

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): A questão controvertida submetida ao crivo do Supremo reside em saber se é compatível com a Lei Maior a nova regulamentação da profissão de tradutor e intérprete público, implementada por meio dos arts. 22 a 34 da Lei n. 14.195, de 26 de agosto de 2021, que revogou o Decreto n. 13.609, de 21 de outubro de 1943.

1. Da admissibilidade

Reconheço a legitimidade ativa *ad causam* da requerente. A Fenatip se apresenta como entidade de classe de âmbito nacional, de composição homogênea e não fracionária, com associados em ao menos nove Estados, segundo consta de seus atos constitutivos.

Ademais, o requisito da pertinência temática se mostra presente. A Federação impugna o novo marco regulatório da profissão dos tradutores e intérpretes públicos, de modo que o provimento judicial aqui vindicado terá efeitos sobre a categoria profissional cujos interesses defende.

2. Do mérito

A requerente insurge-se contra os seguintes pontos da Lei n. 14.195/2021, fruto da conversão da Medida Provisória n. 1.040/2021:

(i) inobservância dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência para a edição da medida provisória;

(ii) abuso do poder de emenda parlamentar, com inclusão de dispositivo estranho ao objeto da medida provisória;

(iii) dispensa inconstitucional de concurso para aferição de aptidão em determinadas hipóteses;

(iv) estabelecimento de prazo indeterminado de validade para o concurso;

(v) supressão do sistema tradicional de remuneração por

emolumentos;

(vi) ampliação imprópria da atribuição de fé pública às traduções realizadas por servidores públicos não pertencentes à carreira de tradutor e intérprete público; e

(vii) delegação irregular do poder regulamentar a autoridade de quarto escalão do Poder Executivo para expandir o rol de agentes públicos autorizados a realizar traduções, nos termos da Lei n. 14.195/2021.

2.1 Dos pressupostos de relevância e urgência para a edição da medida provisória (CF, art. 62)

Conforme precedentes desta Corte, os pressupostos de relevância e urgência previstos no art. 62, *caput*, da Constituição Federal têm natureza política e discricionária.

A princípio, a deliberação cabe ao chefe do Poder Executivo, que dispõe de discricionariedade para a edição do ato legislativo excepcional. Em seguida, o diploma é encaminhado ao Congresso Nacional, que, no curso do processo legislativo, também averiguará a presença dos pressupostos constitucionais para finalmente decidir sobre o mérito da medida provisória.

Portanto, a deliberação, não só acerca do mérito como também quanto aos requisitos constitucionais de relevância e urgência, é reservada ao chefe do Executivo e ao Congresso Nacional. Ao Poder Judiciário cabe sindicar esses últimos apenas nas hipóteses caracterizadas por desvio de finalidade ou abuso de poder político.

A ilustrar esse entendimento, vejam o decidido na ADI 7.232 MC-REF, da relatoria da ministra Cármen Lúcia. O acórdão, publicado em 10 de janeiro de 2023, recebeu a seguinte ementa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 1.135/2022. ALTERAÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR N. 195/2022 (DIREITO FINANCEIRO) E DAS LEIS N. 14.399/2022 E 14.148/2021. APOIO FINANCEIRO

E AÇÕES EMERGENCIAIS PARA O SETOR CULTURAL E DE EVENTOS POR MEDIDA PROVISÓRIA: INVIABILIDADE SEM COMPROVAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS. VETOS APOSTOS ÀS LEIS DERRUBADOS PELO CONGRESSO NACIONAL. REPETIÇÃO DAS RAZÕES DE VETO COMO MOTIVAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA REGULAMENTANDO MATÉRIA RESERVADA A LEI COMPLEMENTAR: IMPOSSIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. **MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA PARA SUSTAR OS EFEITOS DA MEDIDA PROVISÓRIA ATÉ DELIBERAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. EFEITOS *EX TUNC* DO DEFERIMENTO.**

1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite o controle de constitucionalidade de medida provisória quando se comprove desvio de finalidade ou abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência.

Na espécie, o Presidente da República valeu-se de medida provisória para desconstituir o que deliberado pelo Congresso Nacional e reafirmado na derrubada dos vetos presidenciais às normas alteradas pela Medida Provisória n. 1.135/2022.

2. Nos termos do inc. III do § 1º do art. 62 da Constituição da República, é vedado ao Poder Executivo editar medida provisória que disponha sobre matéria reservada a lei complementar.

3. Presentes os pressupostos de plausibilidade do direito alegado e do risco de vir a se tornar ineficaz o julgado, **impõe-se o deferimento da medida cautelar para suspender os efeitos da medida provisória n. 1,135/2022, com efeitos *ex tunc*, repristinando-se as Leis n. 14.399/2022, n. 14.148/2021 e a Lei Complementar n. 195/2022.**

4. Deferimento de cautelar submetida ao *referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal.

(Grifei)

Eventual análise ampliativa no que tange à relevância ou à urgência de dada medida provisória poderia configurar indevida substituição das escolhas políticas do Poder Executivo e do Parlamento pelo Supremo, em

nítida invasão de competências.

Na espécie, não se vislumbra qualquer desvio de finalidade ou abuso de poder político da parte do Presidente da República.

Conforme informa o Senado Federal, ambas as casas legislativas emitiram parecer a atestar o cumprimento dos requisitos constitucionais de relevância e urgência.

Também não prospera o argumento da requerente no sentido de que a descontinuidade do relatório *Doing Business* evidenciaria a ausência de urgência justificadora da medida provisória. A MP n. 1.040 foi editada em 29 de março de 2021, data anterior ao comunicado do Banco Mundial, de 16 de setembro de 2021. Esse contexto temporal corrobora a existência de urgência no momento da edição do ato normativo.

A modernização das normas que regem o ambiente de negócios também demonstra a relevância da medida provisória, especialmente diante da necessidade de atualizar o regulamento específico dos tradutores, datado de 1943.

No ponto, transcrevo trecho da Exposição de Motivos da medida provisória, que bem explicita a urgência justificadora da medida, no entender do Chefe do Executivo:

1. Submetemos à sua elevada apreciação proposta de Medida Provisória que objetiva melhorar o ambiente de negócios no Brasil, bem como impactar positivamente a posição do país na classificação geral do relatório *Doing Business* do Banco Mundial.

2. O ambiente de negócios é definido pela qualidade dos processos que permeiam o ciclo de vida das empresas. O Banco Mundial prepara todo ano o relatório *Doing Business*, que avalia o nível de facilidade de se fazer negócios em 190 (cento e noventa) economias, contemplando 10 (dez) indicadores nas principais cidades de cada país, sendo que o Brasil nunca figurou entre os 100 primeiros países classificados, estando na 124ª posição na última edição (2019). Considerando esse histórico o Senhor Presidente da República assumiu, em 22 de janeiro de 2019, no Fórum Econômico Mundial, em Davos, na

Suíça, o compromisso de colocar o Brasil no *ranking* dos 50 melhores países para se fazer negócios. A presente Medida Provisória e suas medidas complementares infralegais envolvem aperfeiçoamentos legislativos que terão o potencial de melhorar nossa posição no relatório para até ~65 pontos no *Doing Business*, perfazendo, neste ato, 30-35% do esforço necessário para atingir o compromisso presidencial de colocar o Brasil no ranking dos 50 melhores países para se fazer negócios.

[...]

7. A proposta disciplina, também, a profissão de Tradutor Público e Intérprete Comercial, revogando o defasado Decreto nº 13.609, de 21 de outubro de 1943, permitindo maior segurança no trato da matéria, indispensável ao aprimoramento do comércio exterior e diversos outros indicadores relacionados ao ambiente de negócios.

[...]

11. **Por fim, temos a certeza de que a revisão do arcabouço legal por meio das inovações e mudanças mencionadas mostra-se urgente e de relevante interesse público por se inserir no conjunto de medidas de curto prazo editadas pelos Ministérios da Economia, da Justiça e de Minas e Energia, da Advocacia-Geral da União e da Secretaria-Geral da Presidência da República que objetivam minimizar os efeitos negativos da pandemia de Covid-19 sobre o nível da atividade econômica.** Além disso, para que o Brasil alcance a posição desejada no Relatório *Doing Business* 2022, é necessário implementar as mudanças regulatórias a tempo para que sejam refletidas pelos respondentes no primeiro semestre de 2021 e constem do relatório 2022.

12. Registre-se, ademais, que Resultados de um estudo de 2013 do Banco Mundial sugerem que, em média, uma melhoria de 1 ponto percentual no ambiente de negócios medido pela pontuação do *Doing Business* (em comparação com as melhores economias para se fazer negócios) representa uma diferença nas entradas anuais de Investimento Estrangeiro Direto na ordem de US\$250–500 milhões por ano.

(Grifei)

Por esses motivos, não prospera a arguição de inconstitucionalidade fundada na suposta ausência dos pressupostos de relevância e urgência da Medida Provisória n. 1.040/2021.

2.2 Da pertinência temática do conteúdo de emendas parlamentares incluído em projeto de conversão de medida provisória

No que tange ao vício formal alegadamente surgido na tramitação do projeto de lei de conversão em virtude de suposto “contrabando legislativo”, o tema não é novo no Supremo.

Em 15 de outubro de 2015, ao apreciar a ADI 5.127, Redator do acórdão o ministro Edson Fachin, o Plenário declarou inconstitucional a prática de modificar o texto de medida provisória, mediante abuso do poder de emenda durante o processo de conversão em lei, quando não houver ligação temática com a proposição original. A decisão visou assegurar a legitimidade democrática das medidas provisórias, cujo rito foi rigorosamente normatizado após a edição da Emenda Constitucional n. 32/2001.

Da mesma forma, no julgamento da ADI 5.012, ministra Rosa Weber, *DJe* de 1º de fevereiro de 2018, o Tribunal consignou que a inclusão, via emenda a projeto de conversão de medida provisória, de conteúdo divorciado do objeto originário “afronta ao princípio democrático, ao postulado da separação entre os Poderes e à garantia do devido processo legislativo”.

A correlação temática com a proposição original traduz difícil equilíbrio entre, de um lado, a liberdade da prognose legislativa, com o objetivo de aprimorar as concepções originais da medida provisória, e, de outro, o risco de desvirtuamento das proposições urgentes e relevantes por meio de emendas parlamentares (ADI 5.855, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 25 de setembro de 2019).

Há que respeitar, portanto, o estrito domínio temático concebido pela norma encaminhada pelo Presidente da República, porque a tramitação diferenciada das medidas provisórias pode permitir a aprovação de matérias dissociadas do tema sem o debate e o amadurecimento democráticos pertinentes (ADI 6.928, ministra Cármen Lúcia, *DJe* de 1º de dezembro de 2021).

Por esse prisma, não se verifica qualquer vício de inconstitucionalidade na espécie.

A Medida Provisória n. 1.040/2021 buscou melhorar o ambiente de negócios no Brasil e desburocratizar o comércio exterior por meio de diversas medidas, incorporando expressamente a fixação de um novo regulamento para a profissão de tradutor e intérprete público. A requerente alega ter ocorrido a inclusão de matéria estranha ao objeto primitivo durante o curso do projeto de lei de conversão. Transcrevo o dispositivo especificamente impugnado pela requerente, na redação dada pela MP 1.040/2021, ao lado daquele resultante da conversão na Lei n. 14.195/2021:

Medida Provisória n. 1.040/2021	Lei n. 14.195/2021
Art. 18. São requisitos para o exercício da profissão de tradutor e intérprete público: I – ter capacidade civil; II – ter formação em curso superior completo em qualquer área do conhecimento; III – ser brasileiro nato ou naturalizado; IV – ser aprovado em concurso para aferição de aptidão; V – não estar enquadrado nas hipóteses de inelegibilidade previstas na alínea “e” do inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990; e VI – ter registro na junta comercial do local de seu domicílio ou de atuação mais frequente.	Art. 22. São requisitos para o exercício da profissão de tradutor e intérprete público: I – ter capacidade civil; II – ter formação em curso superior completo em qualquer área do conhecimento; III – ser brasileiro ou estrangeiro residente no País; IV – ser aprovado em concurso para aferição de aptidão; V – não estar enquadrado nas hipóteses de inelegibilidade previstas na alínea e do inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990; e VI – ter registro na junta comercial do local de seu domicílio ou de atuação mais frequente. Parágrafo único. A exigência do concurso previsto no inciso IV do caput deste artigo poderá ser dispensada àqueles que obtiverem grau de excelência em exames nacionais e internacionais de proficiência, nos termos do regulamento do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração da Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Embora o conteúdo original verse os requisitos e condições para o

exercício daquele ofício, a requerente afirma ter sido inserido dispositivo direcionado a regular o acesso de estrangeiros a cargos públicos (CF, art. 37, I), o que envolveria questões relativas à definição do tempo de residência no país, tipo de visto, comprovação do domínio da língua portuguesa e revalidação do diploma de nível superior obtido no exterior, temas não englobados no objeto original da medida provisória.

O critério para a identificação do chamado “jabuti legislativo” (ADI 5.127) deve ser estrito, pois a regra é a submissão ao regular processo legislativo, com tramitação alargada e análise das comissões temáticas. O que se pretende é o debate democrático nas casas do Congresso Nacional a tempo e modo adequados.

A intervenção do Supremo na aferição do preenchimento do requisito da pertinência temática deve ser orientada pela cautela. Cabe-lhe agir tão somente em zonas de certeza.

Na situação retratada, não está evidenciado abuso a autorizar a atuação do Tribunal.

A emenda parlamentar que resultou no acréscimo da expressão “ou estrangeiro residente no País” ao inciso III do art. 22 do diploma sob exame, bem como na inclusão do parágrafo único do mesmo dispositivo – que dispensa, em determinadas situações, o concurso para aferir a aptidão (inciso IV) – guarda pertinência com o texto original da medida provisória, uma vez que esta previa requisitos ao exercício profissional do tradutor e intérprete público.

Descabe o argumento segundo o qual a medida provisória submetida a aprovação não trataria dos critérios de provimento de cargos, empregos ou funções públicas. Os arts. 18 a 30 do diploma cuidavam especificamente do exercício da profissão de tradutor e intérprete público, tema no qual se inserem, por óbvio, a forma e os requisitos para o ingresso na carreira.

Assim, sem razão a requerente no que toca à alegação de inconstitucionalidade formal oriunda do apontado descompasso temático entre o texto inicial da medida provisória e a expressão “ou estrangeiro residente no País” contida no inciso III do art. 22.

Relativamente ao parágrafo único do art. 22, a versar a dispensa de concurso de aferição de aptidão àqueles que obtiverem grau de excelência em exames nacionais e internacionais de proficiência, tampouco há contrabando legislativo.

Novamente, a inclusão do dispositivo guarda estreita relação com a matéria do *caput*, a saber, a forma e os requisitos para o ingresso na carreira de tradutor e intérprete público. Trata-se, portanto, de inserção constitucional.

2.3 Natureza da profissão de tradutor e intérprete público. Dispensa de concurso em determinadas hipóteses. Fixação de prazo indeterminado de validade para o concurso.

Convém, inicialmente, consignar que a tradução juramentada não tem assento constitucional, diferentemente da atividade notarial e de registro (CF, art. 236). Não é apropriado, portanto, emprestar-lhe os mesmos contornos da atividade notarial como pretende a requerente. O constituinte originário não estabeleceu exigências especiais, seja quanto à forma de acesso à carreira, seja em relação à remuneração dos serviços, delegando ao legislador ordinário a disciplina da matéria.

Poderia o parlamento ter confiado a atividade a servidores públicos efetivos, mediante a criação de cargos de tradutor e intérprete. Não foi essa, no entanto, sua escolha. O Congresso Nacional optou por adotar sistema similar ao de 1943 e delegou a particulares o exercício da profissão, dotando seus atos de fé pública, instituindo processo seletivo para ingresso na carreira e atribuindo às juntas comerciais a fiscalização da atividade.

Pois bem. Para examinar as alegações de inconstitucionalidade suscitadas, em face dos parâmetros de controle apresentados, considero pertinente, primeiro, examinar a natureza da atividade.

A tradução é requisito de eficácia dos documentos redigidos em língua estrangeira no país, conforme disposição do Código Civil (art. 224). O ordenamento jurídico ora exige a tradução juramentada – também chamada pública ou oficial –, ora admite a tradução simples.

A juramentada se diferencia da simples pela legitimidade que lhe é atribuída: é aquela reconhecida oficialmente por instituições e órgãos públicos; a que confere eficácia a documentos estrangeiros apresentados no Brasil ou documentos brasileiros apresentados no exterior. Daí dizer-se dotada de fé pública, “no sentido de fé comum ou geral nos objetos ou sinais a que a ordem jurídica empresta o cunho de atestação da genuidade ou veracidade, para segurança das relações jurídicas” (HUNGRIA, Nelson. O conceito de fé pública. *Revista jurídica*. Porto Alegre, v. 6, n. 31, p. 5-8, jan./fev. 1958).

Cito, para ilustrar, as seguintes previsões legislativas a respeito:

Segundo o art. 215, §§ 3º e 4º, do Código Civil, a redação de escrituras públicas se dará em língua nacional, com a presença de **tradutor público** para servir de intérprete quando qualquer dos comparecentes não souber a língua nacional e o tabelião não entender o idioma em que se expressa.

O Código de Processo Civil determina o uso da língua portuguesa em todos os atos e termos do processo, bem como a tradução dos documentos redigidos em língua estrangeira tramitada por via diplomática ou pela autoridade central, **ou firmada por tradutor juramentado** (art. 192). Além disso, também para a homologação de sentença estrangeira, exige **tradução oficial**, exceto quando tratado internacional dispuser sobre sua dispensa (art. 963).

No art. 105 da Lei n. 6.015/1973 (Lei de Registros) e no art. 52 da Lei n. 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a determinação é que seja apresentada a **tradução juramentada** dos documentos que instruem o procedimento de adoção internacional.

O Código de Processo Penal estabelece a necessidade de **tradução juramentada** dos documentos em língua estrangeira juntados ao processo (art. 236), das cartas rogatórias emanadas de autoridades estrangeiras (art. 784) e das sentenças estrangeiras (art. 788, V).

Considerada a exigência legal da tradução pública para diversos atos jurídicos relevantes, a atividade pode ser classificada como serviço

público em sentido amplo. De acordo com Hely Lopes Meirelles, “serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado” (*Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 425).

Os tradutores e intérpretes públicos ocupam posição singular dentro do ordenamento jurídico brasileiro, caracterizados que são como agentes delegatários de função pública. Essa classificação decorre de sua peculiar situação jurídica: embora eles exerçam função pública, não são servidores ou empregados públicos, isto é, não ocupam cargo efetivo nem emprego público. A ausência de vínculo com a Administração constitui elemento crucial de tal configuração, pois esses profissionais agem em nome próprio, exercem atividade econômica por sua conta e risco e são pessoalmente responsáveis por danos eventualmente causados a terceiros no exercício das funções.

O regime jurídico aplicável a referidos profissionais encontra fundamento no art. 175 da Constituição Federal, que disciplina a delegação da prestação de serviços públicos a particulares. Como agentes auxiliares independentes do comércio, são considerados particulares em colaboração com a Administração Pública. É dizer, desenvolvem função de caráter público, submetendo-se apenas à matrícula nas juntas comerciais e à fiscalização destas.

Com efeito, o controle da atividade é exercido primariamente pelas juntas comerciais, que desempenham papel fiscalizador a despeito da ausência de relação hierárquica. Cuida-se de arranjo institucional a preservar a independência profissional ao mesmo tempo que garante a fé pública dos atos praticados e mantém padrões técnicos adequados, tudo para a proteção dos usuários do serviço. Essa configuração jurídica, de natureza singular, permite harmonizar a necessária fiscalização estatal com a flexibilidade e eficiência próprias da iniciativa privada, no intuito de atender simultaneamente ao interesse público e às demandas do mercado.

Notem que a lei em comento não trata de concurso público, mas de concurso para aferição de aptidão:

Art. 22. São requisitos para o exercício da profissão de tradutor e intérprete público:

[...]

IV – ser aprovado em **concurso para aferição de aptidão**;

[...]

Parágrafo único. A exigência do concurso previsto no inciso IV do *caput* deste artigo poderá ser dispensada àqueles que obtiverem grau de excelência em exames nacionais e internacionais de proficiência, nos termos do regulamento do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração da Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Art. 25. O **concurso para aferição de aptidão** de que trata o inciso IV do *caput* do art. 22 desta Lei:

I – será válido por prazo indefinido;

II – incluirá prova escrita e prova oral, com simulação de interpretação consecutiva, para avaliar a compreensão das sutilezas e das dificuldades de cada um dos idiomas;

III – será organizado nacionalmente pelo Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração da Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, com apoio das juntas comerciais dos Estados e do Distrito Federal; e

IV – será regido pelas normas editadas pelo Diretor do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração da Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

A escolha do vocábulo é proposita: não se trata de provimento de cargo ou emprego público, o que revela descabido aventar a aplicação do art. 37, II, da Carta Política.

Esta Corte, aliás, ao julgar o caso dos leiloeiros, concluiu não se destinar o concurso realizado pela junta comercial ao provimento de cargo público:

Leiloeiro: concurso público realizado por Junta Comercial:

inexigibilidade de observância de ordem de classificação. Se a realização de concurso público não era necessária, já que não se cuidava de prover cargo público, o fato de a nomeação não haver recaído sobre os primeiros colocados não configura violação aos princípios da moralidade e impessoalidade.

(AI 139.907 AgR, ministro Sepúlveda Pertence, *DJ* de 1º de dezembro de 2000)

A reforçar a natureza jurídica de particular, tem-se o art. 32 da lei de regência, que prevê a possibilidade de organização na forma de sociedade unipessoal.

O exercício da atividade se dá em caráter privado, e os profissionais são remunerados mediante pagamento de contraprestação pelos usuários do serviço, e não pelos cofres públicos.

Não há, portanto, a exigência de concurso público. A lei questionada impõe apenas a aprovação em exame destinado a aferir a aptidão do candidato ao exercício da profissão. Tal exame não se confunde com o concurso público nos moldes do art. 37, II, da Lei Maior.

Cuida-se, assim, de mera habilitação, processo seletivo simplificado ou credenciamento qualificado, de sorte que não há motivo razoável para estipular limitação de vagas ou prazo definido de validade do concurso. Tampouco se justifica o estabelecimento de limite à quantidade de profissionais habilitados, sob pena de impor-se restrição desproporcional ao mercado de trabalho, notadamente à livre iniciativa e à livre concorrência.

A ausência de limite quanto a tradutores e intérpretes públicos habilitados, ao contrário do que quer fazer crer a requerente, não implica o congelamento do quadro e a inacessibilidade de novos interessados, uma vez que, demonstrada a aptidão por meio dos exames realizados, o candidato aprovado poderá ser registrado na junta comercial.

A proponente sustenta, ainda, a insuficiência, para fins de dispensa do concurso, da apresentação de certificado de grau de excelência em exames nacionais e internacionais de proficiência em idioma. Diz não ser possível aferir a adequação dos testes realizados por diferentes

certificadores com métodos diversos. Acrescenta que a avaliação se presta a aferir o domínio da língua em situações cotidianas ou em contextos acadêmicos, e não para a tradução.

Sobre a temática, a Lei n. 14.195/2021 preconiza que a dispensa do concurso se dará nos termos do regulamento do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (art. 22, parágrafo único). O órgão, por sua vez, com base nesse fundamento, editou a Instrução Normativa n. 52, de 29 de julho de 2022, cujo art. 19 prevê:

Da aprovação em exames nacionais ou internacionais de proficiência

Art. 19. Para fins de habilitação e matrícula como tradutor e intérprete público, a exigência da aprovação em concurso para aferição de aptidão fica dispensada àqueles que obtiverem grau de excelência em exames nacionais ou internacionais de proficiência. (Alterado pela Instrução Normativa DREI /ME nº 74, de 4 de outubro de 2022)

§ 1º A proficiência em Libras deve se pautar em exame de proficiência nacional em tradução e interpretação de libras – língua portuguesa, promovido pelo Ministério da Educação ou instituição de educação superior por ele credenciada para essa finalidade.

§ 2º Para os estrangeiros, provenientes de países que não sejam membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que optarem por exame nacional ou internacional de proficiência, será exigida a apresentação de Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros (CELPEBras) em nível Avançado Superior.

§ 3º Para os fins do *caput* e sem prejuízo das disposições do § 2º desse artigo, quando se tratar de pedido de habilitação como tradutor e intérprete público de idioma estrangeiro, os interessados deverão comprovar, obrigatoriamente, que obtiveram grau de excelência em exames nacionais ou internacionais de proficiência. (Alterado pela Instrução Normativa DREI /ME nº 74, de 4 de outubro de 2022)

§ 4º O grau de excelência em exames nacionais ou internacionais de proficiência, previsto no § 3º deverá ser verificado pelas Juntas Comerciais, mediante a apresentação pelo interessado de: (Alterado pela Instrução Normativa DREI /ME nº 74, de 4 de outubro de 2022)

I – Certificação emitida no Nível C2 conforme escala definida no Quadro Europeu Comum de Referência para Línguas-QECR (*Common European Framework of Reference for Languages*); ou (Incluído pela Instrução Normativa DREI /ME nº 74, de 4 de outubro de 2022)

II – Certificação que ateste nível de proficiência equivalente à escala adotada pelo QECR, quando a avaliação se der por outro referencial, conforme indicado no Anexo I desta Instrução Normativa. (Incluído pela Instrução Normativa DREI /ME nº 74, de 4 de outubro de 2022)

§ 4º-A A Lista de Exames Nacionais ou Internacionais de Proficiência constante no Anexo I desta Instrução Normativa possui caráter exemplificativo, podendo ser atualizada sempre que necessário. (Incluído pela Instrução Normativa DREI /ME nº 74, de 4 de outubro de 2022)

§ 4º-B O DREI deverá publicar em seu sítio eletrônico tabela contendo a lista dos exames de proficiência que cumprem os requisitos previstos no § 4º. A atualização da tabela deverá ser realizada de ofício, sempre que necessário, ou através de solicitação pelo interessado, por meio do preenchimento de formulário disponível no mesmo portal. (Incluído pela Instrução Normativa DREI/ME nº 74, de 4 de outubro de 2022)

§ 6º Será observada a validade do certificado de proficiência apresentado pelo interessado para o requerimento de habilitação no cargo de tradutor e intérprete público, sendo que, em caso de ausência de prazo no certificado, a validade será considerada indeterminada.

§ 7º O prazo de validade considerado no § 6º deste artigo terá como única finalidade permitir a habilitação no momento do requerimento do interessado, não sendo determinante para o exercício da função de tradutor e intérprete público após a concessão da habilitação, que terá prazo indefinido.

§ 8º Os certificados de proficiência poderão ser apresentados em formato físico ou, ainda, em formato digital que contenha o devido mecanismo de verificação de sua autenticidade, sem quaisquer outras formalidades, desde que tenham sido emitidos pela instituição certificadora ou pela instituição intermediária do exame

Conforme já ressaltado, a legislação impugnada está longe de cuidar de concurso público destinado ao preenchimento de cargos e empregos

públicos. Por isso, é inaplicável à espécie, como parâmetro de controle, o art. 37, II, da Carta da República.

Não se observa ofensa ao princípio da isonomia na adoção de um critério alternativo voltado a verificar a capacidade para o exercício profissional nessa situação. Consta da regulamentação que todos, indistintamente, podem prestar o concurso ou realizar a prova de proficiência em idioma em instituições nacionais e internacionais.

Julgo improcedente o pedido, no ponto, e declaro a constitucionalidade dos arts. 22, parágrafo único, e 25 da Lei n. 14.195/2021.

2.4 Da inobservância do modelo constitucional de remuneração dos serviços públicos delegados

A antiga regulamentação da atividade previa a recepção de emolumentos na forma tabelada pela junta comercial e vedava expressamente a pactuação livre de preços. Tal sistema garantia previsibilidade e modicidade aos usuários do serviço:

Decreto n. 13.609/1943

Art. 35. As Juntas Comerciais ou órgãos correspondentes organizarão as tabelas de emolumentos devidos aos tradutores, independentemente das custas que lhes possam caber como auxiliares dos trabalhos da Justiça, bem como estipularão os que devem ser pagos pelos respectivos candidatos aos examinadores dos concursos, submetendo êsse ato à aprovação do Governo do Estado ou a do Ministro de Estado do Trabalho, Indústria e Comércio, conforme o caso. O Presidente e o Secretário da Comissão examinadora não terão direito a remuneração alguma.

Parágrafo único. Não é lícito aos tradutores abater, em benefício de quem quer que seja, os emolumentos que lhes forem fixados na mesma tabela, sob pena de multa elevada ao dôbro na reincidência, cabendo-lhes anotar no final de cada tradução o total dos emolumentos e selos cobrados.

A Lei n. 14.195/2021, em seu art. 57, I, revogou integralmente o Decreto n. 13.609/1943 e, ao fazê-lo, criou um vácuo regulatório quanto à

remuneração da atividade. A atual legislação, ao silenciar sobre a tabela de emolumentos, instaura um regime de livre pactuação de preços que se mostra incompatível com a natureza pública do serviço.

A livre pactuação de preços é explicitada na IN n. 52/2022/DREI, que regulamentou aquela lei:

Art. 29. É livre a pactuação de preços entre o tradutor e intérprete público e o tomador do serviço.

Parágrafo único. As Juntas Comerciais revogam as resoluções plenárias que estabelecem preços pelos serviços prestados pelos tradutores e intérpretes públicos.

A requerente afirma que tal inovação promove indevida mercantilização da atividade e consequente retrocesso social, na medida em que permite a um serviço público delegado precificação segundo lógica puramente mercadológica.

Ausente, na Lei n. 14.195/2021, dispositivo expresso quanto à forma de remuneração da atividade – tendo em vista que o art. 57, I, impugnado contém a revogação integral do Decreto n. 13.609/1943, aí incluído o regime de emolumentos do seu art. 35 –, examina-se por ora o art. 29 da IN n. 52/2022/DREI, acima transcrito.

Conforme já explicitar, a tradução pública tem natureza inequívoca de serviço público. Assim sendo, rege-se pelos princípios que lhe são inerentes, em especial o da modicidade.

É dizer, a contraprestação pelo serviço deve dar-se a preços razoáveis, de modo a garantir o acesso de todos. Relembro que a tradução juramentada é requisito de eficácia para atos indispensáveis, como a homologação de sentença estrangeira.

A Constituição impõe que serviços públicos, ainda que delegados, observem o princípio da modicidade (art. 175, parágrafo único, III). A livre pactuação dos preços pode implicar inviabilização do exercício de determinados direitos, como o acesso à justiça, além de tornar excessivamente onerosa a prática de alguns atos da vida civil.

Da escolha pela precificação livre entre as partes resultam distorções inaceitáveis na prestação de serviços públicos. De um lado, pode levar à prática de preços excessivos e proibitivos, dada a escassez de profissionais qualificados para certos idiomas; do outro, a desvalorização da profissão, com a redução dos preços em função do aumento na oferta disponível, podendo inclusive desestimular o ingresso de novos profissionais experientes e qualificados na área.

Ademais, o princípio da eficiência administrativa (CF, art. 37, *caput*) demanda previsibilidade e uniformidade na precificação de serviços públicos delegados.

A intervenção estatal na hipótese, longe de configurar intromissão indevida do poder público nas relações entre particulares, é indispensável para garantir não apenas a acessibilidade do serviço por todos os usuários, com previsibilidade nos custos da contratação e segurança na negociação, evitando-se a prática de preços inacessíveis que inviabilizem o exercício de direitos e o acesso à justiça; como assegurar aos próprios tradutores e intérpretes a justa remuneração pelo seu trabalho, a valorização da profissão e a concorrência justa com os demais profissionais; além de salvaguardar a Administração, com previsibilidade orçamentária na contratação de tradutores e intérpretes públicos.

Questão que se apresenta diz respeito à natureza da remuneração devida aos tradutores e intérpretes públicos.

Poderia cogitar-se do seu enquadramento como taxa, nos moldes do inciso II do art. 145 da Lei Maior, tendo em vista o caráter da atividade como serviço público específico e divisível, revestidos de compulsoriedade, decorrente da imprescindibilidade da realização de traduções públicas nas hipóteses legais previstas. Seria possível traçar-se um paralelo com os serviços notariais, remunerados por emolumentos por força do art. 236, § 2º, da Lei Maior.

Ocorre que o ordenamento admite outras modalidades de remuneração dos serviços prestados por particulares em colaboração com a Administração, razão pela qual entendo não caber ao Poder Judiciário defini-la de antemão.

Cito, para ilustrar, a situação dos leiloeiros, regidos pelo Decreto n. 21.981 de 19 de outubro de 1932, e pelo Código de Processo Civil, remunerados pelos serviços prestados mediante comissão (Decreto n. 21.981/1932, arts. 22, “f”, e 24, e CPC, art. 884, parágrafo único).

Também é exemplificativo o caso dos peritos judiciais, remunerados mediante honorários (CPC, arts. 98, § 1º, VI, 465, § 2º). Os parâmetros costumam ser fixados pelos próprios tribunais nos quais os peritos estão credenciados, a exemplo do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. A Portaria Conjunta n. 116, de 8 de agosto de 2024, do TJDF, estabelece valores mínimos e máximos dos honorários periciais, bem como dos honorários devidos aos tradutores e intérpretes nomeados pelo juízo.

Inclusive, é curioso notar que o legislador infraconstitucional, ao dispor sobre os tradutores e intérpretes no CPC, na qualidade de auxiliares da justiça, adotou o termo “remuneração”, mais amplo, em oposição a “honorários”, para advogados e peritos. Transcrevo:

Art. 98. A pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios tem direito à gratuidade da justiça, na forma da lei.

§ 1º A gratuidade da justiça compreende:

[...]

VI – os honorários do advogado e do perito **e a remuneração do intérprete ou do tradutor nomeado** para apresentação de versão em português de documento redigido em língua estrangeira;

Tal opção redacional parece sinalizar a abertura do próprio legislador para outras modalidades de contraprestação.

De toda forma, nota-se que nenhum dos profissionais mencionados – leiloeiros, peritos, tradutores e intérpretes nomeados, notários – se rege pela lei do mercado, negociando livremente sua remuneração. Todos observam alguma política remuneratória, seja em sua relação com o Poder Judiciário, como no caso dos auxiliares da justiça, seja quando atuam diretamente perante os usuários do serviço, no caso dos leiloeiros e notários. Tratando-se de atividade de natureza similar àquelas, a

mesma lógica deve ser observada em relação aos tradutores e intérpretes públicos regidos pela Lei n. 14.195/2021.

Considerando o cenário, é mister que se reconheça a inconstitucionalidade do modelo de livre pactuação de preços adotado na lei impugnada e explicitado na instrução normativa ora em exame. Considero não caber a esta Corte definir, neste momento, a forma remuneratória a ser observada.

É perceptível a intenção do legislador de instituir um marco regulatório pautado na livre iniciativa e na menor intervenção estatal para a profissão de tradutor e intérprete públicos, razão pela qual permitiu o acesso de tantos tradutores e intérpretes públicos quantos legalmente habilitados ao mercado profissional, sem limitação de número de vagas, além de extinguir o sistema remuneratório de emolumentos.

Nesse contexto, observando a autocontenção pela qual deve se pautar o Poder Judiciário em sua relação com os demais poderes, entendo recomendável que o Supremo se limite a declarar a inconstitucionalidade da norma submetida ao seu crivo, deixando a cargo do Legislativo, a quem cabe as escolhas políticas, suprir a lacuna normativa e disciplinar o regime remuneratório dos tradutores e intérpretes públicos, sem prejuízo de o Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração, órgão ao qual atribuído o poder de regulamentar a lei, editar ato normativo próprio em substituição ao ora impugnado.

Ante o exposto, declaro a inconstitucionalidade do art. 29 da Instrução Normativa n. 52/2022/DREI, que fixou a livre pactuação de preços das atividades de tradução e interpretação pública.

De modo a resolver a situação de anomia gerada pela declaração de inconstitucionalidade, fixo o prazo de 12 (doze) meses para que o Poder Legislativo estabeleça parâmetros mínimos para a remuneração dos tradutores e intérpretes públicos, sem prejuízo da possibilidade de regulamentação pelo órgão competente do Poder Executivo.

2.5 Da fé pública das traduções realizadas por agentes públicos.
Desvio de finalidade

Passo ao exame da alegação de inconstitucionalidade do art. 26, parágrafo único, II, da Lei n. 14.195/2021, a autorizar a realização de traduções por agente público ocupante de cargo ou emprego com atribuições relacionadas à atividade de tradutor ou intérprete, ou em condições de fazer traduções e interpretações simples e correlatas com as atribuições de seu cargo ou emprego.

Esta é a redação do dispositivo impugnado:

Art. 26. São atividades privativas do tradutor e intérprete público:

[...]

Parágrafo único. O disposto no *caput* deste artigo não impede:

[...]

II – a realização da atividade por agente público:

a) ocupante de cargo ou emprego com atribuições relacionadas com a atividade de tradutor ou intérprete; ou

b) com condições de realizar traduções e interpretações simples e correlatas com as atribuições de seu cargo ou emprego.

O *caput* do artigo 37 da Constituição Federal estabelece os princípios fundamentais que regem a administração pública. Em relação à atuação dos servidores públicos, o princípio da legalidade impõe que suas funções sejam exercidas conforme a legislação vigente. Da mesma forma, os princípios da moralidade e da eficiência vedam práticas que possam comprometer a ética administrativa e a prestação adequada do serviço público. A designação de servidor público para realizar atribuições afetas a outro cargo ou emprego público pode acarretar até mesmo burla ao instituto do concurso público.

A Lei n. 8.112/1990, no inciso XVII do art. 117, estabelece a proibição de “cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias”. A prática é condenável porque enseja, a um só tempo, prejuízo financeiro ao agente público e enriquecimento ilícito da Administração Pública.

Está caracterizado o desvio quando há o desempenho de atribuições diversas daquelas inerentes ao cargo ou emprego originalmente ocupado.

O Estatuto dos Servidores Públicos Federais ressalva, porém, a hipótese de atendimento de situações temporárias e urgentes como forma de privilegiar o princípio da continuidade dos serviços públicos.

Nessa linha, para que o desvio de função ocorra, além do exercício de atribuições estranhas às do cargo ou emprego público, deve existir habitualidade da prática, em situação de normalidade, o que não me parece ser o caso do permissivo legal.

Nas hipóteses tratadas nas alíneas “a” e “b” do parágrafo único do art. 26 da Lei n. 14.195/2021, a exigência é de que a atividade de tradução ou interpretação esteja relacionada às atribuições do cargo ou emprego ocupado pelo agente público: no primeiro, faz referências às traduções realizadas por agente público ocupante de cargo com atribuições análogas às de tradutor e intérprete; e, no segundo, dispõe sobre as traduções eventuais ou de baixa complexidade realizadas por agentes públicos, quando aquelas guardam relação direta com o cargo ou emprego que ocupam.

Considero prudente atribuir interpretação conforme ao dispositivo impugnado, de modo a afastar eventuais interpretações inconstitucionais que autorizem a designação de servidores e empregados públicos para a realização de atividades de tradução ou interpretação estranhas às atribuições dos cargos que ocupam, sob pena de violação dos princípios constitucionais do art. 37, *caput*, da Lei Maior, em especial os princípios da legalidade, impessoalidade e eficiência.

Do exposto, confiro interpretação conforme à Constituição às alíneas “a” e “b” do inciso II do parágrafo único do art. 26 da Lei n. 14.195/2021, a fim de assentar que a realização de atividade de tradução e interpretação por agente público pressupõe a existência de correlação com as atribuições próprias do cargo público ocupado ou o desempenho esporádico e pontual daquelas atividades, sob pena de configurar desvio de função.

2.6 Do poder regulamentar do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração

A requerente impugna o art. 34 da Lei n. 14.195/2021, por alegada

ofensa ao art. 84, IV e VI, da Carta Política. O preceito impugnado viabilizou ao Diretor do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração a edição de normas complementares para a execução da norma primária:

Art. 34. O Diretor do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração da Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia poderá editar normas complementares para a execução do disposto neste Capítulo.

Não se está aqui a delegar a fixação de condições ao exercício profissional, prática incompatível com a Carta da República. Houve mera indicação do órgão técnico responsável pela edição das normas necessárias à fiel execução da lei. O poder regulamentar é essencial para dar concretude e minudenciar a atividade administrativa.

Não há ofensa ao art. 84, IV e VI, da Carta Política, no qual assentada a competência do Presidente da República para editar decretos e regulamentos. O referido dispositivo constitucional não exclui o poder regulamentar de outros órgãos da administração. O art. 87, parágrafo único, II, da Lei Maior, por exemplo, autoriza os Ministros de Estado a expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos.

A Constituição Federal fornece o arcabouço necessário para que o Estado se organize de forma eficiente, permitindo a distribuição de competências mediante técnicas de desconcentração e descentralização administrativa. Essa autorização constitucional visa assegurar maior especialização e tecnicidade na execução das atividades estatais, bem como garantir maior agilidade e efetividade na prestação dos serviços públicos.

Na espécie, a lei atribuiu ao Diretor do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração a competência para editar normas complementares para a execução do disposto naquele diploma. Tal competência normativa sujeita-se, por óbvio, ao princípio da legalidade: aquele órgão administrativo não poderá inovar no ordenamento jurídico, tampouco dispor sobre temas não definidos na legislação.

De se ressaltar, ainda, que desconcentração como técnica de organização administrativa, distribuindo-se as competências entre órgãos especializados, com expertise técnica necessária para detalhar e implementar as diretrizes gerais estabelecidas pela lei, como no caso em exame, satisfaz a eficiência administrativa.

A Lei n. 8.934, de 18 de novembro de 1994, dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e estabelece as suas finalidades:

Art. 1º O Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, observado o disposto nesta Lei, será exercido em todo o território nacional, de forma sistêmica, por órgãos federais, estaduais e distrital, com as seguintes finalidades: (Redação dada pela Lei nº 13.833, de 2019)

I – dar garantia, publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos das empresas mercantis, submetidos a registro na forma desta lei;

II – cadastrar as empresas nacionais e estrangeiras em funcionamento no País e manter atualizadas as informações pertinentes;

III – proceder à matrícula dos agentes auxiliares do comércio, bem como ao seu cancelamento.

A organização dos serviços, exercidos pelo Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis (Sinrem), segundo o art. 3º da mesma lei, compreende o Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração e as Juntas Comerciais:

Art. 3º Os serviços do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins serão exercidos, em todo o território nacional, de maneira uniforme, harmônica e interdependente, pelo Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis (Sinrem), composto pelos seguintes órgãos:

I – o Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração, órgão central do Sinrem, com as seguintes funções: (Redação dada pela Lei nº 13.833, de 2019)

a) supervisora, orientadora, coordenadora **e normativa, na área técnica;** e (Redação dada pela Lei nº 13.833, de 2019)

b) supletiva, na área administrativa; e (Redação dada pela Lei nº 13.833, de 2019)

II – as Juntas Comerciais, como órgãos locais, com funções

executora e administradora dos serviços de registro.

Enquanto a habilitação e a nomeação dos tradutores públicos e intérpretes comerciais é confiada às Juntas Comerciais por força do art. 8º, III, da Lei n. 8.934/1994, compete ao Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração, no exercício de suas funções regulamentares, estabelecer e consolidar, com exclusividade, as normas e diretrizes gerais do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins:

Art. 4º O Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (Drei) da Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia tem por finalidade: (Redação dada pela Lei nº 13.874, de 2019)

[...]

II – estabelecer e consolidar, com exclusividade, as normas e diretrizes gerais do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins;

Sendo assim, caracterizando-se a atividade de tradutor e intérprete público atividade afim do comércio, mostra-se adequado o exercício do poder regulamentar pelo órgão especializado.

Constitucional, portanto, o art. 34 da Lei n. 14.195/2021.

3. Dispositivo

Do exposto, conheço da ação e julgo procedente, em parte, o pedido, para (i) reconhecer a inconstitucionalidade do art. 29 da Instrução Normativa n. 52/2022/DREI, que instituiu a livre pactuação de preços das atividades de tradução e interpretação pública, e apelar ao Legislador para que, no prazo de 12 (doze) meses, discipline a forma de remuneração dos tradutores e intérpretes públicos, sem prejuízo da regulamentação do tema pelo órgão competente; e (ii) dar interpretação conforme à Constituição às alíneas “a” e “b” do inciso II do parágrafo único do art. 26 da Lei n. 14.195/2021, a fim de assentar que a realização de atividade de tradução e interpretação por agente público pressupõe a existência de correlação com as atribuições próprias do cargo público ocupado ou o desempenho esporádico e pontual daquelas atividades, sob pena de configurar desvio de função.

É como voto.