



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

A CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL – CNA, entidade sindical de âmbito nacional, com sede nesta Capital, no SGAN, 601, Módulo K, Edifício Antônio Ernesto de Salvo, por seus procuradores (doc. anexo), vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, com base no art. 102, inciso I, alíneas *a* e *p*, da Constituição Federal e no disposto na Lei nº 9.868, de 1999, formalizar a presente

**AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE**

com requerimento de **medida cautelar**, tendo por objeto a **Medida Provisória estadual nº 26**, de 28 de dezembro de 2013, editada pelo Governador do Estado de Tocantins, pelos fundamentos a seguir expostos.

**I – DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS.**

A presente ação direta de inconstitucionalidade impugna, inicialmente, a íntegra da MP 26/2013, do Estado do Tocantins – cuja cópia resta acostada a presente inicial –, ato por meio do qual o Governador do Estado dispôs sobre “*a fixação, a contagem, a cobrança e o pagamento de emolumentos no exercício das atividades notariais e registrais*”.



Ademais, especificamente, esta ação direta questiona a constitucionalidade do previsto nos itens 3.3; 4.3; e 9.1 da Tabela II do Anexo Único da MP 26/2013, relacionados aos emolumentos devidos “*pela retificação de matrícula que implique alteração das coordenadas ou da área de imóvel rural ou decorrente da inserção de coordenadas geodésicas, incluindo abertura e encerramento de matrículas, averbações e transcrição de memoriais*” – ou seja, retificações decorrentes da exigência legal de georreferenciamento de imóveis rurais – e pelo “*registro de penhor, hipoteca e/ou alienação fiduciária constante de quaisquer cédula de crédito*”; emolumentos esses fixados de modo abusivo pelo mencionado item 9.1.

O ato normativo impugnado, como adiante será detalhado, incorreu em diferentes inconstitucionalidades, tais como violação às normas dos arts. 5º, inciso LIV; 25; 62; 145, § 1º; e 96, inciso II, *b*, todos da Constituição Federal.

Tais violações serão a seguir explicitadas, mas antes se faz necessário demonstrar a legitimidade ativa da requerente, bem como a pertinência temática da presente ação em relação às atribuições institucionais da CNA.

## **II – DA LEGITIMIDADE ATIVA DA CNA.**

Inicialmente, é importante registrar que a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, pelo simples fato de ser uma entidade sindical de terceiro grau, detém a legitimidade para formalização de argüição de descumprimento de preceito fundamental, tendo em vista o disposto no art. 103, IX, da Constituição Federal.



Ademais, de acordo com o Estatuto da CNA (doc. anexo) e com o explicitado no Decreto nº 53.516, de 31.01.1964, é ela “*entidade sindical de grau superior, coordenadora dos interesses econômicos da agricultura, da pecuária e similares da produção extrativa rural, em todo o território nacional*” (grifos não originais).

Assim, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA tem como objetivo social, nos termos do art. 3º de seu Estatuto:

“I. coordenar, promover o desenvolvimento, a defesa e a proteção da categoria econômica de que trata o caput do Art. 1º [isto é, os ramos da agricultura, da pecuária, do extrativismo rural, da pesca, da silvicultura e da agroindústria] e representá-la legalmente;

II. representar, organizar e fortalecer os produtores rurais brasileiros, defender seus direitos e interesses, promovendo o desenvolvimento econômico, social e ambiental do Setor Agropecuário”.

Por outro lado, é expresso que a medida provisória aqui questionada dirige-se ao estabelecimento de emolumentos exorbitantes a serem cobrados de proprietários rurais – no caso do item 3.3 da Tabela II – e de empreendedores rurais que buscarem o registro de penhor, hipoteca e alienação fiduciária constante de cédula rural – no caso do item 4.3 da Tabela II –; proprietários e empresários rurais esses que são representados pela CNA. As inconstitucionalidades presentes na Medida Provisória 26/2013 afetam diretamente, portanto, a esfera de direitos dos representados pela Confederação autora, que – nos termos do inciso II do art. 3º de seu Estatuto, acima transscrito – deve ser por ela defendida.

Nesse quadro, impossível não reconhecer que a discussão ora



proposta nesta ação encontra relação de pertinência temática com os fins da CNA, voltados que são à defesa dos interesses do setor produtivo rural e daqueles que nele atuam, diretamente afetados pelas desarrazoadas normas da medida provisória vergastada.

Comprovado o elo de pertinência e assentada, portanto, a legitimidade ativa da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA para o ajuizamento desta ação direta, resta a demonstração definitiva dos vícios que maculam os dispositivos impugnados, o que será feito a seguir.

### **III – DAS INCONSTITUCIONALIDADES.**

Como antes destacado, a Medida Provisória tocantinense 26/2013 em sua íntegra e, especialmente, os item indicados da Tabela II de seu Anexo Único são manifestamente contrários ao disposto nos arts. 5º, inciso LIV; 25; 62; 145, § 1º; e 96, inciso II, *b*, da Constituição Federal; como será a seguir destacado.

#### **A – Da irregularidade da regulação estadual das medidas provisórias: violação aos arts. 25 e 62 da Constituição Federal.**

Inicialmente, deve-se demonstrar que a medida provisória estadual impugnada na presente ação direta de inconstitucionalidade foge do padrão federal fixado no art. 62 da Constituição da República, cujo conteúdo deve ser seguido estritamente pelas Constituições estaduais – caso queiram instituir medidas provisórias em âmbito local – por força do disposto no art. 25 do mesmo texto constitucional federal.



Essa conclusão decorre da assentada jurisprudência da Suprema Corte brasileira sobre o tema das medidas provisórias estaduais, como será a seguir detalhado.

Inicialmente, é necessário registrar que muito se discutiu nos primeiros anos de vigência da Constituição de 1988 acerca da legitimidade da previsão, nas constituições estaduais, do instituto da medida provisória. Alegavam os defensores da possibilidade de conferir aos Governadores o poder da decretação de urgência que o texto atual não reproduzia a vedação constante do regime constitucional pretérito, que expressamente impedia que os estados consagrasssem, em suas ordens jurídicas, o decreto-lei. Assim, o que não era vedado ficaria à disposição livre do poder constituinte decorrente.

Esse, aliás, foi o fundamento do voto condutor no julgamento, pelo Supremo, da medida cautelar **ADI 812, rel. Min. Moreira Alves, DJ de 14.05.93**; na qual se impugnou o art. 27 da Constituição do Estado do Tocantins:

“1. Não havendo, na atual Constituição, a proibição de os Estados-membros adotarem a figura da medida provisória, ao contrário do que sucedia com a do Decreto-lei em face da Emenda Constitucional n. 1/69 (art. 200, parágrafo único), e, pelo menos num exame superficial como é requerido quando do julgamento de pedido de liminar, não ocorrendo fortes indícios de que esse instituto atende a peculiaridades excepcionais do plano federal que impeçam seja ele tido do modelo susceptível de inclusão no processo legislativo estadual, não se caracteriza, no caso, a relevância jurídica necessária à concessão de medida excepcional que é a suspensão provisória da eficácia da norma jurídica”.

Tal orientação foi chancelada com o advento da Emenda Constitucional n. 5, de 1995, que deu nova redação ao § 2º do art. 25 do texto constitucional federal, que passou a afirmar que “*cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na*



*forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação”* (destaques não originais).

Ora, se a exploração do gás canalizado é matéria a ser regulamentada por meio de lei estadual e a Constituição Federal veda a utilização de medida provisória para tal fim, essa medida provisória somente pode ser uma medida provisória estadual.

Entretanto, mesmo certo que os estados poderiam ter no seu processo legislativo o instituto da medida provisória, não estava certo como se daria a adaptação do modelo federal ao plano estadual; o que somente foi esclarecido pela jurisprudência do STF no julgamento da **ADI 425, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 19.12.2003**; na qual era questionada a constitucionalidade de **leis tocantinenses derivadas da conversão de medidas provisórias estaduais**, o que fez com que a matéria mais ampla da constitucionalidade da adoção desse modelo em nível estadual fosse analisada em preliminar ao mérito. O acórdão desse feito, na parte que aqui interessa, foi ementado da seguinte maneira:

“1. Podem os Estados-membros editar medidas provisórias em face do princípio da simetria, obedecidas as regras básicas do processo legislativo no âmbito da União (CF, artigo 62).

2. Constitui forma de restrição não prevista no vigente sistema constitucional pátrio (CF, § 1º do artigo 25) qualquer limitação imposta às unidades federadas para a edição de medidas provisórias. Legitimidade e facultatividade de sua adoção pelos Estados-membros, a exemplo da União Federal”.

O relator, seguido por seus pares, assentou que os Estados podem, dentro de sua autonomia federativa, decidir se terão, ou não, medidas provisórias em seus processos legislativos; devendo observar, quando da opção

por tê-las, os princípios da Constituição Federal, nos termos do *caput* de seu art. 25.

Os seguintes trechos do voto do Min. Maurício Corrêa são elucidativos dos fundamentos dessa decisão:

“15. Ora, se a Constituição Federal foi silente em relação às espécies normativas que poderiam ser editadas pelos Estados, não cabe colocar a questão em termos de interpretação restritiva ou ampliativa de preceito inexistente. Ademais, essa exegese só se aplica às limitações ao poder constituinte estadual, com exceção, é claro, das cláusulas pétreas, como observa JOSÉ AFONSO DA SILVA.

(...)

18. Admitir que a edição de medidas provisórias reduz ainda mais as competências do Poder Legislativo dos Estados é argumento que não prospera, dado que tal entendimento parte do falso suposto de que haveria uma produção legislativa anômala do Executivo estadual, tal qual acontece com a União. Aliás, os próprios Estados-membros é que decidem por intermédio de seu Poder Constituinte se incluem, ou não, as medidas provisórias na seção de sua Carta reservada ao processo legislativo, pois não se trata de modelo federal a ser absorvido compulsoriamente pela unidade federada.

19. É tradição nesta Corte aplicar o princípio da simetria ao procedimento legislativo nos Estados-membros, que também enfrentam situações excepcionais a reclamar providências urgentes e relevantes, capazes de saná-las, especialmente se considerarmos o fato de que vários deles possuem tamanho, população e economia equiparáveis a diversos países do mundo.

(...)

21. Impende assinalar que são de observância compulsória os dois requisitos – relevância e urgência – impostos à União pelo artigo 62 da Constituição Federal. **A respeito do procedimento legislativo anoto que esta Corte vem decidindo quanto à obrigatoriedade de os Estados-membros observarem as linhas básicas do modelo federal** (ADIs 216-PB, Redator p/ o acórdão Celso de Mello, RTJ 146/388; 822-RS, Pertence, RTJ 150/482; 1181-2-TO, de que fui relator, DJ 18/06/97). **Essa vinculação deve ser seguida, inclusive, em relação às modificações introduzidas pela EC 32/01, condição de validade do dispositivo estadual desde então**” (destaques não originais).

Desse precedente, originário do próprio Estado de Tocantins, os seguintes aspectos do regime estadual das medidas provisórias podem ser



retirados. As medidas provisórias estaduais somente serão constitucionais se editadas *a)* mediante previsão expressa na Constituição local; *b)* para casos de relevância e urgência; e *c)* nos exatos padrões de processo legislativo previstos, no art. 62 da CF/88, para as medidas provisórias federais; padrões esses que foram consideravelmente alterados pela EC 32/2001.

Medidas provisórias estaduais editadas fora desse padrão são inconstitucionais, por violação ao próprio art. 62 da Carta da República e, especialmente, por ofensa ao art. 25, caput, do texto constitucional federal, que assegura o poder constituinte decorrentes dos Estados, “*observados os princípios desta Constituição*”.

Nesse contexto, devem ser analisadas as normas que embasam a Medida Provisória nº 26/2013, editada pelo Governador do Estado – como se lê em seu próprio texto – “*no uso das atribuições que lhe confere o art. 27, §3º, da Constituição do Estado*”. São exatamente os §§ 30 e 4º do art. 27 da Constituição tocantinense que formam o conjunto normativo regulador das medidas provisórias no processo legislativo estadual, nos seguintes termos:

“§ 3º. Em caso de relevância e urgência, o Governador do Estado poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato à Assembleia Legislativa que, estando em recesso, será convocada extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

§ 4º. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo a Assembleia Legislativa disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes”.

Ou seja, a Constituição do Estado de Tocantins, como se depreende da simples leitura dos dispositivos transcritos, reproduz o modelo de medidas provisórias anterior à Emenda Constitucional nº 32/2001; com prazo de

trinta dias e com abertura à reedição, traços esses que foram expungidos do padrão federal desde 2001!

Em outras palavras, o regime tocantinense de medidas provisórias está em desconformidade com o modelo federal, o que torna – na linha do precedente da ADI 425 e de muitos outros julgados do STF – irregular a edição de qualquer medida provisória pelo Governador do Estado.

Na verdade, é possível afirmar – também com base na jurisprudência da Suprema Corte – que, desde 11 de setembro de 2001, data de promulgação da EC 32/2001, não mais existe a competência do Governador do Estado de Tocantins para a edição de medidas provisórias, pois as normas da Constituição estadual foram revogadas pela mencionada emenda constitucional.

No julgamento da **ADI 2.391, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. Ellen Gracie, DJ de 16.03.2007**; a Suprema Corte fixou que o padrão federal das medidas provisórias é, na sua integralidade, de reprodução obrigatória para aqueles estados que optaram por conferir a seus Governadores esse poder de decretação de urgência, como se pode verificar da própria ementa do julgado:

“AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 51 E PARÁGRAFOS DA  
CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ADOÇÃO  
DE MEDIDA PROVISÓRIA POR ESTADO-MEMBRO.  
POSSIBILIDADE. ARTIGOS 62 E 84, XXVI DA CONSTITUIÇÃO  
FEDERAL. EMENDA CONSTITUCIONAL 32, DE 11.09.01, QUE  
ALTEROU SUBSTANCIALMENTE A REDAÇÃO DO ART. 62.  
REVOGAÇÃO PARCIAL DO PRECEITO IMPUGNADO POR  
INCOMPATIBILIDADE COM O NOVO TEXTO  
CONSTITUCIONAL. SUBSISTÊNCIA DO NÚCLEO ESSENCIAL  
DO COMANDO EXAMINADO, PRESENTE EM SEU CAPUT.  
APLICABILIDADE, NOS ESTADOS-MEMBROS, DO PROCESSO  
LEGISLATIVO PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.  
INEXISTÊNCIA DE VEDAÇÃO EXPRESSA QUANTO ÀS

## MEDIDAS PROVISÓRIAS. NECESSIDADE DE PREVISÃO NO TEXTO DA CARTA ESTADUAL E DA ESTRITA OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS E LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELO MODELO FEDERAL.

1. Não obstante a permanência, após o superveniente advento da Emenda Constitucional 32/01, do comando que confere ao Chefe do Executivo Federal o poder de adotar medidas provisórias com força de lei, tornou-se impossível o cotejo de todo o referido dispositivo da Carta catarinense com o teor da nova redação do art. 62, parâmetro inafastável de aferição da constitucionalidade argüida. Ação direta prejudicada em parte.

2. No julgamento da ADI 425, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 19.12.03, o Plenário desta Corte já havia reconhecido, por ampla maioria, a constitucionalidade da instituição de medida provisória estadual, desde que, primeiro, esse instrumento esteja expressamente previsto na Constituição do Estado e, segundo, sejam observados os princípios e as limitações impostas pelo modelo adotado pela Constituição Federal, tendo em vista a necessidade da observância simétrica do processo legislativo federal. Outros precedentes: ADI 691, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 19.06.92 e ADI 812-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 14.05.93.

3. Entendimento reforçado pela significativa indicação na Constituição Federal, quanto a essa possibilidade, no capítulo referente à organização e à regência dos Estados, da competência desses entes da Federação para "explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação" (art. 25, § 2º).

4. Ação direta cujo pedido formulado se julga improcedente".

A ação direta em questão impugnava, exatamente, os dispositivos da Constituição do Estado de Santa Catarina que, em sua redação original, regulavam as medidas provisórias, reproduzindo as normas da Constituição Federal anteriores à Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

Tendo a ação sido ajuizada em janeiro de 2001 e apresentando como um dos parâmetros de controle o art. 62 da Constituição Federal em sua redação inicial, houve quando da apreciação da ação, em 18.06.2006, uma discussão acerca da perda de objeto do feito. Isso porque a jurisprudência do



STF é pacífica em considerar prejudicada a ação direta quando modificado, por emenda constitucional superveniente ao ajuizamento, o padrão de controle.

Concluíram os Ministros, na apreciação dessa questão, que a ação poderia ser julgada em relação ao *caput* do art. 51 da Constituição catarinense, que reproduzia, com pequenas alterações, o *caput* do art. 62 da Constituição Federal. Entretanto, consideraram que a EC 32 revogara os §§ 1º, 2º e 3º do mesmo art. 51 do texto constitucional catarinense, que passaram a estar em desconformidade com as normas federais. Essa revogação indicada pelo STF levou a Assembleia de Santa Catarina a adaptar sua redação ao novo modelo federal.

Ou seja, o prazo de trinta dias previsto originariamente pelo constituinte catarinense foi considerado revogado pela Suprema Corte, assim como o foram todos os demais aspectos em dissonância com a EC 32, de 2001. **Todos os aspectos do padrão federal das medidas provisórias são, portanto, de observância obrigatória.**

A Constituição do Estado de Tocantins, porém, ao contrário da catarinense, não foi adaptada ao novo modelo federal, o que impõe a conclusão de que essas normas tocantinenses estão revogadas. Seria necessário, para a edição válida de medidas provisórias estaduais, que a Assembleia Legislativa emendasse a Constituição estadual, prevendo, em favor do Governador, a competência específica e excepcional de edição de medidas provisórias em conformidade com o modelo federal, o que – repita-se – não foi feito!

Poder-se-ia argumentar, tal como assentado no precedente de Santa Catarina, que a revogação não atingiria o § 3º do art. 27 da Constituição



estadual de Tocantins, mas somente seu § 4º, que prevê o prazo de vigência das medidas provisórias; situação essa que preservaria a competência do Chefe do Executivo para editá-las.

Essa argumentação, porém, é falaciosa, por uma razão bastante simples. Como expresso no precedente do Ministro Maurício Corrêa, relacionado com a própria Constituição de Tocantins, os padrões federais a serem reproduzidos na ordem constitucional estadual dizem, também, com o procedimento legislativo, ou, mais especificamente, com os prazos de vigência da decretação de urgência.

Sem esse prazo, que é, no caso de Tocantins, previsto no § 4º do art. 27, evidentemente revogado pela EC 32/2001, o modelo estadual fica incompleto e, portanto, inoperante, carente de regulação por meio de emenda à Constituição estadual.

Esse modelo constitucional estadual incompleto não pode dar fundamento para a edição de medidas provisórias em Tocantins, pois lhe faltam regras de procedimento semelhantes às federais; o que leva a indeterminações e inseguranças, como que se tem presentemente, em que a MP 26/2013 esteja aparentemente em vigor sem que ninguém saiba qual seu prazo de vigência.

Diante de tal quadro, em que as normas da Constituição estadual sobre a edição de medidas provisórias foram revogadas pela EC 32/2001, é evidente que a MP estadual 26/2013 foi editada em desconformidade com o padrão federal imposto pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao interpretar exatamente os arts. 25 e 62 da Constituição da República. Razão pela qual deve a medida provisória em questão ser declarada inconstitucional.



## B – Do vício de iniciativa: violação ao art. 96, inciso II, b, da Constituição Federal.

Outro vício manifesto que se apresenta na Medida Provisória nº 26/2013 diz com o fato de ter o Governador do Estado efetuado uma decretação de urgência, e com isso desencadeado um processo legislativo, em matéria cuja iniciativa legislativa é privativa do Tribunal de Justiça estadual, conforme disposto no art. 96, II, b, da Constituição Federal, que tem a seguinte redação:

“Art. 96. **Compete privativamente:**  
 (...)  
 II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e **aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo**, observado o disposto no art. 169:  
 (...)  
 b) a criação e a extinção de cargos e **a remuneração dos seus serviços auxiliares** e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver” (destaques não originais).

Os serviços notariais e de registro, por sua vez, são tradicionalmente associados ao Poder Judiciário, uma vez que prestam serviço auxiliar de “garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos”, tal como estipulado pela Lei 8.935/94.

Ademais, tais serviços são submetidos ao controle do Poder Judiciário, que domina a expertise necessária para aferir a correta prestação do serviço público desenvolvido por notários e registradores, em conformidade com o Capítulo VII da já mencionada Lei nº 8.935/94.

Tanto é assim que o art. 103-B, § 4º, inciso III, da Constituição Federal colocou entre as atribuições do Conselho Nacional de Justiça, órgão de controle do Poder Judiciário, a fiscalização dos serviços auxiliares de registo e de notas, como se verifica da redação expressa do texto constitucional, *in verbis*:

“§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

(...)

**III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados**, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa” (destaques não originais).

A redação deixa evidente a inserção dos serviços notariais e de registro no campo. Isso porque o texto se refere, de modo indubitável, “*a membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados*”.

Esses “*serviços auxiliares*” não são, por óbvio, as estruturas administrativas do próprio Poder Judiciário, que são contemplados no dispositivo por meio da expressão “*órgãos do Poder Judiciário*”.

Assim, uma vara, uma secretaria ou a seção de reprografia de um Tribunal podem ser fiscalizadas pelo CNJ pelo simples fato de serem “*órgãos do Poder Judiciário*”, ou seja, serem uma de suas unidades de atuação,

dotadas de competências e de recursos humanos e materiais; não se inserindo, definitivamente, no campo dos “*seus serviços auxiliares*”.

Quais seriam, então, os “*serviços auxiliares*”? A resposta a essa questão é dada pelo próprio inciso III do § 4º do art. 103-B da Carta da República, que, logo após enunciar a competência para fiscalizar os “*serviços auxiliares*”, introduz um aposto explicativo com a seguinte redação: “*serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados*”.

Como se sabe, o aposto explicativo é o termo acessório da oração que se junta a um substantivo, com o intuito de esclarecer seu significado, de explicar seu conteúdo; vindo costumeiramente isolado por vírgulas. No caso do dispositivo em exame, evidente a função do aposto explicativo, voltado a elucidar o sentido da expressão “*serviços auxiliares*”.

Tendo em vista o aposto constante do texto do mencionado inciso, impossível não concluir que a expressão “*serviços auxiliares*” do Poder Executivo – igualmente utilizada na alínea *b* do inciso II do art. 96 da Constituição Federal – significa os serviços correspondentes às “*serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados*”.

Nesse contexto, lendo o art. 96, II, *b*, em conformidade com o disposto no art. 103-B, § 4º, III, da Constituição da República, pode-se afirmar que a competência para a iniciativa de leis relacionadas à remuneração dos “*serviços auxiliares*” do Poder Judiciário é privativa do Tribunal de Justiça.

Em outras palavras, levando em consideração o aposto explicativo antes destacado, pode-se afirmar que a remuneração dos “*serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público*” somente pode ser fixada por lei cujo processo legislativo tenha se iniciado no âmbito do próprio Poder Judiciário, por meio de ato do Tribunal de Justiça.

Por outro lado, a remuneração dos notários e registradores se dá por meio da percepção integral dos emolumentos, tal como prescrito no art. 28 da Lei 8.935/94:

“Art. 28. Os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições, têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei” (destaques não originais).

Assim, sendo os emolumentos a remuneração dos serviços auxiliares de notas e de registro, sua fixação somente é regular quando instituída por lei de iniciativa do Tribunal de Justiça, nos termos do já muitas vezes mencionado art. 96, II, b, do texto constitucional federal.

Assentada essa premissa fundamental, outra questão pacificada na jurisprudência do STF precisa ser trazida à baila, para que se evidencie a inconstitucionalidade da MP 26/2013, qual seja, o fato de ser a medida provisória um ato que caracteriza iniciativa no processo legislativo.

Na verdade, as medidas provisórias são atos bifrontes, ou seja, são, ao mesmo tempo, ato normativo provisório para os destinatários de suas normas e projeto de lei de conversão para o Poder Legislativo (cf. José Levi Mello do Amaral Junior, *Medida provisória e sua conversão em lei*, p. 122-123).

No mesmo sentido, a seguinte manifestação do STF ao julgar a **ADI 293 – MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 16.04.1993:**

“A edição de medida provisória gera dois efeitos imediatos. O primeiro efeito é de ordem normativa, eis que a medida provisória, que possui vigência e eficácia imediatas, inova, em caráter inaugural, a ordem jurídica. O segundo efeito é de natureza ritual, eis que a publicação da medida provisória atua como verdadeira *provocatio ad agendum*, estimulando o congresso nacional a instaurar o adequado procedimento de conversão em lei”.

Em síntese, as medidas provisórias são, por si só, atos de iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, não lhe sendo lícito editá-las – iniciando, portanto, o processo legislativo – em matérias que sejam de iniciativa privativa de outros órgãos de poder, como é o caso do Tribunal de Justiça em relação à remuneração de seus serviços auxiliares de notas e registros.

Por isso, a MP 26/2013, do Estado de Tocantins, padece de manifesto vício de iniciativa, uma vez que editada em matéria cuja competência privativa é do Tribunal de Justiça, nos termos do art. 96, II, b, da Constituição Federal.

E, por essa razão formal, deve ser declarada inconstitucional.

#### **C – Da ausência de relevância e urgência: violação ao art. 62 da Constituição Federal.**

Por outro lado, ainda que se considere regular o processo legislativo das medidas provisórias no Estado de Tocantins e que não se declare a inconstitucionalidade formal pelo vício de iniciativa legislativa privativa – o

que se admite por mero exercício de argumentação – a MP 26/2013 seria ainda contrária ao disposto no art. 62 da Carta da República. Isso porque é necessário ressaltar a evidente utilização irregular de medida provisória para a veiculação da normas acima indicadas, uma vez que não há nem urgência nem relevância no tratamento das matérias nelas contidas, que poderiam – muito bem – ser submetidas à apreciação da Assembleia Legislativa por meio de projeto de lei ou mesmo **poderiam ser objeto de provimento do Tribunal de Justiça do Estado, como de fato o foram, 10 dias antes da decretação de urgência por parte do Governador do Estado, como será a seguir demonstrado.**

É verdade que a jurisprudência do STF tem tradicionalmente afirmado – e a requerente não deixa de reconhecer isso – que os critérios de urgência e relevância não são, de ordinário, sindicáveis em sede de controle concentrado de constitucionalidade, ficando submetidos à análise própria do Chefe do Poder Executivo, dentro de limites de discricionariedade.

Nessa linha, caberia à Suprema Corte, se levada a apreciar medidas provisórias patentemente irrelevantes e despidas de urgência alguma, a simples rejeição da demanda, uma vez que o senhor absoluto da interpretação constitucional nesse caso seria o Governador do Estado, tornando relevante o irrelevante e urgente o que pode esperar.

Essa jurisprudência não é livre de críticas, sendo contrária – aliás – ao processo gradual de ampliação da jurisdição constitucional pelo qual tem passado o Supremo Tribunal Federal, cuja composição formada após 2003 tem contado com Ministros que expressaram, doutrinariamente, a necessidade de verificação concreta da urgência e da relevância para a edição de medidas provisórias pelo Chefe do Executivo.

Nesse sentido, a Ministra Cármem Lúcia e o Ministro Joaquim Barbosa têm manifestações doutrinárias defendendo a necessidade de um maior controle da atividade legislativa do Chefe do Executivo por meio de medidas provisórias.

Em 2005, a **Ministra Cármem Lúcia** defendeu enfaticamente o controle, pelo Poder Judiciário, da relevância e da urgência na edição de medidas provisórias, nos seguintes termos:

“E por isso mesmo a Medida Provisória é pensada como uma exceção, como uma cunha que se põe na Constituição para o que o Ministro Celso de Mello, em algumas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, considerou um ‘estado de necessidade política’. O estado de necessidade no direito é, rigorosamente, uma situação em que os valores que são normalmente estabelecidos, em face de outros valores, têm que ser momentaneamente afastados, precariamente afastados, rigorosamente, em face das condições que são estabelecidas.

Fora isso, valer-se daquele instrumento, como é a Medida Provisória prevista no artigo 62, para inovar a ordem jurídica é rigorosamente abuso de poder (...).

Mais do que isso, o abuso de poder, neste caso, faz com que a norma criada não possa ser considerada norma válida, e mesmo os efeitos por elas produzidos tenham de ser desfeitos, o que cria uma instabilidade permanente. O excesso de Medidas Provisórias no Brasil é um abuso, rigorosamente” (“Medidas provisórias e abuso do poder de legislar”, *in Anais da XIX Conferência Nacional dos Advogados*, Brasília: OAB, 2006, p. 102).

Ante esses reiterados abusos, a Ministra chega a propor, nessa conferência, a extinção das medidas provisórias, acrescentando:

“Mas enquanto isso não acontece, e eu não tenho a mínima dúvida que a relevância e urgência vão continuar a ser alegadas indiscriminadamente, é preciso que haja a responsabilização, que não precisa de mudar norma nenhuma na Constituição para que aconteça a responsabilização político-penal de todo agente político que abusa do Poder, desvia a finalidade na sua atuação e, por isso mesmo, compromete

os princípios constitucionais. É preciso que haja a sindicabilidade, cada vez mais rigorosa, pelo Poder Judiciário, de todos os abusos de Poder, inclusive aquele que decorre da Medida Provisória, e não apenas pelos pressupostos de relevância e urgência, mas me parece extremamente importante que haja sindicabilidade do conteúdo, da matéria, da busca de finalidade, se realmente existiu a justificativa apresentada para que se adotasse a Medida Provisória ou não, de tal modo que a discricionariedade que o Supremo Tribunal Federal atribuiu ao Presidente da República não seja uma forma de se frustrar a possibilidade de se averiguar a veracidade do que alegado como fundamento da adoção de Medidas Provisórias” (“Medidas provisórias e abuso do poder de legislar”, p. 103 – grifos não originais).

Também o **Ministro Joaquim Barbosa**, ainda que não tratando diretamente da sindicabilidade dos requisitos de urgência e relevância, alerta para a necessidade de coibição de abusos na edição de medidas provisórias, como fica claro na leitura de seu livro *La Cour Suprême dans le système politique brésilien* (Paris: LGDJ, 1994, p. 165 – tradução livre):

“Hoje, a exemplo da experiência italiana, essa concessão feita ao chefe do Executivo terminou por abrir a via para práticas abusivas. Com efeito, concebidas para serem usadas a título excepcional as medidas provisórias transformaram-se em ato legislativo de direito comum, em detrimento da lei”.

Nessa mesma análise, o Ministro classifica de “*deplorável*” o papel da Corte durante o regime militar, exatamente por permitir que o Executivo legislasse, por decreto-lei, sobre toda e qualquer matéria, quando somente era autorizado a fazê-lo em âmbitos muito restritos. É possível concluir, assim, que tenha o autor opinião semelhante ao modo indiscriminado como os pressupostos de relevância e urgência são aplicados pelo Executivo atual, esperando-se do STF atitude mais ativa do que a verificada no regime anterior.

Aliados a essas manifestações teóricas, há outras jurisdicionais, de membros da Corte, que têm expressado reiteradas vezes a

possibilidade de controle dos requisitos de urgência e relevância. Nesse sentido, por exemplo, o seguinte trecho do voto do **Ministro Celso de Mello**, já em 1990, no julgamento da medida cautelar na **ADI 221 – MC, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 22.10.1993**:

“O reconhecimento de imunidade jurisdicional, que pré-excluisse de apreciação judicial o exame de tais pressupostos – **caso admitido fosse** – implicaria consagrар, de modo inaceitável, em favor do Presidente da República, uma ilimitada expansão de seu poder de editar medidas provisórias, sem qualquer possibilidade de controle, o que se revelaria incompatível com o nosso sistema constitucional”.

Por outro lado, é possível também colacionar a seguinte manifestação do **Ministro Marco Aurélio** no julgamento da ADI 2.348, cujo acórdão foi publicado no DJ de 7.11.2003:

“O tabu, o dogma sacrossanto de que foi revestido o exame dos predicados ‘relevância’ e ‘urgência’, previstos no artigo 62, não mais existe. Por ter-se o envolvimento de requisitos constitucionais e estar a Carta da República, como um grande todo, submetida à guarda do Supremo Tribunal Federal, o Plenário vem admitindo a possibilidade do crivo jurisdicional. Essa visão é harmônica não só com a atividade precípua da Corte – de guarda da Constituição Federal (cabeça do artigo 102) –, como também com o Estado Democrático de Direito, avesso à consagração de poder absoluto”

Desse modo, há no Supremo Tribunal Federal de hoje o ambiente necessário – e propício – para a revisão dessa jurisprudência que limita o controle de constitucionalidade incidente sobre medidas provisórias, revisão essa – repita-se – que se põe na linha evolutiva natural da jurisdição constitucional brasileira.



Revista a posição tradicional da Corte, não há como reconhecer que a MP 26/2013 preenche os requisitos de relevância e urgência, uma vez que as matérias nela versadas não se enquadram nesses padrões.

A ausência de urgência é evidenciada pelos traços característicos do regime jurídico de fixação dos emolumentos notariais e de registro anterior à edição da medida provisória inconstitucional.

O regime antes vigente no Estado do Tocantins era disciplinado pela Lei estadual nº 1.826/2001, que definiu os valores básicos dos emolumentos; valores esses que, a partir da edição da Lei estadual nº 2.011/2008, passaram a ser reajustados por meio de ato do Corregedor-Geral de Justiça do Estado de Tocantins.

No exercício dessa competência legal, a Corregedoria-Geral da Justiça do TJTO, **no dia 18.12.2013**, reajustou a Tabela de Emolumentos por meio do Provimento nº 14/2013 (publicado no Diário da Justiça nº 3259, veiculado em 19/12/2013 – anexado a esta exordial); tabela essa que passaria a vigorar a partir do dia 1º de janeiro de 2014.

Nesse contexto, indaga-se: qual a urgência na correção de uma tabela que fora já corrigida 10 dias antes da edição da medida provisória? A resposta inquestionável é no sentido de não haver urgência alguma a ensejar a edição da MP 26/2013!

Entretanto, mesmo sem a ampla revisão da jurisprudência do Tribunal – como aqui proposto –, é possível o conhecimento e a procedência da presente ação direta de constitucionalidade, uma vez que o caso dos autos se

enquadra naqueles em que, excepcionalmente, o STF analisa os pressupostos de urgência e relevância para a edição de medidas provisórias.

Mesmo nos primeiros anos de vigência da Constituição de 1988, a Suprema Corte assentou a possibilidade de exame da relevância e da urgência, quando caracterizados abusos por parte do Chefe do Executivo, já que sua edição dependeria da verificação de um verdadeiro “*estado de necessidade*” legislativo, como se pode verificar, por exemplo, novamente no voto do Ministro Celso de Mello no julgamento da **ADI 221 – MC, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 22.10.1993**; no qual foi expressamente afirmado que:

“O que justifica a edição dessa espécie normativa, com força de lei, em nosso direito constitucional, é a existência de um estado de necessidade, que impõe ao Poder Público a adoção imediata de providências, de caráter legislativo, inalcançáveis segundo as regras ordinárias de legiferação, em face do próprio **periculum in mora** que fatalmente decorreria do atraso na concretização da prestação legislativa. (...) É inquestionável que as medidas provisórias traduzem, no plano da organização do Estado e na esfera das relações institucionais entre os Poderes Executivo e Legislativo, um instrumento de uso excepcional. A emanação desses atos, pelo Presidente da República, configura momentânea derrogação ao princípio constitucional da separação dos poderes.”

Não verificado esse “estado de necessidade” autorizador da derrogação momentânea do princípio constitucional da separação dos poderes, a edição de medida provisória revela-se, portanto, contrária a esse princípio constitucional, o que caracteriza seu vício e a necessidade de sua suspensão e posterior declaração de inconstitucionalidade.

Esse entendimento foi reafirmado pelo Ministro Celso de Mello no julgamento da medida cautelar na **ADI 2.213 – MC**, de sua relatoria, cuja acórdão foi publicado em 23.04.2004, nos seguintes termos:



“A **edição** de medidas provisórias, pelo Presidente da República, para legitimar-se juridicamente, **depende**, dentre outros requisitos, da estrita observância **dos pressupostos constitucionais** da urgência e da relevância (CF, art. 62, ‘caput’).

Os **pressupostos** da urgência e da relevância, **embora** conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, **mesmo** expondo-se, **inicialmente**, à avaliação discricionária do Presidente da República, **estão sujeitos**, ainda que **excepcionalmente**, ao controle do Poder Judiciário, **porque compõem** a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, **qualificando-se** como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo Chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, **extraordinariamente**, pela Constituição da República. **Doutrina. Precedentes.**

A **possibilidade** de controle jurisdicional, **mesmo** sendo excepcional, apóia-se na **necessidade de impedir** que o Presidente da República, **ao editar** medidas provisórias, **incida** em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional, **pois** o sistema de **limitação** de poderes **não permite** que práticas governamentais **abusivas** venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a **concepção democrática** de Poder e de Estado, **especialmente** naquelas hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais”.

Esse trecho resume com precisão o entendimento expresso pela Corte, por exemplo, no julgamento da **ADI 1.910, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 27.02.2004**; no qual foi suspensa a eficácia de uma medida provisória cuja matéria foi considerada não urgente, relativa ao regime jurídico da ação rescisória. O acórdão restou assim ementado em sua parte essencial:

“Medida provisória: excepcionalidade da censura jurisdicional da ausência dos pressupostos de relevância e urgência à sua edição: raia, no entanto, pela irrisão a afirmação de urgência para as alterações questionadas à disciplina legal da ação rescisória, quando, segundo a doutrina e a jurisprudência, sua aplicação à rescisão de sentenças já transitadas em julgado, quanto a uma delas – a criação de novo caso de rescindibilidade – é pacificamente inadmissível e quanto á outra – a ampliação do prazo de decadência – é pelo menos duvidosa”.



Assim, do ponto de vista objetivo – ou seja, além do subjetivismo do juízo político – é possível a afirmação, por parte do Supremo Tribunal Federal, da inexistência de urgência e relevância quando da edição de medidas provisórias (cf. José Levi Mello do Amaral Junior, *Medida provisória e sua conversão em lei*, São Paulo: RT, 2004, p. 159 e seguintes).

Ante o até aqui exposto, conclui-se que há necessidade de alteração do entendimento jurisprudencial do STF acerca da sindicabilidade dos requisitos de urgência e relevância para a edição de medidas provisórias e que, mesmo sem essa revisão mais ampla, é possível – no caso dos autos – o questionamento desses aspectos em relação à MP tocantinense 26/2013, uma vez que por meio de critérios objetivos é perceptível o excesso de poder legislativo por parte do Governador do Estado; pois – como antes visto – a matéria objeto da decretação de urgência ora impugnada fora alterada 10 dias antes pela autoridade legalmente competente.

### **C – Da inobservância dos princípios da proporcionalidade e da capacidade contributiva: violação aos arts. 5º, inciso LIV; e 145, § 1º, da Constituição Federal.**

Não bastassem os vícios antes apontados, verifica-se também na medida provisória vergastada uma clara violação a um dos mais importantes princípios insculpidos no quadro do sistema tributário nacional, o da capacidade contributiva, em sua específica caracterização de proporcionalidade na tributação e de vedação do excesso.

De início, com bem registrado em nota técnica da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Tocantins – FAET, de lavra do Dr. Luiz

Renato Provenzano, é importante assentar que “*as custas, a taxa judiciária e os emolumentos constituem espécie tributária, são taxas, segundo a jurisprudência iterativa do Supremo Tribunal Federal*”, conforme decidido, entre muitos outros julgados, na **ADI 1.145, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 8.11.2002**.

Logo, por possuir natureza tributária, as taxas e emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais sujeitam-se, em consequência, quer quando de sua instituição, quer quando de sua majoração, ao regime jurídico-constitucional, notadamente aos direitos fundamentais do contribuinte e aos princípios específicos da ordem tributária.

No que toca a majoração excessiva dos valores cobrados para registro da garantia da cédula de crédito rural e para a averbação do georreferenciamento, respaldada pela medida provisória estadual ora impugnada, verifica-se com facilidade **a violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (art. 5º, LIV, da CF/88) e da capacidade contributiva (art. 145, § 1º, da CF/88)**.

**O princípio da razoabilidade** foi violado quando arbitrariamente o Executivo majorou em excesso os valores das taxas e emolumentos, destoando da razão e do senso comum (aumentou o limite das cobranças). Na mesma esteira, o **princípio da proporcionalidade** foi violado, posto que os meios utilizados para atingir os fins perseguidos deveriam ser os menos onerosos possível aos cidadãos, o que a doutrina alemã convencionou chamar de proibição de excesso.

É importante frisar que o princípio da proporcionalidade também está consagrado no sistema tributário nacional, quando a Constituição

Federal assevera que as alíquotas dos tributos devem, sempre que possível, ser proporcionais à capacidade econômico-financeira do contribuinte (**da capacidade contributiva**), o que não ocorreu no caso em tela.

Tal princípio da capacidade contributiva, aliás, que é amplamente aplicável ao regime jurídico das taxas como asseverado no julgamento, pelo STF, da **ADI – MC 2.178, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 12.05.2000**; e do **RE 177.835, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 25.05.2001**.

Como ensina Ricardo Lobo Torres, o princípio da capacidade contributiva compreende quatro subprincípios, a saber: **a)** proporcionalidade; **b)** progressividade; **c)** seletividade; e **d)** personificação (cf. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*, p. 94). Desses, o que interessa para o exame da MP 26/2013 é exatamente a já mencionada proporcionalidade.

Na perspectiva da proporcionalidade, não poderia a medida provisória estadual adotar como base de cálculo para fins de cobrança de emolumentos o valor da respectiva garantia. Sim, pois a prestação de serviço para registro de uma garantia de R\$1.000,00 (mil reais) é a mesma para registro de uma garantia de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais), o que não justifica sua majoração progressiva conforme o valor da garantia.

E não há que se falar que a responsabilidade de se registrar uma garantia de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais) é maior do que quando se registra uma garantia de R\$1.000,00 (mil reais), pois a Lei Federal n.º 10.169/2000, em seu art. 1º, parágrafo único, afirma que “*o valor fixado para os emolumentos deverá corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados*”, sem fazer qualquer menção à

“*responsabilidade*”. Aliás, os cartórios devem dispensar a mesma atenção para todos os atos, seja qual for o valor. Seria até uma hipocrisia a defesa de que se tem maior zelo e cuidado com a segurança jurídica de atos envolvendo vultosas somas, deixando-se à desatenção e mesmo ao desleixo a segurança dos atos de interesse das camadas economicamente menos privilegiadas da população.

Importante salientar, também, que os serviços prestados pelos cartórios do Tocantins, concernentes ao registro de cédulas de crédito rural com garantia hipotecária, são os mesmos serviços prestados pelos cartórios de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, onde são cobrados taxas e emolumentos infinitamente menores, como demonstrado na tabela abaixo, que toma por referencial o registro de cédula com garantia no valor de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais):

**Registro de cédula com garantia hipotecária no valor de R\$120.000,00**

Valor cobrado no <b>Tocantins:</b>	<b>R\$ 1.860,00</b>
Valor cobrado em <b>São Paulo</b>	<b>R\$ 268,31</b>
Valor Cobrado em <b>Minas Gerais</b>	<b>R\$ 97,85</b>
Valor Cobrado no <b>Rio Grande do Sul</b>	<b>R\$ 56,60</b>

A proporcionalidade, ou não, de um ato estatal pode ser aferida em padrões comparativos, para o que serve satisfatoriamente a simples tabela acima apresentada. Os mesmos serviços, em relação a títulos com garantia de mesmo valor, custam no Tocantins R\$ 1.860,00 e no Rio Grande do Sul R\$ 56,60, o que faz com que os emolumentos tocantinenses seja, mais de 32 vezes maiores que os do Rio Grande do Sul, em diferença que não encontra nenhuma justificativa minimamente plausível.

Por outro lado, não é demais lembrar que a tributação – como



a cobrança de taxas – são intromissões do Estado na esfera patrimonial do cidadão, do contribuinte, caracterizando uma restrição a seu direito de propriedade. Essas restrições a direitos devem observar o princípio da proporcionalidade – ou razoabilidade – como bem indica o Ministro Gilmar Mendes em obra doutrinária:

“Reconhecida a legitimidade da conformação/restrição do direito de propriedade, com suas inevitáveis repercussões sobre as posições jurídicas individuais, cumpriria então indagar se as condições impostas pelo legislador não se revelariam incompatíveis com o *princípio da proporcionalidade (adequação, necessidade, razoabilidade)*” (cf. *Curso de Direito Constitucional*, p. 537).

E o próprio Ministro Gilmar Mendes, no julgamento da medida cautelar na ADI 4.467, lança mão dos postulados da proporcionalidade, como se pode verificar no seguinte trecho de seu voto:

“Para a aferição da proporcionalidade da medida legislativa, deve-se averiguar se tal medida é *adequada e necessária* para atingir os objetivos perseguidos pelo legislador, e se ela é *proporcional (em sentido estrito)* ao grau de afetação do direito fundamental restringido”.

Esses elementos são explicitados pelo Ministro de modo a estabelecer os critérios pelos quais é possível aferir a proporcionalidade, ou não, de uma restrição ou conformação aos direitos fundamentais:

“O subprincípio da *adequação (Geeignetheit)* exige que as medidas interventivas adotadas se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos.

(…)

O subprincípio da *necessidade (Notwendigkeit oder Erforderlichkeit)* significa que nenhum meio menos gravoso para o indivíduo revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos.

Em outros termos, o meio não será necessário se o

objetivo almejado puder ser alcançado com a adoção de medida que se revele a um só tempo adequada e menos onerosa. Ressalte-se que, na prática, adequação e necessidade não têm o mesmo *peso* ou relevância no juízo de ponderação. Assim, apenas o que é *adequado* poder ser *necessário*, mas o que é *necessário* não pode ser *inadequado*.

(...)

De qualquer forma, um juízo definitivo sobre a proporcionalidade da medida há de resultar da rigorosa ponderação e do possível equilíbrio entre o significado da intervenção para o atingimento e os objetivos perseguidos pelo legislador (*proporcionalidade em sentido estrito*)” (cf. *Curso de Direito Constitucional*, p. 409).

Assim, é com base nesses referenciais sucessivos que devem ser analisados os dispositivos ora impugnados, para que seja possível assentar se caracterizam limitações ilegítimas ao direito dos contribuintes as cobranças decorrentes dos itens 3.3; 4.3 e 9.1 da Tabela II do Anexo Único da MP 26/2013.

Em primeiro lugar, no que diz com a adequação, deve-se lembrar de que a majoração de emolumentos em questão, efetuada por medida provisória sem respaldo constitucional, foi feita por meio irregular. Ou seja, o meio utilizado pelo Estado para restringir, por meio da cobrança de tributo, o direito de propriedade dos contribuintes foi inadequado.

Cogite-se, porém, para mera argumentação, que as restrições impostas pela medida provisória impugnada fossem adequadas, o que – como apontado – não são. Mesmo assim não passariam pelo teste da proporcionalidade, pois seriam desnecessárias. Isso por que a majoração se deu por medida provisória editada, como visto, somente 10 dias após um reajuste efetuado pelo Poder Judiciário, que controla as atividades notariais e de registro e conhece, de perto, as complexidades e as necessidades desses serviços auxiliares.

Por fim, no que toca à proporcionalidade em sentido estrito – caso sejam ultrapassadas as cogitações anteriores –, torna-se inquestionável que, ante o quadro fático relacionado com a discrepância entre os valores praticados em diferentes unidades da federação, não é razoável que se imponha aos contribuintes tocantinenses uma taxa de emolumentos em muito superior à média nacional e que acarreta ônus excessivos aos produtores rurais daquele Estado.

Desse modo, as normas impugnadas, aliadas às circunstâncias fáticas de outros Estados, em perspectiva comparada, exatamente por imporem emolumentos excessivos, são desproporcionais em sentido estrito; o que impõe a declaração de sua inconstitucionalidade.

#### **IV – DA MEDIDA CAUTELAR.**

A Constituição Federal, na alínea *p* do inciso I de seu art. 102, e a Lei nº 9.868/99, em seus arts. 10 a 12, autorizam o Supremo Tribunal Federal a deferir medidas cautelares nos casos em que se façam presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, tal como amplamente assentado na jurisprudência do STF, como se pode verificar – por mera ilustração – no julgamento da **ADI 4.062 – MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 19.06.2008**; e da **ADI 3.923 – MC, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 15.02.2008**.

O *fumus boni iuris* pode ser facilmente depreendido dos argumentos esgrimidos no item anterior da presente exordial. Sim, porque são evidentes as violações aos limites do poder que tem o Poder Público de impor restrições a direitos fundamentais, em especial o dos contribuintes tocantinenses.

Ademais, a irregularidade na edição de medidas provisórias pelo Governador do Estado de Tocantins é evidente, já que as normas sobre esse tema constantes da Constituição estadual foram revogadas pela EC 32/2001.

Por outro lado, o *periculum in mora* decorre do manifesto dano que as normas impugnadas já têm causado na esfera de direitos de inúmeros produtores rurais representados pela autora, que se veem inconstitucionalmente submetidos ao pagamento de emolumentos exorbitantes e inconstitucionalmente fixados, o que tem trazido um grande ônus financeiro não só para os indivíduos, mas com repercussão em toda a economia do Estado de Tocantins.

Somente a imediata suspensão com efeitos vinculantes e *erga omnes* dos dispositivos ora atacados permitirá a célere proteção dos direitos de uma imensa parcela de tocantinenses, que têm seu patrimônio assaltado pela imposição de emolumentos excessivos em favor de notários e registradores.

Por essa razão, sendo imprescindível a rápida análise da pretensão posta nesta petição, requer desde logo a Confederação autora que o eminent Relator não aplique, na espécie, o rito previsto no art. 12 da Lei 9.868/99, permitindo o julgamento da cautelar com a maior brevidade possível.

## V – DO PEDIDO.

Ante o exposto, requer a **Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA**, inicialmente, a concessão de **medida cautelar** para suspensão do efeito do diploma impugnado e, concedida esta e seguidos os procedimentos previstos nos arts. 8º e 9º da Lei nº 9.868/99, que seja **julgada**



**integralmente procedente** a presente ação direta de constitucionalidade, declarando-se a constitucionalidade total da **Medida Provisória nº 26**, de 28 de dezembro de 2013, do Governador do Estado de Tocantins; ou, caso assim não entendem Vossas Excelências, a declaração de constitucionalidade dos itens 3.3; 4.3; e 9.1 da Tabela II do Anexo Único da mencionada medida provisória estadual.

Requer, outrossim, que as publicações sejam feitas exclusivamente no nome do advogado **CARLOS BASTIDE HORBACH** (19.058 OAB/DF – 41.823 OAB/RS).

Termos em que, pede deferimento.

Brasília, 10 de março de 2014.

**CARLOS BASTIDE HORBACH**  
19.058 OAB/DF – 41.823 OAB/RS

**NORMA LUSTOSA DE POSSIDIO**  
12.166 OAB/DF