

Limites do poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça. Estudo de um caso: Resolução CNJ nº 236/16

Ricardo Dal Pizzol¹

Juiz de Direito no Estado de São Paulo

Resumo: a criação dos Conselhos de Justiça representou, no mais das vezes, nos países europeus, um avanço em termos de autonomia do Judiciário, afrouxando as amarras que o prendiam ao Executivo. No Brasil, ao invés, a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) pela EC nº 45/2004 alcançou um Poder Judiciário já autônomo e fortalecido, tendo o objetivo nada oculto de exercer maior “controle social” sobre este Poder. Uma das atribuições mais relevantes do Conselho, no exercício do aludido controle, é a de expedir atos regulamentares de caráter geral, aplicáveis em âmbito nacional, atribuição esta que deve ser exercida, porém, com especial prudência e autocontenção pelo órgão, de modo [i] a preservar a independência do Poder Judiciário e [ii] a não exceder os limites próprios do poder regulamentar, conforme traçados pela doutrina administrativista. O presente estudo parte da distinção entre “regulamentos executivos” (também chamados de vinculados ou derivados), que apenas complementam o conteúdo da lei, viabilizando sua aplicação prática, e “regulamentos autônomos”, que retiram seu fundamento diretamente da Constituição, sem vinculação à lei, para demonstrar que o CNJ edita regulamentos de ambos os tipos, a depender da fonte do poder regulamentar. No caso específico da Resolução CNJ no 236/16, objeto deste artigo, tratar-se-ia de “regulamento executivo” apenas, na medida em que o poder regulamentar estaria fundado no art. 882, § 1º, do Código de Processo Civil, e não diretamente na Constituição Federal (art. 103-B, § 4º, I). Considerando que a referida Resolução traça diretrizes que superam a simples exequibilidade da lei,

¹ Doutorando em Direito Civil pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito Civil pela Universidade de São Paulo (2016). Mestre em Direito Comparado pela Samford University (Alabama, USA [2015]). Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (2004). Juiz de direito titular da 2a Vara Cível do Foro Regional de Santo Amaro (São Paulo/SP), convocado para atuar na Assessoria de Assuntos Jurisdicionais da Presidência do TJSP (biênio 2018-2019).

inovando na criação de direitos e obrigações e restringindo a liberdade dos magistrados no exercício de função jurisdicional, conclui-se que houve, na hipótese, exercício abusivo do poder regulamentar por parte do Conselho.²

1. Introdução: histórico dos Conselhos de Justiça no Direito Comparado e aspectos gerais do CNJ

É sabido que, nas monarquias despóticas, o Judiciário assumia posição bastante tímida, atuando como simples *longa manus* do soberano.³ A queda do *Ancien Régime*, embora tenha feito surgir o Estado de Direito em substituição aos governos absolutistas, não representou um incremento significativo de independência à atividade jurisdicional. Mesmo no contexto do Iluminismo, lembra José Adércio Leite Sampaio, “o Judiciário não era pensado como um poder propriamente, senão como uma função especializada ou, quando muito, na palavra de Montesquieu (1748), um poder invisível e nulo.”⁴

No Brasil Imperial, a situação não era diferente, apresentando-se o Judiciário como fiel servidor do governo. Ele era uma “mola da máquina administrativa”, como afirmou sem disfarces Visconde do Uruguai.⁵ Na mesma toada, José Antonio Pimenta Bueno, maior constitucionalista brasileiro da época, asseverou, em relação aos juízes, que “o governo é quem lhes dá as vantagens pecuniárias, os acessos, as honras e as distinções; é quem os conserva ou remove.”⁶

Somente em 1865, na Itália, a intervenção do Poder Executivo no Judiciário foi abrandada pela criação da Comissão de Justiça, destinada a assessorar os chefes de governo na administração dos serviços judiciais. Em 1883, naquele mesmo país, a chamada “Lei de Orlando” instituiu o *Consiglio della Magistratura*, atribuindo-lhe o encargo de

² Registro, inicialmente, meus agradecimentos a Rafael Garcia Leite, pelo inestimável auxílio prestado na elaboração da pesquisa doutrinária e jurisprudencial necessária à elaboração deste artigo. Rafael Garcia Leite é Assistente Judiciário do TJSP, graduado em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, no ano de 2015.

³ TAVARES, André Ramos. *Reforma do judiciário no Brasil pós-88: (des)estruturando a Justiça*. Comentários completos à EC n. 45/04. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 15-16.

⁴ SAMPAIO, José Adércio Leite. *Conselho Nacional de Justiça e a independência do Judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 177.

⁵ BUENO, José Antonio Pimenta. *Ensaio sobre o direito administrativo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862. t. II, p. 261.

⁶ URUGUAI, Paulino José Soares de Souza Visconde do. *Apontamentos sobre o processo criminal brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Empreza Nacional do Diário, 1857. p. 39.

selecionar, transferir e promover juízes. Já no século XX, a França superou a experiência do país vizinho, aprovando, na Constituição de 1946, a formação do *Conseil Supérieur de la Magistrature*, entidade autônoma destinada a garantir a independência do Judiciário.

Nas palavras de Garcia de Enterría e Tomás-Ramón Fernandez, a ideia de emancipação da magistratura

não é mais do que uma implicação natural da independência do Direito em relação ao príncipe, pois expressa que o juiz deve ser visto como um órgão próprio, não do Estado, nem da Coroa, mas sim da *lex terrae*, como *viva vox legis* [...]. Se o juiz não pode receber ordens do Rei é porque o Rei não tem a disponibilidade sobre o direito, porque o juiz não atua segundo a vontade do Rei.⁷

Os Conselhos italiano e francês, acima mencionados, serviriam de modelo, nas décadas seguintes, para a concepção de instituições análogas em diversos outros países. Esses novos entes representavam, no mais das vezes, nos países em que eram criados, um avanço em termos de autonomia do Judiciário, afrouxando as amarras que o prendiam ao Executivo.

No Brasil, a Emenda Constitucional nº 7/1977 introduziu o Conselho Nacional da Magistratura como órgão integrante do Poder Judiciário, composto por sete Ministros do Supremo Tribunal Federal e voltado, principalmente, à missão correccional. Diante das peculiaridades da época, o Conselho acabou por resumir-se em “intenção e papel”,⁸ não servindo nem para coibir de forma eficaz práticas indevidas, nem para assegurar aos magistrados a autonomia que, em verdade, só viria a ser conquistada com o tempo. Seria ingênuo esperar, como pontua Fábio Konder Comparato, que sete Ministros do Supremo Tribunal Federal, para além de todas as suas outras funções jurisdicionais e administrativas, ainda pudessem exercer, de forma eficaz, fiscalização do desempenho funcional de todos os demais juízes e tribunais do país.⁹

⁷ GÁRCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; TOMÁS-RAMÓN, Fernandez. *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Civitas, 1988. v. I, p. 27.

⁸ SAMPAIO, José Adércio Leite. Op. cit., p. 240.

⁹ COMPARATO, Fábio Konder. *O poder judiciário no regime democrático*. Estudos Avançados, v. 18, n. 51, p. 157, 2004.

Na década de 1980, a redemocratização brasileira deu ensejo a novos debates acerca do Poder Judiciário. Descreve Paulo José Leonesi Maluf que a criação de um Conselho de Justiça estava prevista no art. 151 do “Projeto A” de Constituição, organizado pela Comissão Afonso Arinos, porém, por pressão de setores da Magistratura, a ideia foi abortada no “Projeto B” que o sucedeu.¹⁰ Em 26/03/1992, já sob a égide do atual Texto Maior, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição nº 96, transformada, após inúmeros adendos e reformulações, na “Emenda da Reforma do Judiciário” (EC nº 45/2.004), promulgada em 30/12/2004.

Além de outras alterações, a EC nº 45/2.004 traçou, pelo art. 103-B da Constituição Federal de 1988, as linhas mestras do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, órgão pertencente ao Poder Judiciário (art. 92, inciso I-A, da CF)¹¹ e de âmbito federal, com funções políticas, administrativas, disciplinares, sancionatórias, informativas e de ouvidoria. Tem o Conselho o elevado mister de aperfeiçoar a prestação de serviços do Judiciário e de estreitar a relação entre este Poder e a sociedade, devendo, especialmente, nos termos do art. 103-B, § 4º, da CF: (i) zelar pela autonomia do Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo, para tanto, expedir atos regulamentares (aspecto que mais nos interessa neste trabalho e ao qual retornaremos adiante); (ii) zelar pela observância do art. 37 da CF, podendo apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por órgãos do Poder Judiciário; (iii) receber reclamações contra membros ou órgãos do Judiciário, inclusive no que tange às serventias judiciais e à atividade cartorária delegada (oficiais de registro e tabeliães), sem prejuízo da competência disciplinar dos tribunais locais; (iv) representar ao Ministério Público, na hipótese de crime contra a Administração Pública ou de abuso de autoridade; (v) preparar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas no país; (vi) elaborar relatório anual, propondo as medidas que julgar necessárias a respeito da atuação do Conselho e da situação do Poder Judiciário.

¹⁰ MALUF, Paulo José Leonesi. *Conselho Nacional de Justiça: análise de sua competência disciplinar*. 2013. p. 26. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

¹¹ Leciona Uadi Lammêgo Bulos que os Conselhos de Justiça de vários outros países também são incluídos no rol de órgãos que compõem o Poder Judiciário. Veja-se, v.g., as constituições da Itália de 1947 (art. 104), da França de 1958 (art. 65), da Grécia de 1975 (art. 90), de Portugal de 1976 (arts. 219º e 220º) e da Espanha de 1978 (art. 122). (*Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 1351.).

Para José Afonso da Silva, trata-se de órgão de controle interno do Poder Judiciário – e não de controle externo, como muitos apregoam –, em virtude do predomínio de magistrados em sua composição e de ser, em tese, órgão integrante daquele Poder (art. 92, inciso I-A, da CF).¹² Dentre os 15 membros da entidade, há dois advogados indicados pelo Conselho Federal da OAB, dois integrantes de carreiras do Ministério Público e “dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada”, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal (art. 103-B, incisos X a XIII, da CF/1988). As demais vagas são preenchidas por juízes de primeiro grau, desembargadores e ministros de tribunais superiores. Uadi Lammêgo Bulos, por sua vez, compreende o CNJ como um apêndice do STF, “no sentido de parte acessória, mas distinta pela sua forma ou posição, de importância menor se comparada a ele, submetida à sua magnitude.”¹³ Tanto é assim, reforça o constitucionalista, que toca ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, as ações movidas contra o Conselho Nacional de Justiça, na dicção do art. 102, inc. I, alínea “r”, da CF/88.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3367 – DF, o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que a formação híbrida do CNJ “não compromete a independência interna e externa do Judiciário, porquanto não julga causa alguma, nem dispõe de atribuição, de nenhuma competência, cujo exercício interfira no desempenho da função típica do Judiciário, a jurisdicional.”¹⁴ Asseverou-se, ademais, que sua criação em nada afeta o pacto federativo, pois o Conselho “não é órgão da União, mas sim do Poder Judiciário nacional.”¹⁵

Apesar dos aludidos posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais, que minimizam o impacto da criação do CNJ na autonomia do Poder Judiciário, não se pode deixar de notar que, enquanto em outros países (Itália e França, por exemplo), a criação de Conselhos análogos foi um passo adiante no processo de independência do Poder Judiciário

¹² SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 563.

¹³ BULOS, Uadi Lammêgo. Op. cit., p. 1355.

¹⁴ STF. Tribunal Pleno. ADI nº 3367-DF, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 13/04/2005. Informativo STF nº 383/2005.

¹⁵ *Ibidem*. Vale destacar que, em oportunidades anteriores, o Supremo Tribunal Federal havia reconhecido a inconstitucionalidade de órgãos de controle do Poder Judiciário que haviam sido criados no âmbito de Constituições Estaduais, mais especificamente da Paraíba, do Pará e do Mato Grosso (Ações Diretas de Inconstitucionalidade no 135-PB, 137-PA e 98-MT, respectivamente), o que deu ensejo inclusive à edição da Súmula 649, segundo a qual “é inconstitucional a criação, por Constituição Estadual, de órgão de controle administrativo do Poder Judiciário do qual participem representantes de outros Poderes ou entidades.”

em relação aos demais Poderes, no Brasil a criação do CNJ alcançou um Poder Judiciário já autônomo e fortalecido, especialmente após a redemocratização e a Constituição Federal de 1988. O discurso que orientou sua criação foi, pelo contrário, o de estabelecer formas de controle social desse Poder,¹⁶ inclusive com a inserção, em sua composição, ainda que de forma minoritária, de advogados, membros do Ministério Público e de cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados pelas respectivas categorias ou pelo Poder Legislativo, estando a nomeação de todos os membros (inclusive dos que integram a Magistratura)¹⁷ condicionada à aprovação do Senado Federal (art. 103-B, § 2º, da CF).

Diante disso, forçoso reconhecer que, embora a Constituição Federal tenha enquadrado o CNJ no rol de órgãos do Judiciário (art. 92, inciso I-A), a entidade sofre a interferência de sujeitos externos a este Poder, conservando, portanto, algum viés político.¹⁸ Ainda que essa interferência busque respaldo no sistema de *checks and balances* e sirva, em tese, para aprimorar o controle social sobre o Poder Judiciário – que sofreria supostamente de um “déficit democrático”, pelo fato de seus agentes não estarem submetidos a eleições populares – o fato é que o exercício das funções descritas no art. 103-B, § 4º, da CF, acima listadas, exige especial cautela por parte do Conselho, na medida em que a atividade jurisdicional, mais do que qualquer outra carreada pelo Estado, depende da garantia de independência de seus membros. E, embora concordemos, em linhas gerais, com a conclusão exarada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 3367-DF quanto à constitucionalidade do órgão, também parece claro que o controle administrativo exercido pelo Conselho pode, sim, por vezes, interferir no desempenho autônomo de função estritamente jurisdicional, a exemplo do que ocorre com a Resolução CNJ nº 236, de 13 de julho de 2016, da qual se tratará adiante.

Com efeito, como bem observa Cláudio Luiz Bueno de Godoy, os impasses identificados pela doutrina e pela jurisprudência na aplicação de Resoluções do CNJ não aludem mais, atualmente, à constitucionalidade deste órgão ou à necessidade de sua implantação no cenário nacional (matérias, como visto, já enfrentadas pelo STF e também

¹⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O poder dos juizes*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 64-67. COMPARATO, Fábio Konder. Op. cit., p. 156-57.

¹⁷ Com a única exceção do Presidente do Supremo Tribunal Federal.

¹⁸ PANSIERI, Flávio. In: CANOTILHO, J. J. Gomes (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013. p. 1436.

superadas pelo tempo), mas à modulação do poder regulamentar por ele exercido.¹⁹ Nesse contexto, a compreensão dos limites desse poder regulamentar exige que o intérprete atue com especial prudência, e que o próprio Conselho no seu exercício atue com autocontenção (*self-restraint*), em face [i] da composição peculiar do órgão, que congrega elementos estranhos à Magistratura, [ii] da necessidade sempre presente, no Estado Democrático de Direito, de garantir a autonomia do Poder Judiciário, e, por fim, [iii] da submissão do Estado, notadamente no exercício de atividades administrativas, como são aquelas do Conselho, ao princípio da legalidade (arts. 37, *caput*, e 5º, inciso II, CF/1988). É o que se pretende analisar, mais detidamente, no item a seguir.

2. Poder Regulamentar do CNJ

2.1. Conceito de regulamento. Modalidades executiva e autônoma

No Brasil, o termo “regulamento” refere-se tradicionalmente ao ato abstrato de competência privativa do chefe do Poder Executivo, expedido, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, “com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras, necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública.”²⁰ Nos termos do art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, compete ao Presidente da República (e, por simetria, aos Governadores e Prefeitos) “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução.”

Sérgio Ferraz ressalta, todavia, em atenção à capacidade ativa para o ato, que o regulamento pode ser cominado por qualquer “órgão ou agente no exercício de função não legislativa”,²¹ posição que se aproxima da doutrina do jurista português Marcello Caetano, para quem a principal distinção entre a lei e o regulamento reside, justamente, no critério formal: a primeira emana do legislador; o segundo,

¹⁹ GODOY, Cláudio Luiz Bueno de. *Poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça*. In: LEWANDOWSKI, Ricardo; NALINI, José Renato (Org.). *O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do Poder Judiciário – homenagem aos 10 anos do CNJ*. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 57.

²⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 315.

²¹ FERRAZ, Sérgio. *Regulamento*. In: _____. *3 estudos de direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

de qualquer órgão executivo, estando adstrito à legalidade.²² Dentro dessa perspectiva, no caso de regulamentos expedidos por autoridades diversas do Chefe do Executivo (v.g., presidente de instituição autárquica que edita resoluções, portarias, instruções normativas, etc.), o ato possui apenas um campo de incidência mais modesto, dirigindo-se especificamente a determinados grupos ou setores da sociedade (e não ao país inteiro, como ocorre em relação a um regulamento emitido pelo Presidente da República).

Consoante lição de San Tiago Dantas, o escopo de qualquer regulamento é o de promover e explicitar o teor da lei (*stricto sensu*), respeitando os limites por ela alinhavados.²³ José Adércio Leite Sampaio assevera, na mesma linha, que o objetivo do regulamento é esclarecer as minúcias normativas que tornam a lei mais exequível e operativa, “integrando-a com um residual poder de colmatação de suas lacunas de natureza técnica.”²⁴

Nem sempre o texto normativo dependerá de regulamento para ser executado, mas todo e qualquer preceito legal poderá ser objeto de regulamentação, caso a Administração Pública julgue conveniente.²⁵ José dos Santos Carvalho Filho destaca que essa prerrogativa está circunscrita à tarefa de complementar e integrar a lei, não podendo a autoridade, evidentemente, alterá-la pela via do regulamento (espécie normativa inferior). Se assim fizer, cometerá abuso de poder regulamentar, usurpando a competência do Poder Legislativo.²⁶

Em geral, reputa-se legítima a fixação de obrigações subsidiárias (derivadas) pelo regulamento administrativo, mas desde que as obrigações primárias (originárias) estejam contidas na lei, ainda que de forma incipiente.²⁷

Importante salientar que os conceitos e reflexões até aqui expostos referem-se apenas aos atos atrelados à exequibilidade da lei e às relações jurídicas por ela já delineadas, nos moldes do art. 84, inc. VI,

²² RUARO, Regina Linden; CURVELO, Alexandre Schubert. O poder regulamentar (autônomo) e o Conselho Nacional de Justiça – algumas anotações sobre o poder regulamentar autônomo no Brasil. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 96, v. 858, p. 111, abr. 2007.

²³ DANTAS, San Tiago. *Problemas de direito positivo* – estudos e pareceres. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 156-57.

²⁴ SAMPAIO, José Adércio Leite. Op. cit., p. 277.

²⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 150.

²⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 57.

²⁷ *Ibidem*, p. 60.

da CF/1988. Os regulamentos de aspecto executivo (vinculado) constituem, segundo a vertente adotada por José dos Santos Carvalho Filho, Geraldo Ataliba, Odete Medauar e Diógenes Gasparini,²⁸ a única forma de manifestação legítima do poder regulamentar no direito brasileiro.

Diferente não poderia ser, adverte Celso A. Bandeira de Mello, tendo em vista que “os dispositivos constitucionais caracterizadores do princípio da legalidade no Brasil impõem ao regulamento o caráter que se lhe assinalou, qual seja, o de ato estritamente subordinado, isto é, meramente subalterno e, ademais, dependente da lei.”²⁹ Faz o doutrinador menção implícita aos arts. 5º, inciso II (“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”), e 37, *caput*, da Constituição Federal.³⁰

Por outro lado, há autores, como Hely Lopes Meirelles, que defendem a possibilidade de o regulamento abranger situações jurídicas ainda não contempladas pela lei, com o fito de criar e modelar direitos e obrigações.³¹ Esses atos, como se vê, distinguem-se dos regulamentos executivos, porque não possuem uma prescrição legal que lhes sirva de substrato (ao menos, diretamente). Qualificam-se, por essa razão, como regulamentos autônomos (*règlement autonomes*), apoiados integralmente na Constituição.

O contraste entre essas duas espécies de atos desponta na origem do poder regulamentar. Na modalidade executiva (ou vinculada), a função regulamentar é exercida de forma derivada, porque supõe a preexistência de lei. Já a variante autônoma, para aqueles que a admitem, é expressão do poder regulamentar primário, alojando-se no mesmo patamar hierárquico das leis.³²

²⁸ PEDERSOLI, Christiane Vieira Soares. A atribuição regulamentar do Conselho Nacional de Justiça e seus limites: alguns apontamentos sobre o ato administrativo regulamentar e a vinculação da Administração Pública ao princípio da juridicidade. *Jurisprudência Mineira*, Belo Horizonte, ano 61, n. 192, p. 39, jan./mar. 2010.

²⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., p. 355.

³⁰ De modo semelhante, segundo notícia J. J. Gomes Canotilho, a atual Constituição Portuguesa, forte em três subprincípios, restringe a liberdade normativa da Administração Pública, impedindo a edição de regulamentos que não sejam estritamente subordinados à lei: (a) subprincípio da reserva de lei (reserva horizontal ou formal), pela qual a Carta Política destina exclusivamente à lei (em sentido estrito) a disciplina de certos temas; (b) subprincípio do “congelamento de grau hierárquico”, através do qual, regulada por lei uma determinada matéria, esta tem o seu nível de hierarquia cristalizado, de maneira que apenas outra lei poderá incidir sobre o mesmo objeto (cf. art. 112º/6 da CRP); (c) e subprincípio da precedência legal (ou reserva vertical de lei), que condiciona o exercício do poder regulamentar à previsão de lei anterior (Direito constitucional. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 837.).

³¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p. 149.

³² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit., p. 57-58.

Note-se que a exigência de previsão constitucional para o regulamento autônomo decorre da supremacia da Carta Magna, pressuposto de validade formal e material de todas as leis e atos normativos. A rigor, se o princípio da legalidade está previsto no Texto Maior, como dito acima, somente este diploma pode excepcioná-lo, mitigando sua aplicabilidade.

Nos termos da Constituição Federal de 1988, tal qual promulgada, competia ao Presidente da República “dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei” (art. 84, inciso VI). A Emenda Constitucional nº 32/2001, no entanto, suprimiu a expressão “na forma da lei” e passou a permitir a expedição de decreto autônomo para cuidar de “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”, e “extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos” (art. 84, inciso VI, alíneas “a” e “b”). Após a alteração constitucional, avalia Cristiane Vieira Soares Pedersoli, parte relevante da doutrina nacional começou a entender que o Poder Executivo, nas hipóteses restritas do art. 84, VI, CF/88, possui competência regulamentar autônoma, retirando diretamente de dispositivo constitucional o seu fundamento, sem necessidade de lei prévia³³. Nesse sentido, opina José Afonso da Silva:

Regulamentos autônomos são aqueles que demonstram a realidade de um poder regulamentar da Administração. Não há dúvida da existência deste poder quando se trata de regulamentos de organização, onde expressamente não se tenha reservado uma esfera à lei. É o que agora prevê o inciso VI deste art. 84, com a alteração introduzida pela Emenda Constitucional 32/2001. Não será regulamento ilegal se se limitar à esfera de competência própria e privativa do administrador.³⁴

Eros Roberto Grau, por sua vez, examina a questão sob o ângulo da teoria geral do Estado e da tripartição do poder. Para ele, o regulamento autônomo é compatível com a Constituição brasileira, porque a separação dos poderes não está fundada somente na classificação subjetiva do Estado (leia-se, discriminação de seus órgãos, agentes e instituições), mas também na divisão material dos atos praticados. De

³³ PEDERSOLI, Cristiane Vieira Soares. Op. cit., p. 41.

³⁴ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 485.

acordo com este critério material, sugere o jurista, o Estado exerce três funções: a normativa (de elaboração do direito positivo), a administrativa (de concretização do direito posto) e a jurisdicional (de aplicação das normas). A função normativa, nessa linha de raciocínio, não seria exclusiva da atividade legiferante, mas extensiva à edição de regulamentos pelo Poder Executivo e à formulação de regimentos e outros atos administrativos pelos tribunais.³⁵

Esse espraiamento da função normativa se mostra mais palpável no domínio do direito econômico, área exaustivamente sondada por Eros Grau. Com efeito, considerando que alguns fatos da economia são passíveis de mudanças abruptas e permanentes flutuações, recomenda-se que os instrumentos normativos manejados pelo Estado para correção de eventuais desvios “sejam extremamente flexíveis e dinâmicos”.³⁶ Na visão do mencionado jurista, os regulamentos autônomos são ferramentas ideais de flexibilidade e de dinamicidade normativas, na medida em que apresentam teor técnico mais acentuado e podem, mesmo sem previsão legal correspondente, impor deveres e obrigações aos administrados, permitindo a tomada de providências imediatas pelo Poder Público. Evita-se, com isso, a provocação da máquina legislativa, cuja morosidade impede a regulamentação de matérias essencialmente conjunturais (v.g., intermediação financeira).³⁷

Nessa perspectiva, buscando amparar de maneira mais ampla as ponderações da doutrina, Regina Linden Ruaro e Alexandre Schubert entendem ser o regulamento espécie de

[...] ato administrativo com caráter normativo secundário, emanado por autoridade administrativa legalmente legitimada para tanto, cuja função precípua é a de garantir a execução de lei ou bem explicitar seu conteúdo e alcance, a fim de garantir sua parcela de atuação na harmonização entre os poderes, não podendo inovar no ordenamento jurídico e, quanto menos, se opor à lei, ressalvada a modalidade do regulamento autônomo, o qual somente poderá existir se houver, no caso brasileiro, expressa determinação constitucional.³⁸

³⁵ GRAU, Eros. O direito posto e o direito pressuposto. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 225-55.

³⁶ *Ibidem*, p. 232.

³⁷ *Ibidem*, p. 232-33.

³⁸ RUARO, Regina Linden; CURVELO, Alexandre Schubert. *Op. cit.*, p. 114.

Nessa ordem de ideias, é possível concluir, em síntese, que os regulamentos podem ser divididos em duas categorias principais: (a) os executivos (também chamados de vinculados ou derivados), admitidos por toda a doutrina e destinados a complementar o conteúdo da lei, viabilizando sua aplicação prática; (b) e os autônomos, reconhecidos atualmente por parte considerável da doutrina, dirigidos à disciplina jurídica de situações não tratadas por lei anterior, mas descritas especificamente no texto constitucional.

2.2. Limites constitucionais e legais do poder regulamentar do CNJ. Resolução CNJ nº 236/16

A atribuição regulamentar do Conselho Nacional de Justiça está prevista, como visto, no art. 103-B da CF/88, que assim dispõe:

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

A norma transcrita revela a possibilidade de o CNJ expedir atos para disciplinar o conteúdo da Constituição Federal, sem a intermediação de qualquer lei *stricto sensu*. Esse fenômeno exemplifica a constitucionalidade dos regulamentos autônomos, na esteira, como visto, do que defendem Hely Lopes Meirelles, Eros Roberto Grau e outros nomes da doutrina brasileira.

A leitura do dispositivo autoriza concluir, ademais, que o poder regulamentar originário do Conselho está cingido ao “âmbito de sua competência”, na exata medida dada pelo *caput* (isto é, para o “controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes”).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem interpretado a expressão “âmbito de sua competência” de modo extensivo, a fim de alcançar a regulamentação da Constituição em todas as matérias administrativas, opinativas, disciplinares, correccionais, informativas e

sancionatórias que envolvam o Poder Judiciário. Assim, segundo esse entendimento, estaria o Conselho autorizado, por exemplo, a fixar regras para verificação do critério de merecimento na promoção de juízes e no acesso ao segundo grau (Res. CNJ nº 06/2005), impor restrições ao emprego de parentes de magistrados em cargos de direção e assessoramento, ainda que a LOMAN a respeito nada disponha (Res. CNJ nº 07/2005), estabelecer o conteúdo de atividade jurídica para fins de ingresso na carreira da magistratura (Res. CNJ nº 12/2006).³⁹

Ao Conselho também cabe definir metas para a prestação jurisdicional e disciplinar temas afetos à administração, finanças e logística do Judiciário, mas sem interferir, todavia, na tramitação e condução dos processos.⁴⁰ Ao deparar-se com a hipótese de ato do Corregedor Nacional de Justiça que sobrestou a execução de decisão judicial monocrática, o STF destacou, com acerto, que o CNJ é órgão eminentemente administrativo, não dispondo de atribuição que lhe permita “fiscalizar, reexaminar e suspender os efeitos decorrentes de atos de conteúdo jurisdicional emanados de magistrados e Tribunais em geral.”⁴¹

Além da prerrogativa de regulamentação primária, de origem constitucional, mediante a edição de regulamentos autônomos, também detém o CNJ poder regulamentar vinculado (ou, na lição de prestigiada doutrina, poder regulamentar “propriamente dito”), dirigido exclusivamente à complementação de leis. Neste caso, deve o Conselho ater-se à mera exequibilidade do texto legal, não podendo criar novos direitos ou obrigações para os administrados.

Exemplo nítido do exercício desse poder regulamentar vinculado é a Resolução CNJ nº 236 de 13 de julho de 2016, que tem como objetivo disciplinar, na esfera do Poder Judiciário, “procedimentos relativos à alienação judicial por meio eletrônico, na forma preconizada pelo art. 882, § 1º, do novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015).”

O art. 882, *caput*, do CPC de 2015,⁴² sem correspondência no Código revogado (CPC de 1973), denota a preferência do novel legislador pela operabilidade do leilão eletrônico, de sorte que, *a priori*, as praças presenciais somente serão admissíveis em caráter subsidiário. Para Daniel Amorim Assumpção Neves, essa predileção encerra basicamente duas circunstâncias: em primeiro lugar, a percepção de que o leilão tradicional é oneroso, complexo e ineficaz, prejudicando a participação de

³⁹ SAMPAIO, José Adércio Leite. Op. cit., p. 279-80.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 278.

⁴¹ STF. MS 33570 MC-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. 24/06/2016. Informativo STF nº 788/2015.

⁴² “Art. 882: Não sendo possível a sua realização por meio eletrônico, o leilão será presencial”.

licitantes; e, em segundo, o rompimento da barreira que mantinha o Judiciário afastado dos benefícios advindos das novas tecnologias, em especial da internet, com um amplo e cada vez mais fácil acesso a todos.⁴³

Embora o regulamento vinculado possa ser expedido sempre que necessário pela Administração Pública, não dependendo de previsão expressa na lei complementada, o art. 882, § 1º, do CPC, registrou categoricamente a pertinência desta elucidação, determinando que as alienações judiciais eletrônicas se realizem à luz das garantias processuais das partes e “de acordo com regulamentação específica do Conselho Nacional de Justiça”. Com esse adendo, o dispositivo foi apresentado ao mundo jurídico como norma não autoaplicável, carecendo da atuação positiva de uma instância de cúpula (CNJ) para obter efetividade.

Norteados por esse escopo, preceitua o art. 1º da Resolução nº 236 que as alienações serão geridas por leiloeiros credenciados perante o órgão judiciário, consoante norma local (art. 880, *caput* e § 3º, CPC), e deverão atender aos requisitos de publicidade, autenticidade e segurança, com observância das regras da legislação sobre certificação digital.

Atualmente, como já salientado, os impasses identificados pela doutrina e pela jurisprudência na aplicação de Resoluções do CNJ não aludem mais à constitucionalidade desse órgão ou à necessidade de sua implantação no cenário nacional (matérias, como visto, já enfrentadas pelo STF e já superadas pelo tempo), mas à modulação do poder regulamentar por ele exercido.⁴⁴ Procura-se assimilar, em outras palavras, até que ponto o desempenho da função normativa pelo CNJ se adéqua ao ritmo do Estado Democrático de Direito, considerada a submissão da Administração Pública à diretriz de legalidade (art. 37, *caput*, CF).

Tome-se, a título de ilustração, o que prescreve o art. 9º da Res. nº 236/16:

Os leiloeiros públicos credenciados poderão ser indicados pelo exequente, cuja designação deverá ser realizada pelo juiz, na forma do art. 883, ou por sorteio na ausência de indicação, inclusive na modalidade eletrônica, conforme regras objetivas a serem estabelecidas pelos tribunais.

⁴³ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 1210.

⁴⁴ GODOY, Cláudio Luiz Bueno de. *Op. cit.*, p. 57.

O estudo superficial da norma pode levar à conclusão de que a escolha do leiloeiro público incumbe preferencialmente ao credor, devendo o juiz, apenas na ausência desta indicação, proceder à nomeação mediante sorteio. Contudo, reza o art. 883 do Código de Processo Civil, citado pela própria Resolução, que “caberá ao juiz a designação do leiloeiro público, que poderá ser indicado pelo exequente”. A despeito da semelhança de redação, este último dispositivo não deixa dúvidas de que a seleção do auxiliar da Justiça compete tão somente ao magistrado, podendo ele, a seu exclusivo critério, [i] acolher ou não a sugestão do exequente, e, [ii] na hipótese de não a acolher, proceder ou não mediante sorteio (podendo utilizar outro critério de escolha, como o rodízio entre os habilitados ou os resultados obtidos em leilões anteriores).⁴⁵

Outra questão de inegável relevância é a fixação da comissão devida ao leiloeiro, também tratada pela Resolução CNJ nº 236/2016. Nos moldes do art. 7º da referida norma, a comissão será arbitrada pelo magistrado no patamar mínimo de 5% (cinco por cento) sobre o valor da arrematação, sem prejuízo do reembolso das despesas com remoção, guarda e conservação dos bens. Entretanto, considerando a natureza administrativa do CNJ e o seu enquadramento político-constitucional, convém indagar: poderia a dita Resolução influir em matéria tipicamente reservada à apreciação do juízo? Estaria o magistrado adstrito, de fato, ao percentual mínimo de comissão apontado?

Para responder a essas perguntas, é preciso recobrar os limites do poder de regulamentação do CNJ.

Foi dito, linhas atrás, que os regulamentos podem ser divididos em duas principais espécies: (a) autônomos, com hierarquia equiparada à das leis (fonte normativa primária); (b) executivos/vinculados, sendo complementares à lei e a ela submetidos (fonte secundária ou derivada).

No caso do CNJ, o poder regulamentar autônomo foi constitucionalmente atrelado ao âmbito de competência da instituição, de sorte que somente se admitirá a criação de direitos e obrigações, sem lei preexistente, se a matéria regulamentada versar sobre o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário ou sobre o cumprimento de deveres funcionais dos juízes (art. 103-B, § 4º, CF/88). A Resolução nº 236, evidentemente, não tem por objeto nenhuma dessas

⁴⁵ Nesse sentido, por exemplo: NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa M. de Andrade. *Comentários ao código de processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 1766; MARINONI, Luiz G.; ARENHART, Sérgio C.; MITIDIERO, Daniel. *Código de processo civil comentado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 824.

temáticas, visto que se endereça à disciplina das alienações judiciais por meio eletrônico, dentro do permissivo criado pelo art. 882, § 1º, do Código de Processo Civil. De notar-se, pois, que a Resolução conserva caráter meramente executivo, não podendo normatizar situações jurídicas ignoradas pela lei, nem promover regulamentação *contra legem*.

Conforme art. 884, parágrafo único, do CPC, “o leiloeiro tem o direito de receber do arrematante a comissão estabelecida em lei ou arbitrada pelo juiz”. Esta assertiva deve ser lida em conjunto com o art. 24 do Decreto nº 21.981/32 (a saber, norma que rege a profissão de leiloeiro no território nacional), *in verbis*:

Art. 24. A taxa da comissão dos leiloeiros será regulada por convenção escrita que estabelecerem com os comitentes, sobre todos ou alguns dos efeitos a vender. Não havendo estipulação prévia, regulará a taxa de cinco por cento sobre moveis, semoventes, mercadorias, joias e outros efeitos e a de três por cento sobre bens imóveis de qualquer natureza.

Parágrafo único. Os compradores pagarão obrigatoriamente cinco por cento sobre quaisquer bens arrematados.

Ora, o Decreto nº 21.981/32 não dispõe que os compradores pagarão “no mínimo” 5% de comissão ao leiloeiro, como determina a Resolução nº 236. Na verdade, estabelece que a quantia de contraprestação corresponderá “obrigatoriamente” a 5% sobre quaisquer bens arrematados, ressalvando-se, em interpretação sistemática, a dicção do parágrafo único do art. 884 do CPC/2015, que autoriza o juiz a adotar outro valor que reputar mais adequado, superior ou inferior à fração de 5%. Vê-se que, nesse ponto, o Conselho Nacional de Justiça ultrapassou mais uma vez as raias de sua competência regulamentar, na medida em que impôs restrição indevida ao espaço de manifestação judicial.

É certo que, desde longa data, o Decreto nº 21.981 remanesce no ordenamento jurídico brasileiro sem alterações substanciais, o que poderia despertar, pelo senso comum, a necessidade de revisão das suas disposições. Ocorre que, mesmo diante da eventual defasagem da comissão lá mencionada, não pode o Conselho chamar para si a tarefa de reformular o ditame legal, usurpando a competência do Poder Legislativo (de editar lei acerca da matéria) e do juiz (de fixar, segundo as circunstâncias do caso concreto, o percentual adequado). Deve a Resolução CNJ nº 236/16 ser aplicada, portanto, nos limites daquilo que for

indispensável à concretização da lei processual, afastando-se os abusos do poder regulamentar e as ingerências na jurisdição.

A propósito, ao enfrentar as questões acima, decidiu a Corregedoria Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo⁴⁶ – a nosso ver, com acerto – que:

[...] [a] O art. 9o da Resolução CNJ nº 236/16 extrapolou os limites do poder regulamentar, na medida em que, sendo este de natureza derivada, não poderia ter imposto aos juízes, para além do que prescreve o art. 883 do CPC, [i] nem o dever de nomear o leiloeiro indicado pelo credor, [ii] nem o sorteio como método supletivo de escolha. Conclui a Corregedoria Bandeirante que “por força de texto expresso do Código de Processo Civil, compete exclusivamente ao magistrado a escolha do leiloeiro público, podendo – e não devendo - acolher a sugestão do exequente, a seu critério”⁴⁷, bem como que “não é correta a interpretação de que exista imposição legal para que a referida escolha seja feita por sorteio”.⁴⁸

[b] O art. 7o da Resolução CNJ nº 236/16 também extrapolou os limites do poder regulamentar ao fixar o valor da comissão do leiloeiro em “no mínimo 5%”, na medida em que, sendo mais uma vez tal poder regulamentar de natureza derivada, não poderia o ato normativo emanado do Conselho se contrapor ao art. 24 do Decreto nº 21.981/32 e ao art. 884, parágrafo único, do CPC, citados *supra*. Como bem ressaltou a Corregedoria Bandeirante, o art. 884, parágrafo único, do Código de Processo Civil, não indica nem mesmo que o juiz esteja adstrito ao percentual de 5% estabelecido no Decreto nº 21.981/32, podendo optar por outro valor que reputar mais justo in concreto (maior ou menor

⁴⁶ CGJ-TJSP. Processo nº 65007/2015. Parecer nº 552/2016-J. Data do parecer: 24/10/2016. Data da decisão: 26/10/2016. O brilhante parecer, que prima pela clareza e pelo rigor técnico, é da lavra dos então juízes assessores da CGJ (biênio 2016-2017), Dra. Ana Rita de Figueiredo Nery, Dra. Maria Rita Rebello Pinho Dias e Dr. Rodrigo Marzola Colombini, tendo sido aprovado, por seus próprios fundamentos, pelo Exmo. Corregedor-Geral da Justiça, Dr. Manoel de Queiroz Pereira Calças.

⁴⁷ CGJ-TJSP. Processo nº 65007/2015. Parecer nº 552/2016-J. Data do parecer: 24/10/2016. Data da decisão: 26/10/2016.

⁴⁸ *Ibidem*.

que 5%).⁴⁹ Afinal, se assim não fosse, “o legislador não teria empregado a expressão ‘ou’, o que denota claramente a viabilidade da opção por uma ou outra solução, ou seja, ou a legal, ou a judicial.”⁵⁰

3. Conclusão

O Conselho Nacional de Justiça surgiu com o intento de aproximar o Poder Judiciário da sociedade, zelando pela independência e isenção da magistratura e pelo cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. De modo geral, esse encargo tem sido adequadamente desempenhado pelos conselheiros que integram o órgão – a propósito, quase todos oriundos da própria Magistratura e de outras carreiras do Direito –, já familiarizados com as adversidades da Justiça.

Todavia, não se desconhece que, em determinadas ocasiões, o Conselho dispensou solução inadequada a questões práticas, extrapolando os limites de seu poder de regulamentação. A Resolução CNJ nº 236/2016, abordada no presente trabalho, traça diretrizes que superam a simples exequibilidade de lei, inovando na relação jurídica firmada entre as partes processuais e os auxiliares do juízo. O art. 7º do ato normativo, como visto, vai além da finalidade tipicamente explicativa, obrigando o magistrado à fixação de comissão do leiloeiro em patamar diverso daquele derivado dos preceitos legais aplicáveis (art. 884, parágrafo único, do CPC, cc. art. 24 do Decreto nº 21.981/32). Da mesma forma, o art. 9º da Resolução prescreve que a escolha do leiloeiro público incumbe preferencialmente ao credor, devendo o juiz, na ausência desta indicação, proceder à nomeação mediante sorteio, sendo que tais restrições à liberdade do juiz – seja no que tange à preferência da indicação do credor, seja no que se refere à utilização do sorteio como método de escolha suplementar – não podem ser derivadas do dispositivo legal pertinente (art. 883 do CPC).

Para aqueles que admitem a existência de regulamentos autônomos no contexto brasileiro, poderia o CNJ, em tese, criar direitos e obrigações de forma originária, sem respaldo em lei. Tal prerrogativa, porém, estaria reservada às competências da instituição (“controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes” - art. 103-B, § 4º, CF/1988),

⁴⁹ “O leiloeiro tem o direito de receber do arrematante a comissão estabelecida em lei ou arbitrada pelo juiz”.

⁵⁰ CGJ-TJSP. Processo nº 65007/2015. Parecer nº 552/2016-J. Data do parecer: 24/10/2016. Data da decisão: 26/10/2016.

matéria que nada tem a ver com o objeto da Resolução nº 236 (disciplina de leilões eletrônicos). Este ato normativo, como dito, constitui manifestação do poder regulamentar tradicional (executivo), em virtude da prévia vinculação ao art. 882, § 1º, do Código de Processo Civil (“A alienação judicial por meio eletrônico será realizada, observando-se as garantias processuais das partes, de acordo com regulamentação específica do Conselho Nacional de Justiça”).

Como já alertavam Garcia de Enterría e Tomás-Ramón Fernandez, “a relação entre o Direito e o Juiz é direta, sem que nenhum outro sujeito ou órgão possa intervir no momento de tomar suas decisões”.⁵¹ O desafio proposto ao CNJ consiste, justamente, em encontrar o ponto de equilíbrio entre duas premências: de um lado, o controle administrativo do corpo da Magistratura; de outro, a liberdade de atuação funcional dos juizes, sob a égide da Carta Magna. Espera-se, enfim, que este equilíbrio seja progressivamente alcançado pelo órgão, no curso de seu amadurecimento institucional.

Bibliografia

BUENO, José Antonio Pimenta. *Apontamentos sobre o processo criminal brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Empreza Nacional do Diario, 1857.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. *O poder judiciário no regime democrático*. Estudos Avançados, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 151-59, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O poder dos juizes*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DANTAS, San Tiago. *Problemas de direito positivo – estudos e pareceres*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

FERRAZ, Sérgio. *Regulamento*. In: FERRAZ, Sérgio. *3 estudos de direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

GÁRCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; TOMÁS-RAMÓN, Fernandez. *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Civitas, 1988. v. I.

⁵¹ GÁRCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; TOMÁS-RAMÓN, Fernandez. Op. cit., p. 28.

GODOY, Cláudio Luiz Bueno de. *Poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça*. In: LEWANDOWSKI, Ricardo; NALINI, José Renato (Org.). *O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do poder judiciário – homenagem aos 10 Anos do CNJ*. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 54-64.

GRAU, Eros. *O direito posto e o direito pressuposto*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MALUF, Paulo José Leonesi. *Conselho Nacional de Justiça: análise de sua competência disciplinar*. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. v. único.

PANSIERI, Flávio. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013.

PEDERSOLI, Christiane Vieira Soares. A atribuição regulamentar do Conselho Nacional de Justiça e seus limites: alguns apontamentos sobre o ato administrativo regulamentar e a vinculação da administração pública ao princípio da juridicidade. *Jurisprudência Mineira*, Belo Horizonte, ano 61, n. 192, p. 39-49, jan./mar. 2010.

RUARO, Regina Linden; CURVELO, Alexandre Schubert. O poder regulamentar (autônomo) e o Conselho Nacional de Justiça – algumas anotações sobre o poder regulamentar autônomo no Brasil. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 96, v. 858, p. 103-29, abr. 2007.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *Conselho Nacional de Justiça e a independência do judiciário*, Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.

TAVARES, André Ramos. *Reforma do judiciário no Brasil pós-88: (des) estruturando a Justiça: comentários completos à EC n. 45/04*. São Paulo: Saraiva, 2005.

URUGUAI, Paulino José Soares de Souza Visconde do. *Ensaio sobre o direito administrativo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862. t. II.