



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 85.986/2017-AsJConst/SAJ/PGR

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

[Ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Art. 98, II, da Constituição da República. Instituição de justiça de paz nos estados e no Distrito Federal, com juízes eleitos por voto direto, secreto e universal, para mandato de quatro anos.]

O **Procurador-Geral da República** em exercício, com fundamento nos artigos 102, inciso I, alíneas *a* e *p*, 103, inc. VI e § 2º, e 129, inc. IV, da Constituição da República, no art. 46, parágrafo único, inc. I, da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, propõe

ação direta de inconstitucionalidade por omissão

em face de mora do **Tribunal Superior Eleitoral** e dos **Tribunais Regionais Eleitorais de Amapá, Amazonas, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte e Roraima**, em ado-

tar medidas para tornar efetivos os comandos do artigo 98, inciso II, da Constituição da República. Este determina criação, no Distrito Federal e nos estados, de justiça de paz integrada por juízes eleitos por voto direto, universal e secreto, para mandato de quatro anos.

1 CABIMENTO DA AÇÃO

Esta ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) tem por finalidade tornar efetivo o artigo 98, inciso II, da Constituição da República.

Cabimento de ação direta omissiva pressupõe existência de norma constitucional cuja efetividade dependa de adoção de medida por parte de poder ou órgão da administração pública. Omissão legislativa que dá ensejo a propositura desse instrumento de controle concentrado de constitucionalidade tanto pode ser total (caracterizada por existência de lacuna normativa sobre a matéria) quanto parcial (apesar de existir norma, esta não satisfaz plenamente o mandamento constitucional, porque insuficiente para concretizar direitos ali assegurados).

Ao lado da omissão legislativa, há também inconstitucionalidade dos requeridos por omissão de medidas de natureza regulamentar ou administrativa. Trata-se de hipótese em que a falta de concretização do preceito constitucional decorre não da ausência de lei, mas de providências concretizadoras por parte de órgãos da admi-

nistração pública. Nesse caso, o constituinte permitiu ao Supremo Tribunal Federal fixar prazo de até 30 dias ao órgão competente, a fim de suprir a mora, consoante o art. 103, § 2º, parte final, da Constituição.

Acerca do objeto da omissão inconstitucional suscetível de impugnação por ADO, afirma LUIZ GUILHERME MARINONI:

A letra do § 2º do art. 103 da CF deixa claro que o objeto da omissão inconstitucional não é apenas o produto do Legislativo, mas igualmente os atos que deixaram de ser praticados pelos órgãos administrativos. A omissão inconstitucional, objeto da ação direta de inconstitucionalidade, é, em princípio, normativa. É a falta da edição de norma – cuja incumbência é, em regra, do Legislativo, mas que também pode ser do Executivo e até mesmo do Judiciário – que abre oportunidade à propositura da ação. Neste sentido, pode ser objeto da ação a ausência de ato de caráter geral, abstrato e obrigatório.

Assim, a ação não permite questionar apenas a ausência de atos normativos primários, mas também a falta de atos normativos secundários, como os regulamentos, de competência do Executivo, e, eventualmente, até mesmo a inexistência de atos normativos cabíveis ao Judiciário.

No caso em que a lei não contém os elementos que lhe dão condição de aplicabilidade, a falta de regulamento é empecilho evidente para a efetividade da norma constitucional. Porém, a falta de ato de caráter não normativo, inclusive por poder ser enquadrado na previsão do art. 103, § 2º, da CF, que remete à ciência para a “adoção de providências necessárias”, igualmente pode ser objeto de omissão inconstitucional e da correspondente ação direta.¹

¹ MARINONI, Luiz Guilherme. O Sistema Constitucional Brasileiro. In: SARLET, Ingo Wolfgang; ____; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 1.241-1.242.

Portanto, omissão inconstitucional que enseja ação direta advém não somente de falta de legislação exigida por norma constitucional, mas também de falta ou insuficiência de norma ou de prestação fático-administrativa, de modo a inviabilizar a concretização de comando constitucional.

Decorridos **mais de 28 anos** desde a promulgação da Constituição de 5 de outubro de 1988, ainda não houve realização, por nenhuma unidade federativa, da eleição a que se refere o art. 98, II, do texto constitucional. A inconstitucionalidade que esta demanda visa a sanar, consoante se demonstrará, decorre de omissão do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais dos Estados do Amazonas, do Amapá, de Minas Gerais, do Mato Grosso do Sul, do Rio Grande do Norte e de Roraima, em adotar medidas voltadas a realizar eleições para os cargos de juiz de paz.

A Procuradoria-Geral da República entende cabível, portanto, esta ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

2 FUNDAMENTAÇÃO

O modelo eletivo de justiça de paz já era previsto no ordenamento jurídico brasileiro na Constituição do Império, cujos arts. 161 e 162 conferiam a seus integrantes competência conciliatória, entre outras previstas em lei.² No regime militar, a Carta outorgada

² “Art. 161. Sem se fazer constar, que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará Processo algum.

de 1967 conferiu caráter temporário à instituição e atribuiu-lhe a habilitação e celebração de casamentos e a substituição judiciária.³ Com o Ato Institucional 11, de 14 de agosto de 1969, no ambiente antidemocrático que então vigorava, foi extinto o procedimento eletivo para juízes de paz, que passaram a ser indicados por governadores e pelo então prefeito do Distrito Federal.⁴

Sobreveio a Constituição de 1988, a qual, ao tratar da organização do Poder Judiciário, voltou a prever instituição de justiça de paz eletiva pelas unidades federadas, a ser composta por juízes eleitos por voto direto, universal e secreto, para mandato de quatro anos, com competência para celebrar casamentos, verificar processos de habilitação para esse fim, exercer atribuições conciliatórias e outras previstas na legislação infraconstitucional, nestes termos:

Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: [...]

Art. 162. Para este fim haverá juizes de Paz, os quaes serão electivos pelo mesmo tempo, e maneira, por que se elegem os Vereadores das Camaras. Suas attribuições, e Districtos serão regulados por Lei.”

³ “Art. 136. Os Estados organizarão a sua Justiça, observados os arts. 108 a 112 desta Constituição e os dispositivos seguintes: [...]

§ 1º A lei poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça: [...]

c) Justiça de Paz temporária, competente para habilitação e celebração de casamentos e outros atos previstos em lei e com atribuição judiciária de substituição, exceto para julgamentos finais ou irrecorríveis; [...].”

⁴ “Art. 4º Fica extinta a Justiça de Paz eletiva, respeitados os mandatos dos atuais Juizes de Paz, até o seu término.

Parágrafo único. Os Juízes de Paz temporários serão nomeados, nos Estados e Territórios, pelos respectivos Governadores, e, no Distrito Federal, pelo seu Prefeito, pelo prazo de três anos, podendo ser reconduzidos, aplicando-se este limite aos atuais ocupantes dessas funções, salvo nos que as exercem em virtude de eleição anterior.”

II – justiça de paz, remunerada, composta de cidadãos eleitos pelo voto direto, universal e secreto, com mandato de quatro anos e competência para, na forma da lei, celebrar casamentos, verificar, de ofício ou em face de impugnação apresentada, o processo de habilitação e exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional, além de outras previstas na legislação.

Sobre o preceito constitucional, LENIO LUIZ STRECK e GILMAR MENDES observam:

A instituição da justiça de paz também se relaciona aos objetivos gerais de acesso ao justo processo e de pacificação social. Quanto a isso, merece destaque o fato de os juízes de paz, que deverão ser eleitos para mandatos de quatro anos, terem competência não só para celebrar casamentos e verificar o processo de habilitação, mas também para exercer atribuições conciliatórias, as quais, se bem aproveitadas, têm o potencial de contribuir de maneira significativa para redução da necessidade de judicialização de controvérsias e da “litigiosidade contida”, ao servir de mecanismo extrajudicial de solução de conflitos.⁵

Cabe às assembleias legislativas e ao Congresso Nacional, este no Distrito Federal e territórios, criar a justiça de paz, disciplinar a quantidade de cargos que a compõe e respectiva área de atuação e fixar remuneração, direitos e regime funcional de seus integrantes. Por se tratar de matéria de organização do Judiciário, a iniciativa para deflagrar o processo legislativo compete aos tribunais de justiça das unidades federativas (CR, art. 96, I).

⁵ STRECK, Lenio L.; MENDES, Gilmar F. Comentário ao artigo 98. In: CANTILHO, J. J. Gomes; ____; SARLET, Ingo W.; _____. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1.337.

No julgamento da ação direta de inconstitucionalidade 2.938/MG, ajuizada contra lei instituidora de justiça de paz eletiva em Minas Gerais, o Supremo Tribunal Federal assentou algumas balizas para a concretização do art. 98, II, da CR. Na ocasião, entendeu não caber aos estados dispor sobre condições de elegibilidade de candidatos a juiz de paz, sob pena de inovar indevidamente o rol do art. 14, § 3º, da Constituição e invadir competência da União para dispor sobre matéria eleitoral e inelegibilidades.

Destacou a necessidade de filiação partidária dos candidatos a juiz de paz, em observância ao sistema eleitoral, e assentou a competência da Justiça Eleitoral para regular, no uso de seu poder normativo, o processo eleitoral da justiça de paz, como faz para os demais cargos eletivos. Afirmou ter sido recepcionado o art. 30, IV, do Código Eleitoral (Lei 4.737, de 15 de julho de 1965), que impõe aos tribunais regionais eleitorais “fixar a data das eleições de Governador e Vice-Governador, deputados estaduais, prefeitos, vice-prefeitos, vereadores e juizes de paz, quando não determinada por disposição constitucional ou legal”. Eis a ementa do acórdão:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 13.454/00 DO ESTADO DE MINAS GERAIS. JUIZ DE PAZ. ELEIÇÃO E INVESTIDURA. SIMULTANEIDADE COM AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS. PRINCÍPIO MAJORITÁRIO. PREVISÃO NO ART. 117, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO. INVIABILIDADE DA AÇÃO DIRETA.

[...]

JUIZ DE PAZ. ELEIÇÃO E INVESTIDURA. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO CÓDIGO ELEITORAL E DA LEGISLAÇÃO FEDERAL ESPECÍFICA. INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA COGENTE.

3. Não há falar-se, no que tange à legislação atinente à criação da justiça de paz, em aplicação subsidiária do Código Eleitoral [Lei n. 4.737/65], bem como da legislação federal específica, de observância obrigatória em todo território nacional.

JUIZ DE PAZ. ELEIÇÃO E INVESTIDURA. FILIAÇÃO PARTIDÁRIA. OBRIGATORIEDADE. PROCEDIMENTOS NECESSÁRIOS À REALIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES. CONSTITUCIONALIDADE. ART. 14, § 3º, E 98, II, DA CB/88. COMPETÊNCIA FEDERAL.

4. A obrigatoriedade de filiação partidária para os candidatos a juiz de paz [art. 14, § 3º, da CB/88] decorre do sistema eleitoral constitucionalmente definido.

5. Lei estadual que disciplina os procedimentos necessários à realização das eleições para implementação da justiça de paz [art. 98, II, da CB/88] não invade, em ofensa ao princípio federativo, a competência da União para legislar sobre direito eleitoral [art. 22, I, da CB/88].

JUIZ DE PAZ. ELEIÇÃO E INVESTIDURA. FIXAÇÃO DE CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE PARA CONCORRER ÀS ELEIÇÕES. INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. ART. 14 E ART. 22, I, DA CB/88.

6. A fixação por lei estadual de condições de elegibilidade em relação aos candidatos a juiz de paz, além das constitucionalmente previstas no art. 14, § 3º, invade a competência da União para legislar sobre direito eleitoral, definida no art. 22, I, da Constituição do Brasil.

JUIZ DE PAZ. COMPETÊNCIAS FUNCIONAIS. ARRECADAR BENS DE AUSENTES OU VAGOS. FUNCIONAR COMO PERITO. NOMEAR ESCRIVÃO *AD HOC*. CONSTITUCIONALIDADE. MATÉRIA MERAMENTE ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA FEDERAL. ART. 98, II, DA CB/88.

7. Lei estadual que define como competências funcionais dos juízes de paz a arrecadação provisória de bens de ausentes e vagos, nomeando escrivão *ad hoc*, e o funcionamento como perito em processos não invade, em ofensa ao princípio federativo, a competência da União para legislar sobre direito processual civil [art. 22, I, da CB/88].

JUIZ DE PAZ. COMPETÊNCIAS FUNCIONAIS. PROCESSAR AUTO DE CORPO DE DELITO. LAVRAR AUTO DE PRISÃO. RECUSA DA AUTORIDADE POLICIAL. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCESSO PENAL. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR. ART. 22, I, DA CB/88.

8. Lei estadual que define como competências funcionais dos juízes de paz o processamento de auto de corpo de delito e a lavratura de auto de prisão, na hipótese de recusa da autoridade policial, invade a competência da União para legislar sobre direito processual penal [art. 22, I, da CB/88].

JUIZ DE PAZ. COMPETÊNCIAS FUNCIONAIS. PRESTAR ASSISTÊNCIA AO EMPREGADO NAS RESCISÕES DE CONTRATO DE TRABALHO. INEXISTÊNCIA DOS ÓRGÃOS PREVISTOS NO ART. 477 DA CLT. INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO DO TRABALHO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR. ART. 22, I, DA CB/88.

9. Lei estadual que define como competências funcionais dos juízes de paz, na ausência dos órgãos previstos no art. 477 da CLT, a prestação de assistência ao empregado nas rescisões de contrato de trabalho, invade a competência da União para legislar sobre direito do trabalho [art. 22, I, da CB/88]. Função já assegurada pelo § 3º do mesmo preceito legal.

JUIZ DE PAZ. COMPETÊNCIAS FUNCIONAIS. ZELAR PELA OBSERVÂNCIA DAS NORMAS RELATIVAS À DEFESA DO MEIO AMBIENTE E VIGILÂNCIA ECOLÓGICA SOBRE AS MATAS. PROVIDÊNCIAS NECESSÁRIAS AO SEU CUMPRIMENTO. CONSTITUCIONALIDADE. ART. 225 E 98, II, DA CB/88.

10. Lei estadual que define como competência funcional do juiz de paz zelar, na área territorial de sua jurisdição, pela ob-

servância das normas concernentes à defesa do meio ambiente e à vigilância sobre as matas, rios e fontes, tomando as providências necessárias ao seu cumprimento, está em consonância com o art. 225 da Constituição do Brasil, desde que sua atuação não importe em restrição às competências municipal, estadual e da União.

JUIZ DE PAZ. PRERROGATIVAS. PRISÃO ESPECIAL. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCESSO PENAL. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR. ART. 22, I, DA CB/88. DIREITO ASSEGURADO PELO ART. 112, § 2º, DA LOMAN [LC 35/75].

11. Lei estadual que prevê em benefício dos juízes de paz o recolhimento a prisão especial invade a competência da União para legislar sobre direito processual penal [art. 22, I, da CB/88]. Direito já assegurado pelo art. 112, § 2º, da LOMAN [LC n. 35/75].

12. Ação direta julgada parcialmente procedente.⁶

Em 27 de maio de 2008, o Conselho Nacional de Justiça, no exercício da competência para exercer controle administrativo sobre o Judiciário e na tentativa de solucionar a inércia dos entes federativos em instalar a justiça de paz, expediu recomendação aos tribunais de justiça dos estados e do Distrito Federal e Territórios para que encaminhassem ao Legislativo, no prazo de um ano, projetos de lei para regulamentar o art. 98, II, da Constituição:

RECOMENDAÇÃO CNJ 16/2008

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições, e

⁶ Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação direta de inconstitucionalidade 2.938/MG. Relator: Ministro EROS GRAU. 9/6/2005, maioria. *Diário da Justiça*, 9 dez. 2005.

CONSIDERANDO que a Emenda Constitucional 45/2004 atribuiu ao Conselho Nacional de Justiça o poder de recomendar providências;

CONSIDERANDO que o artigo 98, inciso II da Constituição Federal estabelece que a Justiça de Paz será remunerada e composta por cidadãos eleitos pelo voto direto, universal e secreto, com mandato de quatro anos;

CONSIDERANDO a decisão exarada na Sessão Plenária do dia 27 de maio de 2008, nos autos do Pedido de Providências nº 200810000000110,

RESOLVE:

RECOMENDAR aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios que, em observância ao artigo 98, inciso II da Constituição Federal, no prazo de um ano a partir desta publicação, regulamentem e encaminhem proposta de lei à Assembléia Legislativa que trate:

1. Das eleições para a função de juiz de paz, na capital e no interior;
2. Da remuneração para a função de juiz de paz, na capital e no interior;
3. Da atuação dos juízes de paz perante as Varas de Família;
4. Da atuação dos juízes de paz na atividade conciliatória.

Publique-se e encaminhe-se cópia desta Recomendação a todos os Tribunais de Justiça.

Não obstante, poucas unidades da federação instituíram justiça de paz eletiva, nos moldes previstos no art. 98, II, do texto constitucional. Até onde é de conhecimento da Procuradoria-Geral da República, apenas promulgaram leis sobre a matéria os Estados de Amapá (Lei 1.369, de 25 de setembro de 2009),⁷ Amazonas (Lei Complementar 99, de 13 de março de 2012),⁸ Mato Grosso do Sul

⁷ Disponível em: < http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_lei.php?iddocumento=26541 > ou < <http://zip.net/bktHmy> >; acesso em 6 abr. 2017.

(Lei 4.320, de 26 de julho de 2012),⁹ Minas Gerais (Lei 13.454, de 12 de janeiro de 2000),¹⁰ Rio Grande do Norte (Lei Complementar 165, de 28 de abril de 1999)¹¹ e Roraima (Lei 691, de 29 de dezembro de 2008).¹² Nenhum deles, todavia, pôde realizar eleições, tendo em vista a completa ausência de normatização do procedimento eleitoral a ser observado na disputa para os cargos de juiz de paz, seja pelos tribunais regionais eleitorais, seja pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Em artigo publicado na revista *Estudos eleitorais* em 2015, CLAUDIO FELIPE ALEXANDRE MAGIOLI NÚÑEZ traz estudo sobre a situação da instalação da justiça de paz eletiva no país. Com base em pesquisa e levantamento de dados do Conselho Nacional de Justiça, dos tribunais de justiça, do Tribunal Superior Eleitoral e de tribunais regionais eleitorais, por meio de suas ouvidorias, demons-

⁸ Disponível na edição do *Diário Oficial do Estado do Amazonas* de 13 mar. 2012: < <http://diariooficialconsultas.prodam.am.gov.br/index.php/listadiao> > ou < <http://zip.net/bxtJcv> >; acesso em: 6 abr. 2017.

⁹ Disponível em: < <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/seco-ge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/6cb22cdc0f47a1dd04257a480044a601?OpenDocument> > ou < <http://zip.net/bctHgj> >; acesso em: 6 abr. 2017.

¹⁰ Disponível em: < <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=13454&comp=&ano=2000> > ou < <http://zip.net/bs-tHFZ> > acesso em: 6 abr. 2017.

¹¹ Disponível em: < <http://zip.net/bdtHQ7> > ou < <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/gac/DOC/DOC00000000067486.PDF> >; acesso em: 6 abr. 2017.

¹² Disponível em: < <http://zip.net/bntHIY> > ou < <http://www2.al.rn.leg.br/leis/leis/leis-ordinarias/finish/26-2008/895-lei-n-691-de-29-de-dezembro-de-2008> >; acesso em 6 abr. 2017.

trou o grave quadro de omissão na concretização dos preceitos do art. 98, II, da CR, em todas as unidades da federação:

Da coleta de informações junto aos respectivos tribunais de Justiça, identificou-se que apenas seis Cortes já providenciaram lei estadual que prevê eleições para a justiça de paz, conforme os ditames da Constituição.

[...]

O estado do Rio Grande do Norte (TJ-RN) foi o primeiro a regulamentar a matéria no Brasil, tendo seu Tribunal de Justiça dado origem ao art. 60 da Lei Complementar nº 165/1999, já com a previsão de procedimento eleitoral para a escolha dos juízes de paz.

Os tribunais de Justiça dos estados do Ceará, do Maranhão, do Rio de Janeiro, de Santa Catarina e de Sergipe informaram que ainda não adequaram suas respectivas leis estaduais de acordo com a Constituição. O Tribunal de Justiça do Maranhão justificou, por meio do Despacho GDJAP nº 283/2013, que

[...] este Tribunal de Justiça ainda não enviou projeto de lei à Assembleia Legislativa sobre o assunto acima mencionado, especialmente pela repercussão financeira que tal medida acarretará, esclarecendo, por outro lado, que não há, no presente momento, disponibilidade de recursos no orçamento do Poder Judiciário do Estado do Maranhão que suporte a remuneração de juízes de paz.

Por sua vez, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina informou que está elaborando projeto de lei complementar para ser enviado à Assembleia Legislativa, procedimento que tramita naquela Corte nos termos do Processo nº 319125-2008.7. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios informou que já há o Projeto de Lei nº 3.411/2012, no âmbito da Câmara de Deputados, que regulamentará as eleições para justiça de paz. Os demais tribunais de Justiça não prestaram informações dentro do prazo estabelecido pela Lei de Acesso à Informação.

Da coleta de informações junto aos TREs, 16 responderam dentro do prazo estabelecido pela Lei nº 12.527/2011: Ama-

pá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins. **Todos os TREs que responderam informaram que nunca realizaram procedimento de eleições para juiz de paz.**

[...]

Mesmo após o tema das eleições para justiça de paz ter sido tratado no âmbito do órgão de cúpula do Poder Judiciário em 2005,¹³ as eleições acabaram não sendo efetivadas nem mesmo em solo mineiro. O TSE, por meio do Processo Administrativo nº 133820.2011, concluiu pela impossibilidade de expedição de resolução para resolver o problema de um único estado. Contudo, não fechou as portas para a possibilidade de realização das eleições para juiz de paz.¹⁴

O Estado do Amapá esteve bem próximo de realizar a primeira eleição para juiz de paz, no ano de 2012.¹⁵ O Tribunal Regional Eleitoral nesse estado chegou a editar instrução normativa para disciplinar o procedimento aplicável.¹⁶ Todavia, acabou por determinar

¹³ A referência é à ADI 2.938/MG.

¹⁴ NÚÑEZ, Claudio Felipe Alexandre Magioli. Eleições para juiz de paz e a plenitude dos direitos políticos. In: *Estudos eleitorais*, v. 10, n. 2, p. 11-27, maio/ago. 2015. Disponível em: < <http://zip.net/bhtHmT> > ou < http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_n10_v2_2015.pdf >; acesso em 4 abr. 2017.

¹⁵ Confira-se: < <http://www.tre-ap.jus.br/imprensa/noticias-tre-ap/2012/Junho/tre-ap-ja-prepara-eleicao-para-o-cargo-de-juiz-de-paz> > ou < <http://zip.net/bptH1K> >; acesso em: 6 abr. 2017.

¹⁶ Trata-se da Instrução Normativa 5/2012, do TRE/AP, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos a juiz de paz nas eleições municipais de 2012 no Estado do Amapá. Disponível em: < <http://www.tre-sp.jus.br/arquivos/tre-ap-juiz-paz-instrucao-normativa-05> > ou < <http://zip.net/bjtHg5> >; acesso em: 6 abr. 2017.

suspensão do processo, em acolhimento a recomendação do TSE,¹⁷ provocada por representação da Procuradoria-Geral Eleitoral.¹⁸

CLAUDIO NÚÑEZ discorre sobre o episódio:

[...] Por força da Lei nº 1.369/2009, do estado do Amapá, o TRE/AP chegou a baixar instruções normativas para regulamentar as eleições de juiz de paz, com fundamento no art. 30 do Código Eleitoral. A Instrução Normativa nº 05/2012 tratava do procedimento de escolha e registro dos juízes de paz, estabelecendo que o pleito ocorreria simultaneamente às eleições municipais daquele ano. Já a Instrução Normativa nº 06/2012 dispunha sobre os atos preparatórios, a recepção de votos, a totalização, a divulgação, a proclamação dos resultados e a diplomação para as eleições para juiz de paz no estado do Amapá, no ano de 2012, e a Instrução Normativa nº 08/2012 dispunha sobre as cédulas oficiais em papel para as eleições de juiz de paz.

Após consulta ao TSE, que informou sobre a impossibilidade de se ajustar o programa oficial das urnas eletrônicas para a realização das eleições de juízes de paz simultaneamente às eleições municipais de 2012, o TRE/AP decidiu realizar as eleições, utilizando cédulas em papel exclusivamente para a escolha de juiz de paz. Tal situação levou o Ministério Público Eleitoral, por intermédio da Procuradoria Geral Eleitoral, em seu Ofício nº 117/2012, de 3 de julho de 2012, a solicitar à Corregedoria-Geral Eleitoral do TSE providências no sentido de suspender o processo eleitoral para juízes de paz, no intuito de salvaguardar a lisura do processo eleitoral municipal no estado do Amapá (BRASIL, 2012).

¹⁷ Confirma-se nota oficial do TRE/AP a esse respeito: < <http://www.tre-ap-jus.br/imprensa/noticias-tre-ap/2012/Agosto/nota-oficial-tre-ap-suspende-eleicoes-para-juiz-de-paz> > ou < <http://zip.net/bytHNr> >; acesso em 6 abr. 2017.

¹⁸ Cf. ofício 117/2012-SC, da então Vice-Procuradora-Geral Eleitoral SANDRA VERÔNICA CUREAU. Disponível em: < http://www.pre-ap.mpf.mp.br/documentos/oficio_pge > ou < <http://zip.net/bmtHcr> >; acesso em 6 abr. 2017.

A eleição para juiz de paz no Amapá chegou a mobilizar a população, inclusive com o registro de algumas candidaturas ao cargo eletivo (SERRANO, 2012). Porém, a eleição acabou sendo suspensa por determinação do próprio TRE, após recomendação da Ministra CÁRMEN LÚCIA, presidente do TSE, que ficou responsável por criar um grupo de trabalho com o intuito de “normatizar as eleições de juiz de paz em todo o território nacional, a fim de realizá-las o mais breve possível” (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO AMAPÁ, 2012). Porém, o TSE informou que, até outubro de 2014, não havia sido criado o respectivo grupo de trabalho.¹⁹

Decorridos mais de 28 anos da promulgação da Constituição da República, não se realizou, até a presente data, eleição para justiça de paz em nenhuma unidade da federação. Conquanto já tenham os Estados do Amazonas, do Amapá, de Minas Gerais, do Mato Grosso do Sul, do Rio Grande do Norte e de Roraima promulgado leis instituidoras da justiça de paz eletiva, a omissão inconstitucional dos órgãos aos quais compete regulamentar e executar o processo eleitoral (TSE e TREs), acarreta não apenas inefetividade dos preceitos que impõem eleições para justiça de paz, como também restrição indevida ao direito de voto, ao exercício da cidadania e à plenitude dos direitos políticos.

Encontra-se, por conseguinte, plenamente configurada mora legislativa e, em consequência, omissão inconstitucional em dar cumprimento ao art. 98, inc. II, da Constituição.

No que concerne à fixação de prazo para se adotarem as providências necessárias à edição da lei, desde o julgamento da ADI

¹⁹ Referência na nota 14.

2.061/DF, a jurisprudência da Corte era de que os 30 dias previstos no art. 103, § 2º, da CR se aplicavam somente às atribuições administrativas do chefe do Executivo, como se vê do julgado a seguir:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. ART. 37, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (REDAÇÃO DA EC Nº 19, DE 4 DE JUNHO DE 1998). Norma constitucional que impõe ao Presidente da República o dever de desencadear o processo de elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores da União, prevista no dispositivo constitucional em destaque, na qualidade de titular exclusivo da competência para iniciativa da espécie, na forma prevista no art. 61, § 1º, II, *a*, da CF. Mora que, no caso, se tem por verificada, quanto à observância do preceito constitucional, desde junho/1999, quando transcorridos os primeiros doze meses da data da edição da referida EC nº 19/98. Não se compreende, a providência, nas atribuições de natureza administrativa do Chefe do Poder Executivo, não havendo cogitar, por isso, da aplicação, no caso, da norma do art. 103, § 2º, *in fine*, que prevê a fixação de prazo para o mister. Procedência parcial da ação.²⁰

Ocorre, por outro lado, que

a Constituição não pode se submeter à vontade dos Poderes constituídos nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste – enquanto for respeitada – constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.²¹

Com base nessa compreensão, a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal tem flexibilizado o entendimento de que a

²⁰ STF. Plenário. ADI 2.061/DF. Rel.: Min. ILMAR GALVÃO. 25/4/2001, un. *DJ*, 29 jun. 2001, p. 33.

²¹ STF. Plenário. Medida cautelar na ADI 293/DF. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 6/6/1990, un. *DJ*, 16 abr. 1993, p. 6.429.

decisão, nessa hipótese, se deva limitar a constatar a inconstitucionalidade da omissão. Tanto no controle abstrato²² quanto no concreto,²³ vem admitindo fixação de prazo para providências necessárias ao cumprimento dos deveres impostos pela norma mais importante do País, a Constituição. Nesse sentido foi a decisão na mencionada ADI 3.682/MT. Confira-se trecho da ementa do julgado (sem destaque no original):

[...] 3. A omissão legislativa em relação à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, acabou dando ensejo à conformação e à consolidação de estados de inconstitucionalidade que não podem ser ignorados pelo legislador na elaboração da lei complementar federal.

4. Ação julgada procedente para declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, **em prazo razoável de 18 ([...]) meses**, adote ele todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição, devendo ser contempladas as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão. Não se trata de impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um **parâmetro temporal razoável**, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI nºs 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses municípios.

²² STF. Plenário. ADI 2.240/BA. Rel.: Min. EROS GRAU. 9/5/2007, un. *DJ eletrônico* 72, 3 ago. 2007; STF. Plenário. ADI 3.682/MT. Rel.: Min. GILMAR MENDES. 9/5/2007, un. *DJe* 96, 6 set. 2007.

²³ STF. Plenário. Mandado de injunção 283/DF. Rel.: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE. 20/3/1991, maioria. *DJ* 14 nov. 1991, p. 16.355; STF. Plenário. MI 232/RJ. Rel.: Min. MOREIRA ALVES. 2/8/1991, maioria. *DJ*, 27 mar. 1992, p. 3.800.

Dado o caráter obrigatório da realização de eleições para a justiça de paz e considerando o entendimento recente dessa Suprema Corte no que se refere às omissões inconstitucionais, é cabível estabelecimento de prazo: (i) ao Tribunal Superior Eleitoral, para que regule, em caráter nacional, o procedimento para eleição da justiça de paz (Código Eleitoral, art. 23, IX; e Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997 [Lei das Eleições], art. 105); e (ii) aos Tribunais Regionais Eleitorais dos Estados do Amazonas, do Amapá, de Minas Gerais, do Mato Grosso do Sul, do Rio Grande do Norte e de Roraima, para que fixem a data e realizem as eleições para juiz de paz, a partir da competência prevista no art. 30, IV, do Código Eleitoral. Esse prazo não se confunde com o do art. 103, § 2º, da Lei Maior, e do art. 12-H, § 1º, da Lei 9.868/1999, mas respeita as garantias constitucionais mencionadas.

3 PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Requer que se colham informações dos órgãos referidos no preâmbulo desta petição, sobre a apontada omissão inconstitucional, e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 12-E, § 2º, da Lei 9.868/1999. Superadas essas fases, requer prazo para manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Requer que, ao final, seja julgado procedente o pedido desta ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da omissão da União e dos estados, por meio dos órgãos indicados no preâmbu-

lo, na regulamentação do art. 98, II, da Constituição da República, com estipulação de prazo razoável:

- (a) ao **Tribunal Superior Eleitoral**, para normatizar o procedimento das eleições de juiz de paz em todo o território nacional, com base na competência que lhe conferem o art. 23, IX, do Código Eleitoral e o art. 105 da Lei 9.504/1997; e
- (b) aos **tribunais regionais eleitorais** relacionados no preâmbulo, para fixar data e realizar as eleições para juiz de paz, nos termos do art. 30, IV, do Código Eleitoral.

Brasília (DF), 10 de abril de 2017.

José Bonifácio Borges de Andrada

Procurador-Geral da República em exercício

JBBA/WCS/AMO-PI.PGR/WS/180/2017