



CONSTITUCIONALIDADE DOS ATOS NORMATIVOS EXPEDIDO PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA- CNJ

CONSTITUTIONALITY OF REGULATORY ACTS ISSUED BY THE NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE – CNJ

André Luís FONTANELA
Instituição Toledo de Ensino (ITE)
E-mail. andrefontanela@yahoo.com.br
ORCID: <http://orcid.org/0009-0003-5261-459X>

RESUMO

De acordo com o investigado no presente artigo, com fundamento em doutrina especializada e em exemplos práticos disponíveis, constata-se que a instituição do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na estrutura judiciária do país, representa uma forma original do pensamento constitucional brasileiro. Dessa forma, diante de tal particularização, ainda procura explicar, com base na apreciação da Emenda Constitucional 45 e, também, das primeiras ações oriundas do Conselho, que a instituição daquele órgão representa enorme significado importante para o Brasil. Em face disso, todos os cidadãos conseguem acionar o Conselho Nacional de Justiça para realizar reclamações contra membros ou órgãos do judiciário, até mesmo contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos que prestam serviços notariais e de registro, que operem por delegação do poder público ou oficializado. Assim, para peticionar no CNJ não é necessário advogado. Sua atribuição institucional principal é de amparar, como guardião da Constituição Federal de 1988, observando episódios que envolvam lesão ou ameaça a esta última, de suas decisões não compete recurso a qualquer distinto tribunal. Por derradeiro, em assuntos que envolvem a legislação exclusivamente inferior, o mais alto tribunal é, por regra, o Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Palavras-chave: Conselho Nacional de Justiça. Poder Judiciário. Atos Normativos. Competência.

ABSTRACT

According to the research in this article, based on specialized doctrine and available

practical examples, it is clear that the establishment of the National Council of Justice (CNJ) within the country's judicial structure represents an original form of Brazilian constitutional thought. Thus, given this particularity, it further seeks to explain, based on an analysis of Constitutional Amendment 45 and the Council's first actions, that the establishment of this body represents enormous significance for Brazil. Therefore, all citizens can contact the National Council of Justice to file complaints against members or bodies of the judiciary, including its auxiliary services, offices, and agencies that provide notarial and registry services, whether authorized by public authority or officially authorized. Thus, a lawyer is not required to file a petition with the CNJ. Its primary institutional role is to support, as guardian of the 1988 Federal Constitution, observing episodes involving harm or threat to the latter. Its decisions are not subject to appeal to any other court. Finally, in matters involving exclusively lower-level legislation, the highest court is, as a rule, the Superior Court of Justice (STJ).

Keywords: National Council of Justice. Judiciary. Normative Acts. Competence.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objeto principal o estudo da “*Constitucionalidade dos Atos Normativos expedido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ)*”, descrevendo o controle da constitucionalidade, dado a finalidade em que a Constituição é a norma de mais importância para um país e, por esse motivo, necessita assegurar proteção aos direitos e garantias que dela decorre e sua supremacia. O ordenamento jurídico estabelece-se com as normas primárias e secundárias, em vista disso tem-se a precisão de considerar se os atos normativos infralegais e os atos normativos infraconstitucionais são estimados primários ou secundários, conforme o princípio da supremacia constitucional.

Consagradamente, o judiciário significa o mais blindado dos poderes brasileiros, sua crise institucional destina aos tempos de concepção, ou melhor, verticalização interna com força centralizada nos tribunais, insubmissão ao controle social, atribuição dupla (administrativa e jurisdicional) e jurisdição de verificação sobre atos decorridos de diversos poderes. Isso tudo lhe ocasionou uma aura de intocabilidade que, no decorrer dos anos, vem lhe conservando à distância das vistas

do povo. Em consequência disso, é que diversas irregularidades advieram a ser comprovadas e não somente de ordem moral e ética, como ainda a qualidade do provimento jurisdicional decorreu a sofrer com uma jurisdição limitada.

O fato é que a Emenda Constitucional N.º 45 estabeleceu um notável capítulo na história atual do Brasil, pela primeira vez, definitivamente, o Judiciário se viu em reflexão, tendo constituído analisadas várias de suas variantes, entre as quais a estrutura, transparência, a competência e a efetividade de seus provimentos.

Dentre as medidas fundamentais estabelecidas ressalta-se a criação do Conselho Nacional de Justiça, órgão de controle indicado para analisar o desempenho administrativo-financeiro do Judiciário, verificar a execução das obrigações funcionais dos juízes (averiguando e sancionando possíveis abusos), cuidar para a admissão de todos à justiça, além de diferentes competências onde a discriminação constituirá minudenciada à frente.

Posto isto, ainda que o CNJ seja um órgão congênito do Poder Judiciário, não tem competência para desempenhar a atividade jurisdicional, dado ao seu caráter administrativo. Diante dessas considerações, é que se admite na sua composição membros externos ao Poder Judiciário, para que o Conselho alcance as finalidades nas quais foi proposto, o constituinte derivado ocasionou ao mesmo a probabilidade de expedir atos regulamentares na esfera da sua competência, assim como tomar providências imprescindíveis para a adequada execução da lei. Esses atos são providos de força vinculante, melhor dizendo, impõem a todos os órgãos e membros do Judiciário às suas providências, menos ao Supremo.

Por conta disso, o modo como vem sendo desempenhada essas prerrogativas, é que surge o problema a ser exposto no presente artigo, ou melhor dizendo, o poder normativo primário conferido ao Conselho Nacional de Justiça. Dentro desta premissa maior, o artigo pretende responder as seguintes questões:

1. Quais os critérios são possíveis a efetiva imposição de normas pelo CNJ, pertinentes a atingir particulares no universo do Direito Privado?
2. Tornaria o CNJ competente para gerar normas para ao cidadão comum?

Sucedese que, através da leitura feita pelo Supremo, o poder regulamentar imposto ao Conselho não se limita somente à complementar a lei, mas ainda a Constituição, necessitando o mesmo zelar pela observação dos princípios que conduzem a administração pública.

A metodologia a ser empregada para o desenvolvimento da pesquisa será o lógico dedutivo, elaborando-se primeiramente o sistema de referência bibliográfica utilizada e determinando-se o objeto da pesquisa, desenvolvendo-se, dessa maneira, os argumentos fundamentais, especialmente, os relativos à Constituição Federal, perante essa nova atribuição e sob a chancela do Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça vai abrindo o campo de aplicação dos seus atos, onde por diversas vezes se implanta de imputações que não lhe pertencem, distorcendo completamente a sua natureza administrativa e descaracterizando o seu desempenho de controle exclusivamente administrativo, episódio este que vem ocasionando enormes debates na doutrina e na jurisprudência, originando um novo ponto de vista a ser estudado, ou melhor, a constitucionalidade dos atos normativos expedidos através do conselho nacional de justiça (CNJ).

O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ

A reforma do Judiciário, representada na EC 45/04, procurou nivelar a relação dentre os Três Poderes, a começar da incumbência de uma disposição mais transparente e humana aquela instância de Poder, ocasionou consideráveis medidas à ordem nacional, a mais significativa delas, sem dúvida, a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), significando uma instituição pública que não tensiona aprimorar o exercício do sistema judiciário brasileiro, especialmente, ao que se refere ao controle e à transparência administrativa e processual. Procedeu-se em 31 de dezembro de 2004 e introduzido em 14 de junho de 2005, o Conselho está sediado em Brasília, porém opera no território nacional inteiro. Sobre o tema, importante citar Tavares (2020, p. 1040/1041):

O presente órgão remediaria os males que acometem o Poder Judiciário, a saber, a delonga em exercer função jurisdicional e a ausência de transparência, decorrente de sua natureza fechada, infenso que é às tentativas fiscalizatórias. Seu mister seria, então, o de vigiar tal qual um sentinela. O axioma que embasa essa criação é bastante conhecido: a eficiência de determinado poder, bem como o de sua lisura, é mais facilmente obtida por meio da existência de um órgão fiscalizador. Afinal, o sentimento de impunidade, inexoravelmente, gera a acomodação e, pior, o sentimento de total liberdade, ou melhor, de arbitrariedade.

Dentro desse quadro, não depreciando os outros, os poderes de inovações

sucedidos, requer atenção especial a instituição do Conselho Nacional de Justiça, onde sua incumbência principal é de fiscalizar o desempenho administrativo e financeiro do exposto poder.

A Relevância do CNJ

A relevância do CNJ se deu por elaborar e dispor diversos programas de domínio nacional que favorecem áreas como Direitos Humanos, Meio Ambiente, Gestão Institucional e tecnologia. No meio deles estão os programas: Começar de Novo, Lei Maria da Penha, Metas do Judiciário, Adoção de Crianças e Adolescentes, Conciliar é Legal, Pai Presente, etc.

7

A Estrutura do CNJ

Frisa-se que a estrutura do CNJ é de conformidade com redação pela EC N.º 61, de 2009:

- O Presidente do Supremo Tribunal Federal;
- Um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, que será o Corregedor Nacional de Justiça;
- Um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho;
- Um Desembargador de Tribunal de Justiça;
- Um Juiz Estadual;
- Um Juiz do Tribunal Regional Federal;
- Um Juiz Federal;
- Um Juiz de Tribunal Regional do Trabalho;
- Um Juiz do trabalho;
- Um Membro do Ministério Público da União;
- Um Membro do Ministério Público Estadual;
- Dois advogados
- Dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Nessa tessitura, pertence ao Conselho Nacional de Justiça, além de demais imputações que lhe significarem atribuídas através da Lei Orgânica da Magistratura Nacional¹, conforme o § 4º, do art. 103-B, da Constituição Federal:

- a) Zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura;
- b) Zelar pela observância do art. 37 da CF/88²;
- c) Reconhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Judiciário, inclusive contra serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional dos tribunais, podendo

- avocar processos disciplinares em curso e determinar remoção, disponibilidade ou aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;
- d) Representar ao Ministério Público no caso de crime contra a Administração Pública ou abuso de autoridade;
 - e) rever, de ofício ou mediante provocação, processos disciplinares de membros do Judiciário julgados a menos de um ano;
 - f) Elaborar relatórios semestrais acerca de estatísticas sobre processos e sentenças prolatadas nos mais diferentes órgãos do Judiciário do país;
 - g) Elaborar relatórios anuais propondo providências que julgar necessárias à melhoria da situação e das atividades do Poder Judiciário.

Nota-se, que apesar das competências do CNJ significarem de ordem administrativa, o legislador deixou claro um intuito de resolver, absolutamente, “*entrelinhas*” até o momento não estabelecidos no entorno do Poder Judiciante. Exemplificando, ao decidir pela avocação de processos disciplinares em curso, ou ainda através da abertura de processos administrativos decorridos a menos de um ano, admitiu que o poder de resolução das recentes corregedorias é controvertido e limitado.

A organização e competência do Conselho Nacional de Justiça estão expostas no artigo 103-B da Constituição Federal de 1988:

O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 02 (dois) anos, admitida 01 (uma) recondução, sendo: [...] § 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe foram conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

- I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;
- II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;
- III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou

proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;
 IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;
 V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;
 VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;
 VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

Faz-se necessário, no próximo item, o estudo o poder normativo do conselho nacional de justiça, órgão de atribuições exclusivamente constitucional criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

PODER NORMATIVO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Em virtude de **sua natureza administrativa**, diz-se que o Conselho Nacional de Justiça é um órgão judicial, já que faz parte da estrutura do Poder Judiciário, mas não jurisdicional, já que não pode dizer as leis.

Ocorre que tal pensamento foi alterado pelo Supremo Tribunal Federal no acórdão proferido nos autos Constitucionalidade da Medida 12-6/Distrito Cautelar Federal, em Ação Declaratória proposta pela Associação de dos Magistrados Brasileiros em face da Resolução N.º 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça. Ao decidir o pedido liminar feito na ação acima, o Supremo Tribunal Federal atribuiu ao Conselho poder normativo primário, sob o argumento de que o mesmo retirou o fundamento de validade do ato expedido diretamente da Constituição Federal de 1988. (BRASIL. ADC n.º 12/DF, 2009, p. 02)

A realidade é que o Supremo Tribunal Federal aumentou o rol das exceções, acrescentando a este o artigo 103-B, § 4º, II da Constituição, conforme voto proferido pelo Ministro Joaquim Barbosa:

[...] o ato normativo objeto da presente ação ter sido expedido sem fundamento em lei, mas baseado diretamente na Constituição Republicana.
 Esse ponto tem sido repisado por aqueles que se opõem à validade da resolução, e isso em virtude de dois dogmas administrativo-constitucionais intrinsecamente ligados e de sua relevância: o da

inexistência de regulamento autônomo no direito brasileiro e o de que é vedada qualquer inovação normativa pela via infralegal.

Noutras palavras, somente a lei, como ato normativo primário, teria a primazia de criar direitos e obrigações.

Contudo, esses dogmas já foram anteriormente excepcionados, pela Emenda Constitucional N.º 32/2001: [...]. Nova exceção foi criada pela Emenda Constitucional 45/2004, no artigo 103-B, § 4º, II, da Lei Maior, que atribui ao Conselho Nacional de Justiça competência para “zelar pela observância do art. 37”.

O Presidente do Conselho Nacional de Justiça, no exercício de suas atribuições e com fulcro no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, publicou a Resolução N.º 07, que disciplinava o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e servidores investidos em cargos de direção e assessoramento nos órgãos do Poder Judiciário.

Desta forma, pela ausência de lei que disciplinasse a prática de nepotismo, e por ser vedado o regulamento autônomo, a Associação dos Magistrados Brasileiros propôs a presente ação visando ser declarada a constitucionalidade da referida Resolução, pautada nos seguintes fundamentos:

- I – o Conselho Nacional de Justiça – CNJ tem competência constitucional para zelar pela observância do art. 37 da Constituição e apreciar a validade dos atos administrativos praticados pelos órgãos do Poder Judiciário (inciso II do § 4º do art. 103-B da CF/88);
- II – a vedação ao “nepotismo” é regra constitucional que decorre do núcleo dos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa;
- III – além de estar subordinado à legalidade formal, o Poder Público está adstrito à juridicidade, conceito mais abrangente que inclui a própria Constituição;
- IV – a Resolução N.º 07/2005, do CNJ, nem prejudica o necessário equilíbrio entre os Poderes do Estado – por não subordinar nenhum deles a outro, nem vulnera o princípio federativo, dado que também não estabelece vínculo de sujeição entre as pessoas estatais de base geográfica.

A Associação dos Magistrados Brasileiros requereu, liminarmente, a suspensão do julgamento dos processos que ensejam a aplicação da Resolução, com efeito, *erga omnes*, bem como, com eficácia *ex tunc*, os efeitos das decisões proferidas que tenham afastado a aplicação da Resolução 07 do Conselho se reveste dos atributos da generalidade, impessoalidade e abstratividade. O caráter de generalidade encontra-se no fato da norma evidenciar proibições administrativas; já a impessoalidade, se dá

em razão da ausência de indicação nominal, por fim, em relação à característica da abstratividade, assim trata o relator:

É fácil perceber que a Resolução N.º 07, do Conselho Nacional de Justiça, veio ao mundo das positividades jurídicas para enlaçar de modo permanente o descritor e o prescritor dos seus dispositivos. É como dizer: cuida-se de modelo normativo com âmbito temporal de vigência em aberto, pois claramente vocacionado para renovar de forma contínua o liame que prende suas hipóteses de incidência aos respectivos mandamentos.

Quanto a **característica de ato normativo primário**, deu-se em virtude do fundamento da Resolução ter sido extraído do § 4º do artigo 103-B da Constituição Federal de 1988, além de explicitar os princípios que regem a administração pública, previstos no artigo 37 da Magna Carta, razão pela qual não cabe falar em antinomia.

Entende o Supremo que o modelo normativo objeto da demanda não viola o princípio da separação dos poderes, já que o Conselho Nacional de Justiça é órgão integrante do Judiciário, não submetendo esse à autoridade de nenhum dos outros dois.

Logo, o pensamento atual de que o modelo normativo não viola ao princípio da separação dos Poderes não se coaduna com o entendimento anterior, pois, conforme frisado, o Conselho é composto por membros que não integram nenhum dos Poderes do Estado, como é o caso dos membros do Ministério Público, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e os indicados pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados. Apenas o Ministro Marco Aurélio Mello tornou a frisar a característica administrativa e não jurisdicional do Conselho, argumento este que serviu de base para o seu voto, indeferindo a liminar requerida.

Por fim, foi necessário um esforço hercúleo de interpretação por parte do Ministro Relator para extrair o poder normativo do Conselho, já que consta expressamente no § 4º do artigo 103-B que os atos expedidos pelo Conselho terão caráter regulamentar. Para isso, o principal argumento utilizado foi a da contemporização do sistema, adiante a ser estudado.

A Contemporização do Sistema

Como já demonstrado, o § 4º do artigo 103-B da Constituição Federal de 1988 possibilita ao Conselho expedir atos regulamentares, bem como adotar providências para o exato cumprimento da lei. Ora, analisando o quanto exposto no artigo 103-B e

o conceito de poder regulamentar, claro está que os atos expedidos pelo Conselho deverão explicitar o que já está previsto em lei.

Ocorre, que esta não foi a interpretação feita pelo Supremo, para os Ministros da Suprema Corte, o ato expedido pelo Conselho detém a mesma força normativa das leis, não havendo assim que se falar em ato meramente regulamentar, mas em ato normativo primário, já que, assim como aquelas, extrai seu fundamento diretamente da Constituição.

Para isso, o Ministro Carlos Ayres Britto (Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12) relator da presente demanda, fundamentou que o Estado-legislador possui duas vontades normativas características, uma primária e outra derivada, a saber:

A **vontade primária** é assim designada por se seguir imediatamente à vontade da própria Constituição, sem outra base de validade que não seja a Constituição mesma. Por isso, que imediatamente inovadora do Ordenamento Jurídico, sabido que a Constituição não é diploma normativo destinado a tal inovação, mas à própria fundação desse Ordenamento. Já a segunda tipologia de **vontade estatal-normativa**, vontade tão-somente **secundária**, ela é assim chamada pelo fato de buscar o seu fundamento de validade em norma intercalar; ou seja, vontade que adota com esteio de validade um diploma jurídico já editado, este, sim, com base na Constituição.

Logo, vontade que não tem aquela força de inovar o Ordenamento com imediatidade. Nesse pensamento, continua o Relator a dizer que a própria Constituição elege a lei como ato normativo primário, considerando lei o ato normativo expedido por órgão ou órgãos do Poder Legislativo, já que é atividade típica do mesmo. Contudo, o Ministro aduz que essa lógica admite contemporização, assim descrita:

Comportam atenuação, exatamente para ceder espaço a valores e interesses outros que, embora de menor compleição material, são relevantes o bastante para merecer um tratamento heterodoxo. Um tratamento peculiar, despadronizado, por se traduzir numa nota de relativização àquela mais abrangente racionalidade sistêmica.

Segundo o Ministro Carlos Ayres Brito, é por essa razão que a Constituição, em seu artigo 52, incisos VII a IX, conferiu ao Senado Federal, excluindo a Câmara dos Deputados, a possibilidade de expedir atos normativos de igual hierarquia as leis, bem como foi outorgado ao chefe do Poder Executivo no artigo 62, adotar medidas provisórias com

força de lei, embora lei não sendo. Além das hipóteses acima descritas, o Ministro incluiu também a **competência privativa atribuída aos Tribunais, no artigo 96, I da Constituição**, de elaborarem seus próprios regimentos internos, dando interpretação própria ao dispositivo:

Fazendo de tais regimentos – é a minha leitura – um **ato normativo ambivalente primário e secundário**: primário, no que tange à competência e ao funcionamento dos órgãos jurisdicionais e administrativos de cada qual deles (tribunais); secundário, pertinentemente ao dever de “observância das normas de processo e das garantias processuais das partes”.

Sobre o assunto, o Ministro Eros Grau destaca que a Constituição consagra a legalidade como reserva da lei e reserva da norma, podendo essa última ser legal ou regulamentar. O que distingue uma da outra é que na primeira, a vinculação ocorre em razão das definições previstas na própria lei, enquanto a segunda é decorrente da lei. (Brasil. ADI n.º 3.367-1/DF, 2006, p. 282).

Por decorrer da lei, o Ministro Eros Grau entende que o ato expedido pelo CNJ não viola o princípio da legalidade, pois, neste caso, o princípio da legalidade expressa reserva da lei em termos relativos, ou seja, reserva da norma. (BRASIL. ADI n.º 3.367-1/DF, 2006, p. 197).

Nesse pensamento, segundo o Ministro, o princípio da legalidade é adotado em termos relativos, razão pela qual se admite ato normativo não legislativo, mesmo que a atribuição para tanto seja explícita ou implícita. Dessa forma, o Ministro Eros Grau reconhece que o Conselho Nacional de Justiça possui função normativa regulamentar, conforme trecho abaixo:

Dizendo-o de outra forma: se há um princípio de reserva da lei – ou seja, se há matérias que só podem ser tratadas pela lei – evidentemente que as excluídas podem ser tratadas em regulamentos do Poder Executivo e regimentos do Judiciário; quanto à definição do que está incluído nas matérias de reserva de lei, há de ser colhida no texto constitucional; quanto a tais matérias, não cabem regulamentos e regimentos (Brasil, ADI n.º 3.367-1/DF, 2006, p. 199).

Pelos argumentos acima, percebe-se que a preocupação do Supremo em atribuir poder jurisdicional ao Conselho Nacional de Justiça era tanto que os Ministros acabaram por atribuir interpretação própria a trechos expressos da Constituição Federal. É o que ocorre nos exemplos utilizados pelo Ministro Relator para demonstrar

a sua tese de contemporização do sistema.

Com a máxima vênia, os exemplos apresentados pelo mesmo não foram os mais apropriados, já que todos os artigos citados correspondem a autorizações expressas da Constituição Federal de 1988, não havendo, assim, a característica de inovação tratada pelo Ministro (Brasil. Medida Cautelar na ADC nº 12-6/DF, 2006, p. 19).

Assim, pode-se definir o **poder de inovação em atos normativos do CNJ**, ou melhor, o objetivo de apoiar soluções para problemas públicos e também ampliar capacidades de inovação no setor público, que está na interpretação atribuída ao § 4º do artigo 103-B da Constituição, onde o poder regulamentar e o exato cumprimento da lei foram convertidos em outorga para expedir atos regulamentares autônomos, sub-rogando ao Congresso Nacional.

Dos Atos Expedidos pelo CNJ

No exercício do seu controle, é permitido ao Conselho expedir atos normativos. Estes atos são, ou deveriam, serem essencialmente administrativos, estando os mesmos previstos no artigo 102 do Regimento Interno, quais sejam:

Art. 102. O Plenário poderá, por maioria absoluta, editar atos normativos, mediante Resoluções, Instruções ou Enunciados Administrativos e, ainda, Recomendações.

[...]

Segundo definição extraída do sítio do Conselho Nacional de Justiça:

Resoluções: são os instrumentos regulatórios próprios de que se utiliza o CNJ, no cumprimento das leis, para exercitar seus atos e fatos de gestão;

Enunciados Administrativos: são exposições resumidas sobre assuntos já discutidos em Plenário;

Instruções Normativas da Presidência: são decisões tomadas pelo Presidente do Conselho sobre questões que dependem de resolução. São atos que determinam o comportamento para atender a determinada execução. Têm a função de agilizar o funcionamento interno do CNJ, a compreensão, a especificação de um ato ou ordem de hierarquia maior, por exemplo, uma resolução e;

Recomendações: são atos que recomendam aos tribunais e magistrados a adoção de medidas para cumprir determinado objetivo.

As resoluções do Conselho Nacional de Justiça – assim como as resoluções do Senado Federal, as medidas provisórias, os decretos e os regimentos internos dos tribunais – seriam atos normativos primários, podendo, portanto, “inovar no ordenamento jurídico independentemente da existência de interposto texto legal”

(Nogueira, 2006).

A força vinculante e irrecorribilidade, são duas características atribuídas aos atos expedidos pelo Conselho Com fulcro nos artigos 102, § 5º e 4º, § 1º do Regimento Interno, as Resoluções e Enunciados administrativos expedidos pelo Conselho Nacional de Justiça terão força vinculante após serem publicados no Diário da Justiça eletrônico, bem como os atos e decisões do Plenário do Conselho não são suscetíveis de recurso Mello (2008, p. 363).

Dentre os atos expedidos pela Presidência, os que mais suscitam discussões são as Resoluções, isso porque, são instrumentos regulatórios próprios, ou seja, mecanismos dos quais se utiliza o Conselho para atingir alguma vontade normativa.

AS PERSPECTIVAS INICIAIS E OS ACONTECIMENTOS - CNJ

Com o avanço feito pelo estudo, não restam dúvidas de que a criação do Conselho Nacional de Justiça apresenta-se como lidima demonstração do pensamento constitucional brasileiro.

Essa modernização trouxe indubitavelmente em razão do poder de inovação que representa, é inegável que a sociedade recebeu com reservas a notícia da instituição do Conselho Nacional de Justiça.

A constatação de que era órgão composto, inserto na estrutura judiciária, a composição majoritariamente formada por integrantes do poder judicante e a destinação da presidência e corregedoria do Conselho aos ministros oriundos do STF e do STJ (com a eventual confirmação de que o indicado à presidência do CNJ seria o próprio chefe do STF, situação que certamente se repetirá nas eventuais composições) impunham dúvidas à vitalidade da criação.

A necessidade de trespassar barreiras, de atingir o antes inacessível, mesmo que o legislador tenha medo em aprovar leis que a respeito dos direitos das minorias alvo da discriminação, querendo evitar a reprovação do eleitorado, não significa a inexistência de direitos. Sendo assim, as uniões homoafetivas começaram a encontrar reconhecimento judicialmente.

O Provimento N.º 37/2014 do CNJ - Registro de União Estável

Tratamento via provimento acerca de normas de casamento com *status* constitucional no art 226 parágrafo 1º, e também capítulo próprio no código civil e o

provimento foi contra a regra de casamento se limitar a pessoa de sexo diferente.

Sob outro ângulo de análise, conforme os ensinamentos de Neme (2011):

Um grupo socialmente minoritário deve ter assegurado, em um Estado Democrático de Direito, a inclusão social com respeito para suas diferenças, como forma possível de abolição da discriminação. Essa luta não pode ser travada nas ruas, “no braço”, mas por mecanismos inerentes aos Poderes instituídos do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário). (Argumenta Journal Law).

Com o percurso, o registro da união estável foi regulamentado pelo Conselho Nacional de Justiça através do Provimento n. 37/2014, no Livro “E”, perante o Oficial de Registro Civil de Pessoas Naturais da Sede ou, onde houver, no 1º Subdistrito da Comarca em que os conviventes tiveram seu último domicílio.

Prevê a norma a possibilidade de se registrar a sentença declaratória de reconhecimento, dissolução e extinção de união estável, transitada em julgado, e da escritura pública de contrato ou distrato de união estável, conforme artigo 2º do Provimento 37/2014 do CNJ.

Chama atenção o teor do artigo 5º:

O registro de união estável decorrente de escritura pública de reconhecimento ou extinção produzirá efeitos patrimoniais entre os companheiros, não prejudicando terceiros que não tiverem participado da escritura pública.

Parágrafo único. O registro da sentença declaratória da união estável, ou de sua dissolução, não altera os efeitos da coisa julgada previsto no art. 472 do Código de Processo Civil.

O dispositivo prevê que o registro da união estável só opera efeitos patrimoniais entre os conviventes, entretanto, essa não é melhor interpretação da norma, considerando a sistemática dos registros públicos e efeitos registrais conforme será analisado. Seria inócuo e sem utilidade prática um registro com efeito limitado às partes. Cardoso (2004. pp. 19-110).

Permitir essa interpretação, estaria reduzindo a função do Registro Civil de Pessoas Naturais a um simples “arquivo” em que haveria tão somente o efeito de força probante.

A principal finalidade dos registros públicos é proporcionar o acesso facilitado à informação que, reunidas em banco de dados sistematicamente organizados, tutelados por profissional do Direito, haverá uma presunção de conhecimento de terceiros, o efeito erga omnes que decorre da publicidade registral.

O Registro Civil de Pessoas Naturais tem o objetivo de dar publicidade ao estado das pessoas naturais e nessa linha de raciocínio, pela compreensão do efeito *erga omnes* proporcionado pela publicidade registral do Registro Civil de Pessoas Naturais, terceiros não podem alegar ignorância do registro da união estável no Livro “E”.

O provimento 86/2019 CNJ - marco histórico para a atividade notarial

A edição do Provimento no 86, de 29 de agosto de 2019, da lavra do Corregedor Nacional de Justiça, Ministro HUMBERTO MARTINS, é um marco histórico para a atividade notarial e para a economia do País, ao desonerar os mais diferentes tipos de credores que desejem utilizar a via do protesto extrajudicial.

A lógica do Provimento nada mais fez do que refletir a norma do art. 325 do Código Civil (“Presume-se a cargo do devedor as despesas com o pagamento e a quitação”) que se coaduna com o art. 37, parágrafo 1º, da Lei 9.492/97. Chini (2019, p.1)

Consoante o art. 2º do mencionado Provimento no 86/2019, independe da data de vencimento do título a possibilidade de postergação de emolumentos e demais despesas devidos pelo protesto de títulos e documentos de dívida provenientes de entidade vinculada ao sistema financeiro nacional, tais como Bancos e Financeiras, na qualidade de credora ou apresentante; de concessionárias de serviços públicos, na qualidade de credora, bem como dos credores ou apresentantes de decisões judiciais transitadas em julgado oriundas da Justiça Estadual, da Justiça Federal ou da Justiça do Trabalho e da União Federal, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das suas respectivas Autarquias e Fundações Públicas no que concerne suas certidões da dívida ativa³.

Nesse passo, importante destacar que demais pessoas jurídicas ou pessoas físicas só terão direito a postergação de emolumentos desde que o prazo de vencimento de seu título ou documento de dívida não ultrapasse um ano na data da apresentação no tabelionato de protesto.

CONCLUSÃO

Levando em conta a linha discursiva apresentada do presente artigo, acredita-se ter conseguido chegar ao seguinte entendimento: a originalidade do pensamento

constitucional brasileiro traduzida na Emenda Constitucional N.º 45/2004 parece ter acertado na instituição do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), sendo indiscutível que o órgão vem provando sua relevância.

1. A constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça já foi objeto de estudo pelo Supremo Tribunal Federal, que o admitiu como entidade coberta de constitucionalidade na forma da Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pela Associação dos Magistrados Brasileiros e, seguidamente, no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 12 (, em que certificou ser o CNJ órgão competente para expedições normativas vinculadas à densificação dos princípios contínuos na Constituição Federal, no que refere-se ao poder administrativo que detém no âmbito do Poder Judiciário. Como pressuposto, além de constitucional, já teve competência normativa acolhida no aspecto do Poder Administrativo.
2. O CNJ não tem mestria para disciplinar questões direcionadas ao cidadão comum. Contudo, considerada sua competência administrativa no ambiente notarial e registral, introduz destacar que há, sim, materialidade para criação de obrigações e direitos aos particulares que buscam os serviços extrajudiciais. Por consequência, ao se reconhecer a legitimidade constitucional do CNJ para regimentar referidos serviços, acaba-se condicionando ao exercício de direitos, com restrição ou ampliação desses, no ambiente extrajudicial. Dessa maneira, defende-se uma questão que se coloca é a conformidade dessas regulamentações à tutela de constitucionalidade material, ou seja, em ambiente de atuação administrativa, similarmente à vinculação aos direitos fundamentais dos particulares envolvidos.
3. Ainda que a primariedade das normas expedidas pelo CNJ ter sido aprovada no voto do ministro relator no julgamento da Medida Cautelar na ADC n.º 12, mesmo assim é preciso afirmar a estrita vinculação material das normativas redigidas pelo Conselho à ordem constitucional.
4. Em matérias concernentes ao Direito de Família tende-se os seguintes parâmetros, que podem ser elencados como critérios para o controle da atuação do Conselho Nacional de Justiça. Carecimento de que a disciplina

emitida pelo CNJ se encontre ligada aos seus limites de competência, previstos no art. 8º do Regimento Interno do CNJ e no art. 14 do Regulamento Geral do CNJ e art. 103-B, §4º e inciso I, da CRFB/88; Havendo expedição de atos normativos de caráter abstrato e geral, há necessidade de cumprimento dos limites de competência anteriormente referidos, incluindo a fundamentalidade de direitos materialmente constitucionais, comprometendo em vedação à restrição de direitos; Sob a ótica de matéria em que há fonte normativa prévia, necessita de observância da fonte, sem inovação, posto que a análise primária já foi realizada pelo órgão originário e; Diante de matéria em que não há fonte normativa prévia, procedimento voltado à garantia dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos, assim como da autonomia privada dos sujeitos.

5. Vê-se, enfim, que em nenhuma medida, a primariedade das normas do CNJ, assim reconhecida pelo STF, pode recair na redução do núcleo constitutivo de fundamentalidade de cada um dos seres humanos. Desse nodo, trata-se de atuação normativa vinculada, não podendo disfarçar de legalidade a redução de direitos já consagrados, principalmente ao se tratar de exercício de autonomia privada.
6. Sendo assim, é imperioso concluir que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é o órgão administrativo-constitucional do Poder Judiciário da República Federativa do Brasil com *status* autonomia relativa ou semiautônomo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 63, de 14 de novembro de 2017**. Institui modelos únicos de certidão de nascimento, de casamento e de óbito, a serem adotadas pelos órgãos de registro civil das pessoas naturais, e dispõe sobre o reconhecimento voluntário e a averbação da paternidade e maternidade socioafetiva no Livro “A” e sobre o registro de nascimento e emissão da respectiva certidão dos filhos havidos por reprodução assistida. Brasília, DF: CNJ, 2017. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos- adm?documento=3380>. Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 175, de 14/05/2013**. Dispõe sobre a habilitação, celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas de mesmo sexo., Brasília, DF: CNJ, 2013. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos- adm?documento=2504>. Acesso em 08 out. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça**. Brasília, DF: CNJ, 2015. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/10/b8953e0554207c0f4fb95a29e9326532.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Regulamento Geral da Corregedoria Nacional de Justiça**. Brasília, DF: CNJ, 2012. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/regulamento-geral>. Acesso em: 04 out. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12/DF**, de 18 de dezembro de 2009. Relator: Min. Carlos Britto, 20 de agosto de 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>. Acesso em: 07 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.367-1/DF**, de 17 de março de 2006. Relator: Min. Cezar Peluso, 13 de abril de 2005. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>. Acesso em: 17 jun. 2022.

CARDOSO, Simone Tassinari. **Do contrato parental à socioafetividade**. In: ARONNE, Ricardo (org.). *Estudos de direito civil-constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 19-110.

CHINI, Alexandre. **Da acessibilidade isonômica ao serviço de protesto de título**. 2019. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/da-acessibilidade-isonomica-ao-servico-de-protesto-de-titulos/>. Acesso em 01 out. 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**, 34 ed., 2019. Disponível em: <https://www.amazon.com.br/Curso-Direito-Administrativo-ed-2019/dp/8539204339>. Acesso em: 17 out. 2025.

NEME. Eliana Franco NEME, MOREIRA José Cláudio Domingues. **O acesso à justiça como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais**: possibilidades do sistema interamericano de proteção dos direitos do homem. *Argumenta Journal Law*. 2011 Disponível em: <https://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/184>. Acesso em 01 out. 2022.

NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. **Resolução do CNJ e lei são atos normativos primários**. Consultor Jurídico, São Paulo, 21 fev. 2006. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2006-fev-21/resolucao_cnj_lei_sao_atos_normativos_primarios. Acesso em: 07 out. 2022.

CONSTITUCIONALIDADE DOS ATOS NORMATIVOS EXPEDIDO PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA- CNJ. André Luís FONTANELA. *JNT Facit Business and Technology Journal*. QUALIS B1. ISSN: 2526-4281 - FLUXO CONTÍNUO. 2025 - MÊS DE OUTUBRO - Ed. 67. VOL. 02. Págs. 3-21. <http://revistas.faculdefacit.edu.br>. E-mail: jnt@faculdefacit.edu.br.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional** - 18ª ed. São Paulo, Saraiva de 2020.

Disponível em: <https://www.amazon.com.br/Curso-Direito-Constitucional-Edi%C3%A7%C3%A3o-2020/dp/8553613755>. Acesso em: 17 out. 2025.