

Princípio federativo e limites do poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça – Art. 103-B, da Constituição Federal de 1988

Nelson Jorge Junior¹

Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo

Sumário: 1. Introdução; 2. Natureza Jurídica do Estado Federal; 3. Igualdade jurídica entre a União e os Estados; 4. Autonomia dos Estados Federados; 5. O Conselho Nacional de Justiça e sua competência; 6. O poder regulamentar; 7. Conclusão.

Resumo: O federalismo foi implantado quando do advento da Constituição da República de 1891. Na atual Constituição, é considerado como cláusula pétrea. A autonomia dos Estados Federados algumas vezes pode ter aparente conflito de interesse com a União. Essa questão, quando surge, é solucionada pelo Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição, indicando os limites entre esses entes. E, em 2004, foi criado mais um órgão a integrar o Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça, pela Emenda Constitucional 45/2004, com competência para observar a administração, finanças e disciplina dos Tribunais e Juízes. A nova competência desse órgão permite o estudo da limitação desta perante os Tribunais e autonomia destes, para regulamentação, em razão do princípio da separação dos poderes e autonomia dos Estados-membros para se autogovernarem, assegurado na Constituição.

Palavras-chave: Princípio Federativo. Separação de Poderes. Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça. Limite para Regulamentar.

¹ Especialização em Direito Processual Civil pela Escola Paulista da Magistratura. Mestrado e Doutorado em Direito das Relações pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC. Ex-professor da Faculdade de Direito do Mackenzie.

Abstract: Federalism was implanted at the time of the advent of the Republic Constitution of 1891. In the current Constitution it is considered an eternity clause. The autonomy of the Federated States can sometimes have an apparent conflict of interest with the Union. This issue, when it arises, is solved by the Federal Supreme Court, guardian of the Constitution, indicating the boundaries between these entities. And in 2004 another body was created to integrate the Judiciary, the National Council of Justice, by Constitutional Amendment 45/2004, with competence to observe the administration, finances and discipline of Courts and Judges. The new competence of this body allows the study of its limitation before the Courts and their autonomy, for regulation, due to the principle of separation of powers and autonomy of the Member States to self-government, insurer in the Constitution.

Keywords: Federative Principle. Separation of Powers. Judiciary Branch. National Council of Justice. Limit to Regulate.

1. Introdução

Este ensaio singelo tem por escopo examinar até onde se pode encontrar o limite das atribuições do Conselho Nacional de Justiça e o respeito ao princípio federativo para com os Estados Federados. O relevo do tema atinente ao princípio federativo percebe-se já no artigo 1º, da Constituição Federal², o qual é considerado como cláusula pétrea, porém, considerando a quantidade de emendas à Constituição, dentre elas, neste estudo tem interesse a Emenda Constitucional n. 45/2004, que modificou a estrutura do Poder Judiciário. A modificação constitucional incita àqueles que estudam e se preocupam com a aplicação do direito.

A Constituição Brasileira, como é assentado desde a primeira em 1891, fez primar pelo princípio federativo, em que o poder político é descentralizado, assegurando aos Estados Federados sua autonomia. Essa autonomia permite que cada Estado possa regular por lei própria, sobre sua organização e funcionamento, como também a estrutura administrativa.³

² Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem por fundamentos: [...].

³ Art. 25º Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservados aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

A autonomia conferida aos Estados abrange também os Tribunais e juízes, dispondo a Constituição Federal de 1988:

Artigo 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição. § 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

Posto que previsto constituir o país um Estado Federado, com autonomia prevista na Constituição Federal aos seus integrantes, foi esta alterada pela Emenda Constitucional n. 45/2004, inserindo o artigo 103-B, o qual instituiu o Conselho Nacional de Justiça e em seu parágrafo 4º dispõe: competir a esse 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.

Destaca-se, pois, haver a possibilidade de eventual conflito entre a organização dos Estados Federados, por sua autonomia, para com a disposição da competência constitucional conferida ao Conselho Nacional de Justiça. Necessário conhecer, então, os limites que alcançam ao mencionado Conselho, de forma a não interferir, macular o princípio federativo, a afetar, no particular, os Tribunais de Justiça dos Estados e seus juízes.

2. Natureza jurídica do Estado Federal

A Federação é constituída pela união dos Estados, que por seu conjunto vem a constituir o Estado Federal. A união dos Estados, do que resulta a União Federal, não retira destes a autonomia particular que possuem, porém permite que alguns direitos sejam outorgados ao Estado Federado, isto é, à União Federal. Possível perceber então que o fim do Estado Federativo é a divisão de poder, porque com ela os Estados, por conhecer melhor tudo que neles existe, deverá haver menos perigo de abuso do poder e com isso estar-se-á a assegurar a liberdade, de forma a atender os interesses locais e de seus cidadãos integrantes.

De há muito foi possível compreender não ser adequado, correto, para todo o povo, o poder absoluto, centralizado no âmbito político

e administrativo. O mais adequado para a organização política e administrativa é a descentralização do poder, ao ser considerado a face territorial – com situações climáticas e geográficas diversas –, como também a necessidade de serem conhecidos os problemas locais pelos governantes, porquanto cada local possui problemas específicos e apenas os habitantes de cada localidade os conhece e buscam a solução e a aplicação eficiente desta, o que evidencia a razão da adequação da descentralização do poder político e administrativo. Não haveria razão de ser que um governante, que se encontra distante da localidade, tivesse conhecimento necessário e suficiente para apresentar a solução para aquele local ou região, abrangendo a participação dos cidadãos na vida política.

Com a descentralização do poder político e administrativo, é possível que as leis sejam pensadas para atender o cuidado dos cidadãos daquela base territorial, daquela região, o que acarreta, assim, a aplicação do princípio democrático⁴, opondo-se ao governo centralizado e absoluto. A descentralização permite encontrar uma qualidade melhor e eficiente para a administração daquela localidade ou região.

A descentralização do poder político e administrativo conferido a cada Estado advém da própria Constituição Federal e não se confunde com uma mera delegação concedida pela União Federal e, como aquela é considerada uma Constituição rígida, a autonomia autorizada não pode ser suprimida, alterada, por lei ordinária, devendo, pois, ser respeitada e cumprida a norma constitucional, uma vez que se trata de cláusula pétrea, como se verifica do artigo 60, § 4º, inciso I, da Carta principal.

Não se pode olvidar, porém, que os Estados que integram a Federação estão sujeitos a Constituição Federal e a autonomia por ela autorizada aos Estados, isto é, a capacidade de auto-organização, impõe o limite de atuação destes, não se permitindo a existência de conflito de competência.

⁴ Ensina Geraldo Ataliba a respeito: “Alguns princípios constitucionais foram tradicionalmente postos pelos sucessivos legisladores constituintes como fundamentais a todo o sistema, e, por isso, em posição de eminência relativamente a outros.

No Brasil os princípios mais importantes são os da federação e da república. Por isso, exercem função capitular da mais transcendental importância, determinando inclusive como se deve interpretar os demais, cuja exegese e aplicação jamais poderão ensejar menoscabo ou detrimento para a força, eficácia e extensão dos primeiros”. (*República e constituição*. 3. ed. Atualizada por Rosolea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 37.).

3. Igualdade jurídica entre a União e os Estados

A Constituição Federal de 1988 respeita o tratamento isonômico entre a União e os Estados Federados, inexistindo superioridade hierárquica. A isonomia é princípio fundamental e necessário. No entanto, diferem esses entes quanto à competência que a cada um é prevista. A competência prevista da União regula a sua autodeterminação, isto é, regula a própria competência e também dos Estados-membros e outros entes. Por isso compete à União o exercício territorial de soberania, de maneira que descabe aos Estados pretender extinguir a federação e podem sofrer intervenção federal para a manutenção da integridade nacional; a ela compete também fazer perdurar a harmonia entre os poderes; o exercício da função pública, regular a eleição do Presidente da República, dos Governadores, Deputados Federais e Estaduais, Prefeitos, Vereadores; fazer respeitar a autonomia do município, bem como a garantia da independência do Poder Judiciário; e a ela compete ainda a regulação dos Códigos, Civil, Penal, Processuais, Tributários, Comerciais e outras instituições, tudo como previsto na Constituição.

Verifica-se existir grande quantidade de competência e de faculdades a ser exercida pelo Poder Executivo, mas não há autorização para se apossar das competências, atribuições dos outros poderes ou buscar a alteração da Constituição fora do interesse da União, dos Estados e dos cidadãos.

Deve existir respeito e harmonia entre a União e os Estados Federados, porque na divisão de poderes reside a realidade existencial, particular e concreta do princípio federativo. Por assim ser, prevê o artigo 25 da Constituição: “Os Estados organizam-se e regem-se pelas constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.” Reconhecido, portanto, o direito de autogoverno, auto-organização, não podendo, assim, a União intervir nos interesses da competência dos Estados. Logo, compete à União as questões afetas ao interesse geral da nação e aos Estados os problemas de predominância regional.

Nas palavras de Geraldo Ataliba:

Exsurge a federação como a associação de Estados (*foedus, foederis*) para formação de novo Estado (o federal) com repartição rígida de atributos da soberania entre eles. Informa-se seu relacionamento pela “autonomia recíproca da União e dos Estados, sob a égide da Constituição Federal”

(Sampaio Dória), caracterizadora de sua igualdade jurídica (Ruy Barbosa), dado que ambos extraem suas competências da mesma norma (Victor Nunes). (op. cit., p. 38).

Compreende-se, pois, que esses princípios constitucionais estão a preconizar a prática do federalismo, de forma a não se admitir o desvirtuamento deles, eventuais e indevidas incursões na competência da União para com os Estados, ou estes para com aquela, afastando-se alguma inspiração abusiva capaz de provocar a descaracterização do regime federativo, o que faz prevalecer a igualdade constitucional entre a União e os Estados, respeitada a competência a cada um atribuída por aquela lei máxima.

4. Autonomia dos Estados Federados

Sobressai na autonomia dos Estados o artigo 25, § 1º, da Constituição Federal de 1988, conferindo a estes a competência explícita e também a residual. A competência residual exsurge por meio da análise hermenêutica, porque ela se verifica ao se perceber aquilo que não está na atribuição da União ou dos Municípios, isto é, pode ser objeto da legislação estadual. Dessa maneira, em relação à competência da União, a matéria é considerada exclusiva, comum, cumulativa; bem como a competência legislativa: exclusiva, privativa, concorrente e suplementar ou residual.⁵

Possui o Estado-membro, assim, autonomia e irá poder legislar observando os limites, as margens fixadas na Constituição Federal, porque tem competência para organizar a própria Constituição; criar os órgãos de governo local, como, por exemplo, o Tribunal de Justiça; proceder às escolhas dos servidores públicos, para a prestação de serviço.

⁵ A respeito, explicita José Afonso da Silva: “*Quanto à extensão*, ou seja, quanto à participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da realização material, vimos que a competência se distingue em: (a) *exclusiva*, quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais (art. 21); (b) *privativa*, quando enumera como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto, de *delegação* (art. 22 e seu parágrafo único) e de *competência suplementar* (art. 24 e seus parágrafos); a diferença entre a exclusiva e a privativa está nisso, aquela não admite complementariedade nem delegação; (c) *comum, cumulativa ou paralela*, reputadas expressões sinônimas, que significa a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra, que pode assim ser exercida cumulativamente (art. 23); (d.1) possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de

Nas palavras de Luís Roberto Barroso:

Ao proceder à repartição das competências político-administrativas e legislativas, a Constituição, seguindo critério classicamente adotado entre nós, enumerou os poderes da União e reservou para os Estados as competências remanescentes. Esta é a regra geral que vem expressa no § 1º do art. 25: “São reservadas ao Estado as competências que não lhe sejam vedadas por esta Constituição”. Ora bem: dentre as competências reservadas aos Estados-membros da Federação encontra-se a de organizar os serviços públicos que presta, definindo atribuições e vencimentos dos servidores estaduais. E, fora os princípios extensíveis constantes do capítulo da Carta Federal dedicado à Administração Pública (art. 37 e segs.) os Estados-membros da Federação não podem sofrer qualquer tipo de interferência da União, seus órgãos e entidades nas matérias que sejam de sua competência.⁶

Desse modo, o aspecto importante, portanto, é referente à garantia que a Constituição assegura aos Estados-membros para que possam se organizar, desde que respeitem os princípios estabelecidos naquela Carta. Assim, a autonomia garantida constitucionalmente permite que os Estados se autogovernem, de maneira que podem eleger os governadores, deputados estaduais, formando a assembleia legislativa; organizar o Poder Judiciário Estadual; coligir os impostos; os servidores públicos para pôr em funcionamento o serviço estadual, tudo como expresso na Constituição Estadual.

Assim, não pode interferir a União nesse autogoverno dos Estados, respeitando, pois, a autonomia deles, assegurada pela Constituição Federal. Por conseguinte, a autonomia dos Estados-membros deve ser preservada e reservada para a garantia da própria Federação. Possui o Estado-membro, então, livre exercício dos poderes estaduais para sua

uma entidade federativa; (d.2) primazia da União no que tange à fixação de normas gerais (art. 24 e seus parágrafos); (e) *suplementar*, que é correlativa da competência concorrente, e significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas (art. 24, §§ 1º a 4º)”. (*Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 481.).

⁶ *O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da constituição brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 378.

organização, o que acarreta ser inconciliável eventual intromissão da União para com os Estados, ou dos Estados em relação a outros Estados, ou destes para com a União, em sua esfera própria e distinta de ação.

Tem, pois, a União, obrigação constitucional de assegurar o livre exercício dos poderes dos Estados-membros e, nesta circunstância, inclui também as garantias ao Poder Judiciário, não podendo, pois, tolher a liberdade deles e não lhe competindo, sequer por Emenda Constitucional, procurar fazer convergir para a órbita federal a administração judiciária.

5. O Conselho Nacional de Justiça e sua competência

A Emenda Constitucional 45/2004, fez inserir novo órgão no Poder Judiciário, conforme estabelece o artigo 103-B e o § 4º, dispõe sobre a competência dele, para com a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e também do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe outras atribuições, como aquela que lhe for a ser conferida pelo Estatuto da Magistratura. O inciso I, desse artigo da Constituição, considera ser da competência do órgão, zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, **podendo expedir atos regulamentares**, no âmbito de sua competência, ou recomendar providência.

Ao Conselho Nacional de Justiça, portanto, compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e é encarregado de zelar pela independência dele e regular o cumprimento do Estatuto da Magistratura, como também expedir atos regulamentares, podendo ainda proceder à verificação dos atos administrativos e financeiros emitidos pelos Tribunais de Justiça. Daí desperta encontrar os limites de competência para o controle da atuação administrativa e financeira, sem tolher a competência para o mesmo fim dos Estados-membros na organização do Poder Judiciário estadual, uma vez que estes possuem a garantia constitucional da autonomia.

E o respeito a essa garantia constitucional permite concluir não poder ser violado o princípio federativo, sob o argumento de ter a magistratura caráter nacional, o que ensejaria a unicidade da jurisdição. Permite perceber, sim, que a cada Estado-membro compete estabelecer o Poder Judiciário Estadual, com leis estaduais próprias e fundadas na Constituição dos Estados e, portanto, como as leis estaduais de um Estado-membro não se confunde com as de outro Estado-membro, não

há como ser entendido existir unicidade de jurisdição, por que aquela só se encontra no poder do Estado, uma vez que é uma expressão do poder estatal e, portanto, não se confundem.⁷

A jurisdição dos Estados-membros é distinta; advém ela da Constituição Federal em razão do princípio da separação dos poderes, mas disso não se pode concluir que a jurisdição é de caráter nacional, tendo unicidade.

Respeitado o princípio federativo, é possível compreender que a criação do Conselho Nacional de Justiça buscou com o controle do Poder Judiciário seu caráter administrativo, financeiro e disciplinar, para procurar contribuir com a melhora da prestação jurisdicional, com eficiência e efetividade, conforme dispõe o artigo 5º, inciso LXXVII, *caput*, da Constituição Federal, acrescentado também pela Emenda Constitucional n. 45/2004.

E a atuação do Conselho Nacional de Justiça encontra respaldo no artigo 37, da Constituição Federal, que contém os princípios constitucionais da administração pública. A respeito, comentam Nelson Nery Junior e Rosa Nery:

O dispositivo constitucional comentado confere à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência a natureza jurídica de *princípios*, que são preceitos fundantes da ordem constitucional, reitores dos comportamentos do poder público. Não são apenas preceitos normativos de previsão de atitudes concretas, circunstância que os igualaria a qualquer outra norma positivada. São, sim, elementos que formam o corpo de estatuto de liberdade e de libertação que compõem a Constituição.⁸

Ao exercício de sua competência, implementou o Conselho Nacional de Justiça, dentre outros, programa que foi denominado

⁷ Cândido Rangel Dinamarco e Bruno Vasconcelos Carrilho Lopes conceituam jurisdição como sendo: “Uma das *funções do Estado*, consistente na oferta de tutela a um sujeito que tenha direito ao bem pretendido. Seu escopo magno, que a caracteriza, é a *pacificação* a ser promovida entre sujeitos em conflito, eliminando os conflitos mediante justiça. A jurisdição pode também ser vista como conjunto de *atividades do juiz* realizadas com aquele escopo. Mas ela não é um *poder*, senão uma expressão do poder estatal, que é uno e portanto não comporta divisões ou classificações. A jurisdição é exercida não só pelos juizes estatais mas também pelos *árbitros*”. (*Teoria geral do novo processo civil*. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 244.).

⁸ *Constituição federal comentada e legislação constitucional*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 351.

planejamento estratégico e de governança do Poder Judiciário, de onde adveio o relatório Justiça em Números, com o qual é possível o exame, de forma quantitativa, do grau de litigiosidade; também o trabalho empregado pelos membros daquele poder para o alcance de seu mister último. Preocupou-se o Conselho Nacional de Justiça ainda com a implementação de planos estratégicos dos tribunais, como, por exemplo, dar prioridade às necessidades do primeiro grau de jurisdição, o aprimoramento dos serventuários desse poder, o equilíbrio dos recursos de pessoal e implementação da tecnologia da informação e, ainda, com o afastamento de parentes dos membros daquele poder dos cargos ditos de confiança.

Essa competência permite provocar a tentativa de um melhor acesso à justiça pelo cidadão, buscando o aperfeiçoamento do sistema jurídico brasileiro com racionalidade para tal implementação, com o que aquele poderá exercer o direito que vier a reclamar quanto aos atos administrativos, financeiros e disciplinares. Assim, terá o Conselho Nacional de Justiça oportunidade para provocar estudos e diagnósticos do judiciário quanto aos órgãos que lhe são submetidos, como determina a disposição constitucional, a ensejar estratégia para o fim almejado e poder geri-la, para tentar atender ao interesse da sociedade.

De outra parte, a competência constitucional do Conselho Nacional de Justiça, é restrita ao controle administrativo, financeiro e disciplinar, não havendo previsão constitucional para outras matérias, não podendo ampliar aquela competência.

6. O poder para regulamentar

As resoluções administrativas do Conselho Nacional de Justiça encontram fundamentação no que dispõe o artigo 103-B, § 4º e inciso 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” (grifo nosso).

É preciso lembrar que o artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, dispõe que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Necessário se faz, portanto, dada a previsão constitucional, emanação de lei. É o que assegura o Estado Democrático de Direito, de forma a tentar impedir a prática de eventuais abusos pelos poderes que formam a República.

A esse respeito elucida Celso Antônio Bandeira de Mello, ao dizer que:

No Brasil, o princípio da legalidade, além de assentar-se na própria estrutura do Estado de Direito e, pois, do sistema constitucional como um todo, está radicado especificamente nos arts. 5º, II, 37, *caput*, e 84, IV, da Constituição Federal. Estes dispositivos atribuem ao princípio em causa uma compostura muito estrita e rigorosa, não deixando válvula para que o Executivo se evada de seus grilhões. É, aliás, o que convém a um país de tão acentuada tradição autocrática, despótica, na qual o Poder Executivo, abertamente ou através de expedientes pueris – cuja pretensa juridicidade não iludiria sequer a um principiante –, viola de modo sistemático direitos e liberdades públicas e tripudia à vontade sobre a repartição de poderes.⁹

Não obstante contenha a Constituição Federal a garantia do princípio da legalidade, não se pode olvidar que a doutrina considera o poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça como sendo de natureza primária e não secundária.

Nesse sentido, explica José dos Santos Carvalho Filho:

Sob o enfoque de que os atos podem ser originários ou derivados, o poder regulamentar é de natureza derivada (ou secundária): somente é exercido à luz de lei preexistente. Já as leis constituem atos de natureza originária (ou primária), emanando diretamente da Constituição. Nesse aspecto, é importante observar que só se considera poder regulamentar típico a atuação administrativa de complementação de leis, ou atos análogos a elas. Daí seu caráter derivado. Há alguns casos, todavia, que a Constituição autoriza determinados órgãos a produzirem atos que, tanto como as leis, emanam diretamente da Carta e têm natureza primária; inexistente qualquer ato de natureza legislativa que se situe em patamar entre a Constituição e o ato

⁹ *Curso de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 102.

de regulamentação, como ocorre com o poder regulamentar. Serve como exemplo o art. 103-B, da CF, inserido pela EC n. 45/2004, que, instituindo o Conselho Nacional de Justiça, conferiu a esse órgão atribuição para “expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência, ou recomendar providências”. A despeito dos termos da expressão (“atos regulamentares”), tais atos não se enquadram no âmbito do verdadeiro poder regulamentar; como terão por escopo regulamentar a própria Constituição, serão eles autônomos e de natureza primária, situando-se no mesmo patamar em que se alojam as leis dentro do sistema de hierarquia normativa.¹⁰

Dessa compreensão é o que decidiu o Supremo Tribunal Federal, ao afirmar que a competência para o Conselho Nacional de Justiça advém diretamente da Constituição, ou seja, seu fundamento de validade, tendo, pois, força normativa. E observou que como o Estado-legislador evidencia duas vontades normativas, sendo uma *primária* e a outra *derivada*, a primária advém da própria Constituição, não tendo outra base de validade; a derivada tem seu fundamento de validade na lei editada com base na Constituição.¹¹

Posto que se reconheça a outorga do *poder regulamentar* ao Conselho Nacional de Justiça pelo Constituinte derivado, é dever compreender que o fez de forma restrita, ou seja, não é ampla e irrestrita. Possível concluir, portanto, que o poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça será considerado com valor legal, desde que exercido dentro dos limites do que dispõe o artigo 103-B, § 4º, da Constituição Federal.¹² De maneira que o Conselho Nacional de Justiça tem a competência restrita à natureza administrativa, financeira e disciplinar, tendo dependência permanente e rígido respeito aos princípios da

¹⁰ *Manual de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 60.

¹¹ Supremo Tribunal Federal, ADC-MC n. 12/DF, Rel. Min. Carlos A. Brito,

12 Nesse sentido observou Eros Roberto Grau: “Após deixar bem vincado esse ponto, posso e devo concluir que o desenvolvimento, pelo Executivo, da função regulamentar efetivamente não consubstancia exercício de *função legislativa*, razão pela qual não há que cogitar, na hipótese, de *delegação* desta última àquele.

E assim é – repito – ainda quando a esse desenvolvimento seja consequente a imposição de obrigações de fazer ou deixar de fazer alguma coisa, desde que tenha ele decorrido de uma atribuição do poder normativo, explícita ou implicitamente contida em ato legislativo – a imposição de tal obrigação, então, terá surgido ‘em virtude de lei’”. (*O direito posto e o direito pressuposto*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 250.).

administração pública previstos na Constituição, como foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI n. 3367, sendo Relator o Min. Cezar Peluso:

[...] 4. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Órgão de natureza exclusivamente administrativa. Atribuições de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura. Competência relativa apenas aos órgãos e juízes situados, hierarquicamente, abaixo do Supremo Tribunal Federal. Preeminência deste, como órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o Conselho, cujos atos e decisões estão sujeitos ao seu controle jurisdicional. Inteligência dos arts. 102, caput, inc. I, letra “r”, e § 4º, da CF. O Conselho Nacional de Justiça não tem nenhuma competência sobre o Supremo Tribunal Federal e seus ministros, sendo esse o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que aquele está sujeito. [...] (Tribunal Pleno, DJ em 17.3.2006).

Portanto, como decidiu o Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça não compete o reexame das decisões proferidas nas ações judiciais e eventuais decisões proferidas por ele poderão ser revistas por aquela Corte. Logo, a competência está restrita ao âmbito administrativo, financeiro e disciplinar.

Não obstante essa previsão, alguns atos e decisões emanadas do Conselho Nacional de Justiça não atenderam aos limites instituídos pela Constituição, conforme se pode verificar por meio do denominado Relatório em Números, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro em 2011, no qual pesquisa efetuada por Joaquim Falcão, Pablo de Camargo Cerdeira e Diego Werneck apurou que, entre 2005 a 2009, foram distribuídas ao Supremo Tribunal Federal 458 ações com o fim específico para a reforma ou a cassação das decisões proferidas pelo Conselho. Essas ações abrangem as circunstâncias nas quais, por exemplo, algumas Resoluções extrapolaram os limites previstos na Constituição, como se vê na ADI n. 4465; como também de decisões administrativa, como MS n. 35292, em que foi suspensa a decisão que determinava a devolução do auxílio moradia dos magistrados; MS n. 33570, que suspendeu decisão da Corregedoria Nacional de Justiça, que deferiu a suspensão de decisão jurisdicional, entre outras.

O Supremo Tribunal Federal observou ainda que a ele compete tão só julgar os atos do Conselho Nacional de Justiça quando reconhece ser sua competência originária, com impetração de Mandado de Segurança, Habeas Corpus, Mandado de Injunção, tendo aquele órgão administrativo como coator. A respeito, em decisão paradigma na AO n. 1706, assim decidiu:

E M E N T A: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) – CAUSAS DE NATUREZA CIVIL CONTRA ELE INSTAURADAS – A QUESTÃO DAS ATRIBUIÇÕES JURISDICIONAIS ORIGINÁRIAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (CF, ART. 102, I, “r”) – CARÁTER ESTRITO E TAXATIVO DO ROL FUNDADO NO ART. 102 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – REGRA DE COMPETÊNCIA QUE NÃO COMPREENDE QUAISQUER LITÍGIOS QUE ENVOLVAM IMPUGNAÇÃO A DELIBERAÇÕES DO CNJ – RECONHECIMENTO DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL APENAS QUANDO SE CUIDAR DE IMPETRAÇÃO de mandado de segurança, de “habeas data”, de “habeas corpus” (se for o caso) ou de mandado de injunção NAS SITUAÇÕES EM QUE O CNJ (órgão não personificado definido como simples “parte formal”, investido de mera “personalidade judiciária” ou de capacidade de ser parte) FOR APONTADO como órgão coator – LEGITIMAÇÃO PASSIVA “AD CAUSAM” DA UNIÃO FEDERAL NAS DEMAIS HIPÓTESES, PELO FATO DE AS DELIBERAÇÕES DO CNJ SEREM JURIDICAMENTE IMPUTÁVEIS À PRÓPRIA UNIÃO FEDERAL, QUE É O ENTE DE DIREITO PÚBLICO EM CUJA ESTRUTURA INSTITUCIONAL SE ACHA INTEGRADO MENCIONADO CONSELHO – COMPREENSÃO E INTELIGÊNCIA DA REGRA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA INSCRITA NO ART. 102, I, “r”, DA CONSTITUIÇÃO - DOUTRINA – PRECEDENTES - AÇÃO ORIGINÁRIA NÃO CONHECIDA - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - A competência originária do Supremo Tribunal Federal, cuidando-se de impugnação a deliberações emanadas do Conselho Nacional de Justiça, tem sido reconhecida apenas na hipótese de impetração, contra referido órgão do Poder Judiciário (CNJ), de mandado de segurança, de “habeas data”, de “habeas corpus” (quando for o caso) ou de mandado de injunção, pois, em tal

situação, o CNJ qualificar-se-á como órgão coator impregnado de legitimação passiva “ad causam” para figurar na relação processual instaurada com a impetração originária, perante a Suprema Corte, daqueles “writs” constitucionais. Em referido contexto, o Conselho Nacional de Justiça, por ser órgão não personificado, define-se como simples “parte formal” (Pontes de Miranda, “Comentários ao Código de Processo Civil”, tomo I/222-223, item n. 5, 4ª ed., 1995, Forense; José dos Santos Carvalho Filho, “Manual de Direito Administrativo”, p. 15/17, item n. 5, 25ª ed., 2012, Atlas, v.g.), revestido de mera “personalidade judiciária” (Victor Nunes Leal, “Problemas de Direito Público”, p. 424/439, 1960, Forense), achando-se investido, por efeito de tal condição, da capacidade de ser parte (Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, “Código de Processo Civil”, p. 101, 5ª ed., 2013, RT; Humberto Theodoro Júnior, “Curso de Direito Processual Civil”, vol. I/101, item n. 70, 54ª ed., 2013, Forense; Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery, “Código de Processo Civil Comentado”, p. 233, item n. 5, 13ª ed., 2013, RT, v.g.), circunstância essa que plenamente legitima a sua participação em mencionadas causas mandamentais. Precedentes. – Tratando-se, porém, de demanda diversa (uma ação ordinária, p. ex.), não se configura a competência originária da Suprema Corte, considerado o entendimento prevalecente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, manifestado, inclusive, em julgamentos colegiados, eis que, nas hipóteses não compreendidas no art. 102, I, alíneas “d” e “q”, da Constituição, a legitimação passiva “ad causam” referir-se-á, exclusivamente, à União Federal, pelo fato de as deliberações do Conselho Nacional de Justiça serem juridicamente imputáveis à própria União Federal, que é o ente de direito público em cuja estrutura institucional se acha integrado o CNJ. Doutrina. Precedentes. (AO 1706 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-033 DIVULG 17-02-2014 PUBLIC 18-02-2014)

É possível perceber que as Resoluções e decisões do Conselho Nacional de Justiça devem se submeter às limitações constitucionais, não lhe sendo permitido avançar aqueles limites. Não lhe compete a gerência dos Tribunais de Justiça dos Estados, sob pena de ofender a autonomia dos Estados-membros. A circunstância que lhe permite o exame administrativo, financeiro e disciplinar, só deve permitir a atuação desse órgão, quando para tanto for provocado, quer por qualquer cidadão ou por alguma pessoa jurídica ou também pela imprensa, em situações de gravidade, na inércia daqueles tribunais.

Descabe, portanto, possa ser admissível ao Conselho Nacional de Justiça, exorbitar de sua competência, pois estaria a exercer atividade de outros órgãos e Poderes e, acarreta afirmar, que as Resoluções não podem instituir direitos e obrigações, como também não respeitar as competências do Conselho da Justiça Federal (art. 105, parágrafo único, inciso II, da CF, com a EC n. 45/2004), o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (art. 111-A, § 2º, da CF, com a EC n. 45/2004) e dos Estados-membros (art. 125, *caput*, e § 1º, da CF).

7. Conclusão

Por todo o exposto, preciso é que o Conselho Nacional de Justiça observe os limites impostos pela Constituição Federal para o exame da atividade administrativa, financeira e disciplinar dos magistrados, sem dela exorbitar para não afetar a competência de outros órgãos ou instituir direitos e obrigações, quando não tem essa competência. Bem como tem o dever de preservar a autonomia administrativa, financeira e disciplinar do Poder Judiciário dos Estados, conforme dispõe o artigo 125, *caput*, e § 1º, da Constituição Federal, para que não haja ofensa ao princípio federativo, para que não se aproxime de ser um órgão de exceção, não assumindo o conhecimento de questões que lhe fogem da competência limitada, porque a avocação oferece a impressão indisfarçável de provocar por aquele descumprimento a plena ofensa aos princípios constitucionais, corporificando como se de fato fosse órgão de exceção.

Caso não se observe a autonomia dos Estados-membros, não pode existir a Federação, pois esta necessita da organização da Justiça dos Estados, a qual é prevista na Constituição, pois se os tribunais estaduais não forem respeitados como sendo a cúpula do Poder Judiciário Estadual, estar-se-á a reduzi-los a um mero departamento de um estado unitário e nunca de um órgão da Federação, como dispõe a Constituição, porque não pode ser imotivadamente alterada sua atribuição pelo Conselho.

A garantia do princípio federativo foi alcançada com inúmeras dificuldades pelo povo do país, sendo conquista árdua, mas simples, banal para perdê-la e o valor de tal conquista é a constante vigilância e sua defesa, pois a Constituição encontra opositores que parecem não a estar observando, não a notam, porém agem para não lhe dar cumprimento, e procuram distorcer as palavras ali expressas, buscando má interpretação destas. Essa garantia não pode equivaler a meras palavras, porquanto na Constituição é que se encontram os princípios da garantia constitucional e a obrigação para destinar-se à tarefa de preservá-la para si mesmo e para as gerações posteriores.

Não se está, neste ensaio singelo, a procurar meros argumentos para a proteção da autonomia dos Estados-membros e dos tribunais estaduais, mas se tem a preocupação tão só de assegurar o cumprimento da Constituição e fazer observar os limites da competência do Conselho Nacional de Justiça por homens vigorosos e honrados, fazendo prevalecer a justiça, para que eles reverenciem a honra e as virtudes e façam o que é direito, mais do que o poder, a vaidade ou a admiração sem merecimento, em proveito de toda a sociedade.

Referências

ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. 3. ed. Atualizada por Rosolea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da constituição brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas.

DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. *Teoria geral do novo processo civil*. São Paulo: Malheiros, 2016.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. *Constituição federal comentada e legislação constitucional*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.