

Voto

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): 1. A agremiação partidária autora desta ação direta submete, **uma vez mais**, ao exame desta Corte, a discussão em torno da constitucionalidade da norma inscrita no art. 76 da Lei nº 12.249/2010, pela qual o exercício regular da profissão de contador passou a exigir a conclusão de curso de Bacharelado em Ciências Contábeis, a aprovação em Exame de Suficiência e o registro profissional no Conselho Regional de Contabilidade.

Questão preliminar. Pretensão de rediscussão de matéria já apreciada pelo Supremo Tribunal Federal em processo de controle de constitucionalidade.

2. Observo, desde logo, que a controvérsia posta **já foi dirimida** pelo Plenário desta Suprema Corte, no julgamento da **ADI 5.127**, Red. p/ Acórdão Min. Edson Fachin, em cujo âmbito foi apreciada a constitucionalidade do art. 76 da Lei nº 12.249/2010 tanto sob a perspectiva **formal** quanto sob o aspecto **material**.

3. Naquele caso, o Supremo Tribunal Federal assentou entendimento quanto à **inconstitucionalidade formal** da prática consistente na apresentação de emendas a projeto de lei de conversão sem relação de pertinência temática com a medida provisória submetida à apreciação do Congresso Nacional.

Embora a Corte tenha reconhecido a inconstitucionalidade da prática legislativa em questão, mesmo assim a ação direta foi julgada **improcedente**, confirmando-se a validade da norma impugnada (Lei nº 12.249/2010, art. 76) e das demais leis, publicadas até a data do julgamento, fruto de emendas a projetos de conversão de medida provisória. A convalidação das leis de conversão em referência teve por finalidade atender ao princípio da segurança jurídica, conforme defendido pelo Min. Edson Fachin, que restou Redator para o acórdão.

4. Quanto à alegação de violação da liberdade de exercício profissional (CF, art. 5º, XIII), esta Suprema Corte afirmou a compatibilidade **material** da norma inscrita no art. 76 da Lei nº 12.249/2010 com o texto constitucional,

ênfatizando que as qualificações profissionais exigidas pela lei em relação aos contadores atendem ao interesse público e à segurança da coletividade, motivo pelo qual atende aos critérios da adequação e da proporcionalidade.

Transcrevo, no ponto, os fundamentos do voto vencedor proferido pelo Min. Edson Fachin:

“ No que se refere ao primeiro aspecto da discussão – exigência de lei específica para a restrição do exercício profissional (art. 5.º, XIII, CFRB) – a Constituição é clara ao estabelecer o direito fundamental ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, trazendo em seu próprio texto a possibilidade de que lei estabeleça qualificações e exigências para o exercício desse direito fundamental.

Ou seja, a liberdade profissional, em que pese consista em direito individual de liberdade, impondo ao Estado um dever, em princípio, de abstenção, não foi outorgada sem limites (MARTINS, Leonardo. Comentários ao art. 5º, XIII. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). Comentário à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 298).

É certo que qualquer limitação legal somente poderá fixar exigências e limitações que guardem nexos lógicos com as funções e atividades a serem desempenhadas, sob pena de vício de inconstitucionalidade por violação ao princípio da igualdade (FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 6.ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2014, p. 383).

Destaque-se que essa restrição ao direito fundamental ao exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão consiste em restrição legal qualificada, vale dizer, a Constituição não se limita a exigir que eventual restrição ao âmbito de proteção de determinado direito seja apenas prevista em lei, mas também estabelece as condições especiais, os fins a serem perseguidos por tal limitação (MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo G. G. Curso de Direito Constitucional. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 206).

No presente caso, a reserva legal qualificada foi satisfeita pela Lei n.º 12.249/2010, tendo em vista que a matéria vertida em seu art. 76 tem por finalidade não a mera restrição ao direito fundamental de livre exercício da profissão de contador, mas justamente a imposição de qualificação para que o exercício desse direito, no âmbito da profissão contábil, seja mais adequadamente realizado.

A necessidade de lei formal para o estabelecimento de qualificações para o exercício profissional deve, assim, observar as regras de competência legislativa e não pode impedir o exercício em si da profissão. Ao contrário, deve antes servir para assegurar à sociedade que determinados profissionais, especialmente profissionais

liberais, sejam efetiva e adequadamente qualificados para exercer uma específica atividade que dificilmente um cidadão poderia, a priori, avaliar convictamente (MARTINS, Leonardo. Comentários ao art. 5º, XIII. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). Comentário à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 300).

No caso em análise, a Lei 12.249/2010 estabeleceu em seu art. 76 a alteração do Decreto-Lei 9.295/1946, o qual dispõe sobre a profissão de contador. O dispositivo ora impugnado cria a exigência de determinadas qualificações a serem cumpridas para o regular exercício da profissão de contador, quais sejam: a conclusão de curso de Bacharelado em Ciências Contábeis, reconhecido pelo Ministério da Educação, a aprovação em Exame de Suficiência e o registro no Conselho Regional de Contabilidade.

A lei inova ao estabelecer exigências e qualificações específicas dantes não exigidas para o exercício da profissão de contador e ainda estabelece uma regra de transição àqueles que exerçam o ofício de técnico em contabilidade.

Verifica-se, no entanto, que a lei foi cuidadosa ao garantir aos técnicos em contabilidade já registrados em Conselho Regional de Contabilidade, e àqueles que viessem a fazê-lo até 01/06/2015, o direito de exercício da profissão.

Diante disso, resta claro que a novel exigência de qualificação imposta àqueles que queiram exercer a profissão de contador cumpriu os requisitos formais e materiais exigidos pela Constituição em seu art. 5º, XIII. Vale dizer, a lei editada consiste em lei em sentido formal, cumprindo, assim, a ressalva exigida pela Constituição quando da restrição a qualquer trabalho, ofício ou profissão.

Do ponto de vista substantivo, a qualificação prevista visou a garantir aos cidadãos formação e qualificação prévia daqueles que queiram exercer a profissão liberal de contador. Ressalte-se que se trata de profissão de extrema relevância em nossa sociedade com suas extensas, amplas e complexas relações econômicas-contábeis.

Além disso, atenta ao princípio estruturante da segurança jurídica, a lei estabeleceu salutar regra de transição aos técnicos em contabilidade, com razoável iter temporal quinquenal para que os então atuais técnicos em contabilidade pudessem seguir exercendo a profissão e para que os futuros técnicos não fossem surpreendidos pelas novas qualificações legais exigidas, dispondo de tempo suficiente para se adequarem às novas exigências.

Destaque-se, por outro lado, que não obstante ser o processo legislativo de conversão de Medida Provisória em lei um processo legislativo peculiar e de tramitação mais célere, este consiste em espécie de processo legislativo constitucionalmente previsto, sem qualquer restrição constitucional quanto à matéria versada na lei ora

impugnada. Não é possível, dessa forma, rebaixar a lei produto de projeto de conversão de medida provisória em verdadeira lei de segunda categoria dentro do sistema jurídico

Frise-se: o processo legislativo de conversão de Medida Provisória em lei tem por produto a edição de uma lei – lei em sentido estrito – existente, válida e eficaz, tanto quanto as leis oriundas do processo legislativo ordinário.

Ao exigir o art. 5.º, XIII, CRFB, que o estabelecimento de qualificações necessárias ao exercício de trabalho, ofício ou profissão se dê mediante lei não se requer nem legislação específica, nem tampouco legislação monotemática como pretende a Requerente.

A expressão ‘lei’ foi utilizada pelo dispositivo constitucional em sentido lato, bastando que a qualificação a ser exigida se dê mediante lei formal. Como a Lei n.º 12.249/2010 não é menos lei porque resultou de projeto de conversão de Medida Provisória, não verifico a inconstitucionalidade alegada.” (destaquei)

Vê-se, daí, que a matéria objeto de análise na presente ação direta de inconstitucionalidade já foi adequadamente debatida e decidida, pelo Plenário desta Suprema Corte, **no julgamento da ADI 5.127, Red. p/ acórdão Min. Edson Fachin** .

5. Nem se alegue possível a renovação perante esta Corte da discussão sobre a constitucionalidade do art. 76 da Lei nº 12.249/2010 considerada a possibilidade de formulação pelo autor de uma nova perspectiva quanto ao tema.

Como se sabe, a jurisprudência desta Suprema Corte entende, de longa data, que, nas ações próprias dos processos de controle concentrado a **causa de pedir é aberta** (ADI 1.606-MC/SC, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 31.10.1997; ADI 1.749/DF, Red. p/ acórdão Min. Nelson Jobim, DJ 15.4.2005; ADI 2.914/ES, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 01.6.2020; ADI 4.414-ED/AL, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 17.5.2019), vale dizer: a compatibilidade do dispositivo legal impugnado é analisada em face de todo ordenamento constitucional vigente à época.

Disso resulta que, uma vez arguida, em processo de controle normativo abstrato, a inconstitucionalidade da norma, *a Corte deve considerá-la sob todos os aspectos em face da Constituição e não apenas diante daqueles focalizados pelo autor* (ADI 1.896-MC/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJ 28.5.1999), ou seja, a análise, por esta Suprema Corte, é realizada à luz de toda a Constituição e sob todos os ângulos possíveis de exame. Nesse sentido:

“Agravamento regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Decisão agravada mediante a qual se negou seguimento à ação direta de inconstitucionalidade em virtude de nela se impugnar norma já declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 3.378/DF. Tentativa de modificação do entendimento então firmado sob nova fundamentação. Causa de pedir aberta da ação direta de inconstitucionalidade. Agravamento regimental ao qual se nega provimento.

1. No julgamento da ADI nº 3.378/DF, Relator o Ministro Ayres Britto, que tinha por objeto os §§ 1º, 2º e 3º do art. 36 da Lei Federal nº 9.985/2000, o STF julgou procedente a ação tão somente no tocante ao § 1º do art. 36 do mencionado diploma legal, de modo que, dado o caráter dúplice das ações de controle concentrado, restou declarada a conformidade dos demais dispositivos legais com a Constituição Federal de 1988, dentre eles, o art. 36, § 3º, novamente impugnado na presente ação.

2. A causa de pedir, no controle objetivo de normas, é aberta, o que significa dizer que a adequação ou não de determinado texto normativo é realizada em cotejo com todo o ordenamento constitucional vigente ao tempo da edição do dispositivo legal. **Assim, caso declarada a constitucionalidade de uma norma, consideram-se repelidos todos e quaisquer fundamentos no sentido da sua inconstitucionalidade, e vice-versa.**

3. **É de se negar seguimento à ação direta de inconstitucionalidade em que se impugne norma cuja constitucionalidade já tiver sido reconhecida pela Corte sem que haja quaisquer alterações fáticas ou jurídicas relevantes que justifiquem a rediscussão de tema já pacificado.**

4. Agravamento regimental ao qual se nega provimento.”

(ADI 5.180-AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, Sessão Virtual de 20.4.2018 a 26.4.2018, DJe 13.6.2018)

Isso significa que a deliberação proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade não pode ser exposta a juízo revisional com base em simples inovação argumentativa, mostrando-se irrelevante, para esse propósito, a diferença de enfoques existente entre o processo anterior e a nova demanda ajuizada, “ **pois, considerando-se aberta a causa de pedir, entende-se que a norma teve sua legitimidade analisada sob todos os ângulos possíveis** ” (Trecho do voto da ADI 5.180-AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, Sessão Virtual de 20.4.2018 a 26.4.2018, DJe 13.6.2018).

6. Há a considerar, ainda, a absoluta inconveniência de alteração do entendimento anteriormente firmado pelo Plenário desta Casa ante a **segurança jurídica**, que, na minha compreensão, mais do que um princípio, consiste em um **valor** ínsito à **democracia**, ao **estado de direito** e ao próprio **conceito de justiça**, além de traduzir, na ordem constitucional, uma **garantia dos jurisdicionados**. **Nesse enfoque, a imprevisibilidade, segundo entendo, por si só** qualifica-se como elemento capaz de degenerar o **Direito em arbítrio**.

Por isso aqui já afirmei, mais de uma vez, que, compreendido o **Tribunal** como **instituição**, a simples mudança de composição não constitui fator suficiente para legitimar a alteração da jurisprudência, como tampouco o são, acresço, razões de natureza pragmática ou conjuntural.

Nessa linha argumentativa, afirma Frederick Schauer: “*espera-se que um tribunal resolva as questões da mesma maneira que ele decidiu no passado, ainda que os membros do tribunal tenham sido alterados, ou se os membros dos tribunais tenham mudado de opinião*”. Igualmente Neil MacCormick, para quem a “*fidelidade ao Estado de direito requer que se evite qualquer variação frívola no padrão decisório de um juiz ou tribunal para outro*”.

É dizer, a consistência e a coerência no desenvolvimento judicial do Direito são virtudes do sistema normativo enquanto virtudes do próprio Estado de Direito. As instituições do Estado devem proteger os cidadãos de incertezas desnecessárias referentes aos seus direitos.

Embora a jurisprudência, obviamente, comporte evolução – porque, insisto, a vida é dinâmica, a sociedade avança, o patamar civilizatório se eleva – é o que se deseja pelo menos –, a atualização do Direito operada pela via judicial – pela atividade hermenêutica dos Juízes e Tribunais – há de evitar rupturas bruscas e ser justificada adequadamente.

7. A doutrina do precedente, hoje acolhida no **art. 927 do Código de Processo Civil de 2015**, estabelece um padrão de equidade e coerência normativa decisória – previsibilidade e fortalecimento da instituição – para o exercício da jurisdição.

O respeito ao precedente judicial baseia-se na premissa fundamental de que decidir casos similares de modo semelhante integra o próprio **conceito de justiça**, na dimensão da equidade. Dessa forma, “*as sentenças constitucionais, mormente as interpretativas, em razão de sua dimensão*

integradora e interpretativa, guardam semelhança com o precedente do stare decisis como fonte do direito . Frise-se que elas se assemelham àquele regime quanto a constituírem importante fonte do direito e não no tocante a seu efeito vinculante, que no regime do stare decisis é muito mais flexível e incide muito poucas vezes nas questões constitucionais” .

O art. 926 do Código de Processo Civil de 2015 dispõe que “ *os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente*” . Daí se compreende, “ *prima facie*” , que uma vez estabilizada a jurisprudência ou firmados os precedentes, devem os tribunais observá-los, salvo quando presentes razões que justifiquem a sua revisão. É nesse contexto que se insere o dever de observância do precedente, a teor do **art. 927, III e V, do CPC** .

No que diz com a exigência de **integridade**, incorporada ao citado **art. 926 do Código de Processo Civil** , o respeito à autoridade dos precedentes deve ter, de fato e sempre, **a primeira palavra** sobre o Direito: é o necessário ponto de partida. A essa primeira palavra, muitas vezes – e espera-se que na maioria delas – nada se faz necessário acrescentar, o que não significa outra coisa senão a chancela do precedente.

8. Não desconheço a discussão existente sobre até que ponto uma Corte Constitucional está vinculada aos próprios precedentes, o chamado “ *stare decisis*” .

Embora seja controvertida na doutrina, a questão relativa à vinculação dos tribunais constitucionais e Cortes de cúpula em geral às suas próprias decisões – o “ *stare decisis*” , como já referido – (*v.g.* , pela, vinculação: Canotilho; em sentido contrário: Karl Larenz, Ives Gandra Martins, Carlos Blanco de Moraes), ainda quando tal vinculação é reconhecida, nunca o é de modo inexorável. Diante de mutações jurídicas ou de alterações fáticas significativas, não há muita dificuldade em se reconhecer que o tribunal “ *pode afastar ou rever suas decisões, possuindo o ônus da argumentação para tanto*” .

Atento a essas justificações, o Código de Processo Civil de 2015 prescreveu no art. 927, §§2º, 3º e 4º que a alteração de precedentes do Supremo Tribunal Federal e das Cortes Superiores observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios de segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia, sendo que, entendendo pertinente, poderá o Tribunal convocar audiência pública para a rediscussão da tese jurídica firmada anteriormente.

Pertinente é o reconhecimento de que a regra do “ *stare decisis*” é **particularmente flexível quando se trata de casos que envolvem a aplicação de preceitos da Constituição.**

O próprio instituto da “ *causa petendi*” aberta, tão caro à jurisdição constitucional, somente faz sentido ao se reconhecer a faculdade de a Suprema Corte rever suas decisões, não estando a elas estritamente vinculado, especialmente diante de novos argumentos jurídicos e novas circunstâncias fáticas.

9. No caso, contudo, não se fazem presentes quaisquer novos elementos fáticos ou jurídicos que poderiam levar à rediscussão , pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, da matéria veiculada na inicial , quanto mais a alteração do posicionamento anteriormente firmado no julgamento da ADI 5.127 quanto à constitucionalidade do art. 76 da Lei nº 12.249/2010.

10. Importante pontuar, diante do exposto, o meu entendimento de que a decisão judicial deve se apoiar não nas preferências pessoais do magistrado, mas na melhor interpretação possível do direito objetivo: a Constituição, as leis, a tradição jurídica, a prática institucional e os valores de uma sociedade. A interpretação judicial da lei, nesse sentido, “ *deve refletir não apenas suas convicções sobre justiça (...) – embora estas também tenham um papel a desempenhar –, mas também suas convicções sobre os ideais de integridade e equidade políticas e de devido processo legal, na medida em que estes se aplicam especificamente à legislação em uma democracia*” .

A decisão a ser tomada deve levar em conta justificção racional, do ponto de vista lógico-argumentativo, como método de interpretação jurídica necessária e suficiente para o cumprimento do dever de fundamentação das decisões judiciais.

Diante de uma dicotomia de posições substanciais, o dever do julgador é expor, tanto quanto possível, de modo, senão convincente, ao menos compreensível aos que seguiriam a senda diversa, as razões pelas quais o seu senso de justiça o fez optar por uma delas. Divergências interpretativas sobre o direito são ínsitas ao exercício da jurisdição, mas, ao contrário daqueles que podem se comprometer com essa ou aquela posição, esse ou aquele interesse, esse ou aquele resultado, o guardião da causa da justiça não pode se furtar, por imposição do dever de imparcialidade a que vinculado, à justificção racional da sua decisão.

Em suma, inexistindo modificação relevante no quadro fático-jurídico subjacente ao julgamento da ADI 5.127, incabível a rediscussão do tema já apreciado por esta Suprema Corte, mesmo diante de suposta inovação argumentativa, considerada a necessidade de observância do princípio da segurança jurídica e o dever dos Tribunais de manterem sua jurisprudência estável, íntegra e coerente (CPC, art. 926, caput).

Conclusão

Ante o exposto, com apoio na jurisprudência desta Corte, **não conheço** desta ação direta de inconstitucionalidade.

É como voto .

Plenário Virtual - minuta de voto - 05/11/2021 00:00