

**A ATRIBUIÇÃO REGULAMENTAR E O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA:  
A REGULAÇÃO DA ATIVIDADE EXTRAJUDICIAL**

**THE REGULATORY ATTRIBUTION AND THE NATIONAL COUNCIL OF  
JUSTICE: THE REGULATION OF EXTRAJUDICIAL ACTIVITY**

**Eduardo Martines Júnior<sup>1</sup>**

**RESUMO:** A doutrina tradicional tem estudado o chamado poder regulamentar como inerente e privativo ao Poder Executivo, mais precisamente ao seu chefe. Entretanto, mister um novo enfoque sobre o instituto, a começar por concebê-lo como uma atribuição regulamentar, conferida pela Constituição Federal ao Poder Executivo e também ao Poder Judiciário, notadamente ao Conselho Nacional de Justiça, o seu órgão de controle externo. Esse importante Órgão também exerce suas funções em relação aos serviços extrajudiciais, ou seja, as atividades notariais e registrais que, pela complexidade da regulação, exige conhecimentos específicos e aprofundados, por tudo recomendando que o CNJ exerça a atribuição regulamentar em âmbito nacional, em prestígio à segurança jurídica e atendimento ao interesse público. Sob o aspecto prático é conveniente e oportuno o exercício da atribuição regulamentar pelo CNJ, haurindo o fundamento jurídico de validade do Texto Maior e leis específicas. Não há qualquer incompatibilidade com a Constituição, desde que circunscrito aos temas diretamente ligados ao Poder Judiciário, autorizado em lei, seja em relação aos Tribunais e o processo judicial, seja pela atividade pública extrajudicial, delegada que é pelo poder público – leia-se Poder Judiciário – ao particular, que a exerce em caráter privado.

**PALAVRAS-CHAVE:** Judiciário; atribuição; regulamentar; CNJ; regulamentação.

**ABSTRACT:** Traditional doctrine has studied the so-called regulatory power as inherent and exclusive to the Executive Power, more precisely to its head. However, a new focus on the institute is needed, starting with conceiving it as a regulatory attribution, conferred by the Federal Constitution on the Executive Branch and also on the Judiciary, notably the National Council of Justice, its external control body. This important body also performs its functions in relation to extrajudicial services, that is, notary and registry activities that, due to the complexity of the regulation, require specific and in-depth knowledge, therefore

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela PUC-SP. 7º Tabelião de Notas da Comarca da Capital. Professor Assistente Doutor da Faculdade de Direito da PUC-SP

recommending that the CNJ exercise the regulatory attribution at the national level, in prestige legal certainty and public interest. From a practical point of view, it is convenient and opportune to exercise the regulatory attribution by the CNJ, drawing on the legal basis for the validity of the Major Text and specific laws. There is no incompatibility with the Constitution, as long as it is limited to issues directly linked to the Judiciary, authorized by law, whether in relation to the Courts and the judicial process, or for extrajudicial public activity, delegated by the public power - read Power Judiciary – to the individual, who exercises it privately.

**KEYWORDS:** Judiciary; assignment; regulate; CNJ; regulation.

## I. INTRODUÇÃO

A edição de leis que repercutem no funcionamento do Judiciário e das serventias extrajudiciais é cada vez maior. A regulamentação dessas leis não pode e não deve ficar a cargo exclusivo do Poder Executivo, que historicamente exerceu o poder regulamentar, nos termos o inciso IV, do artigo 84, da Constituição. Todavia, com a chamada Reforma do Judiciário (EC nº 45/2004) e a instituição do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a Constituição passou a prever a possibilidade de edição de atos regulamentares por esse órgão (no âmbito de sua competência), ou recomendar providências, nos termos do inciso I, do artigo 103-A da Lei Maior. O legislador tem editado leis exigindo regulamentação por parte do Conselho Nacional de Justiça, mas provavelmente o melhor exemplo é o Código de Processo Civil, que em vários dispositivos cometem àquele Órgão o dever de regulamentar sua aplicação, ensejando interferências na vida do jurisdicionado, ou seja, para além do âmbito interno dos Tribunais<sup>2</sup>. No âmbito da atividade extrajudicial, com a edição da Lei nº

---

<sup>2</sup> A título exemplificativo por demos citar: **Art. 165, § 1º** - A composição e a organização dos centros serão definidas pelo respectivo tribunal, observadas as normas do Conselho Nacional de Justiça; **Art. 167, § 1º** Preenchendo o requisito da capacitação mínima, por meio de curso realizado por entidade credenciada, conforme parâmetro curricular definido pelo Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Ministério da Justiça, o conciliador ou o mediador, com o respectivo certificado, poderá requerer sua inscrição no cadastro nacional e no cadastro de tribunal de justiça ou de tribunal regional federal; **Art. 169.** Ressalvada a hipótese do art. 167, § 6º, o conciliador e o mediador receberão pelo seu trabalho remuneração prevista em tabela fixada pelo tribunal, conforme parâmetros estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça; **Art. 196.** Compete ao Conselho Nacional de Justiça e, supletivamente, aos tribunais, regulamentar a prática e a comunicação oficial de atos processuais por meio eletrônico e velar pela compatibilidade dos sistemas, disciplinando a incorporação progressiva de novos avanços tecnológicos e editando, para esse fim, os atos que forem necessários, respeitadas as normas fundamentais deste Código; **Art. 246.** A citação será feita preferencialmente por meio eletrônico, no prazo de até 2 (dois) dias úteis, contado da decisão que a determinar, por meio dos endereços eletrônicos indicados pelo citando no banco de dados

14.382, de 27 de junho de 2022, que dispôs sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera diversas leis e notadamente a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), além do Código Civil, resta cristalino que o legislador explicitamente cometeu ao Conselho Nacional de Justiça a tarefa de regulamentação de vários institutos, assim como a instituição de um novo sistema integrador das várias especialidades registrais (Registro Civil de Pessoas Naturais, Registro Civil de Pessoas Jurídicas, Registro de Títulos e Documentos e Registro de Imóveis). Merece ressaltar que a antes mencionada Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, expressamente determina como competente para regulamentá-la não o próprio Conselho Nacional de Justiça, mas sim um de seus Órgãos, qual seja, a Corregedoria Nacional, cuja previsão normativa se encontra no artigo 103-A, parágrafo 5º da Constituição<sup>3</sup>.

Essa competência se estenderia à regulamentação de qualquer lei que, de algum modo, influísse no Poder Judiciário? Esse poder de editar atos regulamentares se estenderia ao funcionamento das serventias extrajudiciais, considerando-se o teor do inciso III do mesmo artigo 103-A? Quais seriam os limites, caso se admitisse tal poder ao CNJ ou a sua Corregedoria Nacional? Esses temas nos propomos a estudar.

---

do Poder Judiciário, conforme regulamento do Conselho Nacional de Justiça. (Redação dada pela Lei nº 14.195, de 2021); **Art. 509. § 3º** O Conselho Nacional de Justiça desenvolverá e colocará à disposição dos interessados programa de atualização financeira; **Art. 837.** Obedecidas as normas de segurança instituídas sob critérios uniformes pelo Conselho Nacional de Justiça, a penhora de dinheiro e as averbações de penhoras de bens imóveis e móveis podem ser realizadas por meio eletrônico; **Art. 882, § 1º** 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.

<sup>3</sup> § 5º O Ministro do Superior Tribunal de Justiça exercerá a função de Ministro-Corregedor e ficará excluído da distribuição de processos no Tribunal, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, as seguintes:

- I receber as reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos magistrados e aos serviços judiciários;
- II exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e de correção geral;
- III requisitar e designar magistrados, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de juízos ou tribunais, inclusive nos Estados, Distrito Federal e Territórios.

## II. O PODER REGULAMENTAR

O ponto de partida desse trabalho é o estudo do poder regulamentar, notadamente na sua versão clássica, pela qual o Poder Executivo é o detentor. No Brasil, o conceito de poder regulamentar não sofreu alterações significativas, devendo ser considerada a força política do Executivo, de modo que tendia a não abrir mão dessa relevante tarefa institucional, qual seja, o conhecido “poder regulamentar do Executivo”.

### II.I. CONCEITO

O estudo do poder regulamentar encontra maior produção doutrinária jurídica nos campos do direito administrativo e constitucional, obviamente deitando efeitos por todo o Direito e, especialmente no Direito Notarial e Registral, âmbito maior deste trabalho. Assim, conforme JOSÉ AFONSO DA SILVA<sup>4</sup>, o poder regulamentar que se resume à edição de decretos para a fiel execução das leis, exigem atenção dos constitucionalistas porque definem um poder que a Constituição outorga ao chefe do Poder Executivo, de enorme importância face ao princípio da legalidade, bem como dos administrativistas eis que se trata de relevante meio de atuação administrativa. De resto, acrescentamos que a atividade notarial e registral, de igual forma, está calcada no princípio da legalidade e é uma espécie de atuação administrativa, daí decorrendo a relevância do tema.

Como mencionamos, a conceituação conferida ao poder regulamentar não encontra substanciais divergências doutrinárias, representando relativo consenso a ideia de que o poder regulamentar é o conferido por força constitucional ao chefe do Poder Executivo, para expedição de regulamentos, objetivando finalidade delimitada pela lei, ou seja, nos termos exigidos por ela. Para MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO<sup>5</sup>, o poder regulamentar representa uma das formas pelas quais se expressa a função normativa do Poder Executivo.

---

<sup>4</sup> SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição, pág. 484.

<sup>5</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 15ª. ed., pág. 87.

No mesmo diapasão está o ensinamento de DIÓGENES GASPARINI<sup>6</sup>, para quem o poder regulamentar consiste na *"atribuição privativa do chefe do Poder Executivo para, mediante decreto, expedir atos normativos, chamados regulamentos, compatíveis com a lei e visando desenvolvê-la."*

A doutrina antes referida parece trilhar o caminho da exclusividade do chefe do Poder Executivo para regulamentar as leis, ou seja, o poder regulamentar é conferido só para essa autoridade, excluindo, pois, qualquer outra. De fato, sempre se pensou o poder regulamentar como competência do Presidente da República, ou mesmo de Governadores ou Prefeitos, como quer GERALDO ATALIBA<sup>7</sup>, para quem:

(...) consiste o chamado poder regulamentar na faculdade que ao Presidente da República – ou chefe do Poder Executivo, em geral, Governador e Prefeito – a Constituição confere para dispor sobre medidas necessárias ao fiel cumprimento da vontade legal, dando providências que estabeleçam condições para tanto. Sua função é facilitar a execução da lei, especificá-la de modo praticável e, sobretudo, acomodar o aparelho administrativo, para bem observá-la.

Relativamente à doutrina estrangeira podemos dizer que o tema poder regulamentar é tratado de maneira bastante parecida, por consagrados autores, sem maiores divergências com relação ao que já foi exposto e a doutrina nacional. Nota-se, entretanto, que o foco está menos na autoridade detentora do poder regulamentar e mais na função à qual tal potestatividade é relacionada. Desse modo, para JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO<sup>8</sup>, *"o regulamento é uma norma emanada pela administração no exercício da função administrativa e, regra geral, com caracter executivo e/ou complementar da lei"*. AGUSTÍN GORDILLO<sup>9</sup> traça diferenças entre os chamados *Reglamentos de ejecución* e os *Reglamentos delegados* ou de *integración*, sendo estes os que o Poder Legislativo optou por cometer ao Executivo a tarefa de completar, interpretar ou integrar situações jurídicas específicas.

É verdade que a regra é o Executivo desempenhar a tarefa de editar decretos regulamentadores, todavia, há casos em que outros poderes podem exercer tal função, tanto

---

<sup>6</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 9ª ed., pág. 117.

<sup>7</sup> ATALIBA, Geraldo. *Decreto Regulamentar no Sistema Brasileiro*, pág. 23.

<sup>8</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*, pág. 909.

<sup>9</sup> GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I, Pág. VII-31 e seguintes.

no Brasil quanto no estrangeiro, como ensina MIGUEL S. MARIENHOFF: “*Si bien el reglamento stricto sensu proviene comúnmente del Poder Ejecutivo, em los ordenamentos jurídicos em general, y en el nuestro em particular, se admite que el reglamento provenga de otros órganos, verbigratia del Legislativo e del Judicial (ver Constitución Nacional, artículos 58 y 99).*”<sup>10</sup>”

Essa nos parece ser a posição mais acertada, uma vez que, já adiantando, defendemos a possibilidade de regulamentação de leis em espectro mais amplo, de modo a permitir que o Judiciário possa – também – exercer parcela do poder regulamentar, ainda que em situações específicas, como veremos. Convém, desde logo pôr em relevo que a função administrativa não é exclusiva do Poder Executivo, exercendo-a tanto o Legislativo quanto o Judiciário, obviamente como função atípica.

Nada obstante, é fato que no Brasil o poder regulamentar encontra previsão constitucional no artigo 84, inciso IV, da Constituição da República, a saber: “Compete privativamente ao Presidente da República: IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;” portanto, ao menos na sua clássica conceituação, o poder regulamentar está conferido ao chefe do Executivo, com iguais possibilidades tanto a Governadores de Estado e Distrito Federal, quanto aos Prefeitos Municipais. A letra do *caput* do artigo 84 não deixa margem para dúvidas, eis que menciona competir privativamente *ao Presidente da República*, sequer falando em função administrativa. Nesse sentido, o poder regulamentar seria, com fundamento exclusivo no inciso IV, do artigo 84 da Carta Política, o poder conferido ao chefe do Executivo, para expedir decretos e regulamentos objetivando dar cumprimento às leis, nos termos em que ela própria exija, seja expressa ou tacitamente.

Entretanto, julgamos necessário ir além e densificar o estudo, para alcançarmos uma interpretação que leve em conta a Constituição como um todo e não apenas um inciso de um artigo dela, notadamente considerando a EC 45, a chamada Reforma do Judiciário.

## II.II. AFINAL, TRATA-SE DE PODER, FACULDADE OU ATRIBUIÇÃO?

---

<sup>10</sup> MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo, pág. 251.

A doutrina discute a natureza jurídica do poder regulamentar. Seria um autêntico poder ou mera faculdade? Ou ainda, uma atribuição conferida ao chefe do Executivo? Sustentado na natureza jurídica, passou-se a utilizar expressões como poder regulamentar, faculdade regulamentar ou atribuição regulamentar, sem prejuízo de reconhecer-se que a primeira delas é, efetivamente, a mais amplamente difundida. Entretanto, a despeito dos entendimentos diversos, é latente a natureza de atribuição que o ato de editar regulamentos ostenta.

Não obstante, GASPARINI<sup>11</sup> critica o uso da expressão *poder regulamentar*, dizendo que a mesma sugere a possibilidade de existir um quarto poder – o *Poder Regulamentar* –, convivendo com os tradicionais poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Mas não só essa a ponderação crítica do autor. Lembra que o poder do Estado, ou seja, o poder político, é uno, indivisível e indelegável, certo que apenas o seu exercício é desempenhado por órgãos distintos e que exercem meras *funções* legislativas, executivas e judiciárias. Nesse sentido, continua o autor, até mesmo a clássica designação dos três “poderes”, consagrada por Montesquieu, padece de equívoco terminológico, a despeito do largo uso entre juristas ou não. Segue dizendo ser uma construção técnica descabida acolher a tese de que a expedição de ato administrativo de natureza regulamentar, seria exercício de mais um destes poderes, visto que, em verdade, baixar regulamentos está entre as atribuições daquele que exerce função executiva, e não uma função isolada, muito menos um *poder*. Finalmente, concluindo a crítica, GASPARINI<sup>12</sup>, afirma que até mesmo o vocábulo *poder regulamentar* encerra relevante contradição terminológica, pois, *poder* tem sentido e conteúdos ilimitados, ao contrário do termo *regulamentar* que ostenta sentido e conteúdo de conformidade com aquilo que já existe, v.g. uma lei.

Embora entendamos pertinentes as críticas, não se olvida que a expressão *poder regulamentar* é, de fato, a acolhida pela quase totalidade da doutrina constitucionalista ou administrativista, o que, por si só, não a torna precisa sob o ponto de vista técnico jurídico.

---

<sup>11</sup> GASPARINI, Diógenes. *Poder Regulamentar*, pág. 17.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pág. 18.

Cabe dizer que também não se trata de uma mera *faculdade regulamentar*, pois, não há juízo de conveniência e oportunidade do chefe do Executivo, obrigado que é a baixar o ato necessário ao fiel cumprimento da lei, esta representando a vontade soberana do legislador, emanada do Poder Legislativo, ainda que com a participação do Chefe do Executivo via da sanção (ou veto). Ora, por não caber opção, cumpre ao detentor da *atribuição regulamentar* editar o ato administrativo pertinente, não podendo simplesmente optar entre regulamentar ou não uma lei determinada, desde que assim o exija expressa ou tacitamente, sob pena de quebra de obrigação jurídica, ante a não observância dos princípios que regem a administração pública, *v.g.* a igualdade, legalidade, impessoalidade, supremacia do interesse público e probidade administrativa. Note-se que o sistema adotado no Brasil, impondo ao Chefe do Poder Executivo tal *atribuição*, estará ele sempre sujeito a responsabilização, caso seja negligente em relação aos seus deveres constitucionalmente previstos.

Não se olvida que existam situações em que o chefe do Poder Executivo adie a eficácia de uma lei, pela falta de regulamentação, mas isso está longe de ser medida juridicamente adequada, nem tampouco bem quista, bem ao contrário, acaba por gerar situações politicamente delicadas e juridicamente suscetíveis de contestação judicial, aproximando-se, em verdade, de ato sujeito a grave punição. Tome-se como um bom exemplo de atuação presidencial questionável, o caso da Lei Complementar nº 148/2014, que alterou a LC 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), modificando o indexador das dívidas de Estados e Municípios com a União. Com a aplicação do novo índice os entes federativos teriam substancial diminuição no estoque da dívida, medida essa buscada com muito afincamento junto ao Poder Legislativo nacional. O projeto foi aprovado pelo Senado em 5 de novembro de 2014, seguindo o autógrafo para sanção presidencial que, de fato, ocorreu, sendo a lei complementar publicada no Diário Oficial de 26 de novembro de 2014<sup>13</sup>. Ocorre que a afetiva aplicação da lei aprovada e sancionada exigia regulamentação e providências efetivas por parte do Poder Executivo, tendo encontrado circunstâncias econômico-financeiras e políticas diversas daquelas que motivaram a sanção presidencial. Daí a Chefe do Executivo se recusou a regulamentar a lei, impedindo na prática, a efetivação do recálculo determinado, em nítido

---

<sup>13</sup> <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/LEIS/LCP/Lcp148.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp148.htm)> (Acesso em: 22 setembro 2021)

prejuízo aos entes federativos devedores da União, a exemplo dos Municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo. Os Prefeitos de ambas as capitais ajuizaram ações perante a Justiça Federal, obtendo liminar para que o pagamento das parcelas fosse feito já considerando o novo indexador e, portanto, o novo estoque da dívida e respectivas parcelas de amortização. Notícias sobre o tema foram veiculadas na imprensa, com grande repercussão no meio político<sup>14</sup>, a tudo aliando-se a manutenção da decisão pela Segunda Instância. Evidentemente que a ausência de regulamentação não poderia impedir a aplicação da lei e a Justiça Federal cumpriu o seu papel, permitindo que a vontade popular manifestada na aprovação da lei pelo Poder Legislativo e, de resto, sancionada pela chefe do Executivo, fosse efetivada, sem aqui entrarmos no mérito do acerto ou desacerto da medida. Fato é que lei válida existia e sua eficácia dependia de medidas que só ao Executivo cabiam. Na omissão deste o Poder Judiciário cumpriu sua missão constitucional e permitiu a efetivação do comando legal. De fato, a omissão do Poder Executivo constituiu atentado ao postulado da soberania popular, dado que, negando a regulamentação que possibilitaria a eficácia da norma, a chefe do Poder Executivo verdadeiramente inutilizou o comando normativo aprovado pelo Poder Legislativo, merecendo ressaltar que este é Órgão de representação popular, de quem emana todo o poder: o Povo. O Executivo deve administrar sob a égide do interesse público subjacente na medida aprovada, concorde ou não com ele, atenda ou não seus interesses atuais.

Assim, nítido que não há se falar em *poder* e menos ainda em *faculdade* regulamentar, sendo sim uma verdadeira *atribuição regulamentar*, expressão adequada, incluída entre outras tantas atribuições conferidas constitucionalmente ao chefe do Poder Executivo. Além disso tudo, o próprio texto constitucional menciona “*Das atribuições do Presidente da República*”, conforme Seção II, Capítulo II, do Título IV, no qual se encontra o artigo 82, inciso IV.

### III. O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

---

<sup>14</sup> <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/03/trf-mantem-liminar-que-obriga-uniao-renegociar-divida-do-rio.html>> e <<http://www.ebc.com.br/noticias/2015/04/sao-paulo-quer-aplicacao-de-nova-lei-em-renegociacao-da-divida-com-uniao>> (Ambos acesso em: 22 setembro 2021).

O Conselho Nacional de Justiça – CNJ – é órgão relativamente novo no ordenamento jurídico nacional, tendo nascido por força da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, esta em larga medida fruto da Comissão Parlamentar de Inquérito que acabou por syndicar o Poder Judiciário no início dos anos 2000.

Entre as muitas proposições tiradas da CPI do Judiciário, o controle externo foi um dos mais relevantes, dando ensejo à propositura pelo constituinte derivado de um órgão com essa competência, além de outras de igual relevância, como se verá. O fato é que a EC 45, entre outros dispositivos, introduziu na Carta Maior o artigo 103-B que cuida especificamente do CNJ, tanto no que diz respeito à composição como organização e atribuições. Sob o aspecto da composição, determina a Constituição que o CNJ será composto por quinze membros, sendo presidido pelo Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, substituído eventualmente pelo Vice-Presidente do Supremo. Os demais integrantes serão um Ministro indicado pelo Superior Tribunal de Justiça, que será o Corregedor Nacional de Justiça, um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, um desembargador de Tribunal de Justiça, um juiz estadual, um juiz dos Tribunais Regionais Federais, um juiz federal, um juiz dos Tribunais Regionais do Trabalho, um juiz do trabalho, um membro do Ministério Público da União, um membro dos Ministérios Públicos estaduais, dois advogados e dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado respectivamente. Ainda, funcionam no Conselho Nacional de Justiça o Procurador-Geral da República e o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Merece ressaltar que excetuando os Presidente e Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal, todos deverão ser submetidos à arguição pública pelo Senado, nos termos o § 1º do artigo 103-B, da Constituição. Os Conselheiros têm mandatos de dois anos, permitindo-se apenas uma recondução sucessiva.

Relativamente às atribuições do CNJ, a EC 45 foi bastante detalhada e expondo-as no parágrafo 4º, do artigo 103-B, além dos seus incisos I a VII, bem como fixando desde logo, em rol exemplificativo, as atribuições específicas da Corregedoria Nacional, desta feita nos incisos do parágrafo 5º, do mesmo artigo. No que diz respeito às atribuições gerais, muito importante para o tema do trabalho estão as dos incisos I, II e III, sem se esquecer daquelas fixadas no próprio parágrafo 4º, tudo sem desmerecer as demais. Todavia, as atribuições dos

incisos I e II dizem respeito a todo Poder Judiciário, sendo certo que em relação àquela do inciso III a importância está em ser mencionado nesse dispositivo as serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público, ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional dos tribunais.

Embora o escopo deste trabalho não seja estudar a fundo as atribuições cometidas pela Constituição ao CNJ, imprescindível as estudarmos, ainda que superficialmente, começando pelo parágrafo 4º, do artigo 103-B, que traz a obrigação do Órgão controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, bem assim o cumprimento dos deveres funcionais de seus Membros. Essas atribuições são amplas e dizem respeito a todo o Poder Judiciário, mas especialmente aos juízes em sentido amplo. Ressaltamos que essa nos parece ser a regra matriz de todo o controle externo do Poder Judiciário, aí incluídos os seus Membros, seus serventuários e também os serviços extrajudiciais, a despeito da norma enfocar o cumprimento dos deveres funcionais apenas dos juízes. Assim entendemos por que é curial que o foco do controle externo fosse mesmo a atuação desses, sem prejuízo que a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário é expressão mais ampla e até reforçada pelo disposto no inciso III, no qual os serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, são expressamente mencionados. No mais, as atribuições referidas nos incisos I e II do mesmo parágrafo 4º estão no mesmo diapasão, não ocorrendo a ninguém que os serviços extrajudiciais possam desprezar as disposições do artigo 37 da Constituição, naquilo que lhes é aplicável.

Releva notar que a atribuição trazida no inciso I, do parágrafo 4º, do artigo 103-B, da Carta Política, é aquela que – de forma muito incisiva – comete ao Conselho Nacional de Justiça o denominado *poder regulamentar*, expressão que, não custa lembrar, adotamos apenas pela maior facilidade de entendimento pelo leitor, considerando anterior exposição e conclusão, segundo a qual entendemos correto o uso do termo *atribuição* regulamentar, aliás, tal qual a letra do parágrafo 4º, que reproduzimos:

*Art. 103-B. (...)*

*§ 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 cometidas 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; (...)*

Essa atribuição regulamentar conferida ao CNJ não se circunscreve às atividades dos Membros do Poder Judiciário e tampouco aos juízos e Tribunais. Sobre essa atividade o Supremo Tribunal Federal já se posicionou firmemente, por nove votos contra apenas dois, sendo o *leading case* a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 12, bem assim a ADC-MC nº 12<sup>15</sup>, na qual foi discutida com profundidade a questão da constitucionalidade, ou não, da Resolução CNJ nº 7/05, que tratava da vedação ao nepotismo no âmbito do Poder Judiciário. A norma questionada é fruto – tipicamente – da *atribuição regulamentar* do Conselho Nacional de Justiça, dado que sequer lei anterior existia (e não existe), senão a própria Constituição, especialmente seu artigo 37, restando vedadas condutas que não se conformam com os princípios constitucionais da administração pública, a exemplo da impessoalidade e moralidade. É certo que o CNJ regulamentou a aplicação desses princípios no âmbito do Poder Judiciário, tendo o Supremo Tribunal Federal afirmado a constitucionalidade da norma, e, via de consequência, reconhecida a *atribuição regulamentar* do Órgão de controle externo. A norma primária que havia sido acoimada de inconstitucional, ressalte-se uma vez mais, retira seu fundamento de validade na própria Constituição Federal.

#### IV. A ATRIBUIÇÃO REGULAMENTAR DO CNJ E PRECEDENTES

O Poder Judiciário já exercia uma certa atribuição regulamentar por seus Tribunais de Justiça e, em especial, por suas Corregedorias Gerais da Justiça, que sempre regularam os serviços extrajudiciais exercidos por particulares por delegação do Poder Público. O parágrafo 1º do artigo 236 da Constituição, dispõe que lei regulará as atividades notariais e registrais, disciplinando a responsabilidade civil e criminal dos notários e registradores, bem assim de seus prepostos, definindo a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário. Ora, fiscalização

---

<sup>15</sup> < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2358461> > (Acesso em: 22 setembro 2021).

exige regulação por normas editadas pelo Poder Judiciário, de sorte que as atividades mencionadas obedecem a um padrão único em cada Estado da Federação, obviamente limitado ao disposto na Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73), Lei dos Notários e Registradores (Lei nº 8.935/94), Lei de Custas (Lei nº 10.169/00), além do próprio Código Civil e demais leis esparsas.

O tema da regulação ganhou maior relevo com a instituição do CNJ, pois, a partir daí tornou-se possível pensar em uma *atribuição regulamentar* em termos nacionais, diferentemente do que ocorria antes. Aliás, não podemos deixar de dizer que essa regulação de caráter nacional nos parece ser conveniente e necessária sob o ponto de vista da segurança jurídica, além do inegável componente prático não só para os operadores do direito, aí incluídos os tabeliães e registradores, como para o próprio indivíduo. Também os Poderes Legislativo e Executivo (federal, estadual e municipal) se beneficiarão dessa regulação nacional, por dar padrão para a atuação notarial e de registros, facilitando a instituição de políticas públicas ou aferição da necessidade de inovações ou alterações legislativas.

Não se pode descurar, todavia, que a doutrina sempre reconheceu que a atribuição regulamentar é ínsita ao Poder Executivo, atividade inerente àquele que ocupa a Chefia do Poder Executivo, sendo despidendo que a lei preveja expressamente quem a regulamentará.

(..) o regulamento é o primeiro passo para a execução da lei, e essa execução é atribuição do Executivo. Por esse motivo, mesmo que silentes a lei e a Constituição, no que se refere ao Poder competente para regulamentar, essa atribuição é do Executivo, porque fluente de sua própria função<sup>16</sup>.

A *atribuição regulamentar*, além disso, sempre foi entendida como uma competência privativa e indelegável do chefe do Executivo, não se traduzindo em delegação da função legislativa, tal qual a lei delegada, mas sim autêntica atividade administrativa, porém, dotada de caráter normativo. Desse modo, se a Constituição cometeu ao Poder Legislativo a função precípua de editar leis, de igual modo conferiu ao Executivo a função de executá-las, exigindo a regulamentação prévia para melhor atender essa determinação constitucional. ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ ensina que "*É essa a missão precípua do Poder Executivo*

---

<sup>16</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*, pág. 175.

*no quadro institucional da separação de poderes. Destarte, o 'poder regulamentar' não deriva de delegação legislativa; não é o Poder Legislativo que o dá ao Poder Executivo."*<sup>17</sup>

É de se reconhecer que a doutrina tradicional não menciona a possibilidade de o Poder Judiciário regulamentar leis, o que se compreende em razão das Constituições anteriores e mesmo a Carta Política de 1988 (na redação original), não fazerem qualquer menção ao poder regulamentar que não fosse o cometido ao Poder Executivo. O artigo 84, inciso IV desta última é claro nesse sentido. Porém, a possibilidade de editar decretos já foi de certa forma bastante modificada com a alteração havida no inciso VI do mesmo artigo, permitindo ao Presidente da República editar os chamados decretos autônomos, para dispor sobre organização e funcionamento da administração federal, na hipótese de não implicar em aumento de despesa e nem na criação ou extinção de órgãos públicos e, ainda, para extinguir funções ou cargos públicos, quando vagos, tudo por força da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001.

Não obstante, com a Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, cuja entrada em vigor se deu em 30 de dezembro de 2004, é que uma significativa mudança se deu na Constituição, com a introdução do artigo 103-B, entre outros, passando-se a prever a *atribuição regulamentadora* também ao Poder Judiciário, pela via da atuação do Conselho Nacional de Justiça. O inciso I do parágrafo 4º, do artigo 103-B é expreso quanto à possibilidade de o Órgão *expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência*. Mas qual seria o âmbito de sua competência a que se refere o texto constitucional? Certamente o intérprete da Constituição não poderá sair do gizamento traçado pelo exercício das funções do Poder Judiciário, dado que a *atribuição regulamentar* conferida pelo constituinte derivado não implicou, como não poderia implicar, em sequer diminuição da *atribuição regulamentar* geral do chefe do Poder Executivo, sob pena de ferir uma das cláusulas pétreas (artigo 60, § 4º, inciso III, da Constituição).

A *atribuição regulamentar* é, sem sombra de dúvida, atividade típica do Poder Executivo, com caráter normativo, como já afirmamos. Como também dissemos, cabe ao

---

<sup>17</sup> FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: O Poder Congressual de sustar atos normativos do Poder Executivo*, pág. 73.

Executivo a função precípua de executar as leis, ao mesmo igualmente cumpre o mister de detalhar e explicitar os comandos normativos que deve aplicar, criando as regras para fiel execução, não se tratando de legislação *stricto sensu*, sem prejuízo do seu caráter primário, dado que alicerçado diretamente na Constituição. Com efeito, a sociedade moderna ostenta uma complexidade a cada dia crescente e a interferência estatal no cotidiano é notável, aumentando para além das expectativas as responsabilidades do Estado, conferindo aos regulamentos uma cada vez maior relevância. A título exemplificativo podemos citar a necessidade de regulamentação de leis que ostentam caráter eminentemente técnico (matérias relativas à informática, códigos de segurança, comunicações etc.), para as quais o legislador, em geral, não possui sequer a formação acadêmica pertinente, e nem seria adequado que tivesse, pois, teríamos um Legislativo que não seria espelho da sociedade e não representaria o povo. Por isso a tarefa de explicitar e detalhar fica com o Executivo, em tese mais aparelhado para essa tarefa.

Assim, possível afirmar que a *atribuição regulamentar* está alicerçada em razão de ordem jurídica, ante o comando constitucional, mas também encontra fundamentos políticos, notadamente a conveniência e oportunidade em seu exercício, sem descuidar se tratar de obrigação imposta ao chefe do Executivo, de tal sorte que a própria eficácia da lei editada se torna maior. Nesse sentido:

Os fundamentos políticos residem na conveniência e na oportunidade que se reconhece ao Executivo, para dotar a lei de certos pormenores, com o fim de dispor internamente sobre a estrutura da Administração Pública ou com o intuito de disciplinar algumas matérias, por que mais bem aparelhado que o Legislativo<sup>18</sup>.

Se assim é para o Poder Executivo, outra não pode ser a interpretação quanto à *atribuição regulamentar* do Poder Judiciário, por seu Órgão de controle externo, o Conselho Nacional de Justiça. Com efeito, o fundamento jurídico está na Constituição, como já se mencionou (artigo 103-B, § 4º e incisos I a III), valendo o ensinamento de DIÓGENES GASPARINI:

(...) os fundamentos jurídicos são os que estão abrigados na lei ou na constituição. De sorte que a atribuição nasceria e seria exercida

---

<sup>18</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*, pág. 173.

segundo as disposições da lei ou da Constituição. Na falta destas disposições, para os que assim entendem, a atribuição regulamentar não poder ser regulamentada<sup>19</sup>.

Já em relação ao fundamento político, nítido nos parece, que é conveniente e oportuno cometer ao Poder Judiciário a tarefa de explicitar e detalhar a lei, na hipótese da mesma se referir à regulação e fiscalização (*lato sensu*) dos serviços extrajudiciais exercidos pelos notários e registradores, mantendo tradição, uma vez que os Tribunais de Justiça, por suas Corregedorias Gerais da Justiça, já cumpriam esse papel, pouco mais ou pouco menos. Agora, com o Conselho Nacional de Justiça exercendo a relevante *atribuição regulamentar* em caráter nacional, mais ainda que se justifica, para estabelecer um padrão na atividade extrajudicial, em benefício do interesse público. O mesmo deve ser dito, por exemplo, em relação ao andamento do processo judicial, razão pela qual o Código de Processo Civil cometeu ao CNJ a regulamentação de vários dispositivos que já mencionamos alhures.

A regulamentação das leis pelo Executivo se justifica também pela complexidade dos temas, como expomos acima. Em relação às leis e normas atinentes à atividade notarial e registral igual complexidade se verificará. A título exemplificativo se menciona a lei que trata da regularização fundiária e seu registro, ou a digitalização de documentos notariais e registrais, complexas a ponto de exigir extensa e detalhada regulamentação, podendo e devendo o Conselho Nacional de Justiça expedir os atos administrativos pertinentes.

Ressaltamos que o instrumento normativo não poderá ser o decreto, este reservado ao Poder Executivo por força do mandamento constitucional, mas o que menos importa é o rótulo ou o instrumento, devendo ser utilizada a resolução ou provimento, normas de largo uso pelo CNJ. Outro balizamento de obediência absoluta é o âmbito das matérias a serem reguladas que, segundo nosso entendimento, devem ficar nos estritos limites de aplicação ao Poder Judiciário como um todo, inclusive matérias processuais, e, particularmente, nos serviços públicos extrajudiciais delegados pelo Poder Público (leia-se Tribunais de Justiça) ao particular, que o exerce em caráter privado. Tudo aquilo que se relacionar diretamente com essa atividade deverá ser regulado pelo Poder Judiciário, por seu órgão nacional de controle externo.

---

<sup>19</sup> Ibidem, mesma página.

Não vemos impedimento ao exercício da *atribuição regulamentar* pelo Poder Judiciário, ante a função precípua de julgar. É verdade que essa última, realmente, é a sua função típica, mas não menos verdade é que o Judiciário também exerce funções consideradas atípicas, a começar pela própria função reguladora dos serviços notariais e registrais, não constituindo empecilho tal mister, assim como os demais Poderes acabam por exercer funções típicas e atípicas, sendo isso curial na chamada teoria da separação dos poderes.

O Supremo Tribunal Federal fixou os entendimentos acima esposados, ao julgar a ADC-MC nº 12 já referida. Sobre a natureza de norma primária afirmou o voto condutor do Min. AYRES BRITO:

A Resolução nº 07/05 do CNJ reveste-se dos atributos da generalidade (os dispositivos dela constantes veiculam normas proibitivas de ações administrativas de logo padronizadas), impessoalidade (ausência de indicação nominal ou patronímica de quem quer que seja) e abstratividade (trata-se de um modelo normativo com âmbito temporal de vigência em aberto, pois claramente vocacionado para renovar de forma contínua o liame que prende suas hipóteses de incidência aos respectivos mandamentos). A Resolução nº 07/05 se dota, ainda, de caráter normativo primário, dado que arranca diretamente do § 4º do art. 103-B da Carta-cidadã e tem como finalidade debulhar os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de centrada regência de toda a atividade administrativa do Estado, especialmente o da impessoalidade, o da eficiência, o da igualdade e o da moralidade.

Segue o voto condutor sobre a possibilidade do CNJ editar normas primárias:

Agora vem a pergunta que tenho como a de maior valia para o julgamento desta ADC: o Conselho Nacional de Justiça foi aquinhado com essa modalidade primária de competência? Mais exatamente: foi o Conselho Nacional de Justiça contemplado com o poder de expedir normas primárias sobre as matérias que servem de recheio fático ao inciso II do § 4º do art. 103-B da Constituição?

A resposta à indagação foi muito bem respondida pelo Min. EROS GRAU, que assim se manifestou:

Resta o argumento da legalidade. Lembro, a respeito, que a Constituição do Brasil consagra a legalidade como *reserva da lei* e como *reserva da norma*. Tome-se o enunciado do seu artigo 5º, II: *ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*. Ora, há visível distinção entre as seguintes situações: i) vinculação às definições *da lei*; ii) vinculação às definições *decorrentes*, isto é, fixadas em virtude dela – de lei. (...).

Na segunda situação, ainda quando as definições em pauta se operem em atos normativos não da espécie legislativa – mas decorrentes de previsão implícita ou explícita em lei – o princípio estará sendo devidamente acatado. No caso, o princípio da legalidade expressa *reserva da lei em termos relativos* [= *reserva da norma*, razão pela qual não impede a atribuição, explícita ou implícita, ao Executivo e ao Judiciário, para, no exercício de função normativa, definir obrigação de fazer e não fazer que se imponha aos particulares --- e os vincule. Voltando ao artigo 5º, II, do texto constitucional, verificamos que, nele, o princípio da legalidade é tomado em *termos relativos*, o que induz a conclusão de que o devido acatamento lhe estará sendo conferido quando manifesta, explícita ou implicitamente, atribuição para tanto, ato normativo não legislativo, porém regulamentar ou regimental, definir obrigação de fazer ou não fazer alguma coisa imposta a seus destinatários.

Finalizando, expressou o Min. EROS GRAU em seu voto: “De toda sorte, no caso, é a própria Constituição, no inciso I do § 4º do seu artigo 103-B, que atribui ao Conselho Nacional de Justiça o exercício da função normativa regulamentar”.

Os precedentes da Corte Constitucional não param por aí, podendo ser citados a ADI 3367 relativamente às funções do CNJ, notadamente o inciso I do parágrafo 4º, do artigo 103-B, da Constituição, além do MS 28.537, relatado pelo Min. CESAR PELUSO, devendo ser reafirmado que a possibilidade de o Poder Judiciário exercer a *atribuição regulamentar*, não é nova, bastando ver o caso da Justiça Eleitoral. Esse tema foi objeto de Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI), pela qual se questionou se Resolução do TSE pode ser objeto de ADI, concluindo-se que pode sim ser impugnada no Supremo Tribunal Federal, no caso de, a pretexto de regulamentar dispositivos legais, assumir caráter autônomo e inovador, conforme decisão do Pleno na ADI nº 5.104 MC/DF, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 21/5/2014, publicado no Informativo nº Info 747.

## V. LIMITES AO PODER REGULAMENTAR DO CNJ

O estudo que fizemos nos permite afirmar a existência de uma *atribuição regulamentar*, da qual o Conselho Nacional de Justiça é detentor, assim como por delegação legal a Corregedoria Nacional, obviamente sem descuidar da competência detida pelo Poder Executivo em relação ao clássico *poder regulamentar*. Vencida essa etapa, de fulcral

importância o estabelecimento de limites à *atribuição regulamentar*, obviamente porque o Conselho Nacional de Justiça e, mais acentuadamente, a sua Corregedoria Nacional, não podem ir além, contra ou fora da norma a ser regulamentada, sob pena de patente ilegalidade, ou mesmo inconstitucionalidade se a norma regulamentada for a própria Constituição. Esse tema sempre se revelou espinhoso e fonte de inúmeras controvérsias. Referindo-se aos decretos regulamentadores editados pelo Poder Executivo, GARCIA DE ENTERRÍA e FERNÁNDEZ trazem preciosa advertência:

El Reglamento tiene de común con la Ley el ser una norma escrita, pero difiere en todo lo demás. De esta nota común pocos caracteres genéricos pueden derivarse. Lo propio del Reglamento, lo que se separa definitivamente de la Ley, es que es una norma secundaria, subalterna, inferior y complementaria de la Ley, obra de la Administración. Como todos los productos administrativos, el Reglamento es una norma necesitada de justificación, caso por caso, condicionada, con posibilidades limitadas y tasadas, libremente justiciable por el Juez (y aun, como hemos de ver, enjuiciable también por los destinatarios). Su sumisión a la Ley es absoluta, en varios sentidos: no se produce más que en los ámbitos que la Ley le deja, no puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos, no puede suplir a la Ley allí donde ésta es necesaria para producir un determinado efecto o regular un cierto contenido.<sup>20</sup>

A edição de decretos (e outras normas secundárias) que a pretexto de regulamentar acabam por criar direitos e obrigações, impor sanções não previstas na lei regulamentada, entre outros abusos, é relativamente comum no Brasil, inclusive porque um relativamente grande número de Órgãos acaba por exercer esse papel regulamentador. Obviamente que o mais grave é o caso do Presidente da República editar decretos regulamentadores que vão além da atribuição constitucional, traduzindo-se em abusos que exigem intervenção judicial para saná-los.

A título de mero exemplo de abuso do poder regulamentar encontramos o Decreto nº 11.121, de 6 de julho de 2022, que “*Estabelece a obrigatoriedade de divulgação transparente dos preços dos combustíveis automotivos praticados em 22 de junho de 2022*”, publicado no

---

<sup>20</sup> ENTERRÍA, Eduardo García de, FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, pág. 183.

DOU de 7.7.2022. Segundo se verifica de menção expressa no decreto, o Presidente da República utilizou-se da atribuição prevista no inciso IV, do artigo 84, da Constituição (poder regulamentar), “*tendo em vista o disposto no art. 6º, caput, inciso III, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*”. Este o teor dessa disposição legal referida:

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

(...)

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem; (Redação dada pela Lei nº 12.741, de 2012)

É de se perguntar: a informação adequada e clara sobre tributos e preços envolve apenas os postos revendedores de combustíveis automotivos? E mais: seriam apenas os preços dos combustíveis automotivos praticados no estabelecimento em 22 de junho de 2022, de modo que os consumidores possam compará-los com os preços praticados no momento da compra? Esse o mandamento do decreto regulamentador em exame. Tudo fica ainda mais confuso porque o próprio Decreto nº 11.121, de 6 de julho de 2022 se refere às definições estabelecidas no § 1º do art. 2º do Decreto nº 5.903, de 20 de setembro de 2006, esse sim regulamentador de forma geral e abstrata da Lei no 10.962, de 11 de outubro de 2004, e a Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Evidentemente que a edição do Decreto nº 11.121, de 6 de julho de 2022, que “*Estabelece a obrigatoriedade de divulgação transparente dos preços dos combustíveis automotivos praticados em 22 de junho de 2022*”, está intimamente relacionado à Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, que “*Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para considerar bens e serviços essenciais os relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo, e as Leis Complementares nºs 192, de 11 de março de 2022, e 159, de 19 de maio de 2017*”, tendo por provável resultado esperado a diminuição dos preços dos combustíveis, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo, embora o decreto em exame só se refira aos postos revendedores de combustíveis.

De toda forma, seria possível fixar-se obrigação legal aos postos revendedores de combustíveis (para usar a expressão do decreto, sem questionar a eventual incorreção da

expressão sob o ponto de vista jurídico), para que expusessem de alguma forma os preços de custo, tributos de forma discriminada, preço final de revenda etc.? Sem ingressar no mérito, podemos afirmar com segurança que isso somente seria possível através de lei, atendendo ao comando constitucional do inciso II do artigo 5º da Constituição, certo que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer senão em virtude de *lei*, nunca um decreto que, sob a máscara de regulamentar, em verdade estabelece obrigação a particulares, fruto da vontade do governante atual. Invocamos uma vez mais o ensinamento de MIGUEL S. MARIENHOFF que advertia sobre os limites do decreto regulamentador: “*Pero, como bien dijo, ‘ejecutar’ la ley no es ‘dictar’ la ley; de ahí la obvia limitación contenida en el mencionado inciso 2º del artículo 86 de la Constitución: no es posible alterar el espíritu de la ley con excepciones reglamentarias. Si así no fuere, el Ejecutivo se convertiría en legislador.*”<sup>21</sup> A advertência menciona a Constituição argentina, porém, é perfeitamente aplicável ao direito brasileiro, cabendo ressaltar que a nossa Lei Maior prevê a possibilidade do Congresso Nacional “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”, nos termos do inciso V, do artigo 49.

Não só os decretos regulamentadores emanados do Poder Executivo é que devem ater-se aos limites do autorizado na lei, devendo os Órgãos administrativos igualmente conterem-se no mesmo rigoroso gizamento fixado pela Constituição, sob pena de transmudarem-se para legisladores, como advertiu MARIENHOFF. Entre esses Órgãos a que nos referimos certamente está o Conselho Nacional de Justiça, seja pelo Pleno ao editar resoluções ou, especialmente, a Corregedoria Nacional de Justiça ao editar provimentos. Nos parece claro que o papel da Corregedoria Nacional é apenas o de reger os procedimentos a serem adotados pelo Poder Judiciário e também pelos serviços extrajudiciais, leia-se tabeliães e registradores. O *como* proceder deve sim ser determinado, mas não se pode admitir que o Conselho Nacional de Justiça ou a sua Corregedoria Nacional, *v.g.*, editem normas criadoras de direitos e obrigações para os particulares ou alterem estados das pessoas, pela simples razão que é papel da lei – e somente ela – atuar nesses campos, Não é propósito deste estudo adentrar à análise de casos concretos de inconstitucionalidades, somente o fazendo acima a

---

<sup>21</sup> MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo, pág. 260.

título exemplificativo e com objetivo de auxiliar o leitor a identificar o abuso da atribuição regulamentar. Todavia, cabe ressaltar que eventual abuso cometido por órgão do Poder Judiciário, mesmo que na função administrativa, é ainda mais grave, pois uma inegável dificuldade de questionamento da norma junto ao próprio Poder Judiciário, acaba transparecendo em prejuízo do Estado de Direito e a segurança jurídica.

A boa intenção não releva o pecado. É verdade que muitos temas não têm encontrado boa vontade do legislador para tratá-los de forma adequada, ao menos sob o aspecto da colocação em pauta de discussão. Todavia, isso não pode justificar a adoção de normas que nitidamente invadem o campo da lei, esta oriunda do Órgão constitucionalmente incumbido de sua edição. A Constituição paira sobre todo ordenamento jurídico, não havendo espaço para qualquer outra norma que não esteja de acordo com seus ditames, seja sob o ponto de vista material, seja sob o ponto de vista formal, igualmente importante para o Estado de Direito. A Constituição deve ser tomada como um norte do qual nada e ninguém podem desviar-se, ainda que carregados de boa intenção, sob pena de tudo se justificar.

No clássico romance Os Irmãos Karamázov é contada a história do assassinato (em verdade um latrocínio) de um fazendeiro – Fiódor Pávlovitch Karamázov – por um de seus filhos – Smierdiakóv – que acusa seu irmão Ivan de ser cúmplice do crime, uma vez que este incutiu-lhe a ideia de que Deus não existe e, via de consequência, tudo é permitido. Em sociedade e família religiosa da Rússia dos anos 1800, a crença em Deus era valor inquestionável e certamente funcionava como inibidor de condutas maléficas. Ivan ouvia uma perturbadora voz com quem dialogava, descrente a existência de Deus. *“E mais: até na hipótese de que essa era nunca comece, mesmo assim, como Deus e a imortalidade todavia não existem, ao novo homem, ainda que seja a um só no mundo inteiro, será permitido tornar-se homem-deus e, claro que já na nova função, passar tranquilamente por cima de qualquer obstáculo moral imposto ao antigo homem-escravo, se isso for necessário. Para um deus não existe lei! Onde o deus estiver, estará no lugar do deus! Onde eu estiver, aí já será primeiro lugar... ‘tudo é permitido’, e basta!”*<sup>22</sup>”

---

<sup>22</sup> DOSTOIEVSKI, Fiodor. Os irmãos Karamázov. Vol. 2, pág. 840.

Não se pretende ingressar no campo religioso, com questionamento sobre a existência ou inexistência de Deus. Pretendemos sim enfatizar que tal qual a existência de Deus na sociedade russa era fonte de ressaltos à virtude e fator de inibição ao mal, entre nós a Constituição representa a nascente da qual jorra a água da legalidade e da segurança jurídica, não se permitindo que quem quer que seja a desrespeite, sob qualquer pretexto, inclusive os bem-intencionados. Não podemos tolerar o “tudo é permitido”.

## VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade complexa na qual vivemos exige uma máquina estatal igualmente complexa, fazendo-se necessário o aprimoramento das instituições, com crescente e inevitável especialização. O Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário não devem permanecer com uma visão tradicionalista que pode ter sido apropriada para o século anterior, mas certamente não neste. A Constituição, as leis e seus regulamentos devem ser editados à luz de interpretação consentânea com a realidade social, não tentando impor à sociedade um modelo abstrato entendido como pertinente simplesmente por ser o entendimento tradicional.

A *atribuição regulamentar* encontra alicerces jurídicos e políticos. No caso do CNJ a base jurídica é o artigo 103-B e seu parágrafo 4º, notadamente seus incisos I a III, exercido paralelamente a *atribuição regulamentar* do Poder Executivo. Cada qual abrangerá as matérias que lhe são pertinentes, cabendo ao CNJ a *atribuição regulamentar* relativamente àquelas matérias que são afetas ao próprio Poder Judiciário, aí incluídos os serviços notariais e registrais. Ao Poder Executivo é reservada a regulamentação de quaisquer outras matérias, em todo caso norteados pela conveniência e oportunidade, o fundamento político, mas sempre constituindo-se de obrigação jurídica imposta ao chefe do Executivo.

Nessa quadra, a atuação do Conselho Nacional de Justiça vem se mostrando de especial relevância para o Brasil, sendo o constitucional exercício de sua *atribuição regulamentar* apenas uma face, mas de fundamental importância para a atividade estatal geral. Instituído por força da EC nº 45/2004, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ – se firmou no cenário jurídico institucional e passou pelo crivo do Supremo Tribunal Federal mais de uma

vez, não só pelo ângulo de sua própria existência, como também suas funções, em todos eles obtendo o aval de constitucionalidade.

Sob o ponto de vista da conveniência e oportunidade, o CNJ demonstrou em grande número de casos que a regulamentação de matérias em caráter nacional, trouxe benefícios à atividade notarial e registral, além de equalizar a aplicação do Direito por estes operadores nos mais distantes rincões do País, elevando a quantidade e qualidade dos serviços prestados à sociedade brasileira.

Por fim, a atuação regulamentadora deve permanecer restrita nos limites constitucionais, permeando a atuação do Poder Executivo e *também* do Poder Judiciário, notadamente nas manifestações do Conselho Nacional de Justiça, pelo Pleno ou pela Corregedoria Nacional de Justiça.

## REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. *Decreto Regulamentar no Sistema Brasileiro*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 1969.

BRASIL, Constituição Federal. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> (Acesso em: 11 julho 2022).

BRASIL. Códigos. <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/codigos-1>> (Acesso em: 11 julho 2022).

BRASIL. Códigos. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105.htm)> (Acesso em: 11 julho 2022).

BRASIL. Leis Complementares. <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/LEIS/LCP/Lcp148.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp148.htm)> (Acesso em: 11 julho 2022)

BRASIL. Leis Ordinárias. <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-ordinarias#content>> (Acesso em: 11 julho 2022).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. <[stf.jus.br](http://stf.jus.br)> (Acesso em: 11 julho 2022)

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. Revista. Coimbra: Almedina, 1993.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 15ª e 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2003/2009.

DOSTOIÉVSKI, Fiódor. Os irmãos Karamázov. Tradução, posfácio e notas de Paulo Bezerra. São Paulo: Editora 34, 2008.

ENTERRÍA, Eduardo García de, FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*. 20ª ed. Madrid: Civitas, 2004, Reimpresión 2005.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: O Poder Congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 9ª e 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004/2009.

\_\_\_\_\_. *Poder Regulamentar*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I - Parte General*. 8ª ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2003.

MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I – Teoría general, 5. ed. Reimpresión. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1964.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

<<http://www.ebc.com.br/noticias/2015/04/sao-paulo-quer-aplicacao-de-nova-lei-em-renegociacao-da-divida-com-uniao>> (Acesso em: 11 julho 2022).

<<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/03/trf-mantem-liminar-que-obriga-uniao-renegociar-divida-do-rio.html>> (Acesso em: 11 julho 2022).