N.º 386 /2018 – SFCONST/PGR
Sistema Único nº 258354/2018

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 40/DF

REQUERENTE: Procurador-Geral da República

INTERESSADO(S): Congresso Nacional
Tribunal de Justiça do Estado do Acre
Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas
Tribunal de Justiça do Estado da Bahia
Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo
Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão
Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso
Tribunal de Justiça do Estado do Pará
Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba
Tribunal de Justiça do Estado do Paraná
Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco
Tribunal de Justiça do Estado do Piauí
Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia
Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe
Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins
Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
Assembleia Legislativa do Estado do Acre
Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas
Assembleia Legislativa do Estado da Bahia
Assembleia Legislativa do Estado do Ceará
Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo
Assembleia Legislativa do Estado de Goiás
Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso
Assembleia Legislativa do Estado do Pará
Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba
Assembleia Legislativa do Estado do Paraná
Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco
Assembleia Legislativa do Estado do Piauí
Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul
Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia
Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe
Assembleia Legislativa do Estado de Tocantins

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE, em 17/10/2018 17:52. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 25C316E1.EFAF5B9B.42FC1537.3E43D02B

RELATOR: Ministro Luiz Fux

Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux,

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. ART. 98-II DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PREVISÃO DE INSTITUIÇÃO DA JUSTIÇA DE PAZ NOS ESTADOS E NO DISTRITO FEDERAL, COM JUÍZES ELEITOS POR VOTO DIRETO, SECRETO E UNIVERSAL, PARA MANDATO DE 4 ANOS. OMISSÃO DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA EM DEFLAGRAR O PROCESSO LEGISLATIVO, E DO CONGRESSO NACIONAL E DAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS EM DELIBERAR E APROVAR AS RESPECTIVAS LEIS. EXISTÊNCIA DE NORMAS DISCIPLINADORAS DA JUSTIÇA DE PAZ ELETIVA EM ALGUMAS UNIDADES FEDERADAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

1. Mora do Poder Judiciário em deflagrar processo legislativo, e do Poder Legislativo em deliberar e aprovar lei que institua a justiça de paz composta por juízes escolhidos por voto direto, secreto e universal, para mandato de 4 anos, caracteriza inconstitucionalidade por omissão em dar efetividade ao art. 98-II da Constituição da República.

- Parecer pela procedência parcial do pedido.

I

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, proposta pela Procuradoria-Geral da República em face de mora (i) dos Tribunais de Justiça dos Estados de Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins, e do Distrito Federal e dos Territórios; (ii) das Assembleias Legislativas dos referidos Estados; e (iii) do Congresso Nacional, em adotar medidas para tornar efetivos os comandos do artigo 98-II da Constituição da República. O preceito 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.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE, em 17/10/2018 17:52. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 25C316E1.EFAF5B9B.42FC1537.3E43D02B

O relator adotou o rito do art. 6º da Lei 9.868/1999 e solicitou informações aos órgãos interessados (peça 14).

A Câmara dos Deputados e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios informaram estar em tramitação na casa legislativa o projeto de lei 3.411/2012, de autoria da corte, o qual visa a regulamentar a justiça de paz eletiva no Distrito Federal (peças 58 e 67).

O Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins noticiou a existência do processo administrativo 0008138-36.2017.827.0000, que trata da regulamentação da justiça de paz no âmbito do Poder Judiciário tocantinense (peça 71).

O Tribunal de Justiça do Paraná informou caber ao chefe do Poder Judiciário estadual indicar os juizes de paz, nos termos do Assento n.º 1/90, do órgão especial da corte, até que a legislação estadual regulamente as condições de investidura política nos cargos (peça 79).

A Assembleia Legislativa de Alagoas aduziu que a omissão em instituir a justiça de paz naquela unidade federativa decorreria de mora do Tribunal de Justiça em iniciar o respectivo processo legislativo (peça 92).

O Tribunal de Justiça de Mato Grosso alegou não haver omissão legislativa naquele Estado, tendo em vista a existência de norma criadora da justiça de paz (Lei 7.255, de 12 de janeiro de 2000), originada a partir de iniciativa do Poder Judiciário (peça 94).

A Assembleia Legislativa do Espírito Santo também informou haver lei estadual instituidora da justiça de paz eletiva naquele Estado, qual seja, a Lei 4.380, de 7 de junho de 1990, alterada pela Lei 5.871, de 25 de junho de 1999 (peça 95).

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul informou que o envio de projeto de lei para instituir a justiça de paz eletiva foi analisado pelo Conselho da Magistratura, que decidiu sobrestar a medida por razões de disponibilidade orçamentária (peça 105).

A Assembleia Legislativa de Sergipe afastou a alegação de mora legislativa, com o argumento de não ter havido deflagração do processo legislativo pelo Tribunal de Justiça local (peça 106).

O Tribunal de Justiça do Maranhão informou que a instituição da justiça de paz eletiva foi sobrestada após o Tribunal Superior Eleitoral recomendar a suspensão das eleições diretas para juiz de paz no Estado do Amapá, em 2012 (peça 114).

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE, em 17/10/2018 17:52. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 25C316E1.EFAF5B9B.42FC1537.3E43D02B

A Assembleia Legislativa de Santa Catarina informou haver dispositivos legais disciplinando a justiça de paz composta por cidadãos eleitos naquele Estado, ou seja, os arts. 53 a 58 da Lei Complementar 339, de 8 de março de 2006 (peça 115).

A Assembleia Legislativa de Goiás informou não ter o Tribunal de Justiça goiano enviado o necessário projeto de lei sobre a criação da justiça de paz eletiva (peça 120).

O Tribunal de Justiça do Ceará informou que o Código de Divisão e Organização Judiciária estadual (Lei 12.342/1994) contém disciplina exaustiva acerca da justiça de paz eletiva de que trata o art. 98-II da Constituição da República (peça 122).

O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro informou que, embora existam cargos juiz de paz naquele Estado, não há regulamentação das eleições para a investidura na função (peça 123).

O Tribunal de Justiça de Goiás informou que a justiça de paz funciona precariamente no Estado e que se encontra em estudo projeto de lei para regulamentar a eleição de juízes de paz (peça 127).

A Assembleia Legislativa de São Paulo informou não ter o Tribunal de Justiça encaminhado proposição legislativa sobre a justiça de paz (peça 129).

O Tribunal de Justiça do Pará informou que o projeto de criação da justiça de paz eletiva foi remetido à Assembleia Legislativa, onde pende de aprovação (peça 131).

A Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul informou inexistir proposição de iniciativa do Tribunal de Justiça local para instituição de justiça de paz eletiva (peça 132).

O Tribunal de Justiça de Santa Catarina informou ter sobrestado a análise sobre eleições para a justiça de paz, a fim de aguardar a tramitação de projeto de lei federal sobre a matéria (peça 135).

No Estado da Bahia, o Tribunal de Justiça informou haver deflagrado processo legislativo para instituição da justiça de paz eletiva (peça 140), ao passo que a Assembleia Legislativa afirmou ser da Justiça Eleitoral a mora em editar norma sobre o processo para escolha e nomeação de juízes de paz (peça 141).

O Tribunal de Justiça do Espírito Santo afirmou que a designação de juizes de paz tem sido feita pelo juiz diretor do fórum, encontrando-se em elaboração projeto de lei sobre a investidura eletiva na justiça de paz (peças 145 e 167).

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE, em 17/10/2018 17:52. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 25C316E1.EFAF5B9B.42FC1537.3E43D02B

A Assembleia Legislativa de Mato Grosso informou que cumpriu a determinação prevista no art. 98-II da Constituição da República, com a promulgação da Lei 7.255, de 12 de janeiro de 2000 (peça 146).

O Tribunal de Justiça de Sergipe informou haver legislação sobre a justiça de paz naquele Estado (Lei Complementar 88/2003, arts. 40 a 42), pendente apenas a sua efetiva implantação (peça 148).

O Tribunal de Justiça de São Paulo consignou ser inviável editar norma local sobre o regime jurídico dos juízes de paz, até que lei nacional discipline uniformemente a matéria (peça 149).

O Tribunal de Justiça de Pernambuco informou que a questão da justiça de paz foi objeto de estudo pela Corte Especial, tendo esta rejeitado minuta de anteprojeto de lei, em 5 de agosto de 2009, por razões orçamentárias (peças 151-152).

A Assembleia Legislativa do Ceará informou que, enquanto não fixada em lei a remuneração dos juízes de paz no Estado, o Tribunal de Justiça tem designado cidadãos para realizar as atribuições do cargo sem ônus para os cofres públicos (peça 153).

A Assembleia Legislativa do Pará informou haver projeto de lei em tramitação naquela casa referente à instituição de justiça de paz (peças 155-156).

A Assembleia Legislativa do Paraná informou não haver proposição de iniciativa do Tribunal de Justiça sobre justiça de paz em tramitação (peça 158).

O Congresso Nacional afastou a alegação de mora legislativa apontando a existência de duas proposições relativas à implementação da justiça de paz eletiva no Distrito Federal em tramitação: o projeto de lei 551/2007 do Senado Federal e o projeto de lei 3.411/2012 da Câmara dos Deputados. Afirmou serem as competências da justiça de paz regularmente exercidas mediante designação (peça 160).

A Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro informou não ter o Tribunal de Justiça encaminhado projeto de lei sobre criação de justiça de paz eletiva no Estado (peça 162).

O Tribunal de Justiça de Alagoas informou estarem em andamento as providências necessárias para a realização de eleições para juiz de paz (peça 164).

O Tribunal de Justiça da Paraíba informou que a disciplina legal da justiça de paz, abrangendo a forma de ingresso no cargo de juiz de paz, quantitativo, área de atuação, remu-

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE, em 17/10/2018 17:52. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 25C316E1.EFAF5B9B.42FC1537.3E43D02B

neração e direitos, encontra-se prevista nos arts. 221 e seguintes da Lei Complementar estadual 96, de 3 de dezembro de 2010 (peça 165).

As Assembleias Legislativas do Acre e do Maranhão informaram não ter havido deflagração do processo legislativo atinente à instituição da justiça de paz eletiva pelo Poder Judiciário naqueles Estados (peças 168 e 171).

O Tribunal de Justiça do Acre informou que a justiça de paz é regulamentada pelos arts. 114 a 120 da Lei Complementar 221/2010 (Código de Organização e Divisão Judiciárias) e pelo art. 695 do Provimento COGER 10/2016, e que não houve realização de eleições diretas para os cargos de juiz de paz, cujos ocupantes são designados pelos diretores de foro (peça 176).

O Tribunal de Justiça de Rondônia informou que a designação dos juizes de paz é feita pelo Presidente do Tribunal, nos termos da Resolução 3/1997-PR, da corte (peças 184 a 187).

O Estado do Paraná requereu ingresso na ação, na qualidade de *amicus curiae*, e pugnou pela improcedência do pedido (peça 188).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ADO, em razão de existirem normas relativas a justiça de paz em algumas unidades da federação. No mérito, manifestou-se pela improcedência do pedido, por haver esforços estatais para a concretização do preceito constitucional tido por violado (peça 190).

É o relatório.

II

A Constituição de 1988 alterou a sistemática de designação para a investidura nas funções de juiz de paz, com relação ao tratamento conferido pelo Ato Institucional nº 11/69, reestabeleceu o formato de justiça de paz eletiva, composta por juízes escolhidos 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:

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE, em 17/10/2018 17:52. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 25C316E1.EFAF5B9B.42FC1537.3E43D02B

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

Superar a omissão relativa à implantação do modelo constitucional da justiça de paz demanda, de um lado, instituição dos cargos eletivos de juiz de paz, por parte do legislador de cada uma das unidades federadas (omissão de índole legislativa); de outro, regulamentação e realização do respectivo processo eleitoral, pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelos tribunais regionais eleitorais (omissão de natureza regulamentar ou administrativa). Esta última omissão já é objeto da ADO 39/DF, sob a relatoria do Min. Roberto Barroso.

Consoante afirma a petição inicial desta ação, cabe às Assembleias Legislativas e ao Congresso Nacional (no que se refere ao Distrito Federal) criar a justiça de paz, disciplinar a quantidade de cargos que a compõe e respectiva área de atuação, 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).

Decorridos mais de 29 anos de vigência do art. 98-II da CR, ainda não houve , em nenhuma unidade federativa, a eleição a que se refere o art. 98-II do texto constitucional.

Após as informações prestadas pelos órgãos interessados, constatou-se que alguns entes apontados como omissos já editaram leis disciplinando a justiça de paz eletiva, notadamente os Estados do Acre (Lei Complementar 221, de 30 de dezembro de 2010, arts. 114 a 120); Ceará (Lei 12.342, de 28 de julho de 1994, art. 99); Espírito Santo (Lei 4.380, de 7 de junho de 1990, na redação da Lei 5.871, de 25 de junho de 1999); Mato Grosso (Lei 7.255, de 12 de janeiro de 2000); Paraíba (Lei Complementar 96, de 3 de dezembro de 2010, arts. 221 e seguintes); Santa Catarina (Lei Complementar 339, de 8 de março de 2006); e Sergipe (Lei Complementar 88, de 30 de outubro de 2003, arts. 40 a 42). Nestes, as eleições não ocorreram por falta de regulamentação do respectivo processo eleitoral.

Permanece, por outro lado, o quadro de omissão inconstitucional (i) por ausência de exercício de iniciativa pelo Poder Judiciário (deflagração do processo legislativo), nos Estados de Alagoas, Goiás, Maranhão, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE, em 17/10/2018 17:52. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 25C316E1.EFAF5B9B.42FC1537.3E43D02B

Grande do Sul, São Paulo e Tocantins; e (ii) por mora do legislador na deliberação e aprovação de lei, nos Estados da Bahia e Pará, e no Distrito Federal.

Ao contrário do que afirma a Advocacia-Geral da União, a mera existência de proposições em tramitação nas assembleias estaduais e no Congresso Nacional não descaracteriza a omissão inconstitucional.

Tal entendimento foi firmado por essa Suprema Corte no julgamento da ADI 3.682/MT, quando assentou que "a *inertia deliberandi* das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão", uma vez que a negligência ou a desídia na discussão e na aprovação de leis é potencialmente lesiva à ordem constitucional.[1]

A respeito do tema, observa Gilmar Ferreira Mendes, em obra doutrinária:

> Questão que ainda está a merecer melhor exame diz respeito à *inertia deliberandi* (discussão e votação) no âmbito das Casas Legislativas. Enquanto a sanção e o veto estão disciplinados, de forma relativamente precisa, no texto constitucional, inclusive no que concerne a prazos (art. 66), a deliberação não mereceu do constituinte, no tocante a esse aspecto, uma disciplina mais minuciosa. Ressalvada a hipótese de utilização do procedimento abreviado previsto no art. 64, §§ 1º e 2º, da Constituição, não se estabeleceram prazos para a apreciação dos projetos de lei. Observe-se que, mesmo nos casos desse procedimento abreviado, não há garantia quanto à aprovação dentro de determinado prazo, uma vez que o modelo de processo legislativo estabelecido pela Constituição não contempla a aprovação por decurso de prazo.
>
> *Quid juris*, então, se os órgãos legislativos não deliberarem dentro de um prazo razoável sobre projeto de lei em tramitação? Ter-se-ia aqui uma omissão passível de vir a ser considerada morosa no processo de controle abstrato da omissão?
>
> O Supremo Tribunal Federal vinha considerando que, desencadeado o processo legislativo, não há que se cogitar de omissão inconstitucional do legislador.
>
> Essa orientação haverá de ser adotada com temperamento.
>
> A complexidade de algumas obras legislativas não permite que elas sejam concluídas em prazo exíguo. O próprio constituinte houve por bem excluir do procedimento abreviado os projetos de código (CF, art. 64, § 4º), reconhecendo expressamente que obra dessa envergadura não poderia ser realizada de afogadilho. Haverá trabalhos legislativos de igual ou maior complexidade. Não se deve olvidar, outrossim, que as atividades parlamentares são caracterizadas por veementes discussões e difíceis negociações, que decorrem mesmo do processo democrático e do pluralismo político reconhecido e consagrado pela ordem constitucional (art. 1º, *caput* e inciso I). [...]
>
> Essas peculiaridades da atividade parlamentar, que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam, todavia, uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional.

1 STF. Plenário. ADI 3.682/MT. Relator: Ministro Gilmar Mendes. *Diário da Justiça*, 6 set. 2007.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE, em 17/10/2018 17:52. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 25C316E1.EFAF5B9B.42FC1537.3E43D02B

> Não temos dúvida, portanto, em admitir que também a *inertia deliberandi* das Casas Legislativas pode ser objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. Assim, pode o Supremo Tribunal Federal reconhecer a mora do legislador em deliberar sobre questão, declarando, assim, a inconstitucionalidade da omissão.[2]

Por conseguinte, resta plenamente configurada a omissão em dar cumprimento ao comando contido no art. 98-II da Constituição da República por parte do Poder Judiciário dos Estados de Alagoas, Goiás, Maranhão, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins (mora em deflagrar o processo legislativo), e pelo Poder Legislativo da União, da Bahia e do Pará (mora em deliberar e aprovar leis instituidoras da justiça de paz eletiva no Distrito Federal e nos mencionados Estados).

III

Pelo exposto, a Procuradoria-Geral da República opina pela procedência parcial do pedido.

Brasília, 17 de outubro de 2018.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República

AMO

2 MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle abstrato de constitucionalidade: ADI, ADC e ADO: comentários à Lei n. 9.868/99.* São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 389-391.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE, em 17/10/2018 17:52. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 25C316E1.EFAF5B9B.42FC1537.3E43D02B