- A seleção de bacharéis em direito para ingresso em outras carreiras; IX- A atual exigência para o início da advocacia é legal; X- O que os três primeiros exames de ordem até aqui realizados já demonstram a favor de sua manutenção; XI- Uma coisa é proclamar-se a moralização e outra é efetivar sua implantação!

conhecimentos de Direito, de português e que disponha de alguma faculdade para transmitir suas ideias – qualidades indispensáveis ao advogado. O Exame de Ordem não vai conferir a teoria do Direito que deva ter sido ministrado ao estudante nas Faculdades. **Não se trata de aferir a qualidade do curso que lhe foi ministrado.** Não se busca, em síntese, o jurista, mas, o advogado principiante!” grifo nosso (OAB/SP, 1971, p. 12, grifo nosso)

O objetivo imediato do Exame de Ordem é verificar se o candidato possui as condições mínimas para o ingresso nos quadros da advocacia, entretanto, desde seu advento é possível verificar um objetivo mediato ligado à ideia de aferição da qualidade da educação jurídica ofertada pelas instituições de ensino superior.

Na continuidade do relatório apresentado, Cid Vieira de Souza vincula a “saturação do mercado de trabalho” com o “desprestígio da profissão cujo nível intelectual, profissional e mesmo moral, caiu vertiginosamente”, e defende o Exame de Ordem como o instrumento capaz de “preservar as tradições éticas e culturais da classe e melhorar o próprio ensino jurídico.” (OAB/SP, 1971, p. 13)

No entendimento do presidente da OAB/SP o fato do diploma não bastar para o ingresso nos quadros da advocacia faria com que as faculdades cuidassem de “reaparelhar e melhorar seus currículos, para torná-los compatíveis com essa nova realidade, sob pena de naufragar por falta de alunos (...)”. (OAB/SP, 1971, p. 13)

E conclui, na defesa dos institutos do estágio profissional e do Exame de Ordem, que:

esses institutos exercerão ação saneadora nas Faculdades, obrigando-as a elevar o padrão de ensino, que é o ideal de todos quantos colocam a cultura num plano superior para torná-la instrumento das reformas fundamentais que a sociedade moderna reclama. Daí a posição dos advogados paulistas, que tenho a honra de representar, na defesa intransigente do Estágio e do Exame de Ordem, como instrumentos de valorização e dignificação da advocacia. (OAB/SP, 1971, p. 15)

O conselheiro da seccional paulista da OAB, J. Nascimento FRANCO em artigo publicado na Revista dos Tribunais⁵⁷, e reproduzido no dossiê da OAB/SP, com fundamento na função social que o advogado exerce junto à Magistratura e os membros do Ministério Público defende, em síntese que

a inscrição na Ordem não deve corresponder a mera formalidade, a uma simples rotina, mas, ao contrário, **deve significar ‘erga omnes’ que o inscrito preenche as condições morais e culturais mínimas para o**

⁵⁷ RT vol. 409, p. 62.

exercício da profissão. A não ser assim, não poderá o Estado, como não poderá a Ordem, exigir que a postulação em juízo se realize exclusivamente por intermédio de advogado inscrito em seus quadros, pois nada há mais injusto do que impor um patrono incompetente a alguém necessitado de bem defender sua honra ou seu patrimônio material". (OAB/SP, 1971, p. 93)

Entretanto, a campanha contrária ao Exame de Ordem foi vitoriosa e culminou com a aprovação da Lei nº 5.842/1972, que dispensava os estudantes de realizarem o exame, ou os estágios profissionais de advocacia previstos na Lei nº 4.215/63 desde que realizassem estágios de prática forense e organização judiciária nas suas instituições de ensino.

Art. 1º Para fins de inscrição no quadro de advogados da Ordem dos Advogados do Brasil, ficam dispensados do Exame de Ordem e de comprovação do exercício e resultado do estágio de que trata a Lei nº 4.215, de 27 de abril de 1963, os Bacharéis em Direito que houverem realizado, junto às respectivas faculdades estágio de prática forense e organização judiciária.
§ 1º O estágio a que se refere este artigo obedecerá a programas organizados pelas Faculdades de Direito.

§ 2º A partir do ano letivo de 1973, o Conselho Federal de Educação disciplinará o estágio a que alude este artigo, garantida a situação dos que já o tenham feito, nos termos da legislação em vigor.

Art. 2º Os Bacharéis em Direito, não inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil, e que não realizaram estágio até o ano letivo de 1972, inclusive, poderão fazê-lo mediante conveniente adaptação a ser fixada pelo Conselho Federal de Educação, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação desta Lei. (BRASIL, 1972)

O Exame de Ordem ou o estágio profissional de advocacia deixaram de ser um requisito para a inscrição na OAB. Para a inscrição passou a bastar o estágio “acadêmico” de prática forense e organização judiciária, realizado no âmbito das próprias faculdades.

Por fim, mais de duas décadas depois, o Exame de Ordem foi finalmente recepcionado por meio da Lei nº 8.906/1994 que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e da OAB, de forma obrigatória e não alternativa, ao não recepcionar o estágio como forma de acesso aos quadros da OAB.

Hoje se sabe que a atuação destacada do Presidente da OAB/SP Cid Vieira de Souza e de outras lideranças da advocacia não culminaram com a institucionalização do Exame de Ordem naquele momento, mas é importante destacar, algumas compreensões relacionadas ao exame, desde aquele período, que merecem a devida atenção nos tempos atuais, pois podem guardar chaves importantes para que seja

possível atingir os diversos objetivos que são imputados ao instituto de modo expresso ou velado.

O objetivo expresso é a defesa da sociedade, fato que deve ser constantemente lembrado pelos profissionais do Direito, eis que, como nas palavras grifadas de J. Nascimento FRANCO, a inscrição na OAB, corresponde que, salvo demonstração posterior em sentido contrário, o indivíduo reúne condições “morais e culturais mínimas para o exercício da profissão”. Essa é a razão mais importante pelo que a liberdade de exercício de atividade profissional deve ser limitada por condições definidas em lei.

De outro lado, em que pese ser a verificação de requisitos básicos para o exercício da profissão o objetivo imediato e declarado da realização do Exame de Ordem, desde seu surgimento, há uma “crença” de que seja capaz de exercer “ação saneadora nas faculdades, obrigando-as a elevar o padrão de ensino”. (OAB/SP, 1971, p. 15) Esse entendimento, por exemplo, nos dias de hoje, se encontra por trás da utilização do Exame de Ordem como indicador quase que exclusivo da recomendação de cursos de Direito pela OAB, por meio da divulgação de seu selo de qualidade.

Atualmente é sabido que o crescimento de cursos de Direito não desacelerou, muito pelo contrário, e no momento que o presente texto é escrito, o MEC está em processo de autorização de cursos de Direito na modalidade de ensino à distância - EAD, conforme visita realizada recentemente na Universidade Católica de Pelotas - UCPel - RS, no curso de Direito da Estácio Barreiros, em São José - SC e na Faculdade de Direito de Santa Maria - FADISMA - RS (dentre outras), e divulgadas em julho de 2021⁵⁸, o que indica que o MEC está acelerando os processos de autorização de cursos de Direito, o que vai ampliar consideravelmente o atual número de cursos e vagas.

Por outro lado, como visto ao longo do trabalho, a sensação de crise, ou de deficiências na formação jurídica, permanece inalterada, o que leva à necessidade de reavaliar os instrumentos atualmente utilizados para que possam ampliar a eficácia na busca dos objetivos, o que será feito adiante.

⁵⁸ UCPEL (<https://www.diariopopular.com.br/geral/direito-ead-da-ucpel-e-aprovado-pelo-mec-162382/>); Estácio Barreiros (<https://www.nsctotal.com.br/colunistas/estela-benetti/mec-amplia-ead-e-aprova-direito-100-on-line-para-a-estacio-sc>); FADISMA (<https://www.fadisma.com.br/noticia/curso-de-direito-ead-da-fadisma-e-aprovado-com-nota-maxima-pelo-mec/>).

3.4 – Exame de Ordem: características, críticas e constitucionalidade

O Exame de Ordem foi instituído como requisito para a inscrição nos quadros da OAB, e, portanto, como condição para o exercício da advocacia no Brasil, pelo disposto no art. 8º, IV, da Lei n.º 8.906/1994 - Estatuto da OAB. O §1º, do mesmo artigo define que o Exame de Ordem é regulamentado em provimento do Conselho Federal da OAB. O art. 58, VI, estabelece que a competência para a realização do Exame de Ordem é do Conselho Seccional. (BRASIL, 1994)

O Conselho Federal da OAB regulamenta o Exame de Ordem por meio do Provimento n.º 144, de 13 de junho de 2011, com as alterações constantes do Provimento n.º 156, de 1º de novembro de 2013⁵⁹. De acordo com o art. 1º do Provimento n.º 144 o Exame de Ordem é preparado e realizado pelo CFOAB, mediante delegação dos Conselhos Seccionais.

A partir de sua instituição os Exames de Ordem foram preparados e aplicados pelos Conselhos Seccionais, até que em abril de 2007, dezessete Seccionais se uniram para a realização unificada da prova. No exame de agosto do mesmo ano foram vinte as Seccionais participantes. No terceiro exame de 2009, todas as Seccionais aderiram ao exame unificado, que desde a segunda aplicação tem a organização, controle e execução sob a responsabilidade da FGV Projetos, unidade da Fundação Getúlio Vargas - FGV.

Os últimos editais dos exames informam que além das disposições legais acima é “observada a Resolução CNE/CES n.º 9, de 29 de setembro de 2004” - DCN. (OAB, 2021)

O Exame de Ordem, realizado três vezes por ano, é composto de uma prova objetiva e de prova prático-profissional, ambas de caráter obrigatório e eliminatório. A prova objetiva é composta por 80 questões de múltipla escolha sobre os conteúdos abaixo:

Disciplinas profissionalizantes obrigatórias e integrantes do curso de Direito, fixadas pela Resolução n. 9, de 29 de setembro de 2004, da CES/CNE, Direitos Humanos, Código do Consumidor, Estatuto da Criança e do Adolescente, Direito Ambiental, Direito Internacional, Filosofia do Direito, bem

⁵⁹ A íntegra dos dois provimentos se encontra nos anexos.

como Estatuto da Advocacia e da OAB, seu Regulamento Geral e Código de Ética e Disciplina da OAB. (OAB, 2021, p. 14)

A prova prático-profissional é composta por uma “Peça Profissional” e quatro questões escritas discursivas

sob a forma de situações-problema, compreendendo as seguintes áreas de opção do examinando, quando da sua inscrição: Direito Administrativo, Direito Civil, Direito Constitucional, Direito Empresarial, Direito Penal, Direito do Trabalho ou Direito Tributário e do seu correspondente direito processual. (OAB, 2021, p. 14)

No caso da prova prático-profissional, ao contrário do que ocorre, com a prova objetiva, a OAB apresenta, de modo anexo ao edital, nos moldes dos concursos públicos, o conteúdo programático da prova com a relação dos temas que poderão ser objeto das questões discursivas ou da redação da peça profissional. (OAB, 2021, p. 34-40)

Note-se que é a OAB, por meio do edital do Exame de Ordem, que vincula o conteúdo da avaliação à Resolução CNE/CES n.º 9, de 29 de setembro de 2004, que estabelece as DCN para os Cursos de Direito⁶⁰, no item 1.1.1. do edital:

1.1.1. O Exame de Ordem será regido por este edital e pelo Provimento 144, de 13 de junho de 2011, e suas alterações posteriores constantes do Provimento 156, de 1º de novembro de 2013, do Conselho Federal da OAB, **observada a Resolução CNE/CES n. 9, de 29 de setembro de 2004**, e executado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), sob sua inteira responsabilidade, organização e controle. (OAB, 2021, p. 1, grifo nosso)

O presente destaque é feito em função de que o Exame de Ordem tem como objetivo principal a verificação de condições mínimas para o exercício profissional da advocacia, e não haveria, em tese, qualquer obrigação por parte da OAB de limitar sua análise ao que estabelecem as DCN.⁶¹

A eleição das DCN como conteúdo principal da primeira fase da OAB é um reconhecimento de que a formação definida pelo CNE é compatível com as necessidades sociais e com os requisitos básicos para o exercício da advocacia. Para

⁶⁰ As diretrizes vigentes, com prazo máximo de implantação no final de 2021, é a Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2018. Entretanto, a OAB considera que, como os formandos e egressos que estão se submetendo ao exame realizaram seus cursos sob a égide das DCN anteriores, por enquanto, essa é que serve para a definição do conteúdo programático da prova objetiva.

⁶¹ Essa questão será abordada posteriormente quando for analisado o Acórdão do STF proferido no Recurso Extraordinário 603.583/RS, que reconheceu a constitucionalidade do Exame de Ordem.

o Ministro Marco Aurélio Mello, do STF, as DCN compõem o conjunto normativo que deve ser interpretado sistematicamente quando se refere ao Exame de Ordem. Entretanto, o próprio Ministro reconhece a diferenciação entre as exigências da regulação educacional e as decorrentes das atividades profissionais. (BRASIL, 2011, p. 32)

Uma questão que se coloca é saber se o reconhecimento da OAB é intencional, o que pode ter ocorrido, dentre outros motivos pelo fato de ter sido um ator importante no processo de construção das DCN, e mesmo antes, da Portaria MEC n.º 1.886/1994, e, portanto, se ver contemplada nas diretrizes curriculares existentes, ou se a utilização das DCN, se dá apenas por representar uma totalidade relacionada ao processo de formação universitária na área jurídica.

Isso é importante porque é possível observar movimentos de setores da educação brasileira que buscam reduzir ou eliminar a contribuição das ordens e conselhos profissionais na construção de diretrizes educacionais, razão pela qual parece prudente que a OAB deixe claro que a definição dos conteúdos e competências entendidas como fundamentais para o exercício da advocacia, são de sua competência exclusiva, e que a utilização das DCN como parâmetro decorre de uma opção que pode ou não ser mantida, de acordo com a aderência dessas às exigências do exercício profissional em determinado momento.

O Exame de Ordem, sem dúvidas, segue com muitos adversários e sofre com as críticas desde sua primeira aparição legal em 1963. A natureza das críticas varia consideravelmente de teor e fundamentos. Partindo do pressuposto dialético de que a crítica permite uma melhor compreensão do objeto, se buscará apresentar alguns pontos de vista que podem oferecer uma visão geral dos principais argumentos sobre o tema abarcando questões como: legalidade, corporativismo, reserva de mercado, qualidade da prova, objetivos do exame, dentre outros.

O Exame de Ordem é um resultado direto do processo de expansão do ensino superior brasileiro. Com poucos cursos e faculdades, o acesso às faculdades passava por questões sociais e de formação pretérita que, por si só, já serviam como um filtro. No final da década de 1960, Arnaldo WALD, após um levantamento da situação dos cursos jurídicos no Brasil, entende existir um excesso de cursos. Eram um pouco mais de 50 Faculdades de Direito no Brasil, com um pouco mais de 20 no Estado de São Paulo. (IAB, 1969, p. 8)

Para José Eduardo FARIA, durante o período da ditadura militar, ao invés de privilegiar uma educação mais “abrangente e polivalente” para enfrentar as transformações do mercado, as reformas do período militar (dentre elas a revisão do currículo jurídico em 1972) visaram um “zoneamento de profissões a partir de diplomas estanques, currículos fechados e formações falsamente especializadas”. (FARIA, 1987, p. 20)

Para FARIA, no desdobramento desse processo, os conselhos profissionais reduziram suas funções originais de controle técnico e ético de seus membros, em benefício da defesa dos monopólios profissionais de diferentes categorias. A disputa “de pedaços do mercado de trabalho” entre as corporações profissionais estaria na base de um processo de ampliação dos currículos mínimos, com obrigações desnecessárias e limites à flexibilidade às instituições e aos alunos na organização de seus cursos, que os transformavam efetivamente em currículos plenos. (FARIA, 1987, p. 20)

O tão decantado ‘Exame de Ordem’ caracterizado por seus critérios eminentemente ‘estamentais’ de avaliação da qualidade do conhecimento especializado dos candidatos, é um bom exemplo para ilustrar esse argumento, seja porque pode permitir à OAB controlar (indiretamente) o fluxo de oferta de advogados no mercado de trabalho (e, por conseguinte, os próprios níveis médios de vencimentos), seja porque abre caminho para um comprometimento da autonomia universitária e para uma perigosa corporatização do ensino do direito, tendendo a torná-lo despreparado para atuar como formulador de novas opções de pensamento alternativo com relação tanto às teorias e doutrinas jurídicas quanto às soluções legislativas e decisões judiciais vigentes. (FARIA, 1987, p. 20-21)

No final da década de 1970, Vicente de Paulo BARRETO defendia que para reformar a educação jurídica brasileira eram necessários alguns níveis de ação. No nível profissional tem papel fundamental a Ordem dos Advogados do Brasil. Para o autor a OAB deveria assumir uma posição mais efetiva no controle da qualidade de seus associados e entendia que o Exame de Ordem parecia efetivamente o melhor instrumento de seleção para ingresso na carreira, defendendo a sua obrigatoriedade.

Acho, mesmo, que não deve haver um único Exame de Ordem, mas diferentes exames em função do nível e tipo de advocacia a ser exercido pelo profissional. A Ordem deveria estabelecer escalões de acesso aos bacharéis, pois é bastante claro, que uma sustentação diante do Supremo tribunal Federal ou do Tribunal Federal de Recursos, em virtude da própria natureza da causa, exige maior preparo que a defesa de um ladrão de galinha em uma comarca do interior. A presença da OAB somente se fará sentir através do

aperfeiçoamento do Exame de Ordem, que será filtro de qualificação, obrigando as faculdades a serem reformuladas para atender as exigências de qualidade tecno-profissional do advogado”. (BARRETO, 1978/79, p. 84)

Enquanto instrumento de seleção para os quadros da advocacia, uma crítica é justamente o fato de que a inscrição na OAB garante ao advogado participação em processos de qualquer natureza e em qualquer instância. Isso, por um lado faz que a primeira fase do Exame de Ordem exija um conteúdo generalista, que pela extensão, é menos profundo, deixando para a segunda fase um aprofundamento um pouco maior em uma área específica do Direito. Porém, o examinando, que escolheu uma área de especialização do Direito, uma vez aprovado, possui autorização legal para exercer a advocacia sem limitação de matéria. Numa analogia pobre, seria o mesmo que um médico especialista em determinada área, ter autorização para realizar qualquer procedimento médico de outras especialidades.

Algumas das críticas mais contundentes ao Exame de Ordem serviram de fundamento para o Recurso Extraordinário 603.583/RS⁶², decidido em 2011, de relatoria do Ministro Marco Aurélio Mello em que se discutiu a constitucionalidade dos artigos 8º, inciso IV e § 1º, e 44, inciso II, da Lei nº 8.906/94, que exigem a aprovação em exame de suficiência de conhecimentos jurídicos, como requisito para o ingresso nos quadros da OAB e delegam à entidade a competência para regulamentá-lo.

Em síntese os argumentos principais questionavam a transferência para a OAB do poder de disciplinar e regulamentar estariam em descompasso com diversos princípios constitucionais: valor social do trabalho, da dignidade da pessoa humana, do devido processo legal, da igualdade e da presunção de inocência; violariam o direito à vida, à liberdade de escolha e ao exercício da profissão; estariam em dissonância com o art. 205 da CRFB, que estabelece à educação a função de qualificação para o trabalho; usurpariam a competência privativa da União, prevista no art. 22, XVI, de legislar sobre “organização do sistema nacional de emprego e

⁶² STF - RECURSO EXTRAORDINÁRIO 603.583/RS - RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO
TRABALHO – OFÍCIO OU PROFISSÃO – EXERCÍCIO. Consoante disposto no inciso XIII do artigo 5º da Constituição Federal, “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. BACHARÉIS EM DIREITO – QUALIFICAÇÃO. Alcança-se a qualificação de bacharel em Direito mediante conclusão do curso respectivo e colação de grau. ADVOGADO – EXERCÍCIO PROFISSIONAL – EXAME DE ORDEM. O Exame de Ordem, inicialmente previsto no artigo 48, inciso III, da Lei nº 4.215/63 e hoje no artigo 84 da Lei nº 8.906/94, no que a atuação profissional repercute no campo de interesse de terceiros, mostra-se consentâneo com a Constituição Federal, que remete às qualificações previstas em lei. Considerações.

condições para o exercício de profissões” e atribuição privativa do Presidente da República, definida no art. 84, IV, de “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”. (BRASIL, 2011, p. 13)

Não se pretende fazer uma análise de toda a decisão do STF, mas trazer para a discussão uma síntese dos elementos que decidiram pela constitucionalidade do Exame de Ordem, além de outros aspectos relevantes que se relacionam o tema deste trabalho.

O Relator questiona o motivo pelo qual o tema se tornou relevante “a ponto de mobilizar mentes e corações a respeito da compatibilidade entre o exame e a Carta da República”, eis que os dispositivos contestados se tornaram vigentes em 1994. E, na sequência informa que, segundo informações dos interessados, “entre os anos de 1997 e 2011, o número de cursos de Direito saltou de 200 para 1.100”. Segue relatando a existência de mais de quatro milhões de bacharéis no Brasil, e que, em tese, com a declaração de inconstitucionalidade, todos estariam aptos ao exercício da advocacia, salvo os impedidos. O Ministro afirma que apesar de alarmantes, os dados não podem ser o elemento de decisão, e que cabe ao STF, mesmo que atento às realidades sociais, julgar sob o ângulo do Direito. (BRASIL, 2011, p. 15)

Tornou-se conhecido o desabafo realizado sobre a realidade dos cursos jurídicos no Brasil:

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. (BRASIL, 2011, p. 15, grifo nosso)

O Ministro dividiu sua argumentação em três linhas: a) alegação de violação à liberdade de profissão, que considera a mais grave, b) a eventual incompatibilidade entre as regras constitucionais atinentes ao ensino superior e a previsão legal de seleção dos advogados, atribuída à OAB, e c) a alegação de desrespeito ao princípio da legalidade, em função da delegação para a Ordem da regulamentação do Exame. (BRASIL, 2011, p. 15-16)

Dessa forma, inicialmente, o Min. Marco Aurélio de Mello analisou “a proporcionalidade e compatibilidade entre o exame de conhecimentos da ordem e a garantia constitucional do livre exercício profissional”. Para ele a atividade profissional pode causar riscos, que por vezes são suportados pelo profissional, e por vezes, pela coletividade.

Quando (...) o risco é suportado pela coletividade, então cabe limitar o acesso à profissão e o respectivo exercício, exatamente em função do interesse coletivo. Daí a cláusula constante da parte final do inciso XIII do artigo 5º da Carta Federal, de ressalva das qualificações legais exigidas pela lei. Ela é a salvaguarda de que as profissões que representam riscos à coletividade serão limitadas, serão exercidas somente por aqueles indivíduos conhecedores da técnica. (BRASIL, 2011, p. 18)

Para o ministro o argumento principal do recorrente é o de que não caberia à OAB limitar o exercício profissional da advocacia de forma prévia, mas apenas caso o profissional, *a posteriori*, demonstrasse falhas no exercício de seu mister e, a PGR, em seu parecer, alegou violação ao núcleo essencial do direito fundamental à liberdade de profissão. O recorrente alega, ainda que a limitação ao art. 5º, XIII, se dá em função das qualificações que a lei estabelecer e que o Exame de Ordem é apenas uma prova e que “não qualifica” (BRASIL, 2011, p. 19-20)

A decisão é fundamentada, dentre outras razões, na importância que o advogado possui para o sistema constitucional e o Estado de Direito, razão pela qual é atestada a proporcionalidade da exigência do exame. Em seu voto, o Ministro Ayres Britto lembrou o fato de que na CRFB “há (...) quarenta e duas referências expressas à realidade do advogado, da advocacia, da OAB e do Conselho Federal da OAB, entre a parte permanente e a parte transitória.” E, após citar algumas das mais importantes referências, conclui que “Então, a profissão de advogado não é um apanágio, um atributo, uma faculdade do diplomado, do bacharel em Direito, e, sim, sequenciadamente, mediante um exame; não é uma consequência automática.” (BRASIL, 2011, p. 65-67)

Para o Ministro Marco Aurélio, o papel do Advogado também é destacado:

O advogado ocupa papel central e fundamental na manutenção do Estado Democrático de Direito. O princípio geral da inércia da jurisdição, estampado no artigo 2º do Código de Processo Civil, faz com que o advogado assumo um papel relevantíssimo na aplicação e defesa da ordem jurídica. A ele cabe a missão de deflagrar o controle de legalidade e constitucionalidade efetuado pelos juízos e tribunais do país. Todo advogado é um potencial defensor do

Direito, e essa nobre missão não pode ser olvidada. O constituinte foi altissonante e preciso ao proclamar, no artigo 133 da Lei Maior, que o advogado mostra-se indispensável à administração da Justiça. Insisto: justiça enquadra-se como bem de primeira necessidade; a injustiça, como um mal a ser combatido. (BRASIL, 2011, p. 24)

Marco Aurélio Mello, em contrariedade aos argumentos do recorrente, defende que a aprovação em um exame, é um elemento que qualifica alguém para o exercício de uma atividade profissional. “Qualificar-se não é apenas se submeter a sessões de ensino de teorias e técnicas de determinado ramo do conhecimento, mas sujeitar-se ao teste relativamente à ciência adquirida”. O “exame da Ordem serve perfeitamente ao propósito de avaliar se estão presentes as condições mínimas para o exercício escorreito da advocacia” de modo a garantir o interesse social envolvido. (BRASIL, 2011, p. 20)

No restante do voto se evidencia que os benefícios da medida restritiva à liberdade profissional são superiores à sua ofensa. O Exame de Ordem não possui limitação de aprovação, exige apenas cinquenta por cento de acerto na primeira fase e sessenta por cento na segunda fase, não há jubilação e sua realização ocorre três vezes ao ano, sendo permitida sua realização até pelos estudantes do último ano. Por tais razões não se vislumbra que a limitação seja desproporcional. (BRASIL, 2011, p. 22-27)

A partir dessas linhas gerais, o Relator conclui

que o inciso IV do artigo 8º da Lei nº 8.906/94 é compatível com o princípio da proporcionalidade, porquanto fundado no interesse público consubstanciado na proteção da sociedade contra o exercício de profissão capaz de gerar graves danos à coletividade. (BRASIL, 2011, p. 28)

Na sequência são analisados os papéis distintos e complementares exercidos pela OAB e pelas IES. Para o recorrente, somente as IES podem atestar a qualificação profissional, e que não caberia à OAB a exigência de requisito adicional para o exercício profissional. (BRASIL, 2011, p. 28)

E ao tratar desse argumento o Ministro Marco Aurélio expõe um elemento chave para a compreensão do Exame de Ordem. As IES e as entidades corporativas possuem papéis distintos e complementares, Às instituições de ensino cabe a preparação para o desempenho de um ofício,

mas **não há, na Constituição, a vedação absoluta de que outra exigência seja feita ao formando para dedicar-se à profissão.** Ao contrário, o inciso XIII do artigo 5º da Carta Federal admite textualmente a restrição, desde que veiculada por lei em sentido formal e material. (BRASIL, 2011, p. 29-30, grifo nosso)

É citada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.026, que foi Relator o Ministro Eros Grau, em que se reconhece que a OAB tem funções não apenas corporativas, mas também institucionais, como, por exemplo, a legitimação para a propositura de ação direta (art. 103, VII), e a vocação para a defesa do Estado Democrático de Direito. “Como se vê, a atividade censória desenvolvida pela Ordem fundamenta-se igualmente nessa posição singular que ocupa no cenário brasileiro”. (BRASIL, 2011, p. 31) A partir desses fundamentos, o Relator entende pela validade do Exame de Ordem como prerrogativa conferida à OAB. (BRASIL, 2011, p. 32)

E o último dos argumentos, refere-se à eventual violação do princípio da legalidade, em razão do § 1º, do art. 8º, da Lei n.º 8.906/94, atribuir à OAB a função de regulamentar o Exame de Ordem. O Recorrente alega ter havido delegação legislativa e usurpação de competência privativa do Presidente da República.

Para o Ministro Marco Aurélio a pergunta é “poderia o legislador atribuir à Ordem a prerrogativa de disciplinar a realização do exame para ingresso na advocacia de maneira tão sucinta?” (BRASIL, 2011, p. 32)

Em sua análise o Ministro aborda alguns aspectos de são de fundamental importância para o presente trabalho, e que depois é complementada pela contribuição de outros ministros.

Para Marco Aurélio de Mello, o §1º do art. 8º, não deve ser considerado de modo isolado, mas de modo sistemático, o que é próprio do ordenamento jurídico, e complementa que o conteúdo do Exame de Ordem **“não poderá discrepar daquelas matérias que se enquadram nas diretrizes curriculares** do curso de graduação em Direito, assim definido pelo Ministério da Educação” com fundamento nas normas que regulam o CNE e a LDB. (BRASIL, 2011, p. 32, grifo nosso)

E segue, afirmando que **“Também poderão constar do teste as regras pertinentes ao exercício profissional da advocacia, tal como o Código de Ética e os ditames da Lei nº 8.906/94.”** E com base nessa argumentação, entende que não há, propriamente, delegação legislativa à OAB.

Ainda sobre a questão do “conteúdo” do Exame de Ordem, entende que uma avaliação relativa à diretrizes curriculares mínimas e “matérias correlatas ao exercício

da advocacia”, é natural a transferência à OAB das prerrogativas para “editar as regras necessárias à operacionalização do teste” (BRASIL, 2011, p. 33, grifo nosso)

O provimento da entidade não será capaz de criar obrigação nova, mas simplesmente de dar concretude àquela já prevista em caráter abstrato. É o que se passa, de maneira análoga, com os concursos públicos, nos quais cabe à Administração definir, por meio do edital, como será realizado. Salta aos olhos a inexistência de inconstitucionalidade nessa prática. (BRASIL, 2011, p. 33)

O Ministro Luiz Fux, em seu voto destaca que a evolução social demanda flexibilidade das normas regulatórias. **“A multiplicidade e a complexidade crescentes das relações sociais aumentam a necessidade de permanente reavaliação dos critérios e métodos de aferição da qualificação profissional do advogado”**. (BRASIL, 2011, p. 43)

Nesse sentido, argumenta que discussões acerca do nível de dificuldade da prova, ou da inobservância de conteúdo, ou ainda de um suposto descompasso entre o conteúdo da prova e as DCN⁶³ devem ser discutidas no caso concreto e que, por si só, não invalidam a previsão legal. (BRASIL, 2011, p. 49)

Ao mesmo tempo, remanesce a OAB como entidade de autorregulação profissional, à qual se confia a disciplina infralegal da advocacia. Faz sentido que assim o seja, pois a própria legitimidade democrática da regulação profissional da advocacia também repousará na observância da visão concreta do mercado e de suas práticas usuais (em constante transformação), sem prejuízo das medidas corretivas que se eventualmente fizerem necessárias. Portanto, conferir à entidade de classe a fixação dos marcos regulatórios que orientarão a atividade profissional de seus próprios filiados é, em princípio, consagrar a reflexividade que, segundo SERGIO GUERRA (Discricionariedade e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. Belo Horizonte: Fórum, 2008), legitima a atividade regulatória. (BRASIL, 2011, p. 44)

A Ministra Cármen Lúcia chamou atenção com relação ao provimento do CFOAB e lembrou que a regulação do Exame de Ordem pela própria entidade

foi a **fórmula encontrada**, quando se discutiu o projeto dessa lei, **para que a Ordem dos Advogados pudesse** o tempo todo **garantir a atualidade da forma de qualificação a ser exigida**. O mundo muda, a vida muda, os profissionais mudam, o jurisdicionado muda e, portanto, **o Direito muda**. Não seria possível que viesse uma lei petrificando alguma coisa que a cada

⁶³ Note-se que essa vinculação era feita no Provimento n.º 109/2005, assim como seu sucessor, o Provimento n.º 144/2011, com as alterações do Provimento n.º 156/2013, todos do CFOAB, que regulamenta o Exame de Ordem, assumiram a vinculação entre o exame e as DCN.

momento se tem. **Eu me lembro que, no meu concurso de Procuradoria, em 1982, falava-se em Direito premial, não se falava em Direito ambiental. Os concursos hoje falam isso, e a Ordem dos Advogados precisa de exigir.** Imagine se, para cada mudança, para a introdução dessas novas demandas, se tivesse que mudar uma legislação. O que se tentou foi exatamente fazer com que o advogado viva o seu tempo, para que o tempo não viva sem o advogado, o que desde sempre tem acontecido – já que dizem que uma das primeiras profissões na humanidade foi exatamente a de advogado. (BRASIL, 2011, p. 61, grifo nosso)

A Ministra, ao citar seu “guru” Seabra Fagundes, afirma que era imprescindível que o novo Estatuto da Advocacia e da OAB

tivesse exatamente a dimensão desta Constituição, porque o advogado foi pensado nessa Constituição, posto e enfatizado como profissional que garantiria o Estado Democrático de Direito, porque o Direito é técnico e seria necessária uma comunidade de técnicos com ética e conhecimento jurídico bastante para fazer valer. (BRASIL, 2011, p. 61, grifo nosso)

Para o Ministro Gilmar Mendes, com base também em experiências estrangeiras, é muito comum, que em relação ao exame de suficiência possa ocorrer “uma disfunção entre o aprendizado que se tem nas universidades, nas faculdades de Direito, e aquilo que eventualmente passa a ser exigido no próprio Exame da Ordem”, em outras palavras a incompatibilidade entre as DCN e o exame. (BRASIL, 2011, p. 87)

Nesse caso, esse descompasso pode ser ajustado pela própria OAB em articulação com o CNE e o MEC, **“de modo que isso não é um argumento que devesse levar eventualmente à inconstitucionalidade”.** (BRASIL, 2011, p. 87, grifo nosso)

E, por fim, o Relator passa a análise do último argumento, a suposta violação ao art. 84, IV, da Constituição pela alegada usurpação de competência privativa do Presidente de editar regulamentos de execução.

Nesse caso, entende o Ministro que também não há inconstitucionalidade em razão de que a atribuição constitucional “não impede que a lei confira a entidades da Administração Pública, públicas ou privadas, a prerrogativa de concretizar, por meio de atos gerais e abstratos, alguns aspectos práticos que lhe concernem”. Uma justificativa seria a possibilidade de revisão, pelo chefe do Executivo, dos regulamentos subordinado à autoridade presidencial. Porém essa explicação não daria conta, no caso de “entes ou órgãos que não ficam inteiramente submetidos a

esse mecanismo de controle. Sobre esses, como é o caso da Ordem, a justificação exige reflexão maior” (BRASIL, 2011, p. 35-36)

Marco Aurélio Mello entende que a previsão do § 1º deve ser “analisada no contexto geral de reorganização das funções públicas”. O papel e as funções atribuídas à OAB pela Constituição, não pode ficar subordinada ao Presidente ou a outro órgão. “Nesse campo, a vontade superior do Chefe do Executivo não deve prevalecer, mas sim a dos representantes da própria categoria.” Para fundamentar sua posição, cita o voto do Ministro Eros Grau na ADIn nº 3.026/DF:

Essa não-vinculação é formal e materialmente necessária. A OAB ocupa-se de atividades atinentes aos advogados, que exercem função constitucionalmente privilegiada na medida em que são indispensáveis à administração da Justiça, nos termos do que dispõe o artigo 133 da Constituição do Brasil. Entidade cuja finalidade é afeita a atribuições, interesses e seleção de advogados não poderia vincular-se ou subordinar-se a qualquer órgão público. (BRASIL, 2011, p. 37-38)

E com base nos argumentos acima expostos, o Relator conheceu a recurso extraordinário e decidiu por não lhe dar provimento, reconhecendo não apenas a constitucionalidade do Exame de Ordem, mas defendendo a sua necessidade. O voto do Relator foi seguido por unanimidade⁶⁴, fulminando as pretensões dos adversários do Exame de Ordem, especialmente quanto às alegações de desrespeito à lei ou à constituição.

Sobre a decisão do STF que entendeu pela constitucionalidade do Exame de Ordem, cabem ainda algumas observações, como a citação de experiências estrangeiras relacionadas a um exame de suficiência para o exercício profissional da advocacia, o que demonstra não ser isolada a experiência brasileira⁶⁵, e a

⁶⁴ Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao recurso extraordinário. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso. Ausente, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Falaram, pelo recorrente, o Dr. Ulysses Vicente Tomasini; pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Grace Maria Fernandes Mendonça, Secretária-Geral de Contencioso; pelo recorrido, o Dr. Ophir Cavalcanti Júnior, Presidente do Conselho Federal da OAB; pela interessada, o Dr. Alberto Gosson Jorge Júnior e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos, Procurador-Geral da República. Plenário, 26.10.2011.

Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ayres Britto, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli e Luiz Fux. (BRASIL, 2011, p. 89)

⁶⁵ Conforme o Ministro Luiz Fux: “O debate ainda pode ser enriquecido com a apreciação da experiência estrangeira. Tome-se como exemplo o caso dos EUA, onde o exercício da advocacia é condicionado à aprovação no Bar Exam. A edição de novembro de 2005 do periódico The Bar Examiner, publicado pela National Conference of Bar Examiners (entidade privada responsável pela uniformização dos Bar Exams nos

manifestação do Ministro Luiz Fux sobre a possibilidade, no ambiente democrático, da divulgação de dados pela OAB, que possam auxiliar um estudante na escolha da instituição em que se matriculará, sem que isso se confunda com o processo formal de avaliação realizado pelas autoridades educacionais. (BRASIL, 2011, p. 50)

No voto de Luiz Fux há, ainda, uma manifestação, em resposta a uma afirmação do recorrente de que o Exame de Ordem é realizado sem que haja uma fiscalização ou acompanhamento de órgão externo, o que atrapalharia a transparência necessária da atividade. (BRASIL, 2011, p. 51)

O recorrente alega que a OAB participa do concurso para outras carreiras e para o ingresso na Advocacia, a recíproca não é verdadeira, sem que haja a participação até de carreiras em que seus profissionais são associados da OAB, como a Defensoria Pública e os professores universitários. (BRASIL, 2011, p. 52)

De acordo com o Ministro Luiz Fux:

Não se pretende sustentar, por óbvio, a quebra do caráter técnico do Exame de Ordem que o descaracterize como mecanismo de certificação profissional ou a criação de algum mecanismo de controle externo sobre a OAB. Contudo, parece plenamente razoável que outros setores da comunidade jurídica passem a ter assento nas comissões de organização e nas bancas examinadoras do Exame de Ordem, o que, aliás, tende a aperfeiçoar o certame, como antes afirmado, ao proporcionar visão mais pluralista da prática jurídica, exigindo do bacharel uma perspectiva mais panorâmica do Direito para que, assim, profissionais mais qualificados ingressem no exercício da advocacia.
(...)

diversos estados da federação norteamericana), apresenta uma série de ensaios publicados por especialistas que comentam os processos de avaliação prévia da qualificação profissional para a advocacia nos vários Estados dos EUA e também em outros países, como no Reino Unido e no Canadá. De todos os textos se extrai um ponto em comum: ainda que se considere que um exame escrito não seja a melhor forma de aferir o requisito da qualificação técnica de um indivíduo para o exercício da profissão, há consenso quanto à importância de se realizar uma fiscalização apriorística das capacidades profissionais para o desempenho profissional da advocacia”. (BRASIL, 2011, p. 47)

Segundo o Ministro Gilmar Mendes: “Na França, os interessados em exercer a advocacia submetem-se a um exame de admissão para ingressar em alguma das escolas mantidas pelos conselhos de advogados, as quais fornecem formação teórica e prática adicional pelo período de 18 meses. A conclusão do curso confere ao graduado um certificado de aptidão para o exercício da advocacia (Certificat d’aptitude à la profession d’avocat – CAPA).

Na Itália, após a realização de um estágio de, no mínimo, dois anos, com exigência de participação em mais de 20 audiências, há uma avaliação, similar ao Exame de Ordem, que deve ser feita pelos bacharéis em Direito. Nos Estados Unidos, todos os Estados-Membros condicionam o exercício da advocacia à aprovação em uma prova de conhecimentos, denominada Bar Exam. O exame não é nacionalmente unificado, mas existe uma instituição responsável pela coordenação nacional – National Conference of Bar Examiners –, cuja finalidade é manter padrões uniformes e razoáveis no país.

Todos esses países protegem a liberdade profissional, mas não por isso invalidam a exigência de condições para o exercício advocacia. No Brasil, não é diferente. (BRASIL, 2011, p. 85)

O Exame de Ordem exibirá tão maior substrato de legitimidade democrática quanto mais plural for a orientação de sua prática, congregando visões dos diversos setores da comunidade jurídica.

As normas que disciplinam do Exame de Ordem, portanto, encontram-se, a meu sentir, em trânsito para a inconstitucionalidade, mesmo porque a exegese contemporânea do princípio democrático insculpido na Constituição Federal de 1988 é um construto da experiência das últimas décadas, não se podendo exigir da OAB que já houvesse vislumbrado a **situação latente de quase-inconstitucionalidade.** (BRASIL, 2011, p. 53-54, grifo nosso)

E como último aspecto da análise do Acórdão proferido no Recurso Extraordinário 603.583/RS, em aditamento ao voto, o Ministro Gilmar Mendes, vinculou o debate ao histórico caso da Corte Constitucional alemã, “caso do *numerus clausus*”, que discutiu, justamente, o direito à liberdade de escolha da profissão. Naquela situação o autor afirmava que a forma de seleção para os cursos de medicina acabava por impedi-lo de exercer a profissão que ele gostaria. A Corte Constitucional demonstrou que a relevância social da profissão exigia cuidados na seleção dos profissionais que a exerceriam: “um tipo de seleção adequado, fazendo também a construção – hoje muito citada – sobre a chamada ‘reserva do financeiramente possível’”. (BRASIL, 2011, p. 86-87)

Nesse aspecto o Exame de Ordem, pode bem se enquadrar, no sentido da chamada da reserva do possível, na medida em que todos podem exercer a profissão, ou seja, todos têm acesso democrático e igualitário ao exercício da profissão de Advogado, mas para que o exercício efetivo há que se cumprir os requisitos fundamentais, que não se esgotam na qualificação pelo ensino superior, mas vão além, exigem ainda a aprovação no Exame de Ordem, a efetiva inscrição nos quadros da OAB, e para assim permanecer, a submissão ao Estatuto e ao Código de Ética da Advocacia. Esse tema merecerá maiores considerações adiante.

As posições defendidas pelos ministros, em especial na questão da definição dos conteúdos, levam a algumas sínteses importantes. As disposições do inciso IV, e do § 1º do art. 8º da Lei n.º 8.906/94 devem ser interpretadas de forma sistemática, levando-se em consideração outras normas, dentre as quais, o conjunto normativo educacional.

Esse posicionamento leva a um entendimento de que a definição dos conteúdos do Exame de Ordem não é totalmente livre, entretanto não se restringem às DCN. A seguir, destaca-se alguns aspectos das posições apresentadas:

Para o Ministro Marco Aurélio os conteúdos devem guardar relação com as DCN e outras regras pertinentes ao exercício profissional da advocacia, tal como o Código de Ética e os ditames da Lei nº 8.906/94. (2011, p. 32-33) Luiz Fux destacou a necessidade de permanente reavaliação dos critérios e métodos de aferição da qualificação profissional. (2011, p. 43). Na linha de Fux, Cármen Lúcia descreve que na época de seu concurso se falava em Direito premial, mas não se falava em Direito ambiental. Os concursos hoje falam isso, e a Ordem dos Advogados precisa de exigir, sem que haja necessidade de mudar a lei (2011, p. 61). E, por fim, Gilmar Mendes entende que eventuais descompassos entre o Exame de Ordem e as DCN podem ser resolvidos pelo diálogo entre OAB, CNE e MEC. (2011, p. 87)

Há que se fazer uma ressalva, de que na época dos votos, o CNE era receptivo às contribuições das entidades corporativas, o que, conforme visto no capítulo sobre Direito Educacional, não parece ser a realidade atual, fato que pode criar um distanciamento entre diretrizes educacionais e necessidades do exercício da atividade profissional.

A partir da interpretação sistemática proposta pelo STF, percebe-se que o conteúdo dos Exames de Ordem deve tratar de temas que sejam importantes para o exercício da advocacia em determinado momento histórico, tendo como referenciais, a) as diretrizes curriculares para os cursos de graduação, b) a legislação pertinente à atividade profissional, com ênfase na regulação e na ética profissional, e c) os novos direitos resultantes das transformações sociais e que reclamam do advogado sua efetivação.

Assim como nos concursos, mais do que apenas indicar genericamente as DCN como conteúdo de avaliação da primeira fase do Exame de Ordem, a OAB deveria, assim como já faz para a prova da segunda fase, apresentar em edital os temas de cada área do Direito que poderão ser exigidos, além da indicação de leis ou outras normas que compõem o conteúdo exigido.

Nesse sentido, a OAB não necessita ser determinada pelas DCN, pode ir além e contribuir para que determinados temas caros à advocacia sejam apresentados como necessários, o que pode, auxiliar o próprio CNE na atualização das DCN. Em outras palavras, a OAB deve exigir no Exame de Ordem, aqueles conteúdos que entende ser fundamentais para o exercício da advocacia, segundo a função constitucional dada a ela, explicitada em seu estatuto.

O inciso I, do art. 44, do Estatuto da Advocacia e da OAB, estampa a finalidade da entidade, e para cumpri-la, é necessário que da seleção ao exercício da profissão o advogado tenha condições técnicas e éticas para

I - defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas; (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Atualmente não é perceptível no Exame de Ordem a preocupação com a questão teleológica da advocacia, e a prova, em diversos aspectos, se converteu em um símbolo do que historicamente a OAB se posicionou contra no âmbito da educação jurídica.

Nesse sentido, merece atenção a obra “*Exame de Ordem: uma visão crítica*”, coordenada pelo Prof. João Virgílio Tagliavini, da Universidade Federal de São Carlos. Nessa obra, publicada em 2010, o coordenador reuniu diversos profissionais da área jurídica, que também eram professores universitários para uma análise aprofundada da prova aplicada no Exame de Ordem, de modo a classificar todas as questões segundo diversos aspectos, dentre os quais:

Quadro I – Eixo de Formação Profissional em Direito: 1- fundamental; 2- profissionalizante; 3- prática jurídica; 4- misto

Quadro II – Fontes do Direito: 5- norma; 6- jurisprudência; 7- doutrina (teorias ou escolas de Direito); 8- costumes; 9- princípios gerais do Direito; 10- misto

Quadro III – Nível de aprendizagem: taxonomia de Bloom adaptada: 11- reprodução; 12- compreensão; 13- análise; 14- síntese; 15- aplicação; 16- avaliação; 17- criação

Quadro IV – Modalidades de conhecimento jurídico: 18- direito material; 19- direito processual; 20- misto (TAGLIAVINI, 2010, 27-32)

No trabalho ainda são apresentados o quadro V, que se refere às áreas de conhecimento do eixo de formação profissional, e o quadro VI que se refere às áreas de conhecimento do eixo de formação fundamental. A metodologia do trabalho se apoia na Taxonomia de Benjamin Bloom⁶⁶. Para João Virgílio TAGLIAVINI “os processos de ensino, aprendizagem e avaliação requerem uma teoria sobre os

⁶⁶ Benjamin Samuel Bloom (Lansford, 21 de fevereiro de 1913 – Chicago, 13 de setembro de 1999) foi um psicólogo e pedagogo americano que fez importantes contribuições no campo da aprendizagem para o domínio e na taxonomia dos objetivos da educação. Ver: BLOOM, Benjamin S. **Taxonomia de objetivos educacionais**. Porto Alegre: Globo, 1973.

objetivos pretendidos com a educação e as medidas utilizadas para verificar os resultados.” (2010, p. 17)

A Taxonomia de Bloom é uma teoria sobre objetivos educacionais e modelos de avaliação que entende ser importante avaliar três dimensões do ser humano: o cognitivo, o afetivo e o psicomotor. Na dimensão cognitiva, defende a existência de uma hierarquia do conhecimento que parte de competências mais básicas e fundamentais até chegar a formas mais elevadas de conhecimento. Apresenta-se as competências, numericamente, das mais básicas às mais elevadas: 1- reprodução (memorização); 2- compreensão (interpretação e entendimento); 3- análise; 4- síntese; 5- aplicação; 6- avaliação; 7- criação. (TAGLIAVINI, 2010, 19-26)

Foram avaliados de forma completa, os exames nacionais de 2009.3 e de 2010.1 e se comprovou, o que já era um sentimento geral quanto às questões das provas da OAB, sob a regulamentação das DCN de 2004, que ainda trazia a divisão de conteúdos em eixos.

Os primeiros dados referem-se ao exame 2009.3. Todas as alternativas (A, B, C e D) de cada questão (100) foram classificadas de acordo com os critérios descritos acima. Na classificação referente ao Quadro I – Eixo de Formação em Direito os resultados foram os seguintes:

Eixo	Alternativas	%
Fundamental	1	0%
Profissionalizante	372	93%
Prática Jurídica	4	1%
Misto	23	6%

Fonte dos dados: (TAGLIAVINI, 2010, p. 162)

É importante destacar que a partir do Provimento n.º 144/2011 do CFOAB foi introduzido como conteúdo da prova de primeira fase a disciplina de Filosofia, mas o cenário atual ainda é de distanciamento dos temas de formação geral e humanista.

Na classificação referente às fontes do Direito, segue o resultado:

Fontes	Alternativas	%
Norma	303	76%
Jurisprudência	4	1%
Doutrina	55	14%
Costumes	0	0%
Princípios Gerais do Direito	0	0%
Misto	38	10%

Fonte dos dados: (TAGLIAVINI, 2010, p. 164)

No ponto considerado mais relevante da pesquisa, a análise do nível de aprendizagem, segundo a Taxonomia de Bloom adaptada, os dados foram os seguintes:

Nível de aprendizagem - Taxonomia de Bloom	Alternativas	%
Reprodução	229	57%
Compreensão	106	27%
Análise	23	6%
Síntese	2	1%
Aplicação	39	10%
Avaliação	1	0%
Criação	0	0%

Fonte dos dados: (TAGLIAVINI, 2010, p. 165)

Para os autores, os dados confirmaram de modo contundente o tipo de capacidade exigida para responder a maior parte das respostas, a reprodução do que foi memorizado (57,25%), que é o nível mais baixo segundo a metodologia proposta por Benjamin Bloom. O segundo degrau, a compreensão ficou com (26,5%). (TAGLIAVINI, 2010, p. 165)

A análise dos resultados do exame nacional unificado de 2010.1, em linhas gerais seguiu o mesmo padrão da avaliação anterior com uma mudança mais sensível apenas no item relacionado à Taxonomia de Bloom, decorrente de um ajuste na metodologia de análise. Os dados relativos ao Exame 2010.1 são expostos abaixo:

Eixo	Alternativas	%
Fundamental	4	1%
Profissionalizante	332	83%
Prática Jurídica	56	14%
Misto	8	2%

Fonte dos dados: (TAGLIAVINI, 2010, p. 166)

Fontes	Alternativas	%
Norma	336	84%
Jurisprudência	44	11%
Doutrina	16	4%
Costumes	0	0%
Princípios Gerais do Direito	0	0%
Misto	4	1%

Fonte dos dados: (TAGLIAVINI, 2010, p. 167)

Nível de aprendizagem - Taxonomia de Bloom	Alternativas	%
Reprodução	328	82%
Compreensão	48	12%
Análise	4	1%
Síntese	0	0%

Aplicação	4	1%
Avaliação	4	1%
Criação	0	0%

Fonte dos dados: (TAGLIAVINI, 2010, p. 167)

Para os autores, os dados comparativos dos exames analisados de 2009.3 e 2010.1, confirmaram a tese central da pesquisa, de que a prova da primeira fase do Exame de Ordem “exige de modo quase exclusivo que o candidato demonstre a memória ativa das normas contidas no eixo de formação profissionalizante”. (TAGLIAVINI, 2010, p. 167-168)

No prefácio da obra, Adilson Gurgel de CASTRO, que foi por duas vezes presidente da Comissão de Ensino Jurídico do CFOAB, salienta alguns dos resultados do trabalho:

Infelizmente, aquilo que se temia aconteceu neste caso. Assim é que se constatou que mais de quatro quintos (ou 85%) das opções de resposta exigem MEMÓRIA! E, na maioria delas, exige a MEMORIZAÇÃO COMPLETA do exato conteúdo da lei, ou melhor: dos exatos termos da lei!

Há mais de dois mil anos, a filosofia grega já afirmava que nenhum vento sopra favoravelmente a um barco que não sabe para onde quer ir. Ora, será que a principal ‘qualidade’ para um advogado é ter boa memória? (CASTRO, 2010, p. 9)

O Professor Adilson Gurgel de CASTRO reconhece que é constante em seminários promovidos pela OAB, manifestações de docentes, gestores e coordenadores de que na OAB “os ‘ventos’ da Comissão Nacional de Ensino Jurídico ‘sopram’ numa direção, e os ‘ventos’ dos que elaboram as provas do Exame de Ordem ‘sopram’ noutra”. Isso faz com que o “barco se perca” e docentes e coordenadores são submetidos a um dilema entre direcionar esforços no sentido de uma formação mais completa, voltada aos fundamentos (como defende a CNEJ/CFOAB), ou gastar mais energia para formar um bacharel “com a cabeça bem cheia de informações (como pretende o Exame de Ordem)”. (2010, p. 10)

Esse importante trabalho foi publicado há pouco mais de dez anos, e depois dele não se publicou mais nenhuma análise mais profunda sobre as questões da prova com metodologia similar. A sensação é de que o quadro não foi alterado

significativamente nesses anos, mas um novo trabalho nesses termos, eventualmente capitaneado pela própria OAB seria uma contribuição importante para subsidiar atualizações e eventualmente acertos de rumo no Exame de Ordem.

Ao analisar as críticas feitas ao Exame de Ordem, também é possível verificar a sua importância e a da advocacia, profissão que possui o status constitucional de guardião da democracia e do Estado de Direito. Entretanto, também se percebe a necessidade de ajustes importantes que tornem o exame um instrumento mais eficaz para o objetivo imediato de selecionar novos ingressantes aos quadros da advocacia, mas mais do que isso, que possa contribuir para que as finalidades da OAB e da advocacia, e seus compromissos maiores transpareçam desde o processo de seleção, ou que, ao menos não seja um elemento de reforço de alguns dos problemas mais comuns do ensino jurídico brasileiro, a superficialidade teórica, o positivismo acrítico e a razão instrumental que se perde em si e esquece a sua própria finalidade.

3.5 – Exame de Ordem em Números

O CFOAB e a Fundação Getúlio Vargas - FGV, lançaram desde 2013, quatro edições da publicação *Exame de Ordem em números*, que tem como objetivo “oferecer um panorama atualizado acerca do desempenho dos examinandos e das Instituições de Ensino Superior”. (FGV; CFOAB, 2020, p. 103) A publicação traz dados de grande relevância para a pesquisa jurídica e para a reflexão sobre o Exame de Ordem e a educação jurídica no Brasil.

A quarta e última edição, de 2020, consolida dados de uma década de Exame de Ordem Unificado, da II à XXIX edição, além de trazer outras análises estatísticas que auxiliam a entender diversos aspectos da prova e da realidade dos examinandos. Nessa seção a proposta é a de apresentar alguns dos dados trazidos desde a primeira edição em 2013, relacionando-os, com a expectativa de que o seu estudo possa contribuir para a análise geral da influência do exame e da OAB na melhoria da qualidade dos cursos jurídicos no Brasil.

Os principais pontos abordados referem-se à fundamentação teórica sobre o Exame de Ordem, aspectos ligados ao desenvolvimento do ensino superior e dos cursos de Direito no Brasil, dados relativos à formação socioeconômica dos examinandos, de aprovação de examinandos e de IES, além de análise e considerações sobre as questões apresentadas.

Nas primeiras edições é apresentado um debate teórico, que nas edições posteriores aparece de modo reduzido, nas notas de rodapé, sobre a fundamentação de instrumentos de regulação ocupacional ou profissional, dos quais o Exame de Ordem é um exemplo.

A regulação ocupacional ou profissional tem como principal justificativa a existência de assimetrias e externalidades que impedem os mecanismos competitivos de produzirem a alocação mais eficiente dos recursos disponíveis, com impactos sensíveis sobre o preço, o nível de qualidade do serviço oferecido e o bem-estar da população. Um exemplo desse tipo de regulação encontra-se fundamentado no Exame da OAB, que integra os instrumentos normativos de regulação profissional previstos na Constituição Federal e consolidados na legislação específica para prática da advocacia no país. (FGV; CFOAB, 2013, p. 19)

O texto trabalha com a tese de que a exigência de licenças profissionais ou certificações voluntárias são desejáveis, do ponto de vista social, quando existem indícios de que “falhas de mercado” possam comprometer a adequada prestação de serviços profissionais específicos. Essas falhas são associadas à “assimetria de informação” ou “externalidades”. A assimetria de informação se dá em situações em que existem dificuldades ou inabilidade dos consumidores “em determinar o nível de qualidade dos profissionais.” Externalidades seriam situações em que a relação entre o consumidor e o prestador de serviços profissionais não consideram os danos que podem causar a terceiros. “Quando não mitigados, esses problemas podem levar à degradação da qualidade dos profissionais e serviços encontrados no mercado, bem como oferecer riscos à estabilidade e ao equilíbrio do sistema jurídico-legal”. (FGV; CFOAB, 2013, p. 22-23)

A argumentação é a de que se um consumidor aceita pagar determinado valor, levando em consideração a qualidade média esperada de um serviço, o excesso de demanda pode fazer com que profissionais que prestam serviços de maior qualidade e preço sejam afastados do mercado, pela dificuldade em justificar os valores cobrados, “resultado, conhecido na literatura econômica como “seleção adversa”, leva

à prevalência e difusão de serviços profissionais de baixa qualidade no mercado em detrimento dos de boa qualidade”. (FGV; CFOAB, 2013, p. 24)

Quanto à externalidades, no caso da área jurídica, o excesso de serviços profissionais de baixa qualidade podem afetar prejudicialmente a “celeridade, a efetividade e os resultados dos serviços advocatícios e do sistema jurídico em geral, gerando insegurança jurídica, favorecendo a litigiosidade entre os agentes e elevando os custos associados ao equilíbrio da justiça”. (FGV; CFOAB, 2013, p. 24)

Quando a reputação dos profissionais é de difícil avaliação e a qualidade dos produtos/serviços prestados é duvidosa – o que pode demandar investimentos em sinalização de mercado (*market signaling*) e/ou uma elevada frequência de acesso aos seus serviços pelos consumidores (repetição da transação) –, **a padronização compulsória, ao impor um regramento mínimo para ingresso de profissionais no mercado de trabalho, colabora para reduzir os efeitos negativos que a incerteza gera sobre a qualidade dos serviços oferece à sociedade.** (FGV; CFOAB, 2013, p. 24-25, grifo nosso)

De acordo com a fundamentação acima, a FGV e o CFOAB defendem que o Exame de Ordem, ao restringir o mercado daqueles que não possuem condições mínimas para desempenhar as atividades sem riscos à sociedade, contribui para reduzir:

- (i) a necessidade de esforços e dos custos de monitoramento incorridos por empresas e consumidores na prospecção de profissionais de boa reputação;
- (ii) a incerteza relacionada à contratação de serviços advocatícios e seus resultados;
- (iii) a evasão de profissionais qualificados do mercado de trabalho; e
- (iv) a influência negativa de serviços de baixa qualidade sobre a celeridade, a eficiência e o equilíbrio do sistema judiciário”. (FGV; CFOAB, 2013, p. 25)

Dessa forma, em mercados com tais características, a presença de instituições regulatórias, pode contribuir para amenizar os efeitos negativos associados às falhas de mercado. O Exame de Ordem, nesse sentido, forneceria parâmetros mínimos de qualidade profissional na prestação de serviços jurídicos. O estabelecimento desse padrão mínimo a ser exigido dos egressos dos cursos superiores, induziria a elevação da qualidade dos cursos de Direito e reduziria “a incerteza e os custos associados à escolha e ao desempenho dos profissionais”. (FGV; CFOAB, 2013, p. 26)

O Exame de Ordem atesta o conhecimento teórico e prático mínimo para o exercício profissional da Advocacia. São competências profissionais habilitadas aos advogados:

- (i) a consultoria, assessoria e direção jurídica;
- (ii) o uso do título profissional (denominação de advogado) para indicar seu domínio sobre assuntos em matéria jurídico-legal; e
- (iii) o direito de representar terceiros diante da Justiça brasileira”. (FGV; CFOAB, 2013, p. 19-20)

Após a apresentação de justificativas teóricas de ordem econômica, a publicação apresenta o principal fator ensejador do exame, a ampliação do número de cursos de Direito no Brasil. Na publicação, a nova LDB (Lei. n.º 9.394/1996) é apresentada como marco inicial da “expansão acelerada” dos cursos, ao reduzir alguns

obstáculos institucionais e legais à difusão da rede privada de educação superior, permitindo, por exemplo, a criação e expansão de figuras institucionais não universitárias (como faculdades, centros universitários, faculdades integradas, institutos e centros de ensino tecnológico) que não observam o princípio da indissociabilidade entre pesquisa, ensino e extensão (característica das universidades). Com efeito, ao omitir a obrigatoriedade do princípio em seu texto, a LDB de 1996 permitiu maior liberdade e flexibilidade no estabelecimento de formas institucionais de ensino e funcionamento do sistema de ensino superior nos mais “variados graus de abrangência ou especialização” (Art.45)”. (FGV; CFOAB, 2013, p. 30)

A publicação apresenta dados relativos ao período entre 1996 e 2018, no qual o país passou de 922, para 2448 IES, período em que a oferta de cursos de graduação cresceu de 6,6 mil para 35,3 mil. Em 2018, havia cerca de 8,28 milhões de estudantes, enquanto em 1995, eram apenas 1,87 milhão.⁶⁷ Os dados relativos à participação de IES públicas e privadas demonstra uma participação majoritária dessas últimas.⁶⁸

Nos últimos anos apresentou-se uma tendência de redução no número de matrículas nos cursos presenciais e um crescimento nas matrículas dos cursos à distância, o que vem se mantendo desde 2015. (SEMESP, 2021, p. 17)

O *Exame de Ordem em Números* apresenta os dados de crescimento do setor educacional em todos os seus indicadores, o que não é diferente, e até pior, no caso dos cursos de Direito, como será visto na sequência. Esse crescimento é um dos elementos indicados como ensejadores da perda de qualidade dos cursos em geral. Entretanto, é importante indicar um outro aspecto desse processo. Segundo dados do

⁶⁷ Dados relativos ao Censo Educacional de 2019, apresentados no Mapa do Ensino Superior, elaborado pelo SEMESP, indicam a existência de 2608 IES, sendo 2306 privadas e 302 públicas. Quanto às matrículas, eram 8.605.000, sendo 6.524.000 em IES privadas e 2.080.000 em públicas. (SEMESP, 2021, p. 11)

⁶⁸ Em 2018, 86,4% das vagas estavam concentradas na rede privada, assim como 71,2% das matrículas e 74,9% dos concluintes. (FGV; CFOAB, 2020, p. 29)

IBGE de 2019, nossa taxa de escolarização líquida ainda é considerada muito baixa (18,1%)⁶⁹. O Plano Nacional de Educação prevê que até 2024 tenhamos 33% dos jovens entre 18 e 24 anos no ensino superior. (SEMESP, 2021, p. 9)

A FGV e o CFOAB apresentam dados relativos aos cursos de Direito que, em síntese revelam um crescimento exagerado e com predominância de IES privadas, que resulta em um incremento médio anual de 93,1 mil bacharéis em Direito. Em 2017 foram 113,9 mil novos bacharéis em Direito. (FGV; CFOAB, 2013, p. 37) (FGV; CFOAB, 2020, p. 42)

Mesmo com a ampliação das vagas e de cursos no ensino superior, o curso de Direito segue como um dos mais procurados pelos estudantes. Os três cursos mais procurados no Brasil são Administração, Direito e Pedagogia. (SEMESP, 2021, p. 26)

Na rede privada, o Direito é o curso presencial com o maior número de matrículas, com 744.030 matrículas, o que corresponde a 17,6% do total de matrículas em cursos presenciais de ensino superior. De 2018 para 2019 houve uma queda de 4,2% das matrículas no curso. Na rede pública, Pedagogia e Direito são os cursos com maior procura, respectivamente, com 92.809 e 87.274, o que corresponde a respectivamente 4,8% e 4,5% das matrículas na rede pública. (SEMESP, 2021, p. 26)

Nos cursos oferecidos à distância, na rede privada os cursos mais procurados são: Pedagogia (515.057 - 22,5%), Administração (251.495 - 11%), Contabilidade (151.110 - 6,6%) e Gestão de Pessoas (117.913 - 5,1%). Na rede pública os cursos mais procurados são: Pedagogia (36.804 - 23,3%), Matemática Formação de Professor (14.424 - 9,1%), Administração Pública (11.412 - 7,2%), Letras Português Formação de Professor (9.128 - 5,8%). (SEMESP, 2021, p. 27)

Como já visto anteriormente, no momento de conclusão desse trabalho, o MEC está em “pleno vapor” nas avaliações de para autorização de cursos de Direito em EAD. Não se tem notícias de que tais processos já tenham chegado à OAB, que se posiciona radicalmente contrária à possibilidade, ingressando, inclusive, com medidas judiciais para tentar evitar que tais autorizações sejam emitidas.⁷⁰ Mas pelo número

⁶⁹ “Nossa taxa de escolarização líquida (que mede o percentual de jovens de 18 a 24 anos matriculados no ensino superior em relação ao total da população da mesma faixa etária) é de apenas 18,1%, bem abaixo da Meta 12 que o Plano Nacional de Educação quer atingir até 2024 (33%) - a taxa de escolarização bruta é um pouco maior, 35,9%. Apesar de termos uma média de 2 milhões de concluintes (foi 1,9 milhão em 2019) no ensino médio anualmente, eles não chegam até o ensino superior ou evadem antes do fim do curso”. (SEMESP, 2021, p. 9)

⁷⁰ A íntegra da petição inicial está disponível em: <http://s.oab.org.br/arquivos/2019/11/2f664169-9e3a-4bcb-aa84-12d48dcd1394.pdf>

de visitas que se tem notícia pela mídia, é de se imaginar que esses processos de autorização devam chegar na OAB durante o segundo semestre de 2021.

Ainda não é possível prever o efeito de tais autorizações, mas é presumível que, pelo menos durante os anos iniciais de abertura desses cursos, o número de estudantes deva ser ampliado, em função da demanda reprimida, daqueles que tendo interesse no curso, não tinham condições de acompanhá-lo presencialmente, o que ampliará consideravelmente o número de bacharéis em Direito ingressando no mercado de trabalho. Em 2010 o Brasil contava com 790 mil advogados regularmente inscritos na OAB. Atualmente esse número já chegou em 1.224.451⁷¹, um crescimento de cerca de 55%. (FGV; CFOAB, 2013, p. 37)

O número de cursos de Direito segue em franco crescimento, com redução em momentos de maior compromisso regulatório e diálogo entre o MEC e o CFOAB, e ampliação em períodos de orientação mais liberal no ministério. Isso pode ser observado na tabela abaixo, que apresenta a evolução dos cursos desde 1827. Em 2013, o MEC atendeu às manifestações da OAB e suspendeu as novas autorizações de cursos de Direito até que fosse “implementada uma nova política regulatória do ensino jurídico”, além de vetar o vestibular de 38 cursos mal avaliados no SINAES. No período entre 2013 e 2017 foram criados 54 novos cursos, e entre 2017 e 2021, no mesmo intervalo de anos, foram criados 605 novos cursos. (NÉRI, 2013) (CANUTO, 2013)

Ano	Cursos de Direito
1850	2
1925	6
1962	60
1974	122
1982	130
1995	230
2000	442
2013	1149
2017	1203
2021	1808

Fonte: (FGV; CFOAB, 2013, p. 41); consulta e-MEC (2021)

⁷¹ Atualização diária disponível em: <https://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroadvogados>

No *Exame de Ordem em Números* são feitas menções ao processo avaliativo do MEC como referencial para fundamentar dois aspectos principais. São destacados aspectos de complementariedade entre o Exame de Ordem e os instrumentos normativos e regulatórios do MEC, como subsídios para aperfeiçoamento de projetos pedagógicos dos cursos de Direito e similaridade nos resultados dos dois processos avaliativos. (FGV; CFOAB, 2013, p. 7)

Por outro lado, os resultados do Conceito Preliminar de Cursos, aparecem como uma das justificativas do próprio Exame de Ordem, na medida em que, com dados do ENADE de 2015, a publicação da FGV/CFOAB ressalta que

apenas 232 dos 963 cursos avaliados (24,1%) contam com CPC igual ou superior a 2,95, desempenho tido como satisfatório (CPCs nas faixas 4 e 5).¹⁵ Esse indicador permite afirmar que uma parcela bastante significativa dos cursos brasileiros de graduação em Direito não oferece uma formação jurídica considerada suficiente. (FGV; CFOAB, 2020, p. 49)

A publicação, em suas quatro edições, ressalta que o Exame de Ordem Unificado não é a única iniciativa da OAB no sentido “de avaliar e credenciar os concluintes da graduação”:

a instituição conta com outros programas que contribuem para esse fim, bem como para o reconhecimento e a certificação de indivíduos, organizações e programas de ensino. O Selo OAB Recomenda, por exemplo, é um tipo de certificação que, desde 2001, reconhece e premia as IES e os cursos de Direito e Ciências Jurídicas que atendam aos critérios de excelência, regularidade e qualidade mínima compatíveis com o que a OAB e a sociedade brasileira esperam. (FGV; CFOAB, 2020, p. 52)

Na sequência serão apresentados e refletidos dados resultantes da análise de dez anos de realização do Exame de Ordem Unificado. Tais dados ajudam a compreender a realidade da educação jurídica brasileira, e avaliar o papel desempenhado pelo exame na busca por melhorias da qualidade do ensino ofertados pelas IES brasileiras.

Um dos aspectos mais relevantes dentre os diversos dados, é a identificação dos examinandos por meio do Cadastro de Pessoa Física – CPF, o que permite à organização do certame, saber se é a primeira tentativa de aprovação ou se o indivíduo já realizou diversas tentativas. A partir da identificação pessoal, a verificação da “diferença entre o total de inscritos e os examinandos que se inscrevem pela

primeira vez possibilita o cálculo do percentual de examinandos novos em cada edição do Exame”. (FGV; CFOAB, 2013, p. 42)

A análise de dados da VIII à XXIX edição do Exame de Ordem identificou que o número de inscrições (nesse caso não se utilizou a indicação por CPF) de examinandos oriundos de IES privadas representou 94% dos inscritos, enquanto só 6% dos inscritos vieram de IES públicas. Entretanto os aprovados oriundos das IES particulares correspondem a 87% do total, e das públicas de 13%. A média de aprovação de estudantes da rede privada é de 17%, enquanto dos estudantes da rede pública é de 39%. (FGV; CFOAB, 2020, p. 61)

Na edição de 2013 é apresentada uma tabela das 35 IES com os melhores índices de aprovação, e na edição de 2020 a tabela possui 100 IES. Para efeito de comparação serão utilizados os dados apenas das 35 IES mais bem colocadas. Na edição de 2013, dentre os 35 cursos mais bem colocados, apenas 3 eram privados⁷², e na edição de 2020, apenas 4⁷³.

Os dados mais atualizados, da edição de 2020, destacam a USP de Ribeirão Preto/SP, a UNESP de Franca/SP e a USP de São Paulo/SP, respectivamente como os três cursos com maior índice de aprovação entre os Exame de Ordem XXVII (2018.3) AO XXIX (2019.2). Entre os 100 cursos com melhores resultados 45 são de instituições privadas e 55 públicas. (FGV; CFOAB, 2020, p. 69)

A apresentação de dados atualizados dos resultados do Exame II (2010.2) ao XXIX (2019.2), quase uma década de Exame de Ordem Unificado, traz alguns elementos que muitas vezes não ficam claros no debate da educação jurídica brasileira. “Nessas edições, contabilizam-se 3.555.972 inscrições, o que representa **uma média de 126.999 inscritos por edição** e 380.997 inscritos por ano. **Nessas 28 edições, 1.077.837 participantes fizeram a prova; destes, 660.298 (61,26%) foram aprovados**”. (FGV; CFOAB, 2020, p. 83)

De todos os inscritos, independente de quantas vezes realizaram o exame, 61,26% foram aprovados. Não é o índice de aprovados por prova, mas o de aprovados

⁷² 31ª Instituição Toledo de Ensino (Bauru-SP), 33ª Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo-SP), e 34ª FGV – Escola de Direito do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro-RJ). (FGV; OAB, 2013, p. 86-87)

⁷³ 10ª Faculdades Integradas de Vitória (Vitória-ES), 28ª Escola de Direito de Brasília (Brasília-DF), 29ª Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro-RJ), 31ª Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo-SP). (FGV; OAB, 2020, p. 63-65)

dentre todos os inscritos em algum Exame de Ordem, em algum momento entre as provas de 2010.2 e 2019. 2.

Outro dado muito importante é o de que há uma relação inversa entre taxa de aprovação e número de tentativas de cada examinando.

tentativas	inscritos	aprovados	%	reprovados
1	379.827	254.028	68%	125.799
2	210.906	134.964	64%	75.942
3	134.370	81.083	61%	53.287
4	92.246	53.708	59%	38.538
5	61.310	33.982	56%	27.328
6+	169.625	74.807	45%	74.807
total	1.048.284	632.572	61%	395.701

Fonte dos dados: (FGV; CFOAB, 2020, p. 85)

Se considerados os examinandos que foram aprovados em uma das três primeiras tentativas, eles correspondem a 75% de todos os aprovados durante o período. (FGV; CFOAB, 2020, p. 86). Isso revela que a maior parte dos egressos dos cursos de Direito, que pretendem ingressar na Advocacia, são aprovados logo que se formam nos cursos de Direito, em uma das três primeiras tentativas (1 ano). Por outro lado, quanto maior o número de tentativas, menor a chance de aprovação.

Esse universo de estudantes, por diversos motivos, constituem a massa de bacharéis, que seguem tentando aprovação e ampliam os índices de reprovação a cada novo exame. Por outro lado, por meio da análise dos números é possível verificar que muitos dos reprovados nas primeiras tentativas, optam por não tentar novamente, pelo menos em um horizonte curto de tempo.

Outro dado que merece destaque é o índice de aprovação por unidade federativa. Dentre os 26 Estados e o Distrito Federal, que variam de 49% a 70%. As três unidades federativas com o maior índice de aprovações respectivamente são o Ceará (70%), Paraná (66%) e Minas Gerais (65%). Na ponta oposta se encontram Amapá (49%), Mato Grosso (50%) e Roraima (50%). (FGV; CFOAB, 2020, p. 88).

Os números relativos à realização da prova pelos examinandos, nas 28 edições, revelam que aqueles que obtêm as melhores pontuações na primeira fase, tendem a obter as melhores notas na segunda fase. (FGV; CFOAB, 2020, p. 88). No que se refere aos conteúdos, os três melhores desempenhos são de: 1- Estatuto da OAB/Código de ética, com 58,2% de acertos; 2- Código do Consumidor, com 57%; e 3- Estatuto da Criança e do Adolescente, com 56%. Os três piores desempenhos são nos conteúdos de: 1- Filosofia do Direito, com 31,7% de acertos; 2- Direito Empresarial, com 32,7%; e 3- Direito Internacional, com 35,7%. (FGV; CFOAB, 2020, p. 90).

Quanto ao perfil dos participantes, a partir de dados coletados nas fichas de inscrição dos exames XXVII a XXIX, é possível identificar características relativas a gênero, educação, escolar anterior, escolaridade dos pais, etnia e ocupação.

As taxas de aprovação por gênero são muito similares, com resultado levemente favorável às mulheres com 18,9%, enquanto os homens têm uma média de 18,5%. (FGV; CFOAB, 2020, p. 93).

No que tange à formação anterior, o resultado demonstra uma diferença sensível. Estudantes com formação integral em escolas particulares no ensino médio possuem um desempenho bem superior (27,3%) aos que estudaram integralmente em escolas públicas (17,5%). (FGV; CFOAB, 2020, p. 94)

A escolaridade dos pais é fator diretamente proporcional às taxas de aprovação. Quanto maior a escolaridade, melhores os resultados. (FGV; CFOAB, 2020, p. 95)

Escolaridade dos pais	Taxa de aprovação
Pós-graduação, Mestrado, Doutorado	26,9%
Nível superior completo	21,0%
Nível superior incompleto	18,3%
Nível médio	19,3%
Nível fundamental	14,7%
Analfabeto/ Analfabeto funcional	6,7%

Fonte dos dados: (FGV; CFOAB, 2020, p. 95)

E, por fim, outro fator percebido é que quanto maior a renda dos participantes maiores são as taxas de aprovação. (FGV; CFOAB, 2020, p. 98)

Faixa de renda (em salários mínimos)	Taxa de aprovação
Acima de 30	30,8%
Entre 10 e 30	28,7%
Entre 6 e 10	23,3%
Entre 4,5 e 6	21,8%
Entre 3 e 4,5	19,8%
Entre 1,5 e 3	17,3%
Até 1,5	14,1%
Sem renda declarada	9,5%

Fonte dos dados: (FGV; CFOAB, 2020, p. 98)

Merece destaque ainda, as palavras dos professores da FGV e Coordenadores Acadêmicos do Exame de Ordem Unificado, Marco Aurélio Bellizze, Elton Leme, Ricardo Couto de Castro:

O Exame contribui como diretriz para o ensino jurídico, na medida em que **possui influência na orientação dos cursos de Direito, fazendo com que as IES** acompanhem as temáticas cobradas e **moldem seus cursos para o grau de exigência praticado**. Nesse sentido, alguns incentivos foram criados, como, por exemplo, o selo de qualidade para as instituições que alcançaram o desempenho desejável no Exame. Sob a perspectiva do examinando, a prova é a oportunidade de testar o próprio conhecimento e verificar a qualidade da formação recebida. Além disso, com o reconhecimento e a certificação do Exame, quando aprovado, o recém-advogado pode alavancar suas chances de empregabilidade. Trata-se, portanto, de **verdadeiro termômetro da qualidade do ensino jurídico do país**, seja para o examinando, seja para as IES. (FGV; CFOAB, 2020, p. 12, grifo nosso)

A publicação do relatório *Exame de Ordem em Números*, pela FGV e pelo CFOAB é uma grande contribuição para a discussão sobre educação jurídica no Brasil

e para os pesquisadores da área. Os resultados ajudam a elucidar dúvidas e permitem diversos questionamentos que podem levar a formulação de explicações, hipóteses e teses sobre como aumentar o padrão de qualidade da formação em Direito no Brasil.

Uma análise dos dados apresentados nessas quatro primeiras edições permite observar que diversos aspectos influenciam significativamente os resultados das taxas de aprovação, como a formação pré-universitária, a formação escolar dos pais e a faixa de renda do examinando. Seria válido fazer a comparação desses aspectos sociais com a distribuição dos examinandos entre as IES públicas e privadas.

Um pleito antigo das IES e de coordenadores e diretores dos cursos de Direito é uma maior transparência com relação aos dados obtidos pela FGV e pelo CFOAB sobre os examinandos, em especial, os relativos aos índices de aprovação de acordo com o número de tentativas realizadas. Tais dados contribuiriam significativamente para a aferição de quanto políticas internas das IES podem repercutir nos resultados obtidos por seus estudantes no Exame de Ordem, ou ainda demonstrar tendências positivas ou negativas nas aprovações.

O Exame de Ordem, como mecanismo de aferição de condições mínimas para o desenvolvimento da advocacia, serve, como visto como um filtro para cerca de 40% dos bacharéis que se dispõem a realizar a prova, pelo menos uma vez.

Com relação às IES, como observam os professores componentes da Coordenação Acadêmica do Exame de Ordem Unificado, exerce evidente “influência na orientação dos cursos de Direito, fazendo com que as IES acompanhem as temáticas cobradas e moldem seus cursos (...)”. Nesse sentido, a pergunta que se deve fazer é se o tipo de prova realizada contribui efetivamente para a melhoria do nível dos cursos jurídicos.

O Exame de Ordem é, na atualidade, o maior fator condicionante ou determinante, da definição curricular e metodológica dos cursos de Direito, e em função da ampliação constante do número de cursos no Brasil, essa influência deve crescer, já que cada vez será mais difícil separar o “joio do trigo”. A esse poder de influência deve corresponder a responsabilidade de definir com clareza o que pretende a OAB para a educação jurídica, e essa definição deve necessariamente estar vinculada com as responsabilidades maiores atribuídas pela Constituição à Advocacia brasileira.

Conclusão

A proposta do presente trabalho foi analisar iniciativas que tem como objetivo melhorar a qualidade da formação jurídica no Brasil, em especial as realizadas pelo Ministério da Educação – MEC, por meio de Diretrizes Curriculares Nacionais – DCN, e pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, por meio da Comissão Nacional de Educação Jurídica, da realização de avaliação que confere o selo de qualidade “OAB Recomenda” e do Exame de Ordem. O objetivo da análise é de tentar identificar razões que justifiquem o aparente consenso sobre a manutenção ou a ampliação dos problemas da educação jurídica, apesar das iniciativas citadas.

A justificativa principal do trabalho é a importância da educação jurídica na construção e disseminação da cultura jurídica e do senso comum jurídico. À universidade, como assinalado por San Tiago Dantas, corresponde a função de refletir sobre possibilidade de inovação da ordem jurídica, como um elemento de efervescência de novas possibilidades. Entretanto, a atualidade dos cursos mais se aproxima a mero aparelho ideológico de reprodução de práticas excludentes e de uma visão tecnicista da normatividade e dos mecanismos de solução dos conflitos sociais. A (de)formação jurídica das Faculdades de Direito possui efeito direto na qualidade da prestação do serviço jurisdicional, na qualidade das leis e no respeito aos direitos fundamentais e do Estado Democrático de Direito da sociedade em que se insere.

Para conduzir a investigação científica foram apresentadas algumas hipóteses que orientaram o desenvolvimento da pesquisa, e foram responsáveis pela estruturação lógica do trabalho, que conta com uma introdução que apresenta a problemática, as hipóteses, as escolhas e aderências metodológicas e situa o debate da educação jurídica brasileira, a partir das suas diversas “crises”.

Já na introdução é possível perceber que as chamadas “crises do ensino jurídico”, na verdade correspondem a momentos mais críticos de descolamento entre a realidade das Faculdades de Direito e de sua formação, e as necessidades da sociedade brasileira que, em regra, culminam em alguma reforma curricular promovida pelo Estado, sem que se efetivem maiores transformações da estrutura de organização, ou mesmo metodológica dos cursos.

O capítulo inicial sobre o desenvolvimento histórico e a fundamentação político-ideológica e epistemológica dos cursos de Direito no Brasil, auxiliou a compreensão de alguns aspectos estruturantes da formação jurídica nacional. A falta de projeto claro do perfil profissional desejado nasce com o surgimento dos cursos e permanece até os dias atuais. Outra questão que permanece é a crença nas mudanças curriculares e de conteúdos como solução para problemas complexos, fator que se associa ao distanciamento entre a instância de decisão sobre as reformas do ensino jurídico (Parlamento, e depois o MEC) e a realidade de docentes, discentes e gestores.

Outro distanciamento remanescente se dá entre a realidade social e o que se ensina nas Faculdades de Direito. A formação pautada em conteúdos trabalhados, em regra, por meio da descrição da normatividade vigente, esconde tanto a crítica quanto os fundamentos teóricos das opções legislativas e impede a reflexão criativa que poderia culminar em transformação da realidade.

O segundo capítulo do trabalho buscou apresentar o cenário do conjunto normativo de Direito Educacional no Brasil e evidenciar o mecanismo regulatório dos cursos de Direito na atualidade, por meio do aprofundamento da opção legislativa por Diretrizes Curriculares Nacionais. A análise demonstra que, ao menos desde a década de 1960, as disposições normativas abrem espaço para a pluralidade curricular sem sucesso.

Dessa maneira as últimas DCN buscam forçar as Faculdades de Direito a assumir identidade e objetivos próprios, dentre outros fatores, pela exigência de planejamento estratégico e declaração de missão, visão e valores do curso.

O último capítulo descreve e avalia o papel desempenhado pela Ordem dos Advogados do Brasil, por meio da Comissão Nacional de Educação Jurídica, do selo de qualidade “OAB Recomenda” e do Exame de Ordem. A análise de cada um dos instrumentos da OAB foi fundamental para a reflexão sobre as hipóteses iniciais do trabalho, e a realidade atual aponta para o aumento de importância destes para a garantia do padrão de qualidade da prestação de serviços jurídicos, e como elementos de contribuição para a melhoria de qualidade dos cursos de Direito.

Uma constante na discussão sobre a educação jurídica, é a crítica à ampliação do número de cursos no Brasil, mas é preciso destacar que até a metade da década de 1990, essa ampliação se deu de maneira razoavelmente compatível com o

desenvolvimento social e econômico do país. Sabe-se que a ampliação de cursos e vagas acaba por impactar o mercado de trabalho e, por vezes, o status social da profissão, o que causa reações majoritariamente negativas dos profissionais já estabelecidos.

Entretanto, a partir da segunda metade da década de 1990, e até os dias atuais, o crescimento do número de cursos de Direito tem sido espantoso, o que exigirá uma atenção redobrada dos diversos atores envolvidos na manutenção de um padrão aceitável na formação e na prestação de serviços jurídicos.

Muitos são os fatores que justificam o interesse de milhares de pessoas, na maioria jovens, no bacharelado em Direito. A questão simbólica que decorre dos anos iniciais dos cursos brasileiros, e se materializa na figura do bacharel (ou “doutor”), ainda produz um efeito de sedução, mas outros aspectos ocupam maior destaque na atualidade. Um deles está ligado ao fato da formação superior, e não necessariamente em Direito, ainda representar na sociedade brasileira, um elemento de diferenciação da remuneração média percebida. As características do mercado contemporâneo e das novas formas de desenvolvimento de competências e habilidades, tendem a modificar esse quadro no futuro e reduzir o peso do diploma universitário, mas essa ainda é a realidade brasileira.

A identidade entre a formação jurídica e a ocupação de funções no aparato burocrático do Estado brasileiro, é mais uma questão vinculada ao processo de criação dos cursos de Direito no Brasil. Essa identidade, associada a características de instabilidade da economia e do mercado de trabalho brasileiro fazem das Faculdades de Direito um destino possível, ou provável daqueles que, tendo ou não definido seus interesses profissionais, enxergam o serviço público como uma opção de carreira.

Um outro aspecto está ligado às características da formação superior brasileira. O ingresso no ensino superior brasileiro já se dá por meio de uma escolha profissional, o que nem sempre coincide com o amadurecimento pessoal da maior parte dos jovens, o que pode explicar em parte, o interesse majoritário em três cursos com características de formação bastante ampla, como o Direito, a Administração e a Pedagogia.

A ampliação da expectativa de vida, associada à ampliação do tempo de exercício da atividade profissional e as novas características do mercado de trabalho,

marcadas por processos de formação continuada, fazem do curso de Direito uma opção privilegiada de segunda formação superior para médicos, engenheiros, economistas, dentre outras áreas profissionais, que dificilmente exercerão carreiras jurídicas, mas que com a formação jurídica, acrescentam competências importantes à própria área de formação inicial.

Muitos são os fatores da alta demanda por cursos jurídicos, e nem todos positivos. A educação básica no Brasil, principalmente a pública, tem baixos índices de qualidade frente a diversos indicadores de qualidade. Os piores resultados do Brasil são em matemática e ciências⁷⁴, o que pode fazer do curso de Direito, uma escolha por exclusão e não por vocação.

E por fim, como apresentado no corpo do trabalho, o país tem apenas 18% de seus jovens entre 18 e 24 anos no ensino superior, um número bem abaixo da meta de 33%, estabelecida no Plano Nacional de Educação, para o ano de 2024. Assim, se não houver mudança significativa nos aspectos mencionados anteriormente, a tendência é a de continuidade na ampliação no número de cursos e de vagas de bacharelado em Direito nos próximos anos.

Considerando alguns dos aspectos mencionados, evidencia-se que o bacharelado em Direito no Brasil, exerce funções variadas, e não exclusivamente a formação de profissionais que atuarão no exercício das funções exclusivas do advogado, como a representação judicial ou consultoria, assessoria e direção jurídica. A compreensão da diferenciação entre a formação acadêmica em Direito e a atividade profissional da advocacia é fundamental no debate futuro sobre educação jurídica e sobre os requisitos para o exercício da atividade de advogado.

Nesse sentido ganha importância a menção feita pelo Ministro Gilmar Mendes, em aditamento ao voto, no julgamento do Recurso Extraordinário 603.583/RS, que reconheceu a constitucionalidade do Exame de Ordem, sobre o caso da Corte Constitucional alemã do *numerus clausus*, conhecido no Brasil como a “reserva do financeiramente possível”.

O curso de Direito possui uma dimensão formativa (acadêmica), que como observaram os ministros do STF, não confere, como mera consequência, o direito ao exercício profissional da carreira de advogado. A importância social da advocacia,

⁷⁴ Brasil cai em ranking mundial de ciências e matemática e empaca em leitura. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/noticias/2019/12/03/brasil-cai-em-ranking-mundial-de-ciencias-e-matematica-e-empaca-em-leitura.htm>>

exige a comprovação da qualificação profissional por meio do Exame de Ordem, para que sejam preservados direitos individuais e coletivos.

Embora não se trate aqui de uma discussão acerca da efetivação de direitos sociais versus recursos financeiros públicos disponíveis, é possível uma analogia no sentido que o direito à liberdade do exercício profissional, não pode exigir que sociedade assuma riscos relacionados ao patrimônio individual ou coletivo, ou ainda à liberdade, ou à vida. Nesse sentido é razoável que a comprovação da qualificação mínima profissional seja exigida daqueles que pretenderem exercer a função de advogado.

O trabalho, por outro lado, demonstrou que, se os cursos de Direito não formam exclusivamente advogados, é neles que os advogados são formados, o que, por si só legitima as pretensões da OAB de contribuir para a melhoria da formação e a manutenção de um padrão razoável de qualidade nesses cursos, dentre outros motivos, porque cabe à advocacia brasileira a defesa da Constituição e do ordenamento jurídico, e a qualidade da educação é um princípio expressamente assegurado pela CRFB e pela LDB.

Nos debates acerca da educação jurídica na atualidade, como sistematizado em quadro no encerramento da introdução, encontram-se menções a diversos problemas, como a proliferação de cursos, a simplificação exagerada, demandas sociais e do mercado de trabalho, despreparo e dificuldades materiais da carreira docente, estudantes trabalhadores, mercantilização e crise metodológica. De forma breve, pretende-se abordar alguns desses pontos.

Some-se às questões acima, um novo aspecto, associado ao período contemporâneo e agravado ou antecipado em função da pandemia de COVID-19, que será objeto de reflexão no futuro próximo, a concentração de cursos de Direito em poucos grandes conglomerados educacionais.

Em função das características da sociedade brasileira, da economia e do mercado de trabalho, e da organização da estrutura de ensino superior no Brasil, associadas à quase inexistente atuação regulatória por parte do MEC nos últimos anos, não se vislumbra a redução no número de cursos de Direito no horizonte dos próximos anos, pelo contrário. Além dos fatores já mencionados, ainda existe a pressão pela abertura dos cursos à distância (EAD), o que ampliará, ao menos

momentaneamente, a procura por vagas daqueles que têm interesse no curso, mas não tinham condições de realizar uma formação presencial.

É provável, que passada a euforia inicial das IES que buscam a autorização para esses cursos, ocorra uma concentração do mercado de EAD, nas instituições com maiores condições de conferir melhores preços, qualidade e escala ao ensino à distância.

A simplificação exagerada é fruto da massificação, e dos diversos problemas de formação pré-universitária, que se somam a outros problemas citados, como a falta de tempo para estudo do estudante trabalhador. Essas questões são de difícil solução a curto ou médio prazo, mas se conectam, dentre outros, com o Exame de Ordem, que pode se adequar à superficialidade da formação majoritária, ou se colocar como um elemento paradigmático por um lado, e de resistência de outro, como modelo de formação.

A falta de aprofundamento teórico na formação acadêmica, acaba por impedir que muitos egressos das Faculdades de Direito sejam capazes de perceber as diferenças entre concepções científicas do fenômeno jurídico, o que contribui para que uma visão estereotipada e pobre de positivismo jurídico seja o limite da formação jurídica de grande parte dos profissionais do Direito da atualidade.

Sobre a formação pedagógica dos docentes de Direito muito já se escreveu. Mesmo na pós-graduação *stricto sensu*, a atenção destinada à didática e ao estudo da pedagogia é diminuta. O referencial pedagógico do professor de Direito é, na maioria das vezes sua experiência particular como estudante. A necessidade das IES de se diferenciar em um mercado competitivo trouxe à baila o tema de “novas metodologias”, ou “metodologias ativas”, que na verdade se caracterizam em instrumentos pedagógicos desenvolvidos há muitas décadas, e em alguns casos, milênios, como no caso do diálogo socrático, mas que sob nova roupagem e sistematização, são apresentados aos docentes e, bem ou mal, acabam por permitir uma reflexão sobre a própria prática, com algum efeito positivo. O maior problema, em regra, é a simplificação exagerada, ou pior, a imposição de instrumentos metodológicos como uma panaceia, desacompanhados da devida reflexão ou de aprofundamento metodológico.

Nessa conclusão resta a reflexão acerca das hipóteses propostas. A primeira delas versa sobre o Exame de Ordem, que, *tal como hoje é concebido, ao contrário*

do senso comum, seria parte dos problemas da educação jurídica brasileira, e não indutor de sua qualidade, ao condicionar a estrutura curricular da educação jurídica brasileira a partir de suas limitações intrínsecas.

A terceira hipótese é diretamente vinculada à primeira: O Exame de Ordem, em função de sua utilização como indicador quase exclusivo de ranqueamentos que pretendem aferir a “qualidade dos cursos jurídicos”, atua como elemento contrário à flexibilização, inovação, especialização e regionalização dos currículos das Faculdades de Direito no Brasil.

A análise da evolução histórica do exame, assim como de seus fundamentos e resultados, leva inicialmente, à mais clara necessidade de sua existência no cenário da sociedade brasileira atual. O Exame de Ordem, como requisito para o ingresso nos quadros da advocacia, possui uma função fundamental de preservação dos direitos individuais e coletivos, da defesa da cidadania e da preservação da ordem constitucional.

Por outro lado, os resultados comparados do Exame de Ordem e das avaliações oficiais do Ministério da Educação, revelam certa similitude de resultados, o que pode levar a um entendimento de que os rankings resultantes dessas avaliações sejam instrumentos aptos para a aferição de qualidade dos cursos oferecidos.

Entretanto, uma análise dos resultados das publicações da FGV/CFOAB *Exame de Ordem em Números* revela que diversos outros elementos, externos às IES, possuem uma relação direta com os índices de aprovação, com maior destaque para o formação pré-universitária em escolas públicas ou privadas, a escolaridade dos pais e a faixa de renda dos estudantes.

A isso associe-se o fato de que, considerados os 10 anos de existência do Exame de Ordem Unificado, não é possível afirmar que houve melhora no quadro qualitativo da educação jurídica brasileira, pelo menos, isso não é defendido nem mesmo pela OAB.

A análise das questões do Exame de Ordem revela que a habilidade mais exigida é a memorização de dispositivos legais. Por outro lado, ficou evidenciado no trabalho que a OAB e o Exame de Ordem exercem uma função diretiva muito significativa na configuração dos conteúdos dos programas curriculares, em função da importância conferida pelas IES aos ranqueamentos decorrentes dos resultados da prova.

A associação desses dois fatores leva a dois resultados previsíveis, de um lado a uma padronização curricular em conformidade com as exigências de conteúdo da prova, e outro de privilegiar o estudo na normatividade vigente em detrimento dos fundamentos do Direito. Dessa forma, não é possível dizer que o exame em si, induza à maior qualidade da formação jurídica, o que leva à reflexão de ajustes que poderiam contribuir de maneira mais efetiva para se atingir as finalidades propostas.

Apresenta-se algumas propostas como forma de contribuir com o debate sobre como fazer com que os instrumentos atuais, “OAB Recomenda” e Exame de Ordem, sejam mais efetivos como elementos de indução de qualidade:

- a) Para que as IES possam aferir resultados de suas ações de melhorias em processos educativos, é de fundamental importância que os dados relativos aos resultados de seus estudantes no Exame de Ordem sejam disponibilizados pela organização dos certames, principalmente os relativos à identificação dos resultados de seus egressos distribuídos por anos de formação.
- b) Melhorias no processo de elaboração de questões com a definição de competências exigidas por questão, com privilégio às competências cognitivas hierarquicamente superiores. Elaboração de matriz de referência de provas, a partir dos objetivos definidos pela OAB
- c) Possibilidade de diferenciação da prova já na primeira fase, o que incentivaria as IES de assumirem identidades por determinadas áreas de concentração, favorecendo a pluralidade curricular. Destaque-se que em tal proposta restariam garantidos os conteúdos básicos definidos pelas DCN.
- d) Definição de conteúdos considerados fundamentais para a prática da advocacia com bom desempenho técnico e ético, com utilização das DCN como referência, mas sem submissão às mesmas.
- e) Definição pública do perfil exigido da advocacia, a partir dos dispositivos constitucionais e legais existentes, em particular a defesa da Constituição e do Estado Democrático de Direito.
- f) Adequação do peso do Exame de Ordem e inclusão de novos indicadores de qualidade no selo de qualidade “OAB Recomenda”, como forma de fornecer indicativos da compreensão de qualidade da educação jurídica pela OAB qualidade (número de bolsas de pesquisa de agências oficiais,

qualificação do corpo docente, conceito preliminar de curso – CPC, existência de pós-graduação stricto sensu, entre outros).

- g) Participação de representantes da comunidade acadêmica jurídica na Comissão de Elaboração do Selo “OAB Recomenda” e na Comissão de Exame de Ordem, por exemplo, com a indicação de representantes de entidades como a FENED, a ABEDI e o CONPEDI.

Por fim cabe a análise da última hipótese, que *os efeitos do Exame de Ordem são contrários ao que a OAB defende por meio da Comissão Nacional de Educação Jurídica como elementos de qualidade em um curso de Direito*.

Ao avaliar essa última colocação do trabalho, primeiro, há que identificar os efeitos do Exame de Ordem a que se refere, e que já foram mencionados anteriormente. Tais efeitos são os decorrentes da definição de conteúdos para a prova, principalmente da primeira fase, e das características da formulação das questões. Como demonstrado no corpo do trabalho, as questões da primeira fase exigem, majoritariamente, a memorização de normas legais, o que incentiva os cursos preocupados com seus resultados no ranking de aprovações do Exame de Ordem, e consequentemente com a possibilidade de conseguirem o selo “OAB Recomenda” (Já que o Exame de Ordem é praticamente o indicador único do selo), a privilegiarem uma formação que privilegie a memorização e o estudo da normatividade vigente, ou ainda, o “treinamento” dos estudantes na realização de provas objetivas, de maneira análoga aos cursinhos preparatórios.

Esse descolamento entre as proposições da CNEJ, desde sua criação, e o tipo de prova utilizada na primeira fase foi reconhecida (e citada no texto), inclusive por membros das próprias comissões do CFOAB, o que reforça a viabilidade da hipótese e permite que se reforce a importância de ajustes na elaboração de uma matriz de referência das provas do Exame de Ordem que privilegie competências e habilidades cognitivas em sintonia com o que se espera da formação jurídica para o tempo presente.

Desde a célebre palestra de San Tiago Dantas, se evidencia a importância de se desenvolver o raciocínio jurídico. A CNEJ durante as décadas que desenvolveu reflexões e proposições sobre os rumos da educação jurídica, já apresentou de modo claro, o perfil de formação que entende compatível com as necessidades da sociedade brasileira e de um mundo em transformação. As atuais DCN apresentam

características que se conectam com o exposto, e a OAB tem sido a entidade que mais se esforça na defesa da elevação do padrão de qualidade dos cursos de Direito no Brasil.

O Exame de Ordem e o selo de qualidade possuem um elevado grau de influência nas definições de políticas curriculares e metodológicas das Faculdades de Direito, o que resta portanto, é a utilização estratégica desses instrumentos para efetivamente agirem como indutores de qualidade, em conformidade com o que defende a própria Ordem dos Advogados do Brasil e a Comissão Nacional de Educação Jurídica, em sintonia com a missão constitucional atribuída à Advocacia Brasileira, e como defendeu o ex-Presidente do Conselho Federal Rubens Approbato Machado, no VII Seminário de Ensino Jurídico da OAB, o ensino jurídico não pode ser apenas um mecanismo de reprodução, é preciso que as novas gerações de juristas sejam capazes de construir o Direito que permita a efetivação dos valores fundamentais da Constituição brasileira.

Referências

- ADORNO, Sérgio. **Os aprendizes do poder**: o bacharelismo liberal na política brasileira. 2. ed. rev. São Paulo: Edusp, 2019.
- AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. **A crise da advocacia no Brasil**: diagnóstico e perspectivas. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1994.
- ALMEIDA JÚNIOR, A.. **Problemas do ensino superior**. Biblioteca Pedagógica Brasileira. Série Atualidades Pedagógicas, vol. 65. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956.
- ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos de Estado**. Trad. Joaquim José de Moura Ramos. Lisboa: Presença/Martins Fontes, 1970.
- AMADO, Marisvaldo Cortez. OAB Recomenda: termômetro da qualidade da educação jurídica. In: OAB. CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda**: instrumento em defesa da educação jurídica brasileira. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2019.
- ANGELO, Tiago. Grade de Direito terá que conter disciplinas de Direito Financeiro e Digital. **Consultor Jurídico**. São Paulo. abr., 2021. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2021-abr-15/curso-direito-contar-direito-financeiro-digital>>. Acesso em 23/06/2021.
- BAETA, Hermann Assis (Coord.). **História da Ordem dos Advogados do Brasil**: o IAB e os advogados no Império. vol. 1. Brasília: CFOAB, 2003a.
- BARRETO, Vicente. Sete notas sobre o ensino jurídico. In: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Encontros da UnB**: Ensino Jurídico. Brasília: UnB, 1978 - 1979.
- BARROS, José D'Assunção. **As hipóteses nas ciências humanas**: aspectos metodológicos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.
- BARROS JUNIOR, Cassio Mesquita. Reforma dos cursos jurídicos e a Ordem dos Advogados do Brasil. In: INSTITUTO DOS ADVOGADOS DO BRASIL – IAB. **Ensino jurídico**: análise e reforma, I Seminário/Anais. Organizado por Arnaldo Wald e Roberto Paraiso Rocha. Rio de Janeiro: IAB, 1969.
- BASTOS, Aurélio Wander. Ensino e jurisprudência: notas críticas (1). In: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Encontros da UnB**: Ensino Jurídico. Brasília: UnB, 1978 - 1979.
- BELLONI, José Angelo. Avaliação do desempenho dos cursos de Direito. In: OAB. Conselho Federal. **OAB Recomenda 2003**: em Defesa do Ensino Jurídico. Brasília: OAB; Conselho Federal, 2004.

BERNARDES, Hugo Gueiros. O ensino jurídico e o método: graduação e pós-graduação. In: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Encontros da UnB: Ensino Jurídico**. Brasília: UnB, 1978 - 1979.

BIRNFELD, Carlos André. Os diferentes tipos de componentes curriculares e as distintas possibilidades de configuração de sua carga de trabalho nos cursos de direito brasileiros: mutações entre 1827 e 2018. In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (Org.). **Educação Jurídica no século XXI: as novas Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Direito e seus limites e possibilidades**. Florianópolis: Habitus, 2019.

BOAVENTURA, Edvaldo Machado. Aspectos juspedagógicos da educação. In: COVAC, José Roberto et. al. (Coords.). **Direito Educacional: aspectos práticos e jurídicos**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BUSATO, Roberto. Apresentação. In: OAB. CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda Gestão 2004/2007: Por um Ensino Jurídico de Qualidade**. 3. ed. Brasília: OAB; Conselho Federal, 2007.

BRASIL. ASSEMBLÉA CONSTITUINTE, **Annaes do Parlamento Brasileiro. Assembléa Constituinte 1823**. Vol. VI. Rio de Janeiro: Typographia do Imperial Instituto Artistico, 1874.

BRASIL. **Constituição Dos Estados Unidos Do Brasil de 1946**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em 23 abr. 2021

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 01 jun. 2021.

BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Criação dos Cursos Jurídicos no Brasil**. Documentos Parlamentares 122. Brasília: Centro de Documentação e Informação; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1977.

BRASIL. **Collecção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1893**. Partes I e II. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1894.

BRASIL. **Decreto de 7 de novembro de 1831**. Disponível em <https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18460/collecao_leis_1831_parte1.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em 20 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 608, de 16 de agosto de 1851**. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-608-16-agosto-1851-559297-publicacaooriginal-81461-pl.html>>. Acesso em 20 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 1.134, de 30 de março de 1853**. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1134-30-marco-1853-558786-publicacaooriginal-80354-pe.html>>. Acesso em 20 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 1.386, de 28 de abril de 1854**. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1386-28-abril-1854-590269-publicacaooriginal-115435-pe.html#:~:text=D%C3%A1%20novos%20Estatutos%20aos%20Cursos%20Juridicos>>

.&text=Palacio%20do%20Rio%20de%20Janeiro,de%20Sua%20Magestade%20o%20Imperador>. Acesso em 20 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 3.454, de 26 de abril de 1865.** Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3454-26-abril-1865-554636-publicacaooriginal-73372-pe.html>>. Acesso em 20 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 7.247, de 19 de abril de 1879.** Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-7247-19-abril-1879-547933-publicacaooriginal-62862-pe.html>>. Acesso em 20 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 9.360, de 17 de janeiro de 1885.** Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9360-17-janeiro-1885-543491-publicacaooriginal-53843-pe.html>>. Acesso em 20 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 9.522, de 28 de novembro de 1885.** Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9522-28-novembro-1885-543984-publicacaooriginal-54781-pe.html>>. Acesso em 20 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 1232-H, de 2 de janeiro de 1891.** Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/norma/391704/publicacao/15722524>>. Acesso em 20 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 599, de 17 de outubro de 1891.** Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-599-17-outubro-1891-516940-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 20 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 639, de 31 de Outubro de 1891.** Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-639-31-outubro-1891-510044-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Concede%20%C3%A1%20Faculdade%20Livre%20de,Capital%2C%20na%20f%C3%B3rma%20do%20art.&text=1232%20H%20de%202%20de,que%20gozam%20as%20Faculdades%20federaes>>. Acesso em 20 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 4.875, de 6 de julho de 1903.** Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-4875-6-julho-1903-518837-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 20 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 4904, de 27 de julho de 1903 (b).** Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/norma/406641/publicacao/15761346>>. Acesso em 20 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 5.049, de 23 de novembro de 1903 (c).** Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-5049-23-novembro-1903-521973-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 20 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 2.226, de 1º de fevereiro de 1896.** Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2226-1-fevereiro-1896-526935-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 20 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 8.659, de 5 de abril de 1911.** Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8659-5-abril-1911-517247-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=2.356%2C%20de%2031%20de%20dezembro,Estado%20da%20Justi%C3%A7a%20e%20Negocios>>. Acesso em 20 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 2.226, de 1º de fevereiro de 1896**. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2226-1-fevereiro-1896-526935-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 20 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 8.662, de 5 de abril de 1911 (b)**. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8662-5-abril-1911-499813-republicacao-101881-pe.html>>. Acesso em 20 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915**. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-11530-18-marco-1915-522019-republicacao-97760-pe.html>>. Acesso em 20 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 314, de 30 de outubro de 1895**. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-314-30-outubro-1895-540752-publicacaooriginal-41651-pl.html#:~:text=Veja%20tamb%C3%A9m%3A-,LEI%20N%C2%BA%20314%2C%20DE%2030%20DE%20OUTUBRO%20DE%201895,ensino%20das%20Faculdades%20de%20Direito.&text=1%C2%AA%20cadeira%20%2D%20Philosophia%20do%20direito,2%C2%AA%20%C2%BB%20%2D%20Direito%20romano>>. Acesso em 20 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 176, de 8 de janeiro de 1936**. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-176-8-janeiro-1936-556209-publicacaooriginal-75919-pl.html#:~:text=Fica%20restabelecida%2C%20no%20curso%20de,revogadas%20as%20disposi%C3%A7%C3%B5es%20em%20contrario>>. Acesso em 20 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm> Acesso em 23 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.215, de 27 de abril de 1963**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L4215.htm. Acesso em 13 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.842, de 6 de dezembro de 1972**. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/547718/publicacao/15743714>. Acesso em 13 jun. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9131.htm> Acesso em 17 mai. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Annaes da Câmara dos Deputados**: primeira legislatura. Sessões de 20 a 29 de maio de 1935. Rio de Janeiro: Mendes Junior, 1936b.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.639, de 27 de setembro de 1940**. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2639-27-setembro-1940-412578-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 20 mar. 2021.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Relatório síntese de área: Direito**. Brasília: Inep, 2019.

BRASIL. MEC. CNE. **Parecer CNE/CES n.º 0055/2004**. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2004/pces055_04.pdf> Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. MEC. SECRETARIA DE REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. **Nota Técnica n.º 392/2013/CGLNRS/DPR/SERES/MEC**. 2013. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13416-nota-tecnica-392-2013-atuacao-conselhos-profissionais-pdf&category_slug=junho-2013-pdf&Itemid=30192> Acesso em 04 jun. 2021.

BRASIL. MEC. **Censo da Educação Superior 2019**: divulgação dos resultados. Brasília: MEC, 2019. Disponível em <https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2020/Apresentacao_Censo_da_Educacao_Superior_2019.pdf>. Acesso em 18 mar. 2021.

BRASIL. MEC. CFE. **Currículos mínimos dos cursos de graduação**. 3. ed. Brasília: MEC/DDD, 1979.

BRASIL. MEC. **CNE – Histórico**. Site. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14306:cne-historico&catid=323:orgaos-vinculados> Acesso em: 17 mai. 2021b.

BRASIL. MEC. **INEP**. Site. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>> Acesso em 18 mai. 2021c.

BRASIL. MEC. INEP. Conselho Federal de Educação: currículos para os cursos superiores. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Vol. XXXIX Jan-Mar, 1963, n.º 89. pp. 111-169.

BRASIL. MEC. INEP. Site. **Portaria INEP/MEC n.º 443 de 30 de maio de 2018**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/16912989/do1-2018-06-04-portaria-n-443-de-30-de-maio-de-2018-16912896> Acesso em 01 jun. 2021.

BRASIL. MEC. **Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior**. Site. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior-seres>> Acesso em 16 mai. 2021a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 603.583/RS**. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Inteiro Teor de Acórdão, 26 outubro 2011. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2056975>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

CAMPELLO, Ana Margarida. Dualidade educacional (verbete) in: **Dicionário da Educação Profissional em Saúde** (online). Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz. Disponível em: <<http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/index.html>> Acesso em: 31 mar. 2021.

CAMPILONGO, Celso. Sem título. In: OAB. CONSELHO FEDERAL (OAB). **OAB Ensino Jurídico**: diagnóstico, perspectivas e propostas. Brasília: OAB, 1992.

CARBONNIER, Jean. A parte do Direito na angústia contemporânea (1959). In: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Encontros da UnB**: Ensino Jurídico. Brasília: UnB, 1978 - 1979.

CARROLL, Lewis. **Alice**: edição comentada e ilustrada. Clássicos Zahar. Edição do Kindle. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem**: a elite política imperial; **Teatro de sombras**: a política imperial. 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

CARVALHO, Milton Paulo de. Legislação do ensino e legislação profissional. In: COVAC, José Roberto et. al. (Coords.). **Direito Educacional**: aspectos práticos e jurídicos. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

CASTRO, Adilson Gurgel. Prefácio. In: TAGLIAVINI, João Virgílio (Coord.). **Exame de Ordem**: uma visão crítica. São Carlos: Edição do Autor; UFSCar, 2010.

CASTRO, Reginaldo Oscar de. Apresentação. In: OAB. CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda**: um retrato dos cursos jurídicos. Brasília: OAB; Conselho Federal, 2001.

CASTRO FILHO, José Olympio de. O estágio profissional. In: INSTITUTO DOS ADVOGADOS DO BRASIL – IAB. **Ensino jurídico**: análise e reforma, I Seminário/Anais. Organizado por Arnaldo Wald e Roberto Paraíso Rocha. Rio de Janeiro: IAB, 1969.

CAVALCANTE JUNIOR, Ophir. Educação jurídica requer qualidade. In: OAB. CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda**: indicador de educação jurídica de qualidade. Brasília: OAB; Conselho Federal, 2012.

CEJ/CFOAB. OAB Recomenda - um retrato dos cursos jurídicos. In: OAB. CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda**: um retrato dos cursos jurídicos. Brasília: OAB; Conselho Federal, 2001.

CEJ. CFOAB. OAB Recomenda: sentido e finalidade desta segunda versão do programa. In: OAB. CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda 2003**: em Defesa do Ensino Jurídico. Brasília: OAB; Conselho Federal, 2004.

CEJ. CFOAB. OAB Recomenda: terceira edição. In: OAB. CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda Gestão 2004/2007**: Por um Ensino Jurídico de Qualidade. Brasília: OAB; Conselho Federal, 2007.

CERQUEIRA, Daniel Torres de. As novas diretrizes curriculares dos cursos de Direito: uma nova oportunidade perdida?. In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (Org.). **Educação Jurídica no século XXI**: as novas Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Direito e seus limites e possibilidades. Florianópolis: Habitus, 2019.

CESPE. UNB. Relatório Final OAB RECOMENDA 2007 Terceira edição. In: OAB. CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda Gestão 2004/2007**: Por um Ensino Jurídico de Qualidade. 3. ed. Brasília: OAB; Conselho Federal, 2007.

COELHO, Inocêncio Mártires. A reforma universitária e a crise do ensino jurídico. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 14, n. 55, jul./set., p. 183-194, 1977.

COELHO, Marcus Vinicius Furtado. Educação jurídica de qualidade: garantia constitucional. In: OAB. CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda**: Educação

Jurídica de Qualidade Garantia Constitucional. Brasília: OAB; Conselho Federal, 2016.

COLLAÇO, Flávio Roberto; NEIVA, Cláudio Cordeiro. "OAB Recomenda: um retrato dos cursos jurídicos". Comentário ao livro. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 6, n. 51, 1 out. 2001. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2090>. Acesso em: 1 jul. 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. A Faculdade de Direito recebe mais um titular. In: **Revista da Faculdade de Direito-USP**, São Paulo, vol. 71, p. 313-340. USP, 1976.

COMPARATO, Fábio Konder. Proposta de reformulação curricular do curso de graduação em Direito. In: OAB. CONSELHO FEDERAL (OAB). **OAB Ensino Jurídico: diagnóstico, perspectivas e propostas**. Brasília: OAB, 1992.

CORDEIRO, Felipe Sarmento. Selo de qualidade da OAB: uma radiografia da educação jurídica. In: OAB. CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda: instrumento em defesa da educação jurídica brasileira**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2019.

COSTA, Bárbara Silva; ROCHA, Leonel Severo. Conteúdos propedêuticos e história dos cursos jurídicos no Brasil: 'perfumarias' necessárias para a formação de profissionais do século XXI. In: **Sociologia, antropologia e cultura jurídicas** [Recurso eletrônico on-line] org. CONPEDI/ UFBA. Coord: André Leonardo Copetti Santos; Leonel Severo Rocha. Florianópolis: CONPEDI, 2018. Disponível em: <<http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/0ds65m46/5ze90213/043ghF5E3YF0B1I8.pdf>> Acesso em: 23 abr. 2021.

COVAC, José Roberto et. al. (Coords.). **Direito Educacional: aspectos práticos e jurídicos**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação educacional brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

DANTAS, San Tiago. Renovação do Direito (1941). In: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Encontros da UnB: Ensino Jurídico**. Brasília: UnB, 1978 - 1979.

DANTAS, San Tiago. **A educação jurídica e a crise brasileira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1955.

DIAS, Caio Gracco Pinheiro; MAITO, Deíse Camargo; LEMES, Maurício Buosi. O planejamento do ensino do direito no quadro das DCN de 2018. In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (Org.). **Educação Jurídica no século XXI: as novas Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Direito e seus limites e possibilidades**. Florianópolis: Habitus, 2019.

DINIZ, Carlos Roberto Faleiros. **Em defesa do ensino e da formação jurídica**. Disponível em: <<https://migalhas.uol.com.br/depeso/16701/em-defesa-do-ensino-e-da-formacao-juridica>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

FALCÃO, Joaquim Arruda. **Os advogados, ensino jurídico e mercado de trabalho**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Massangana, 1984.

FALCÃO, Joaquim Arruda. O ensino jurídico e a Ordem dos Advogados do Brasil. In: OAB. CONSELHO FEDERAL (OAB). **OAB Ensino Jurídico**: diagnóstico, perspectivas e propostas. Brasília: OAB, 1992.

FARIA, Adriana Ancona de; LIMA, Stephane Hilda Barbosa. As novas Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de Direito: processo de construção e inovações. In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (Org.). **Educação Jurídica no século XXI**: as novas Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Direito e seus limites e possibilidades. Florianópolis: Habitus, 2019.

FARIA, José Eduardo. O ensino jurídico e função da dogmática. In: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Encontros da UnB**: Ensino Jurídico. Brasília: UnB, 1978 - 1979.

FARIA, José Eduardo. **A reforma do ensino jurídico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1987.

FELIX, Loussia P. Musse. Da reinvenção do ensino jurídico: considerações sobre a primeira década. In: Ordem dos Advogados do Brasil. Conselho Federal. **OAB Recomenda**: um retrato dos cursos jurídicos. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2001.

FELIX, Loussia P. Musse. Considerações acerca das perspectivas de avaliação dos cursos jurídicos. In: OAB. CONSELHO FEDERAL (OAB). **OAB Ensino Jurídico**: parâmetros para elevação de qualidade e avaliação. Brasília: OAB, 1993.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. O ensino jurídico. In: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Encontros da UnB**: Ensino Jurídico. Brasília: UnB, 1978 - 1979.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Sem título. In: OAB. CONSELHO FEDERAL (OAB). **OAB Ensino Jurídico**: diagnóstico, perspectivas e propostas. Brasília: OAB, 1992.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. O estágio e o ensino da prática forense. In: INSTITUTO DOS ADVOGADOS DO BRASIL – IAB. **Ensino jurídico**: análise e reforma, I Seminário/Anais. Organizado por Arnaldo Wald e Roberto Paraíso Rocha. Rio de Janeiro: IAB, 1969.

FGV; CFOAB. **Exame de Ordem em números**. Vol. I. Rio de Janeiro: FGV Projetos; Brasília: CFOAB. 2013. Disponível em: <<https://examedeorde.oab.org.br/pdf/exame-de-ordem-em-numeros-I.pdf>>. Acesso em 27. Ago. 2020.

FGV; CFOAB. **Exame de Ordem em números**. Vol. II. Rio de Janeiro: FGV Projetos; Brasília: CFOAB. 2014. Disponível em: <<https://examedeorde.oab.org.br/pdf/exame-de-ordem-em-numeros-II.pdf>>. Acesso em 27. Ago. 2020.

FGV; CFOAB. **Exame de Ordem em números**. Vol. III. Rio de Janeiro: FGV Projetos; Brasília: CFOAB. 2016. Disponível em: <<https://examedeorde.oab.org.br/pdf/exame-de-ordem-em-numeros-III.pdf>>. Acesso em 27. Ago. 2020.

FGV; CFOAB. **Exame de Ordem em números**. Vol. IV. Rio de Janeiro: FGV Projetos; Brasília: CFOAB. 2020. Disponível em: <<https://examedeorde.oab.org.br/pdf/exame-de-ordem-em-numeros-IV.pdf>>. Acesso em 27. Ago. 2020.

FIGUEIREDO NETO, Annibal Dias de. O processo de seleção dos cursos jurídicos: OAB Recomenda. In: OAB. CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda**: um retrato dos cursos jurídicos. Brasília: OAB; Conselho Federal, 2001. pp. 135-158.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

FRAGALE FILHO, Roberto. OAB Recomenda: como integrar as diversas dimensões da avaliação dos cursos jurídicos. In: OAB. CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda**: um retrato dos cursos jurídicos. Brasília: OAB; Conselho Federal, 2001. pp. 113-133

FRANZON, Davi. Oferta de cursos de Direito a distância será liberada em breve pelo MEC. **Ensino Superior**. São Paulo, 21 de outubro de 2019. Disponível em <<https://revistaensinosuperior.com.br/direito-ead/>>. Acesso em 18 mar. 2021.

GELLER, Rodolfo Hans. Apresentação. In: OAB. CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda**: indicador de educação jurídica de qualidade. Brasília: OAB; Conselho Federal, 2012.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Teresa Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020.

HESPANHA, Antonio M.. A história do direito na história social. Lisboa: Livros Horizontes, s/d.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes (Coord.). O ensino jurídico e a produção de teses e dissertações. São Paulo: Edgard Blucher, 2008.

INSTITUTO DOS ADVOGADOS DO BRASIL – IAB. **Ensino jurídico**: análise e reforma, I Seminário/Anais. Organizado por Arnaldo Wald e Roberto Paraíso Rocha. Rio de Janeiro: IAB, 1969.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. **Faculdades de Direito ou Fábricas de Ilusões?** Rio de Janeiro: IDES; Letra Capital, 1999.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. Col. Primeiros Passos. 1. ed. eBook. São Paulo: Brasiliense, 2017.

LAMACHIA, Claudio. Apresentação. In: OAB. CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda**: instrumento em defesa da educação jurídica brasileira. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2019.

LEITE, Soniárlei Vieira. **Direito Educacional e ordem dos advogados**: poder normativo. Niterói: Epígrafe, 2011.

LYRA FILHO, Roberto. Direito e Lei. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo (Org.). **Introdução crítica ao Direito**. Série o direito achado na rua – V. 1. Brasília: UnB, 1993.

MACEDO, Arthur Roquete. MEC-CNE: estrutura, competência, papel na regulação do sistema educacional brasileiro. In: COVAC, José Roberto et. al. (Coords.). **Direito Educacional**: aspectos práticos e jurídicos. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

MACHADO, Rubens Approbato. Em defesa da qualidade do ensino. In: OAB. CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda 2003**: em Defesa do Ensino Jurídico. Brasília: OAB; Conselho Federal, 2004.

MARCHI, Eduardo C. Silveira. **Guia de metodologia jurídica**: teses, monografias e artigos. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: YK Editora, 2017.

MELO FILHO, Álvaro. SELO OAB: indicador de educação jurídica de qualidade. In: OAB. CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda**: indicador de educação jurídica de qualidade. Brasília: OAB; Conselho Federal, 2012.

NABUCO, Joaquim. **Um estadista do Imperio**: Nabuco de Araujo, sua vida, suas opiniões, sua época. vol. I, Rio de Janeiro: H. Garnier, 1897.

NÉRI, Felipe. MEC interrompe abertura de novos cursos de direito para mudar regras. **G1 Educação**. 22 mar. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2013/03/mec-interrompe-abertura-de-novos-cursos-de-direito-para-mudar-regras.html>>. Acesso em 08 abr. 2021.

NOLETO, Mauro Almeida. Recomendação da OAB uma nova perspectiva para a avaliação dos cursos jurídicos. In: OAB. CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda**: um retrato dos cursos jurídicos. Brasília: OAB; Conselho Federal, 2001. pp. 101-111

NUNES, Edson; NOGUEIRA, André Magalhães e RIBEIRO, Leandro Molhano. **Futuros possíveis, passados indesejáveis**: Selo da OAB, Provão e avaliação do ensino superior. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

NUNES, Edson. Ensino universitário, corporação e profissão: paradoxos e dilemas estratégicos do Brasil. In: COVAC, José Roberto et. al. (Coords.). **Direito Educacional**: aspectos práticos e jurídicos. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

NUNES, Reginaldo. O estágio e o ensino da prática forense nas Faculdades de Direito do Brasil. In: INSTITUTO DOS ADVOGADOS DO BRASIL – IAB. **Ensino jurídico**: análise e reforma, I Seminário/Anais. Organizado por Arnaldo Wald e Roberto Paraíso Rocha. Rio de Janeiro: IAB, 1969.

OLIVEIRA, Gabriel A. D. de; KOBASHIKAWA, Christian K. Viagem no tempo, ficção científica e realidade. **Coruja Informa**: Jornal informativo do PET-SI. São Paulo, 13 de outubro de 2018. Disponível em: <<http://www.each.usp.br/petsi/jornal/?p=2478>>. Acesso em 26 fev. 2021.

OAB. CONSELHO FEDERAL (OAB). **OAB Ensino Jurídico**: diagnóstico, perspectivas e propostas. Brasília: OAB, 1992.

OAB. CONSELHO FEDERAL (OAB). **OAB Ensino Jurídico**: parâmetros para elevação de qualidade e avaliação. Brasília: OAB, 1993.

OAB. CONSELHO FEDERAL (OAB). **OAB Ensino Jurídico**: novas diretrizes curriculares. Brasília: OAB, 1996.

OAB. CONSELHO FEDERAL (OAB). **OAB Ensino Jurídico**: 170 anos de cursos jurídicos no Brasil. Brasília: OAB, 1997.

OAB. CONSELHO FEDERAL (OAB). **OAB Ensino Jurídico**: balanço de uma experiência. Brasília: OAB, 2000.

OAB. CONSELHO FEDERAL (OAB). **OAB Ensino Jurídico**: formação jurídica e inserção profissional. Brasília: OAB, 2003.

OAB. CONSELHO FEDERAL (OAB). **OAB Ensino Jurídico**: o futuro da Universidade e os cursos de Direito: novos caminhos para a formação profissional. Brasília: OAB, 2006.

OAB. CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda**: um retrato dos cursos jurídicos. Brasília: OAB; Conselho Federal, 2001.

OAB. CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda 2003**: em Defesa do Ensino Jurídico. Brasília: OAB; Conselho Federal, 2004.

OAB. CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda Gestão 2004/2007**: Por um Ensino Jurídico de Qualidade. 3. ed. Brasília: OAB; Conselho Federal, 2007.

OAB. CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda**: indicador de educação jurídica de qualidade. Brasília: OAB; Conselho Federal, 2012.

OAB. CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda**: Educação Jurídica de Qualidade Garantia Constitucional. Brasília: OAB; Conselho Federal, 2016.

OAB. CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda**: instrumento em defesa da educação jurídica brasileira. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2019.

OAB. SECÇÃO DE SÃO PAULO (OAB/SP). **O Exame de Ordem**: como instrumento de defesa do interesse público. São Paulo: OAB/SP, 1971.

PEREIRA, Otaviano. **O que é teoria**. Col. Primeiros Passos. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

PESSO, Ariel Engel. **O Ensino do Direito no Brasil**: das faculdades livres à Reforma Francisco Campos. 2018. 361 p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

PRADO JR., Caio. **Evolução Política no Brasil**: Colônia e Império. 13. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983

PUGLIESI, Márcio. O sistema de ensino e o juspositivismo – breve excursão histórico. In: MOREIRA, Eduardo Ribeiro. **Argumentação e Estado constitucional (Org.)**. São Paulo: Ícone, 2012. pp. 331-360.

RABELO, Mauro Luiz. Metodologia de cálculo do indicador do selo de qualidade da OAB 5ª edição. In: OAB. CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda: Educação Jurídica de Qualidade Garantia Constitucional**. Brasília: OAB; Conselho Federal, 2016.

RABELO, Mauro Luiz. Nota Técnica: metodologia de cálculo do indicador do selo de qualidade da OAB 6ª edição. In: OAB. CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda: instrumento em defesa da educação jurídica brasileira**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2019.

RANIERI, Nina Stocco. Sistema legislativo do ensino superior. In: COVAC, José Roberto et. al. (Coords.). **Direito Educacional: aspectos práticos e jurídicos**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

REVISTA ENSINO SUPERIOR. Curso de Direito terá novas disciplinas obrigatórias. São Paulo, dez., 2018. Disponível em: <<https://revistaensinosuperior.com.br/curso-de-direito/>>. Acesso em 23 jun. 2021.

RIBEIRO, Ricardo Alaggio. **A Aliança Para o Progresso e as relações Brasil-Estados Unidos**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, p. 380. 2006.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. Colaboração Dietmar Klaus Pfeiffer. 4. ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

ROCHA, Leonel Severo. A racionalidade jurídica e o ensino do Direito. In: OAB. CONSELHO FEDERAL (OAB). **OAB Ensino Jurídico: diagnóstico, perspectivas e propostas**. Brasília: OAB, 1992.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Ensino jurídico para que(m)? Tópicos para análise e reflexão. In: OAB. CONSELHO FEDERAL (OAB). **OAB Ensino Jurídico: diagnóstico, perspectivas e propostas**. Brasília: OAB, 1992.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. O parecer CES/CNE n.º 146/02 e as novas diretrizes curriculares para o ensino do direito. **Anuário da ABEDI**, ano 1, p. 159-199. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Construindo projetos de pesquisa na área do Direito. In: PIRES, Cecília Maria Pinto; PAFFARINI, Jacopo; CELLA, José Renato Gaziero (Orgs.). **Direito, Democracia e Sustentabilidade**: programa de pós-graduação stricto sensu em Direito da Faculdade Meridional. Erechim, RS: Deviant, 2017. P. 73-105.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Cursos de Direito no Brasil: diretrizes curriculares e projeto pedagógico**. Florianópolis: Habitus, 2019.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Direito: Resolução CNE/CES nº 5/2018 Comentada. In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (Org.). **Educação Jurídica no século XXI: as novas Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Direito e seus limites e possibilidades**. Florianópolis: Habitus, 2019b.

SALDANHA, Nelson Nogueira. **História das idéias políticas no Brasil**. Coleção biblioteca básica brasileira. Brasília: Senado Federal, 2001.

SAMPAIO, Nelson de Souza Sampaio. Considerações sobre o ensino jurídico no Brasil. In: INSTITUTO DOS ADVOGADOS DO BRASIL – IAB. **Ensino jurídico: análise e reforma**, I Seminário/Anais. Organizado por Arnaldo Wald e Roberto Paraiso Rocha. Rio de Janeiro: IAB, 1969.

SCAFF, Fernando Facury. Ensino jurídico: o controle público e social da atividade educacional. In: OAB. CONSELHO FEDERAL. **OAB Recomenda: um retrato dos cursos jurídicos**. Brasília: OAB; Conselho Federal, 2001. pp. 61-99.

SILVEIRA, Gabrielle Wolf Damaso da. **As prerrogativas e sujeições legais dos conselhos de fiscalização profissional**. Monografia (Especialização) – Escola da Magistratura do Paraná, Núcleo de Curitiba. Curitiba, p. 85. 2010.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; SANCHES, Samyra Napolini. OAB Recomenda: uma avaliação necessária. **Revista Contexto & Educação**, [S. l.], v. 30, n. 97, p. 138–159, 2015. DOI: 10.21527/2179-1309.2015.97.138-159. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoeducacao/article/view/3158>. Acesso em: 3 jul. 2021.

TAGLIAVINI, João Virgílio (Coord.). **Exame de Ordem: uma visão crítica**. São Carlos: Edição do Autor; UFSCar, 2010.

TEIXEIRA JUNIOR, Paulo Roberto. Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino superior: a lógica das competências em foco. In: **Crítica Educativa**, Sorocaba/SP, vol. 6, p. 01-18, 2020.

UNIVERSIDADE DE MANAÓS. **Archivos da Universidade de Manaós**. Ano IV. Jan. a Mar.. Manaós: Oficinas Graphics da Papelaria Velho Lino, 1914.

VENANCIO FILHO, Alberto. Análise histórica do ensino jurídico no Brasil (1975). In: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Encontros da UnB: Ensino Jurídico**. Brasília: UnB, 1978 - 1979.

VENANCIO FILHO, Alberto. **Das arcadas ao bacharelismo**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1982.

VENANCIO FILHO, Alberto. Sem título. In: OAB. CONSELHO FEDERAL (OAB). **OAB Ensino Jurídico: diagnóstico, perspectivas e propostas**. Brasília: OAB, 1992.

VENANCIO FILHO, Alberto. **Notas republicanas**. São Paulo: Perspectiva, 2012.

VERHINE, Robert Evan; DANTAS, Lys Maria Vinhaes e SOARES, José Francisco. Do Provão ao ENADE: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no Ensino Superior Brasileiro. In: **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, vol.14, n.52, p. 291-310, jul./set. 2006.

VILANOVA, Lourival. Revisão dos cursos jurídicos. In: INSTITUTO DOS ADVOGADOS DO BRASIL – IAB. **Ensino jurídico: análise e reforma**, I

Seminário/Anais. Organizado por Arnaldo Wald e Roberto Paraiso Rocha. Rio de Janeiro: IAB, 1969.

VILELA, José Afrânio. O pensamento jurídico de Lourival Vilanova. In: **Revista Estudos Filosóficos**. n. 14/2015 (versão eletrônica). São João Del Rey: UFSJ. pp. 272-290.

VILLELA, João Baptista. Os cursos pós-graduados em Direito e a superação da idade exegética (1977). In: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Encontros da UnB: Ensino Jurídico**. Brasília: UnB, 1978 - 1979.

WALD, Arnaldo. C.E.P.E.D. In: INSTITUTO DOS ADVOGADOS DO BRASIL – IAB. **Ensino jurídico: análise e reforma**, I Seminário/Anais. Organizado por Arnaldo Wald e Roberto Paraiso Rocha. Rio de Janeiro: IAB, 1969.

WALD, Arnaldo. Sem título. [Entrevista concedida a] Gabriel Lacerda e Tânia Abrão Rangel. **História Oral do CEPED**, Rio de Janeiro, nov. 2009. Disponível em <<https://direitorio.fgv.br/sites/direitorio.fgv.br/files/ArnoldoWald.pdf>> Acesso em 26 abr. 2021.

WARAT, Luis Alberto. Saber crítico e senso comum teórico dos juristas. In: **Seqüência**. v. 03 n. 05. Florianópolis: UFSC, 1982. ISSN 2177-7055

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

Anexos

ANEXO 1

INSTRUÇÃO NORMATIVA n.º 1/2008 – CNEJ de Publicada em 06 de fevereiro de 2009

Regulamenta e consolida, no âmbito da Ordem dos Advogados do Brasil, os procedimentos e critérios para manifestação da Comissão Nacional de Ensino Jurídico acerca de autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento e aumento de vagas para o curso de graduação em Direito, considerando o Decreto n. 5.773/2006 e as Portarias Normativas MEC ns. 40/2007 e 1.874/2005.

DOS PROCEDIMENTOS

Art. 1º Os processos de autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento e aumento de vagas de cursos de graduação em Direito serão instruídos, no âmbito da Comissão Nacional de Ensino Jurídico do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CNEJ, com os dados transmitidos pelo Sistema Eletrônico de Fluxo de Trabalho e Gerenciamento de Informações Relativas aos Processos de Regulação da Educação Superior no Sistema Federal de Educação do Ministério da Educação (e-MEC) e com a manifestação do Conselho Seccional da OAB em cuja área de atuação situar-se a Instituição de Ensino Superior interessada. Parágrafo único. Quando se tratar de curso proposto por instituição jurisdicionada em Conselho Estadual de Educação, formar-se-á processo na CNEJ, com documentos comprobatórios exigíveis a partir do protocolo do projeto no Conselho Federal da OAB.

Art. 2º A manifestação do Conselho Seccional será emitida pela respectiva Comissão de Ensino Jurídico ou, na sua falta, segundo o que dispuserem as normas regulamentares ou regimentais pertinentes. § 1º Para esse fim, a CNEJ, tão logo receba a transmissão de dados pelo e-MEC, fará comunicação ao Conselho Seccional competente, que deverá manifestar-se no prazo de 30 (trinta) dias (Regulamento Geral do EAOAB, art. 83, § 1º). § 2º À CNEJ incumbe solicitar à Instituição de Ensino Superior interessada que apresente, no prazo de 05 (cinco) dias, ao Conselho Seccional competente, cópias do Projeto Político Pedagógico, do Plano de Desenvolvimento Institucional e outros documentos julgados necessários. § 3º As providências referidas neste artigo, para os casos previstos no parágrafo único do art. 1º, serão adotadas a partir da data do protocolo no Conselho Federal da OAB, devendo o pedido, instruído com o projeto e demais documentos comprobatórios, ser enviado pelo Conselho Estadual de Educação da respectiva unidade da Federação. § 4º As comunicações do Conselho Federal da OAB às instituições e aos Conselhos Seccionais serão realizadas por meio de ofício, a ser encaminhado via fax. § 5º

Havendo impossibilidade de comunicação com as instituições, certidão respectiva será juntada aos autos pela Secretaria da Comissão.

Art. 3º A manifestação do Conselho Seccional deverá ser emitida na forma de Relatório, com estrita observância dos critérios e condições constante do § 2º do art. 83 do Regulamento Geral do EAOAB. Parágrafo único. É expressamente vedado ao Conselho Seccional opinar, conclusivamente, sobre a conveniência ou não da criação do curso (§ 3º do art. 82 do Regulamento Geral EAOAB), assim como fornecer fotocópia da sua manifestação à Instituição de Ensino Superior interessada ou a terceiro antes do pronunciamento final do Conselho Federal (§ 4º do art. 83 do Regulamento Geral do EAOAB).

Art. 4º A Instituição de Ensino Superior, por ocasião da comunicação mencionada no § 2º do art. 2º, será cientificada da data designada para a reunião em que o processo de seu interesse será incluído em pauta. § 1º A eventual alteração da data da reunião da CNEJ será informada por ofício à Instituição de Ensino Superior. § 2º A Instituição de Ensino Superior será representada na reunião por dirigentes e pelo Coordenador escolhido para o curso, cabendo a este, preferentemente, discorrer sobre o Projeto Pedagógico, pelo prazo máximo de 10 (dez) minutos, e, em seguida, o Relator designado e demais membros da Comissão poderão formular perguntas e solicitar esclarecimentos aos representantes respectivos. § 3º Serão considerados novos documentos aqueles trazidos pelos representantes da Instituição de Ensino Superior, desde que sejam regularmente anexados ao e-MEC. § 4º Nos casos previstos no parágrafo único do art. 1º desta Instrução, novos documentos trazidos pelos representantes da IES somente serão considerados, se houver comprovação de seu encaminhamento ao Conselho Estadual de Educação respectivo.

Art. 5º O parecer da CNEJ, uma vez homologado pelo Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, será divulgado, no seu inteiro teor, pelo e-MEC e terá a respectiva ementa publicada no Diário da Justiça. § 1º A CNEJ, na mesma oportunidade, remeterá cópia do inteiro teor do parecer ao Conselho Seccional em cuja área de atuação situar-se a Instituição de Ensino Superior interessada. § 2º Nos casos a que se refere o parágrafo único do art. 1º, o parecer, uma vez homologado pelo Presidente do Conselho Federal, será encaminhado, no seu inteiro teor, à Instituição de Ensino Superior interessada, publicando-se, em seguida, a ementa respectiva no Diário de Justiça e restituindo-se os autos do processo ao Conselho Estadual de Educação. § 3º O acesso de terceiros aos pareceres da CNEJ, para fins de pesquisa ou consulta de qualquer natureza, dependerá de requerimento expresso e motivado.

Art. 6º Eventual retransmissão do processo no e-MEC, em razão de novos elementos acostados aos autos, implicará em restituir à OAB o prazo integral para sua

apreciação. § 1º A CNEJ, caso entenda que os novos elementos acostados aos autos não modificam a manifestação anterior, apenas ratificará o seu parecer.

DOS CRITÉRIOS PARA AUTORIZAÇÃO

Art. 7º A CNEJ, ao receber os pedidos de autorização de cursos de graduação em Direito, fará análise observando as orientações do Relatório Final do Grupo de Trabalho MEC-OAB, da Resolução n. 09/2004 CES/CNE, do Decreto 5.773/2006 e da Portaria Normativa n. 40/2007, além de considerar os seguintes dados, cuja comprovação será de exclusiva responsabilidade da Instituição de Ensino Superior interessada: I - população do Município, indicada pelo IBGE - que não poderá ser inferior a 100 mil habitantes -, levando-se em conta a proporção máxima de 100 vagas iniciais anuais para cada 100 mil habitantes; II - cursos de graduação em Direito existentes no Município, com as respectivas vagas anuais; III - órgãos ou entidades que possam absorver estagiários; IV - qualificação do corpo docente, regime de trabalho e plano de carreira e de capacitação; V - qualidade da organização didático-pedagógica, incluindo ensino, pesquisa, extensão, estágio e número máximo de alunos por turma; VI - infra-estrutura destinada ao curso, acervo bibliográfico disponível (30% do total mínimo exigível) e plano de aquisição da complementação bibliográfica mínima, além de instalações do Núcleo de Prática Jurídica. § 1º Serão considerados os dados relativos à área equivalente a um raio de 50 (cinquenta) km do Município.

Art. 8º O requisito da necessidade social, segundo os parâmetros do artigo 1º, poderá ser excepcionado quando se tratar de projeto de curso diferenciado e de evidente alta qualificação, considerando-se para esta categorização, dentre outros, os seguintes indicadores e critérios objetivos de avaliação: I - indicação da existência de um núcleo docente estruturante, responsável pela formulação do projeto pedagógico do curso, sua implementação e desenvolvimento, composto por professores: a) com titulação em nível de pós-graduação stricto sensu; b) contratados em regime de trabalho que assegure, preferencialmente, dedicação plena ao curso; e c) com experiência docente em Instituição de Ensino Superior autorizada ou reconhecida. II - qualidade do acervo bibliográfico atualizado, comprovadamente adquirido em nome da Instituição de Ensino Superior; III - qualidade da estrutura curricular e sua adequação à legislação vigente; IV - implementação dos Núcleos de Pesquisa (incluindo a orientação a monografia) e de Extensão; V - remuneração do corpo docente igual ou acima da comprovada média praticada na região; VI - número reduzido de vagas pretendidas e dimensão das turmas limitadas ao máximo de 40 (quarenta) alunos; VII - instalação adequada destinada ao Núcleo de Prática Jurídica (NPJ) e recursos materiais e humanos previstos para o seu funcionamento; VIII - laboratório de informática jurídica.

DOS CRITÉRIOS PARA RECONHECIMENTO E RENOVAÇÃO DE RECONHECIMENTO

Art. 9º Nos pedidos de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação em Direito encaminhados à CNEJ, além dos indicadores do Relatório Final do Grupo de Trabalho MEC-OAB, da Resolução n. 09/2004 CES/CNE, do Decreto 5.773/2006 e da Portaria Normativa n. 40/2007, será considerada a implantação definitiva ou efetivo funcionamento: I - da totalidade das instalações indicadas ou constantes do projeto de autorização do curso; II - do Núcleo de Prática Jurídica, em instalações próprias e adequadas e com recursos materiais e humanos suficientes; III - do acervo bibliográfico satisfatório e atualizado, incluindo-se periódicos; IV - da efetiva regulamentação e cumprimento da carga horária das atividades complementares; V - da sistemática e controle das atividades destinadas ao Trabalho de Conclusão de Curso; VI - do plano de carreira docente, respectivos programas de capacitação e níveis salariais efetivamente praticados; VII - dos programas de pesquisa e extensão e sua articulação com as atividades de ensino. § 1º Serão considerados, no que couberem, os critérios para autorização de cursos. § 2º Serão avaliados e considerados, ainda, os elementos constantes do Relatório de Verificação in loco do MEC e Conselho Seccional da OAB respectivo. § 3º Quando se tratar de renovação de reconhecimento será obrigatoriamente considerado o desempenho dos alunos oriundos da IES nos Exames de Ordem realizados na localidade.

DOS CRITÉRIOS PARA AUMENTO DE VAGAS

Art. 10. Nos pedidos de aumento de vagas para os cursos de graduação em Direito encaminhados à CNEJ, além dos indicadores do Relatório Final do Grupo de Trabalho MECOAB, da Resolução n. 09/2004-CES/CNE, do Decreto 5.773/2006 e da Portaria Normativa n. 40/2007, serão considerados: I - o número de Instituições de Ensino Superior que ministram curso de graduação em Direito no Município, bem como o número de vagas ofertadas; II - a população do Município, indicada pelo IBGE, e a comprovação da necessidade social para o aumento pretendido, em face da proporção fixada no inciso I do art. 7º desta Instrução; III - a comprovação do quantitativo de candidatos por vaga nos processos seletivos ou vestibulares; IV - a relação de alunos matriculados no curso e o número de evasão existente, quando for o caso; V - a comprovação do quantitativo do acervo bibliográfico; VI - o corpo docente integrado de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de Mestres e Doutores, com regime de contratação diferenciado do modelo horista; VII - o curso reconhecido pelo Ministério da Educação ou Conselho Estadual de Educação.

DA INDICAÇÃO DE CURSOS COM INDÍCIOS DE FUNCIONAMENTO IRREGULAR AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Art. 11. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil alertará ao Ministério da Educação sobre os cursos de graduação em Direito que apresentem indícios veementes de irregularidade ou de condições precárias de funcionamento, para adoção de providências preventivas ou de supervisão.

Art. 12. É dever das Comissões de Ensino Jurídico dos Conselhos Seccionais promover o acompanhamento dos cursos de graduação em Direito autorizados e/ou reconhecidos pelo MEC, bem como o envio, ao Conselho Federal, de denúncias ou possíveis irregularidades no funcionamento de cursos em sua área de atuação. § 1º A CNEJ, ao tomar conhecimento da denúncia, encaminhará memorando ao Presidente do Conselho Federal da OAB comunicando os fatos.

Art. 13. São considerados indícios veementes de irregularidade ou condições precárias de funcionamento de cursos de graduação em Direito, dentre outros: I - a ausência de manifestação do Conselho Federal da OAB, determinada pelo art. 83 do Regulamento Geral do Estatuto EAOAB, no processo de autorização e/ou reconhecimento do respectivo curso de graduação em Direito; II - o prazo de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de curso de graduação em Direito vencido, independentemente do estágio em que se encontrar o respectivo processo no Ministério da Educação ou no Conselho Estadual de Educação; III - a obtenção por três Exames de Ordem consecutivos, ou 05 (cinco) alternados, de percentuais de aprovação abaixo da média do respectivo Estado; IV - o corpo docente com professores horistas, em sua totalidade, ou integrado por docentes que cedem, sem vínculo efetivo, seus nomes e títulos apenas para instruir processos de autorização e/ou reconhecimento de outros cursos de graduação em Direito; V - o Projeto Pedagógico em desacordo com as Diretrizes Curriculares fixadas para o curso de graduação em Direito; VI - a biblioteca cujo acervo ou funcionamento desatende às necessidades do curso; VII - o horário de funcionamento que comprometa o período normal de descanso dos corpos docente, discente e técnico-administrativo; VIII - o uso de estrutura física imprópria ou inadequada para o funcionamento do curso.

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS.

Art. 14. A solicitação de sobrestamento de processo exige pedido escrito da Instituição de Ensino Superior interessada, devendo constar da postulação a declaração que assume a exclusiva responsabilidade quanto aos prazos fixados na legislação específica.

Art. 15. Os casos omissos ou não disciplinados nesta Instrução Normativa serão resolvidos pela Comissão Nacional de Ensino Jurídico.

Art. 16. Ficam revogadas as Instruções Normativas n. 01/1997, 02/1997, 03/1997 e 05/2003.

Art. 17. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data da sua publicação. Dê-se ciência, registre-se e publique-se.

Brasília, 06 de dezembro de 2008. Cezar Britto Presidente do Conselho Federal da OAB Adilson Gurgel de Castro Presidente da Comissão Nacional de Ensino Jurídico (DJ, 06.02.2009, p. 139)

<https://www.oab.org.br/leisnormas/legislacao/instrucoes/1-2008?search=ensino%20jur%C3%ADico&Normativas=True>

ANEXO 2

Ordem dos Advogados do Brasil – Conselho Federal

Provimento Nº 109 de 05/12/2005

Revogado pelo Provimento OAB nº 136, de 19.10.2009, DJU 10.11.2009.

"O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelos arts. 54, V, e 8º, § 1º, da Lei nº 8.906/94, tendo em vista o decidido na Proposição nº 0025/2005/COP,

RESOLVE:

Art. 1º É obrigatória, aos bacharéis de Direito, a aprovação no Exame de Ordem para admissão no quadro de Advogados.

Parágrafo único. Ficam dispensados do Exame de Ordem os postulantes oriundos da Magistratura e do Ministério Público e os alcançados pelo art. 7º, V, da Resolução nº 02/1994, da Diretoria do Conselho Federal.

Art. 2º O Exame de Ordem é prestado pelo bacharel em Direito, formado em instituição reconhecida pelo MEC, na Seção do Estado onde concluiu seu curso de graduação em Direito ou na de seu domicílio eleitoral.

§ 1º Poderá ser deferida a inscrição do concluinte do curso de Direito, em instituição reconhecida pelo MEC, desde que o candidato:

I - comprove, mediante certidão expedida pela instituição de ensino, que concluíra o curso;

II - comprove que a formatura fora marcada para data posterior à de realização do Exame de Ordem;

III - assine compromisso dando ciência de que somente receberá o certificado de comprovação do Exame de Ordem com a formatura.

§ 2º É facultado aos bacharéis em direito que exercerem cargos ou funções incompatíveis com a advocacia prestar Exame de Ordem, mesmo estando vedada sua inscrição na OAB.

Art. 3º Compete à Primeira Câmara do Conselho Federal expedir resoluções regulamentando o Exame de Ordem, para garantir sua eficiência e padronização nacional, ouvidas a Comissão de Exame de Ordem e a Coordenação Nacional de Exame de Ordem.

§ 1º Compete à Comissão de Exame de Ordem do Conselho Federal da OAB definir diretrizes gerais e de padronização básica da qualidade do Exame de Ordem, cabendo ao Conselho Seccional realizá-lo, em sua jurisdição territorial, observados os requisitos deste Provimento, podendo delegar, total ou parcialmente, a realização, sob seu controle, às Subseções ou a Coordenadorias Regionais criadas para esse fim.

§ 2º À Coordenação Nacional de Exame de Ordem, composta de um representante de cada Conselho Seccional, sob a direção de um representante do Conselho Federal, compete acompanhar a realização do Exame de Ordem no País, atuando em harmonia com a Comissão de Exame de Ordem do Conselho Federal, dando-lhe o apoio no plano executivo.

§ 3º As bancas examinadoras são compostas de, no mínimo, três membros titulares, advogados no efetivo exercício da profissão e que tenham, preferencialmente, experiência didática, com, pelo menos, cinco anos de inscrição na OAB, designados pelo Presidente do Conselho Seccional, ouvida a Comissão de Estágio e Exame de Ordem.

Art. 4º O Exame de Ordem ocorrerá três vezes por ano, preferencialmente nos meses de abril, agosto e dezembro, em calendário fixado pelos Conselhos Seccionais, que o realizarão em período único, em todo o território estadual, devendo o edital respectivo ser publicado com o prazo mínimo de trinta dias de antecedência.

Parágrafo único. Cabe aos Conselhos Seccionais estabelecer a taxa de inscrição para cada Exame de Ordem.

Art. 5º O Exame de Ordem abrange duas provas, a saber:

I - Prova Objetiva, contendo cem questões de múltipla escolha, com quatro opções cada, elaborada e aplicada sem consulta, de caráter eliminatório, exigindo-se a nota mínima de cinquenta por cento de acertos para submeter-se à prova subsequente, devendo as Comissões de Estágio e Exame de Ordem adotar providências para a unificação das datas dessa prova, procurando conciliar os interesses de cada Seccional, de forma a que a mesma se realize sempre no mesmo dia e horário;

II - Prova Prático-Profissional, acessível apenas aos aprovados na Prova Objetiva, composta, necessariamente, de duas partes distintas, compreendendo:

a) redação de peça profissional, privativa de advogado (petição ou parecer sobre assunto constante do Programa Anexo ao presente Provimento), em uma das áreas de opção do examinando, quando da sua inscrição, dentre as indicadas pela Comissão de Estágio e Exame de Ordem no edital de convocação, retiradas das matérias Direito Constitucional, Direito Civil, Direito Penal, Direito Empresarial, Direito do Trabalho, Direito Tributário ou Direito Administrativo e do correspondente direito processual;

b) respostas a cinco questões práticas, sob a forma de situações-problemas, dentro da área de opção.

§ 1º A Prova Objetiva compreende as disciplinas correspondentes aos conteúdos que integram o Eixo de Formação Profissional do curso de graduação em Direito, conforme as diretrizes curriculares instituídas pelo Conselho Nacional de Educação, devendo contar com, pelo menos, dez por cento de questões sobre o Estatuto da Advocacia e da OAB, o Regulamento Geral e o Código de Ética e Disciplina.

§ 2º A Prova Prático-Profissional, elaborada conforme os itens constantes do Programa Anexo ao presente Provimento, tem a duração determinada no edital pela respectiva banca examinadora, permitidas consultas à legislação, livros de doutrina e repertórios jurisprudenciais, vedada a utilização de obras que contenham formulários e modelos.

§ 3º Na Prova Prático-Profissional, os examinadores avaliarão o raciocínio jurídico, a fundamentação e sua consistência, a capacidade de interpretação e exposição, a correção gramatical e a técnica profissional demonstrada, considerando-se aprovado o examinando que obtiver nota igual ou superior a seis.

§ 4º Cabe à banca examinadora atribuir notas na escala de zero a dez, em números inteiros, na Prova Prático-Profissional, devendo a Prova Objetiva ser corrigida pelo número de acertos.

§ 5º A peça profissional valerá cinco pontos e cada uma das demais questões da Prova Prático-Profissional, um ponto.

§ 6º É nula a prova que contenha qualquer forma de identificação do examinando.

Art. 6º Do resultado da Prova Objetiva ou da Prova Prático-Profissional cabe recurso para a Comissão de Estágio e Exame de Ordem, no prazo de três dias úteis, após a divulgação do resultado, sendo irrecorrível a decisão.

§ 1º O recurso do Exame de Ordem, devidamente fundamentado e tempestivamente entregue no protocolo do Conselho Seccional ou da Subseção, abrangerá o conteúdo das questões e das respostas da Prova Objetiva ou da Prático-Profissional ou versará sobre erro na contagem de pontos para atribuição da nota.

§ 2º Os recursos serão apreciados por uma comissão constituída por três membros, indicados pelo Presidente da Comissão de Exame de Ordem, obedecidos os critérios do § 3º do art. 3º deste Provimento, excluídos aqueles que participaram da correção inicial da prova recorrida.

Art. 7º A divulgação dos resultados de qualquer das provas do Exame de Ordem, após homologação da Comissão de Estágio e Exame de Ordem, dar-se á na sede do Conselho Seccional ou da Subseção delegada.

§ 1º É vedada a divulgação dos nomes dos examinados reprovados.

§ 2º O candidato reprovado pode repetir o Exame de Ordem, vedada a dispensa de quaisquer provas.

§ 3º O Conselho Seccional, após cada Exame de Ordem, remeterá à Comissão de Ensino Jurídico do Conselho Federal, no prazo de trinta dias, quadro estatístico

indicando o percentual de aprovados e reprovados por curso jurídico e as respectivas áreas de opção.

Art. 8º O certificado de aprovação tem validade por tempo indeterminado, devendo ser assinado pelo Presidente do Conselho Seccional ou da Subseção delegada e pelo Presidente da banca examinadora.

Art. 9º As matérias para o Exame de Ordem e a atualização periódica do Programa da Prova Prático-Profissional, com validade e abrangência nacionais, serão apreciadas pela Comissão de Exame de Ordem do Conselho Federal e submetidas ao Presidente do Conselho Federal da OAB.

Art. 10. Concluídos os trabalhos, as Comissões de Estágio e Exame de Ordem promoverão, pelo método mais conveniente, a apuração de aproveitamento dos candidatos, por matérias e por Faculdades, cujos resultados serão encaminhados às referidas instituições de ensino, constituindo tal estatística contribuição da OAB ao aperfeiçoamento do ensino do Direito, nos termos do Estatuto.

Art. 11. É facultada, aos Conselhos Seccionais, mediante convênio, a realização do Exame de Ordem com a unificação das datas e do conteúdo das provas.

Art. 12. Fica revogado o Provimento nº 81, de 16 de abril de 1996.

Art. 13. Este Provimento entra em vigor no dia 1º de janeiro de 2006.

Sala de Sessões, Brasília, 5 de dezembro de 2005.

Roberto Antonio Busato, Presidente.

Ronald Cardoso Alexandrino, Relator.

ANEXO

PROGRAMA DA PROVA PRÁTICO-PROFISSIONAL.

1. Processo Judicial: distribuição, autuação, citação, intimação, remessa, recebimento, juntada, vista, informação, certidão e conclusão.
2. Mandado, contrafé, carta precatória, carta rogatória, carta de ordem, edital, alvará, certidão, traslado, laudo, auto, fotocópia e conferência.
3. Valor da causa, conta, cálculo, penhora, avaliação, carta de arrematação, carta de adjudicação, carta de remição, carta de sentença.
4. Provas: depoimento pessoal, confissão, exibição de documento ou coisa, prova documental, prova testemunhal, prova pericial.
5. Petição inicial, contestação, exceções, reconvenção, litisconsórcio, intervenção de terceiro, assistência, impugnações, réplicas, pareceres, cotas, memoriais.
6. Despachos, sentenças, acórdãos. Tutela antecipatória. Audiência: de conciliação, de instrução e julgamento.
7. Apelação, agravos, embargos e reclamações.
8. Medidas Cautelares.
9. Mandado de Segurança: individual e coletivo.
10. Ação Popular.
11. Habeas Corpus.
12. Execução Fiscal. Ação de Repetição de Indébito. Ação Declaratória em Matéria Tributária. Ação Anulatória de Débito Fiscal.
13. Reclamação Trabalhista. Defesa Trabalhista. Recurso Ordinário.
14. Ação de Procedimentos Ordinário e Sumário.
15. Ação Monitória.
16. Ação de Usucapião. Ações Possessórias.
17. Ação de Despejo. Ação Revisional de Aluguel. Ação Renovatória de Locação.
18. Ação de Consignação em Pagamento.
19. Processo de Execução. Embargos do Devedor.
20. Inventário, Arrolamento e Partilha.
21. Separação Judicial e Divórcio.
22. Ação de Alimentos. Ação Revisional de Alimentos.
23. Inquérito Policial. Ação Penal.
24. Queixa-crime e representação criminal.
25. Apelação e Recursos Criminais.
26. Contratos. Mandato e Procuração.

- 27. Organização Judiciária Estadual.
- 28. Desapropriação. Procedimentos Administrativos.
- 29. Juizados Especiais Cíveis e Criminais.
- 30. Temas e problemas vinculados às peculiaridades jurídicas de interesse local ou regional, desde que especificados no edital a que se refere o art. 4º do Provimento nº 109/2005."

(DJU, 19.10.2009

ANEXO 3

Ordem dos Advogados do Brasil – Conselho Federal

Provimento Nº 136 de 19/10/2009

Revogado pelo Provimento OAB nº 144, de 13.06.2011, DOU 15.06.2011.

Estabelece normas e diretrizes do Exame de Ordem.

O CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelos arts. 8º, § 1º, e 54, V, da Lei n.º 8.906, de 4 de julho de 1994 - Estatuto da Advocacia e da OAB, e tendo em vista o decidido nos autos da Proposição n.º 2008.19.03859-01, RESOLVE:

CAPÍTULO I

DO EXAME DE ORDEM

Art. 1º A aprovação em Exame de Ordem constitui requisito para admissão do bacharel em Direito no quadro de advogados (Lei n.º 8.906/1994, art. 8º, IV).

Parágrafo único. Ficam dispensados do Exame de Ordem os bacharéis alcançados pelo art. 7º da Resolução n.º 02/1994 da Diretoria do Conselho Federal.

Art. 2º O Exame de Ordem é prestado pelo bacharel em Direito, formado em instituição credenciada pelo MEC, na Seccional do estado onde concluiu seu curso de graduação em Direito ou na sede de seu domicílio eleitoral.

§ 1º O bacharel em Direito que concluiu o curso em estado cuja Seccional integra o Exame de Ordem Unificado tem a faculdade de escolher, dentre as Seccionais participantes do Unificado, em qual delas se inscreverá para fazer o Exame de Ordem.

§ 2º Poderá prestar o Exame de Ordem aquele que concluiu o curso de Direito reconhecido pelo MEC, pendente apenas a colação de grau, desde que devidamente

comprovada a aprovação mediante certidão expedida pela instituição de ensino jurídico.

§ 3º É facultado aos bacharéis em Direito que exercerem cargos ou funções incompatíveis com a advocacia prestar Exame de Ordem, mesmo estando vedada sua inscrição na OAB.

Art. 3º Compete à Primeira Câmara do Conselho Federal expedir resoluções regulamentando o Exame de Ordem, para garantir sua eficiência e padronização nacional, ouvida a Comissão Nacional de Exame de Ordem.

Art. 4º Compete à Comissão Nacional de Exame de Ordem definir diretrizes gerais e de padronização básica da qualidade do Exame de Ordem, cabendo ao Conselho Seccional realizá-lo, em sua jurisdição territorial, observados os requisitos deste Provimento, podendo delegar, total ou parcialmente, a execução das provas, sob seu controle, às Subseções ou às Coordenadorias Regionais criadas para esse fim.

Art. 5º O Exame de Ordem ocorrerá 03 (três) vezes por ano, em calendário fixado pela Diretoria do Conselho Federal da OAB, realizado na mesma data e horário oficial de Brasília, em todo o território nacional, devendo o edital respectivo ser publicado com o prazo mínimo de 30 (trinta) dias de antecedência da data fixada para realização da prova objetiva.

Parágrafo único. O edital a que se refere este artigo deverá expressamente prever as condições de acessibilidade aos candidatos com deficiência, nos termos da legislação vigente.

Art. 6º O Exame de Ordem abrange 02 (duas) provas, compreendendo os conteúdos previstos nos Eixos de Formação Fundamental e de Formação Profissional do curso de graduação em Direito, conforme as diretrizes curriculares instituídas pelo Conselho Nacional de Educação, bem assim Direitos Humanos, Estatuto da Advocacia e da OAB, Regulamento Geral e Código de Ética e Disciplina, além de outras matérias jurídicas, desde que previstas no edital, a saber:

I - prova objetiva, sem consulta, de caráter eliminatório;

II - prova prático-profissional, permitida, exclusivamente, a consulta à legislação sem qualquer anotação ou comentário, na área de opção do examinando, composta de 02 (duas) partes distintas:

a) redação de peça profissional;

b) 05 (cinco) questões práticas, sob a forma de situações-problema.

§ 1º A prova objetiva conterá 100 (cem) questões de múltipla escolha, com 04 (quatro) opções cada, devendo conter, no mínimo, 15% (quinze por cento) de questões sobre Direitos Humanos, Estatuto da Advocacia e da OAB, Regulamento Geral e Código de Ética e Disciplina, exigido o mínimo de 50% (cinquenta por cento) de acertos para habilitação à prova prático-profissional.

§ 2º A prova prático-profissional, elaborada conforme o programa constante do edital, observará os seguintes critérios:

a) a peça profissional valerá 05 (cinco) pontos e cada uma das questões, 01 (um) ponto;

b) será considerado aprovado o examinando que obtiver nota igual ou superior a 06 (seis) inteiros, vedado o arredondamento;

c) é nula a prova prático-profissional que contiver qualquer forma de identificação do examinando.

§ 3º Na prova prático-profissional, os examinadores avaliarão o raciocínio jurídico, a fundamentação e sua consistência, a capacidade de interpretação e exposição, a correção gramatical e a técnica profissional demonstrada.

§ 4º O examinando reprovado pode repetir o Exame de Ordem, vedado o aproveitamento de resultado anterior.

Art. 7º O certificado de aprovação tem eficácia por tempo indeterminado e será expedido pelo Conselho Seccional onde o bacharel prestou o Exame de Ordem.

Art. 8º Concluído o Exame de Ordem, o resultado será remetido à Comissão Nacional de Ensino Jurídico da OAB, indicando o percentual e a média de aprovados e reprovados por instituições de ensino jurídico e as respectivas áreas de opção.

Art. 9º É criado o Cadastro Nacional do Exame de Ordem.

CAPÍTULO II

DO EXAME DE ORDEM PELAS SECCIONAIS

Art. 10. As Seccionais que optarem pela realização do Exame de Ordem de forma autônoma observarão, além das normas gerais acima mencionadas, as seguintes disposições:

I - A elaboração e correção das provas do Exame de Ordem serão realizadas por banca examinadora designada pelo Presidente do Conselho Seccional, composta de no mínimo 03 (três) advogados, no efetivo exercício da profissão, com pelo menos 05 (cinco) anos de inscrição na OAB e que tenham notório saber jurídico, preferencialmente escolhidos entre os que possuam experiência didática.

II - Do resultado da prova objetiva ou da prova prático-profissional cabe recurso fundamentado à Comissão de Estágio e de Exame de Ordem, interposto no prazo de 03 (três) dias ininterruptos, contados a partir da divulgação.

III - Os recursos serão apreciados por banca revisora constituída segundo os critérios do inciso I deste artigo, vedada a participação daqueles que integraram a banca examinadora, sendo a decisão da banca revisora irrecorrível.

IV - A divulgação dos resultados das provas do Exame de Ordem será efetuada após homologação pela Comissão de Estágio e de Exame de Ordem da Seccional, vedada a divulgação dos nomes dos examinandos não aprovados.

CAPÍTULO III

DO EXAME DE ORDEM UNIFICADO

Art. 11. O Exame de Ordem Unificado será realizado pelas Seccionais que a ele aderirem, mediante celebração de convênio.

Art. 12. O Exame de Ordem Unificado será executado pelo Conselho Federal, facultando-se a contratação de pessoa jurídica idônea e reconhecida nacionalmente para a aplicação, indicada pela Diretoria do Conselho Federal, após a manifestação da Comissão Nacional de Exame de Ordem.

Art. 13. Os Presidentes das Comissões de Exame de Ordem das Seccionais que aderirem ao Exame Unificado integrarão a Coordenação Nacional de Exame de Ordem, que será dirigida pelo Presidente da Comissão Nacional de Exame de Ordem ou por quem o Presidente do Conselho Federal indicar.

Art. 14. Compete à Coordenação:

I - acompanhar a realização do Exame de Ordem Unificado, atuando em harmonia com a Comissão Nacional de Exame de Ordem;

II - elaborar as regras do edital do Exame Unificado;

III - apreciar, deliberar e homologar decisões referentes a nulidades de questões;

IV - deliberar sobre as demais matérias relacionadas à aplicação e à avaliação do Exame Unificado.

Art. 15. As provas serão elaboradas por uma banca examinadora designada pelo Presidente do Conselho Federal.

§1º A banca examinadora será composta por advogados, no efetivo exercício da profissão, com pelo menos 05 (cinco) anos de inscrição na OAB, que tenham notório saber jurídico, preferencialmente escolhidos entre os que possuam experiência didática e indicados pelas Seccionais que aderirem à Unificação.

§ 2º A banca examinadora atuará em parceria com a pessoa jurídica contratada para a execução do respectivo Exame de Ordem.

Art. 16. Do resultado da prova objetiva ou da prova prático-profissional cabe recurso fundamentado à Coordenação Nacional de Exame de Ordem, na forma do edital, interposto no prazo de 03 (três) dias ininterruptos, contados a partir da divulgação.

Parágrafo único. Os recursos serão apreciados por uma banca revisora constituída segundo os critérios do artigo anterior, vedada a participação daqueles que integraram a banca examinadora, sendo a decisão da Comissão Revisora irrecorrível.

Art. 17. A Comissão Nacional de Exame de Ordem designará um representante para atuar junto às bancas examinadora e revisora, visando ao aprimoramento e à qualidade das provas.

Art. 18. A divulgação dos resultados das provas do Exame de Ordem será efetuada após homologação pela Coordenação Nacional de Exame de Ordem, vedada a divulgação dos nomes dos examinados não aprovados.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 19. As alterações concernentes ao conteúdo programático de que trata o art. 6º somente serão adotadas um ano após a publicação deste Provimento, vigorando, até então, as normas do Provimento n.º 109/2005 relativas à matéria.

Art. 20. Ficam revogadas as disposições em contrário do Provimento n.º 109, de 5 de dezembro de 2005.

Art. 21. Este Provimento entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 19 de outubro de 2009.

Cezar Britto

Presidente

Maria Avelina Imbiriba Hesketh
Conselheira Relatora

(DJU, 19/10/2009)

ANEXO 4

Ordem dos Advogados do Brasil – Conselho Federal

Provimento Nº 144/2011

O CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelos arts. 8º, § 1º, e 54, V, da Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994 - Estatuto da Advocacia e da OAB, tendo em vista o decidido nos autos da Proposição n. 2011.19.02371-02,

RESOLVE:

CAPÍTULO I

DO EXAME DE ORDEM

Art. 1º O Exame de Ordem é preparado e realizado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB, mediante delegação dos Conselhos Seccionais.

§ 1º A preparação e a realização do Exame de Ordem poderão ser total ou parcialmente terceirizadas, ficando a cargo do CFOAB sua coordenação e fiscalização.

§ 2º Serão realizados 03 (três) Exames de Ordem por ano.

CAPÍTULO II

DA COORDENAÇÃO NACIONAL DE EXAME DE ORDEM

Art. 2º É criada a Coordenação Nacional de Exame de Ordem, competindo-lhe organizar o Exame de Ordem, elaborar-lhe o edital e zelar por sua boa aplicação, acompanhando e supervisionando todas as etapas de sua preparação e realização. (NR. Ver Provimento n. 156/2013)

Art. 2º-A. A Coordenação Nacional de Exame de Ordem será designada pela Diretoria do Conselho Federal e será composta por: (NR. Ver Provimento n. 150/2013)

I - 03 (três) Conselheiros Federais da OAB;

II - 03 (três) Presidentes de Conselhos Seccionais da OAB;

III - 01 (um) membro da Escola Nacional da Advocacia;

IV - 01 (um) membro da Comissão Nacional de Exame de Ordem;

V - 01 (um) membro da Comissão Nacional de Educação Jurídica;

VI - 02 (dois) Presidentes de Comissão de Estágio e Exame de Ordem de Conselhos Seccionais da OAB.

Parágrafo único. A Coordenação Nacional de Exame de Ordem contará com ao menos 02 (dois) membros por região do País e será presidida por um dos seus membros, por designação da Diretoria do Conselho Federal. (NR. Ver Provimento n. 150/2013)

CAPÍTULO III

DA COMISSÃO NACIONAL DE EXAME DE ORDEM, DA COMISSÃO NACIONAL DE EDUCAÇÃO JURÍDICA, DO COLÉGIO DE PRESIDENTES DE COMISSÕES DE ESTÁGIO E EXAME DE ORDEM E DAS COMISSÕES DE ESTÁGIO E EXAME DE ORDEM

Art. 3º À Comissão Nacional de Exame de Ordem e à Comissão Nacional de Educação Jurídica compete atuar como órgãos consultivos e de assessoramento da Diretoria do CFOAB.

Art. 4º Ao Colégio de Presidentes de Comissões de Estágio e Exame de Ordem compete atuar como órgão consultivo e de assessoramento da Coordenação Nacional de Exame de Ordem.

Art. 5º Às Comissões de Estágio e Exame de Ordem dos Conselhos Seccionais compete fiscalizar a aplicação da prova e verificar o preenchimento dos requisitos exigidos dos examinandos quando dos pedidos de inscrição, assim como difundir as diretrizes e defender a necessidade do Exame de Ordem.

CAPÍTULO IV

DOS EXAMINANDOS

Art. 6º A aprovação no Exame de Ordem é requisito necessário para a inscrição nos quadros da OAB como advogado, nos termos do art. 8º, IV, da Lei n.º 8.906/1994.

§ 1º Ficam dispensados do Exame de Ordem os postulantes oriundos da Magistratura e do Ministério Público e os bacharéis alcançados pelo art. 7º da Resolução n. 02/1994, da Diretoria do CFOAB. (NR. Ver Provimento n. 167/2015)

§ 2º Ficam dispensados do Exame de Ordem, igualmente, os advogados públicos aprovados em concurso público de provas e títulos realizado com a efetiva participação da OAB até a data da publicação do Provimento n. 174/2016-CFOAB. (NR. Ver Provimento n. 174/2016)

§ 3º Os advogados enquadrados no § 2º do presente artigo terão o prazo de 06 (seis) meses, contados a partir da data da publicação do Provimento n. 174/2016-CFOAB, para regularização de suas inscrições perante a Ordem dos Advogados do Brasil. (NR. Ver Provimento n. 174/2016)

Art. 7º O Exame de Ordem é prestado por bacharel em Direito, ainda que pendente sua colação de grau, formado em instituição regularmente credenciada.

§ 1º É facultado ao bacharel em Direito que detenha cargo ou exerça função incompatível com a advocacia prestar o Exame de Ordem, ainda que vedada a sua inscrição na OAB.

§ 2º Poderá prestar o Exame de Ordem o portador de diploma estrangeiro que tenha sido revalidado na forma prevista no art. 48, § 2º, da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 3º Poderão prestar o Exame de Ordem os estudantes de Direito dos últimos dois semestres ou do último ano do curso. (NR. Ver Provimento n. 156/2013)

CAPÍTULO V

DA BANCA EXAMINADORA E DA BANCA RECURSAL

Art. 8º A Banca Examinadora da OAB será designada pelo Coordenador Nacional do Exame de Ordem. (NR. Ver Provimento n. 156/2013)

Parágrafo único. Compete à Banca Examinadora elaborar o Exame de Ordem ou atuar em conjunto com a pessoa jurídica contratada para a preparação, realização e correção das provas, bem como homologar os respectivos gabaritos. (NR. Ver Provimento n. 156/2013)

Art. 9º À Banca Recursal da OAB, designada pelo Coordenador Nacional do Exame de Ordem, compete decidir a respeito de recursos acerca de nulidade de questões, impugnação de gabaritos e pedidos de revisão de notas, em decisões de caráter irrecorrível, na forma do disposto em edital. (NR. Ver Provimento n. 156/2013)

§ 1º É vedada, no mesmo certame, a participação de membro da Banca Examinadora na Banca Recursal.

§ 2º Aos Conselhos Seccionais da OAB são vedadas a correção e a revisão das provas.

§ 3º Apenas o interessado inscrito no certame ou seu advogado regularmente constituído poderá apresentar impugnações e recursos sobre o Exame de Ordem. (NR. Ver Provimento n. 156/2013)

Art. 10. Serão publicados os nomes e nomes sociais daqueles que integram as Bancas Examinadora e Recursal designadas, bem como os dos coordenadores da pessoa jurídica contratada, mediante forma de divulgação definida pela Coordenação Nacional do Exame de Ordem. (NR. Ver Provimento n. 172/2016)

§ 1º A publicação dos nomes referidos neste artigo ocorrerá até 05 (cinco) dias antes da efetiva aplicação das provas da primeira e da segunda fases. (NR. Ver Provimento n. 156/2013)

§ 2º É vedada a participação de professores de cursos preparatórios para Exame de Ordem, bem como de parentes de examinandos, até o quarto grau, na Coordenação Nacional, na Banca Examinadora e na Banca Recursal. (NR. Ver Provimento n. 156/2013)

CAPÍTULO VI

DAS PROVAS

Art. 11. O Exame de Ordem, conforme estabelecido no edital do certame, será composto de 02 (duas) provas:

I - prova objetiva, sem consulta, de caráter eliminatório;

II - prova prático-profissional, permitida, exclusivamente, a consulta a legislação, súmulas, enunciados, orientações jurisprudenciais e precedentes normativos sem qualquer anotação ou comentário, na área de opção do examinando, composta de 02 (duas) partes distintas:

a) redação de peça profissional;

b) questões práticas, sob a forma de situações-problema.

§ 1º A prova objetiva conterá no máximo 80 (oitenta) questões de múltipla escolha, sendo exigido o mínimo de 50% (cinquenta por cento) de acertos para habilitação à prova prático-profissional, vedado o aproveitamento do resultado nos exames seguintes.

§ 2º Será considerado aprovado o examinando que obtiver, na prova prático-profissional, nota igual ou superior a 06 (seis) inteiros, vedado o arredondamento.

§ 3º Ao examinando que não lograr aprovação na prova prático-profissional será facultado computar o resultado obtido na prova objetiva apenas quando se submeter ao Exame de Ordem imediatamente subsequente. O valor da taxa devida, em tal hipótese, será definido em edital, atendendo a essa peculiaridade. (NR. Ver Provimento n. 156/2013)

§ 4º O conteúdo das provas do Exame de Ordem contemplará as disciplinas do Eixo de Formação Profissional, de Direitos Humanos, do Estatuto da Advocacia e da OAB e seu Regulamento Geral e do Código de Ética e Disciplina, podendo contemplar disciplinas do Eixo de Formação Fundamental. (NR. Ver Provimento n. 156/2013)

§ 5º A prova objetiva conterá, no mínimo, 15% (quinze por cento) de questões versando sobre Estatuto da Advocacia e seu Regulamento Geral, Código de Ética e Disciplina, Filosofia do Direito e Direitos Humanos. (NR. Ver Provimento n. 156/2013)

CAPÍTULO VII

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 12. O examinando prestará o Exame de Ordem no Conselho Seccional da OAB da unidade federativa na qual concluiu o curso de graduação em Direito ou na sede do seu domicílio eleitoral.

Parágrafo único. Uma vez acolhido requerimento fundamentado, dirigido à Comissão de Estágio e Exame de Ordem do Conselho Seccional de origem, o examinando poderá realizar as provas em localidade distinta daquela estabelecida no caput.

Art. 13. A aprovação no Exame de Ordem será declarada pelo CFOAB, cabendo aos Conselhos Seccionais a expedição dos respectivos certificados.

§ 1º O certificado de aprovação possui eficácia por tempo indeterminado e validade em todo o território nacional.

§ 2º O examinando aprovado somente poderá receber seu certificado de aprovação no Conselho Seccional onde prestou o Exame de Ordem, pessoalmente ou por procuração.

§ 3º É vedada a divulgação de nomes e notas de examinados não aprovados.

Art. 14. Fica revogado o Provimento n. 136, de 19 de outubro de 2009, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Art. 15. Este Provimento entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Ophir Cavalcante Junior, Presidente

Marcus Vinicius Furtado Coêlho, Conselheiro Federal - Relator

(DOU, S. 1, 15.06.2011, p. 129/130)

ANEXO 5

Ordem dos Advogados do Brasil – Conselho Federal

Provimento Nº 156/2013

O CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 54, V, da Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994 - Estatuto da Advocacia e da OAB, e considerando o decidido nos autos da Proposição n. 49.0000.2013.011710-2/COP,

RESOLVE:

Art. 1º O art. 2º do Provimento n. 144/2011, que "Dispõe sobre o Exame de Ordem", passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º É criada a Coordenação Nacional de Exame de Ordem, competindo-lhe organizar o Exame de Ordem, elaborar-lhe o edital e zelar por sua boa aplicação, acompanhando e supervisionando todas as etapas de sua preparação e realização."

Art. 2º O § 3º do art. 7º do Provimento n. 144/2011, que "Dispõe sobre o Exame de Ordem", passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 7º ...

§ 3º Poderão prestar o Exame de Ordem os estudantes de Direito dos últimos dois semestres ou do último ano do curso."

Art. 3º O caput do art. 8º do Provimento n. 144/2011, que "Dispõe sobre o Exame de Ordem", acrescido do parágrafo único, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 8º. A Banca Examinadora da OAB será designada pelo Coordenador Nacional do Exame de Ordem.

Parágrafo único. Compete à Banca Examinadora elaborar o Exame de Ordem ou atuar em conjunto com a pessoa jurídica contratada para a preparação, realização e correção das provas, bem como homologar os respectivos gabaritos."

Art. 4º O caput do art. 9º do Provimento n. 144/2011, que "Dispõe sobre o Exame de Ordem", passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do § 3º:

"Art. 9º. À Banca Recursal da OAB, designada pelo Coordenador Nacional do Exame de Ordem, compete decidir a respeito de recursos acerca de nulidade de questões, impugnação de gabaritos e pedidos de revisão de notas, em decisões de caráter irrecorrível, na forma do disposto em edital.

...

§ 3º Apenas o interessado inscrito no certame ou seu advogado regularmente constituído poderá apresentar impugnações e recursos sobre o Exame de Ordem.

Art. 5º O caput do art. 10 do Provimento n. 144/2011, que "Dispõe sobre o Exame de Ordem", acrescido dos §§ 1º e 2º, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 10. Serão publicados os nomes daqueles que integram as Bancas Examinadora e Recursal designadas, bem como os dos coordenadores da pessoa jurídica contratada, mediante forma de divulgação definida pela Coordenação Nacional do Exame de Ordem.

§ 1º A publicação dos nomes referidos neste artigo ocorrerá até 05 (cinco) dias antes da efetiva aplicação das provas da primeira e da segunda fases.

§ 2º É vedada a participação de professores de cursos preparatórios para Exame de Ordem, bem como de parentes de examinandos, até o quarto grau, na Coordenação Nacional, na Banca Examinadora e na Banca Recursal."

Art. 6º Os §§ 3º e 4º do art. 11 do Provimento n. 144/2011, que "Dispõe sobre o Exame de Ordem", acrescido do § 5º, passam a vigorar com as seguintes redações:

"Art. 11. ...

§ 3º Ao examinando que não lograr aprovação na prova prático-profissional será facultado computar o resultado obtido na prova objetiva apenas quando se submeter ao Exame de Ordem imediatamente subsequente. O valor da taxa devida, em tal hipótese, será definido em edital, atendendo a essa peculiaridade.

§ 4º O conteúdo das provas do Exame de Ordem contemplará as disciplinas do Eixo de Formação Profissional, de Direitos Humanos, do Estatuto da Advocacia e da OAB e seu Regulamento Geral e do Código de Ética e Disciplina, podendo contemplar disciplinas do Eixo de Formação Fundamental.

§ 5º A prova objetiva conterá, no mínimo, 15% (quinze por cento) de questões versando sobre Estatuto da Advocacia e seu Regulamento Geral, Código de Ética e Disciplina, Filosofia do Direito e Direitos Humanos."

Art. 7º Este Provimento entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se aos Exames de Ordem subsequentes, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 1º de outubro de 2013.

MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO

Presidente

FERNANDA MARINELA DE SOUSA SANTOS

Relatora

(DOU, S.1, 1º.11.2013, p. 119)