



Journal homepage:
www.arvore.org.br/seer

PODER NORMATIVO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: LIMITES CONSTITUCIONAIS

RESUMO

Atendendo ao reclame social de celeridade e transparência no Judiciário, promoveu-se um despertar de uma nova ordem constitucional, decorrente da introdução da Emenda Constitucional 45/2004. Perspectivas diversas surgiram dessa nova realidade constitucional, destacando-se, entre elas, o Conselho Nacional de Justiça. Diversas discussões surgiram a respeito da constitucionalidade do CNJ, desde o procedimento legislativo que lhe deu origem à ofensa ao princípio federativo, que é constitucionalmente consagrado. Submetida a Emenda Constitucional 45/2004 ao crivo da Excelsa Corte, restou patenteada a constitucionalidade do Conselho. Entretanto, nem todas as questões ficaram respondidas à luz da Carta-cidadã, qual seja, o Poder normativo de tal Órgão do Judiciário e seus limites. A temática do presente artigo versa sobre a análise acerca da possibilidade de emissão de atos de caráter geral e abstrato pelo Conselho Nacional de Justiça, no atual Estado Democrático de Direito. Comparações com outras forças normativas são imprescindíveis para traçar limites ao poder normativo do CNJ. Daí, a discussão e delineamento de limites para a expedição de atos regulamentares, sem substituir a vontade geral a ser expressada pelo legislador.

PALAVRAS-CHAVE: Competência; Limites; Atos.

LEGISLATIVE POWERS OF THE NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE: CONSTITUTIONAL LIMITS

ABSTRACT

Given the social claims of speed and transparency in the judiciary, promoted to be an awakening a new constitutional order, arising from the introduction of the Constitutional Amendment 45/2004. Different perspectives have emerged that new constitutional reality, especially among women, the National Council of Justice. Several discussions arose regarding the constitutionality of CNJ from the legislative process that gave rise to the offense to the federal principle, which is constitutionally enshrined. Submitted to the Constitutional Amendment 45/2004 sieve of Excelsa Cutting, patented left the constitutionality of the Council. However, not all questions were answered in the light of the Charter-citizen, that is, the normative power of this body of Judiciary and its limits. The theme of this article is about the analysis of the possibility of issuing acts of general and abstract by the National Council of Justice, in the current democratic state of law. Comparisons with other regulatory forces are essential to delineate the limits of legislative power CNJ. Hence, the discussion and design of limits for the dispatch of regulatory acts, without replacing the general desire to be expressed by the legislature.

KEYWORDS: Power; Limits; Acts.

Scientiam Juris, Aquidabã, v.1, n.1,
Set, Out, Nov, Dez 2012, Jan, Fev
2013.

ISSN 2318-3039

SECTION: *Articles*

TOPIC: *Direito Constitucional*



DOI: 10.6008/ESS2318-3039.2013.001.0003

Hirlidan Luce Tainá Santos Cruz

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (AGES), Brasil
<http://lattes.cnpq.br/0956834246417304>
hirlidan@hotmail.com

Erlon Leal Martins

Ministério Público do Estado de Sergipe, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/9861069225671835>
prof-erlon@hotmail.com

Received: 12/06/2012

Approved: 15/02/2013

Reviewed anonymously in the process of blind peer.

Referencing this:

CRUZ, H. L. T. S.; MARTINS, E. L.. Poder normativo do Conselho Nacional de Justiça: limites constitucionais. *Scientiam Juris*, Aquidabã, v.1, n.1, p.25-35, 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.6008/ESS2318-3039.2013.001.0003>

INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta, fundamentalmente, o escopo de traçar os limites constitucionais à expedição de atos normativos editados pelo Conselho Nacional de Justiça. Inclusive, demonstrando as consequências jurídicas dessa atuação normativa.

Destarte, delinear-se-ão, primeiro, considerações gerais sobre o Poder Judiciário, demonstrando os aspectos necessários à compreensão do tema em sua plenitude. Assim, traçar-se-á como se apresenta o Poder Estatal, demonstrando-se, inclusive, a maneira de interpretá-lo em uma sociedade politicamente organizada. Destaca-se a separação das funções estatais para permitir um controle recíproco entre elas, especificando a maneira como funciona o sistema de freios e contrapesos, através das funções atípicas de cada Poder.

Na continuidade, salienta-se a importância do princípio federativo, principalmente, quanto a sua profanação pela criação do Conselho Nacional de Justiça, que foi instituído pela Emenda nº 45/2004.

Discutir-se-á a forma como delinear um limite para expedição de atos regulamentares, sem substituir a vontade geral proclamada pelo legislador. Para tanto, utilizar-se-á da comparação com atos administrativos, poder regulamentar do Chefe do Executivo e as resoluções do TSE, assim, dessa tríade impõe-se uma ilação a respeito do presente tema.

Fica claro, então, que a finalidade do estudo é analisar a natureza jurídica das resoluções do CNJ. Pois só assim se define os limites do poder regulamentar deste Órgão do Judiciário, com o propósito de ser compatível com a Carta Política a emissão de atos com força de lei.

METODOLOGIA

O estudo foi desenvolvido, em consonância com o método dedutivo, através do qual se toma por base o geral para atingir o específico, pretendendo, dessa maneira, particularizar um fenômeno que é generalizado.

Para efetivação da pesquisa, e por conseguinte consecução de seu escopo, utilizou-se, primordialmente, a fonte bibliográfica, que se consubstanciou em consulta a livros, revistas especializadas, legislação, bem como artigos relacionados ao tema publicados na *Internet*. Não se pode olvidar fonte indispensável à confecção do trabalho que é a Jurisprudência, principalmente do Supremo Tribunal Federal.

DISCUSSÃO TEÓRICA

Desde logo, sempre se concebeu que o poder refletisse anseios sociais de cada sociedade. Se é assim, aos fins pretendidos por determinados grupamentos sociais deve ser

precedido de certa limitação das vontades destoantes, de maneira que o estabelecido pela sociedade prevaleça sobre a vontade individual de seus membros.

O descrito ocorre também com o Estado. O Estado nada mais é que um reflexo mais extenso do ocorrido em um grupamento social menor e, por ser assim, é expressão máxima do objetivo visado pelos seus membros. Daí a imperativa necessidade de manejar, de igual forma, para consecução dos fins almejados, um poder também máximo, de maneira que, no interior do território estatal, seja superior aos demais e, no exterior, seja sinônimo de independência, sem intromissão de qualquer outro que lhe seja estranho. Esse duplo aspecto configura, então, o poder como soberano. Ademais, é indiscutivelmente tal poder uno, indivisível e indelegável.

Soberania e poder político não possuem o mesmo significado. Aquela é uma forma de poder político, correspondendo à sua plenitude. O segundo encontra outras formas de exercício, pois nem sempre os Estados são soberanos, como no caso das unidades federativas, que exercem poder político limitado à autonomia.

A propósito do delineado, apresenta-se unitário, compacto o Estado. Mas ao exercer as pluralidades de funções, manifesta-se administrador, legislador ou, finalmente, Juiz. De acordo, ainda, com os esclarecimentos de Machado (2005), não se vislumbram poderes diferentes, são, em verdade, ângulos vários de um mesmo poder, apresentando, peculiarmente, no legislar, no administrar ou no julgar.

Ao lado disso, há também, segundo o mestre Silva (2006, p. 109), na especialização funcional que atribui a cada órgão o exercício de uma função estatal, a independência orgânica que expressa a efetiva inexistência de meios de submissão entre os mencionados poderes.

A infiltração de um poder na esfera de competência de outro, na função típica deste, não desnatura a teoria da Separação de Poderes, pois esta não é absoluta, mas relativa. “Essa participação vem simplesmente completar a idéia subjacente da separação de poderes”, como uma “verdadeira coordenação ou co-participação” (CUNHA JÚNIOR, 2008, p. 508) entre os mesmos.

Ao lume do exposto, é pretensão do modelo apresentado de freios e contrapesos garantir um equilíbrio no exercício do Poder Estatal. Como resultado dessa penetração material e formal, em meio à impossibilidade de isolamentos e exclusivismos, não se pode negar a interdependência entre os poderes, atribuindo-se à “teoria da separação dos poderes” a nomenclatura de “teoria da interdependência dos poderes” (MENEZES, 1999, p. 258). Assim, preservam-se a liberdade e a propriedade ante ao exercício de um poder absoluto, levado a efeito por uma única pessoa ou por um corpo de iguais.

Nesse contexto, surge a necessidade de conhecermos, detidamente, o Poder Judiciário. Preceitua a Carta Política, no seu artigo 92, que são Órgãos do Poder Judiciário:

- I - o Supremo Tribunal Federal;
- I-A - o Conselho Nacional de Justiça;
- II - o Superior Tribunal de Justiça;
- III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;
- IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;

- V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;
- VI - os Tribunais e Juízes Militares;
- VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.
- § 1º O Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça e os Tribunais Superiores têm sede na Capital Federal.
- § 2º O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores têm jurisdição em todo o território nacional.

Percebe-se, pelo Texto Constitucional citado, a inclusão provinda da Emenda Constitucional nº 45/2004 de Órgão que não é dotado de jurisdição, qual seja, o Conselho Nacional de Justiça. A respeito do assunto, é imprescindível a lição de Silva (2006, p. 582):

Mantivemos o texto conforme inclusão do inciso I-A pela EC- 45/2004 com dois defeitos: o primeiro é o de incluir entre os *órgãos jurisdicionais* do Poder Judiciário um órgão que não tem a mesma natureza, imitando aí o critério da Constituição de 1969.

Nesta ordem de ideias, Moraes (2005, p. 461-462), ao dispor sobre organização e estrutura do Poder Judiciário, salienta que, decorrente da inovação promovida pela EC nº 45/2004, não contemplou o Conselho Nacional de Justiça, em razão de este apresentar competências constitucionais. Ademais, trata-se de Órgão de natureza, exclusivamente, administrativa. Imprescindível é o entendimento de Nery (2006, p. 125):

A vontade do poder constituinte derivado foi atribuir natureza administrativa ao Conselho Nacional de Justiça. É órgão despersonalizado da estrutura do Poder Judiciário, mas não de natureza jurisdicional. O aspecto determinante está em que as decisões do Conselho Nacional de Justiça não têm qualidade de coisa julgada material, é dizer, a da imutabilidade, mesmo fora da lide em que proferidas. Prova disto está em que a Constituição Federal admite implicitamente ulterior controle jurisdicional das referidas decisões pelo Supremo Tribunal Federal.

Dentre as inovações promovidas pela Reforma do Judiciário, consubstanciada na Emenda Constitucional nº. 45/2004, despertou discussões, no âmbito social, a criação do Conselho Nacional de Justiça destinado a estabelecer um sistema de administração da justiça de âmbito nacional.

Com o condão de conter eventuais abusos provenientes de membros do Poder Judiciário, instituiu-se o Conselho Nacional de Justiça, sendo por muitos discutida a sua aceitabilidade.

O Conselho Nacional de Justiça ficou qualificado como órgão integrante da estrutura do Poder Judiciário dotado de atribuições correccionais, disciplinares e administrativas.

É indispensável abordar alguns temas antes de adentrar no cerne da questão. Daí, então, cumpre observar como se apresenta o Estado brasileiro. Desta maneira, preceitua a Carta Política, no seu artigo primeiro: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]”.

Se, então, pela Carta Política, os Estados-membros e a União atuam em âmbito próprio, é obvio que não existe hierarquia entre as medidas legislativas expedidas a cargo, constitucionalmente, de cada um. Por conseguinte, deve encontrar todo fundamento de validade na Constituição.

Desta maneira, sejam leis nacionais, federais ou, ainda, estaduais, todas se subordinam aos preceitos estabelecidos na *Lex Matter*, em observância a supremacia constitucional, a qual é decorrente da própria rigidez e da circunstância de ser oriunda do Poder Constituinte Originário.

É oportuno o momento para, de logo, analisar, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a introdução do Conselho Nacional de Justiça pela Emenda Constitucional nº 45/2004 no Ordenamento Jurídico Pátrio. Tendo sua constitucionalidade contestada pela Associação dos Magistrados Brasileiros, por meio de ação direta de inconstitucionalidade, ADI nº 3.367/DF, que apresentou, dentre outros argumentos, a violação do princípio federativo, em razão de se submeter a autonomia administrativa, financeira e disciplinar do Judiciário Estadual ao controle de Órgão da União.

Improcedente o pedido, entendeu a Suprema Corte que a Jurisdição, na forma de Estado Federativa, apresenta-se una, ou seja, suas manifestações são uma só, eis que representa a soberania do Estado, e isso ressoa lógico no nosso ordenamento jurídico. Portanto, não há diferença se emergiu a decisão, por exemplo, de um Juízo Estadual ou de um Juízo Federal, pois são apenas Órgãos Jurisdicionais com competências distintas, o último delineado pela própria Constituição Federal, notadamente no artigo 109, e o primeiro pelo critério residual, mas, repitamos, ambos representando a unicidade de Jurisdição, com atuação no escopo de aplicar o direito ao caso concreto submetido a apreciação e julgamento.

Nesse diapasão, plausíveis os argumentos aduzidos pelo Ministro Relator Cezar Peluso, na ADI nº 3.367/DF, consoante acórdão publicado no Diário da Justiça em 17/03/2006, a dizer:

O pacto federativo não se desenha nem expressa, em relação ao Poder Judiciário, de forma normativa idêntica à que atua sobre os demais Poderes da República. Porque a Jurisdição, enquanto manifestação da unidade do poder soberano do Estado, tampouco pode deixar de ser una e indivisível, é doutrina assente que o Poder Judiciário tem caráter nacional, não existindo, senão por metáforas e metonímias, “Judiciários estaduais” ao lado de um “Judiciário federal”.

Ainda, na ADI nº 3.367/DF, a violação do princípio federativo, pela instituição do CNJ – Conselho Nacional de Justiça – e, assim, eivada de vício seria a emenda nº 45/2004, resultado do exercício do poder constituinte derivado reformador, o Ministro Carlos Britto traçou, claramente, o tratamento dispensado pela Constituição aos Poderes Legislativo e Executivo, demonstrando o que os distingue do Judiciário, o qual apresenta caráter nacional.

Aduziu, então, o eminente Ministro Carlos Britto:

Apenas quero ponderar que, realmente, o Judiciário é singularmente de âmbito nacional. Tanto assim que, quando a Constituição Federal, no art. 44, fala do Poder Legislativo, o discurso é completamente diferente:

“Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”.

Ou seja, nenhum órgão estadual comparece no art. 44. Quando a Constituição vai definir o Poder Executivo, no art. 76, também o discurso é diferente do art. 92, diz assim:

“Art. 76. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado”.

Pronto. Nenhum outro ente, nenhum órgão de nenhum outro ente federativo comparece. Entretanto, como tantas vezes dito aqui, a propósito do art. 92, o que diz a Constituição? O Poder Judiciário é constituído pelos seguintes órgãos, e

nessa nominata, nessa relação inclui o Judiciário dos Estados e do Distrito Federal.

Por tudo até agora apresentado, infere-se que, ao invés de macular o princípio federativo, a criação do Conselho Nacional de Justiça antes o assegura e o reafirma, pois proporciona unidade de tratamento ao Poder que, independentemente, onde se manifeste, sói pretender estabilidade jurídica através de suas declarações. Por ser assim, apresenta-se como um todo, seja a subsunção do caso concreto à lei procedido pelo Juízo estadual; seja, pelo Juízo federal.

Como já demonstrado, a magistratura nacional, em sua maioria, ofereceu resistência à instituição de órgão com a finalidade de controle, ingressando com a ADI nº 3.367/DF para apontar, por vértices diversos, que a Emenda Constitucional não se adequava ao sistema constitucional brasileiro.

De nada adiantou, a Corte Suprema, embora não houvesse nos votos uma fundamentação comum, entendeu pela constitucionalidade da criação do Conselho Nacional de Justiça.

É própria a oportunidade para demonstrar, como entoa da Constituição, que o ato de escolha dos Conselheiros do CNJ é ato complexo. Uma vez indicados por quem de direito, as designações serão enviadas ao Presidente da República, a quem cumpre encaminhá-los à sabatina e aprovação do Senado Federal.

Vale ressaltar, ainda, que os Estados-membros tentaram em várias oportunidades instituir um conselho estadual, visando controle administrativo-financeiro do Poder Judiciário. Ao apreciar a matéria, a Corte Suprema declarou a Emenda à Constituição estadual, resultante do exercício do poder derivado decorrente, inconstitucional, por entender expor a risco o pacto federativo. Desta feita, como bem lembra Lenza (2005, p. 366), firmou entendimento no enunciado da Súmula nº 649 de que: “é inconstitucional a criação, por Constituição estadual, de órgão de controle administrativo do Poder Judiciário do qual participem representantes de outros poderes”.

Acrescenta, o ilustre constitucionalista Barroso (2005, p. 32-33):

[...] observação a ser feita sobre a discussão da separação de Poderes envolve os precedentes citados na petição inicial, nos quais o Supremo Tribunal Federal considerou inconstitucional a criação, no âmbito dos Estados-membros, de órgãos de controle externo do Judiciário e que, segundo a autora da ADIn, seriam similares ao Conselho Nacional de Justiça. Os precedentes, entretanto, não são aplicáveis ao caso, e isso por duas razões principais. Em primeiro lugar, porque o poder constituinte decorrente atribuído aos Estados está subordinado ao um conjunto de limitações bastante amplo, não oponível ao poder constituinte derivado, exercido pelo Congresso Nacional. A impossibilidade de os Estados membros tratarem da matéria em questão foi um dos principais argumentos discutidos em tais casos. Em segundo lugar, as inovações criadas pelos Estados não se confundem com o Conselho Nacional de Justiça, distinguindo-se dele em aspectos relevantes. Não parece este o local adequado para desenvolver essa comparação, mas o exame de cada uma das normas estaduais consideradas inválidas e da EC nº 45/2004 demonstra o ponto.

É imprescindível questionar a particularidade que permite ao poder constituinte derivado reformador criar um Conselho Nacional, já que, pelo princípio da simetria da federação, seria também legítimo o comportamento adotado pelo poder constituinte derivado decorrente de instituir seus próprios Conselhos. Corrobora para o tema Lenza (2005, p. 367), a dizer:

Assim, malgrado os referidos pronunciamentos tenham sido fixados em apreciação do trabalho do **poder constituinte derivado decorrente** (o poder que os Estados-Membros têm de elaborar as suas próprias constituições – art. 25 da CF, c/c o art. 11 do ADCT), pela análise dos referidos votos, parece que o mesmo entendimento seria proferido em sede da eventual manifestação do **poder constituinte derivado reformador** (emendas constitucionais), estando, se assim for, fadada à inexistência qualquer proposta de reforma do Poder Judiciário, que atribua a um órgão externo o controle da **atuação administrativa e financeira**, bem como dos **deveres funcionais** dos magistrados.

O CNJ reúne características de órgão federal, enquanto representativo do Estado unitário, formado pela associação das unidades federadas. Não é órgão da União, mas sim do Poder Judiciário nacional, não havendo que se falar, assim, em supervisão administrativa, orçamentária, financeira e disciplinar dos órgãos judiciários estaduais por órgão da União. A composição do Conselho contempla as duas esferas federativas, a União e os Estados-Membros, os quais contam com representantes das respectivas magistraturas.

O CNJ é órgão do Poder Judiciário, composto, em sua maioria, por membros desse mesmo Poder, nomeados sem interferência direta dos outros Poderes, dos quais o Legislativo apenas indica, fora de seus quadros, e assim, sem vestígios de representação orgânica, dois dos quinze membros, não podendo essa indicação se equiparar a nenhuma forma de intromissão incompatível com a ideia de política e o perfil constitucional da separação e independência das funções estatais.

À guisa do exposto, para realizar a função pública que lhe fora atribuída pela Carta Política no inciso I do § 4º do artigo 103-B, é legítima a atuação do Conselho Nacional de Justiça.

É indispensável analisar o poder regulamentar do CNJ, a fim de identificar a natureza jurídica dos atos, por ele, expedidos.

De início, cumpre demonstrar o fundamento constitucional para emissão de resoluções. Preceitua o inciso I do § 4º do artigo 103-B da *Lex Maxima*:

§ 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;

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.

Pelo preceito delineado, deve-se, em primeiro plano, traçar um comparativo das resoluções expedidas pelo CNJ com atos administrativos, pois a competência constitucional do Conselho institui, indubitavelmente, exercício de função administrativa, no âmbito do Judiciário.

Ressalte-se que estabelecerá, inicialmente, um paralelo entre atos administrativos em sentido estrito e resoluções do CNJ. À primeira vista, vislumbra-se distinção quanto ao fundamento de validade: o ato administrativo é infralegal, busca amparo na preexistência de lei,

que autorize sua emissão. De outro modo, as resoluções decorrem de expressa outorga constitucional, como se observa o inciso I do parágrafo 4º do artigo 103-B da Carta Magna.

Entretanto, apresentam atos administrativos e resoluções do CNJ ponto comum: subordinam-se ao exame de legitimidade por órgão jurisdicional. Desta maneira, não desfrutam da prerrogativa de coisa julgada. A Constituição incumbiu ao Supremo Tribunal Federal competência para reavaliar os comportamentos praticados pelo CNJ, como preceitua a alínea “r” do inciso I do artigo 102 da Constituição, a saber:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
I – processar e julgar, originariamente: [...] r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público.

É oportuno indagar se a expedição de resoluções pelo CNJ decorre de exercício de competência discricionária. A respeito do tema, os autores Streck; Sarlet; Clève (2005, p. 03), em artigo publicado no *site Jus Navigandi*, declinaram que:

O fato de a EC 45 estabelecer que os Conselhos podem editar atos regulamentares não pode significar que estes tenham carta branca para tais regulamentações. Os Conselhos enfrentam, pois, duas limitações: uma, *stricto sensu*, pela qual não podem expedir regulamentos com caráter geral e abstrato, em face da reserva de lei; outra, *lato sensu*, que diz respeito a impossibilidade de ingerência nos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. Presente, aqui, a cláusula de proibição de restrição a direitos e garantias fundamentais, que se sustenta na reserva de lei, também garantia constitucional.

O Ministro Carlos Britto, na ADC nº 12-MC/DF, assevera o poder normativo primário do CNJ, demonstrando a diferença de tratamento dispensado pela Constituição aos conselhos congêneres instituídos pela Emenda nº. 45/2004, a dizer:

Dá-se que duas outras coordenadas interpretativas parecem reforçar esta compreensão das coisas. A primeira é esta: a Constituição, por efeito da Emenda 45/04, tratou de fixar o regime jurídico de três conselhos judiciários: a) o Conselho da Justiça Federal (inciso II do parágrafo único do art. 105); b) o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (inciso II do § 2º do art. 111-A); e c) o Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B). Ao cuidar dos dois primeiros Conselhos, ela, Constituição, falou expressamente que as respectivas competências – todas elas, enfatize-se – seriam exercidas “**na forma da lei**”. Esse inequívoco fraseado “**na forma da lei**” a anteceder, portanto, o rol das competências de cada qual das duas instâncias. Ora, assim não aconteceu com o tratamento normativo dispensado ao Conselho Nacional de Justiça. Aqui, a Magna Carta inventariou as competências que houve por bem deferir ao CNJ, quedando silente quanto a um tipo de atuação necessariamente precedida de lei.

De tudo o que se expôs, questiona-se: é ou não discricionário exercício de competência pelo Conselho Nacional de Justiça a legitimar a emissão de resoluções? Apesar dos incisos I e II do parágrafo 4º do artigo 103-B da Carta Maior cingirem o exercício da competência para expedir resoluções, viceja, dentro desta adstrição, liberdade suficiente para assegurar ao CNJ juízo de conveniência e oportunidade, a fim de efetivar o exercício de sua competência. Por conseguinte, é discricionária a consecução do plexo de atribuições, a ele, constitucionalmente, reservadas.

Além de submisso à lei, é dela o regulamento sempre dependente. Cabe pontuar, à vista do inciso I do parágrafo 4º do artigo 103-B, que, a fim de expedir resoluções, não há a

necessidade de lei prévia autorizando o CNJ a emití-las, pois sua competência se origina diretamente da Carta-cidadã.

As resoluções emitidas pelo CNJ apresentam prerrogativa de força normativa primária, em paridade com a lei, que também encontra fundamento de validade na Carta Política. De outro lado, observar-se que o regulamento, como foi concebido constitucionalmente, não goza dessa força normativa primária, mas secundária, pois encontra fundamento em lei.

As resoluções do CNJ ostentam atributos parecidos, pois objetivam, precipuamente, a atuação administrativa, de caráter nacional, do Judiciário, a fim de que, lastreada pela legitimidade, assegure uma Justiça mais célere. Concitando, assim, todos os Órgãos do Judiciário a construir uma justiça dinâmica e transparente.

O inciso IX do artigo 23 do Código Eleitoral afirma que compete privativamente ao Tribunal Superior Eleitoral expedir as instruções que julgar convenientes para dar execução a este Diploma Legal. A mensagem veiculada no preceito normativo revela que é, por juízo de conveniência e oportunidade, outorgado ao TSE optar pela situação a ensejar a emissão de resoluções.

Insta ressaltar, ainda, o ensinamento de Barros (2006, p. 08), quando aborda o tópico sobre o instrumento normativo delineado como resolução, no que se refere à competência do TSE, com atribuição para emití-las: “A Lei nº. 9.504/97, em seu art. 105, permite que o TSE normatize as eleições por meio de resoluções, sendo que estas, assim, têm força de lei ordinária federal, já que a Lei nº. 9.504/97 é uma lei ordinária federal”.

Desse permissivo legal, deu-se às resoluções dupla natureza jurídica, de maneira que, como leciona o mencionado autor, possam ser consideradas atos normativos primário ou secundário.

Reforçando o caráter normativo das Resoluções, preceitua o ilustre Castro (2004, p. 31) que: “Ainda constituem fonte do Direito Eleitoral as Resoluções do TSE, que têm força de lei ordinária, conforme decidido por aquela Corte (Recurso n. 1.943-RS, BE-TSE 13/16)”.

Apenas merece um destaque especial o fato de que, apesar de buscar fundamento de validade em lei, as resoluções tidas como de caráter normativo primário apresentam conteúdo semelhante às resoluções do CNJ, pois ambas preceituam regras a reger situações não previstas em lei, e este é o norte a reger tal instituto jurídico, conforme fica evidenciado pelos argumentos expostos linhas acima.

CONCLUSÕES

Celeridade e transparência são os atributos que motivaram a Reforma do Judiciário. A estrutura, até então existente, não condizia com os reclames sociais de Justiça. A sociedade, no Estado Democrático de Direito, impunha a renovação de valores em todos os seus setores, inclusive o Judiciário. Promoveram-se, então, com a Emenda Constitucional nº. 45/2004, alterações significativas no âmbito do Poder Judiciário.

Não foram poucas as modificações decorrentes da Reforma do Judiciário, dentre elas, destacou-se a instituição de Órgão com o intuito de estabelecer um sistema administrativo judicial. Propõe-se o Conselho Nacional de Justiça estabelecer regras administrativas comuns aos Tribunais e fiscalizar os deveres funcionais dos magistrados.

Para desempenhar sua função, fora-lhe outorgado um plexo de competências decorrente diretamente da Constituição da República. Como se demonstrou no presente estudo, inclusive com arrimo em arestos da Suprema Corte, o exercício de sua competência constitucional, em princípio, poderia promover inovações na Ordem Jurídica, o que o STF denominou de força normativa primária.

Por decorrer, imediatamente, da Carta-cidadã, os atos do CNJ apresentam, então, força normativa de lei, ou melhor, age como se lei fosse. Da leitura interpretativa dos preceitos constitucionais, verificou-se que, apesar de o exercício da competência vicejar dentro dos limites constitucionais, os termos empregados, para outorgar o plexo de atribuições, permitem um juízo de conveniência e oportunidade ao expedir resoluções.

A *Lex Maxima* apenas, por exclusão, estabeleceu limites ao CNJ. Portanto, se não usurpa o que, constitucionalmente, é reservado a lei, pode emitir atos normativos de força normativa primária, pois apresenta fundamento de validade oriundo diretamente da Magna Carta. Aliás, foi o que espelhou a análise da constitucionalidade da Resolução nº. 07 feita pela Excelsa Corte.

É atividade administrativa, indubitavelmente, mas, pelo comparativo realizado com atos administrativos e o poder regulamentar, diferentemente deles, desfrutam da prerrogativa constitucional de força normativa primária. Existem atos administrativos e poder regulamentar para efetivar o determinado em lei, mas, sem ela, não subsistem.

É dizer, por fim, que, nos limites constitucionais de suas prerrogativas, sem se imiscuir no campo próprio de lei, é legítima a emissão de resoluções pelo Conselho Nacional de Justiça. Ademais, a discricionariedade é indispensável para revelar, quando da expedição de atos normativos, valores e expectativas sociais em relação Poder Judicante. Portanto, é maneira de democratização do ofício da judicatura.

REFERÊNCIAS

A CONSTITUIÇÃO E O SUPREMO. Disponível:

<<http://www.stf.gov.br/legislacao/constituicao/pesquisa/intro.asp>>. Acesso: 12 nov 2008.

BARROS, F. D.. **Direito Eleitoral:** teoria e questões. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

BARROSO, L. R.. Constitucionalidade e Legitimidade da Criação do Conselho Nacional de Justiça. **Interesse Público**, v.6, n.30, 2005.

BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil.** Disponível:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso: 23 nov 2008.

CASTRO, E. R.. **Teoria e prática do direito eleitoral.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

CUNHA JÚNIOR, D.. **Curso de Direito Administrativo.** 5 ed. Salvador: JusPodivm, 2007.

CUNHA JÚNIOR, D.. **Curso de Direito Constitucional**. 2 ed. Salvador: JusPodivm, 2008.

GARCIA, E.. Poder normativo primário dos Conselhos Nacionais do Ministério Público e de Justiça: a gênese de um equívoco. **Jus Navigandi**, Teresina, v.10, n.1002, 2006.

LENZA, P.. **Direito Constitucional Esquematizado**. 8 ed. São Paulo: Método, 2005.

MACHADO, C. A. A.. **Manuais para Concursos e Graduação: Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MENEZES, A.. **Teoria Geral do Estado**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MORAES, A.. **Direito Constitucional**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

NERY, A. L. B. A. F.. Observações iniciais sobre o Conselho Nacional de Justiça. **Revista de Processo** 134. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

SILVA, J. A.. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

STRECK, L. L.; SARLET, I. W. et al.. Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Jus Navigandi**, Teresina, v.10, n.888, 2005.