

A atribuição regulamentar do Conselho Nacional de Justiça e seus limites: alguns apontamentos sobre o ato administrativo regulamentar e a vinculação da Administração Pública ao princípio da juridicidade

Christiane Vieira Soares Pedersoli *

Sumário: 1 Introdução. 2 Ato administrativo regulamentar e as repercussões da Emenda Constitucional nº 32/2001. 3 Concretização normativa direta e indireta da Constituição da República de 1988 em nível regulamentar. 4 Da legalidade formal à vinculação da Administração Pública ao princípio da juridicidade. 5 O poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça e seus limites. 6 Conclusão. 7 Referências bibliográficas.

1 Introdução

Diante da aceleração de fatores sociais, políticos e econômicos, bem como da atual estrutura do aparelho estatal, assiste-se ao grande incremento de instrumentos normativos utilizados pelo Poder Público. Os modernos ordenamentos constitucionais democráticos são marcados pela *"pluralità delle fonti e il policentrismo dei luoghi di produzione normativa"* (ZAGREBELSKY *apud* RAMIREZ, 1995, p. 240). A crise da legalidade formal impõe uma releitura da Teoria de Montesquieu e um estudo aprofundado acerca da concretização normativa direta das Constituições.

Canotilho (2003) afirma que o princípio da legalidade tinha como pressuposto um conceito unitário de forma e força de lei – o que atualmente se encontra relativizado, devido ao surgimento de outros atos com força legislativa.

Nesse contexto, especial função assume a atividade regulamentar do Estado, uma vez que a lei deixou de ser a única fonte de atos normativos ou a única intermediária entre a Constituição e os atos concretos de execução.

As resoluções do Conselho Nacional de Justiça, órgão de controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário, têm sido objeto de grande discussão entre os juristas nacionais, tendo em vista o seu conteúdo polêmico e a amplitude apresentada no ordenamento jurídico brasileiro.

O escopo do presente trabalho é traçar algumas anotações sobre o ato administrativo regulamentar e a admissibilidade dos regulamentos autônomos, com alguns apontamentos de direito comparado, a vinculação da Administração Pública à juridicidade em face

da crise da legalidade formal, para finalmente analisar a natureza e principalmente os limites do poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça.

2 Ato administrativo regulamentar e as repercussões da Emenda Constitucional nº 32/2001

Preliminarmente, é essencial que se faça um breve estudo sobre a conceituação, bem como a seara de atuação do ato administrativo regulamentar. Passemos, pois, à conceituação clássica de regulamento feita pela doutrina brasileira.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2002, p. 305) considera o regulamento, segundo o nosso ordenamento,

ato geral e (de regra) abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública.

Seguindo a mesma vertente do regulamento de execução, Diógenes Gasparini (2007, p. 124) conceitua o regulamento como "ato administrativo normativo, editado, mediante decreto, privativamente pelo Chefe do Poder Executivo, segundo uma relação de compatibilidade com a lei para desenvolvê-la".

Odete Medauar (2007), considerando admissíveis também somente os regulamentos de execução no direito brasileiro, afirma que são atos administrativos definidores de normas gerais e de competência privativa do Poder Executivo.

No mesmo sentido, expõe Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1995, p. 75), segundo a qual o poder regulamentar é privativo do Chefe do Executivo, exteriorizando-se por decreto e "somente se exerce quando a lei deixa alguns aspectos de sua aplicação para serem desenvolvidos pela Administração".

Hely Lopes Meirelles (2000, p. 170), por sua vez, denotando um caráter não meramente explicativo do regulamento, mas também supletivo em relação à lei (suas minúcias, mais precisamente), define-o como um ato administrativo, colocado em vigência por decreto, "para especificar os mandamentos da lei ou prover situações ainda não disciplinadas por lei" (p. 170).

Sérgio Ferraz, em posição bem semelhante à de Hely Lopes Meirelles, citado por Ruaro e Curvelo (2007, p. 109), define o regulamento como

ato administrativo, de caráter normativo, com a finalidade de especificar os mandamentos da lei ou de prover situações ainda por ela não disciplinadas, emitido por órgão ou agente no exercício de função não legislativa.

* Mestre em Direito Público na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Servidora do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

Verifica-se, portanto, que, segundo a conceituação dominante apresentada em nosso ordenamento pátrio, o regulamento é um ato administrativo de caráter normativo, privativo do Chefe do Poder Executivo e destinado à execução legal.

Gustavo Binenbojm (2006) assevera que, não obstante parte da doutrina nacional considerar os regulamentos lei em sentido material (tendo em vista serem gerais em relação aos seus destinatários e abstratos quanto às hipóteses), eles nunca terão a mesma eficácia normativa e a estatura hierárquica de um ato com força de lei.

A doutrina lusitana, a seu turno, parece não apresentar divergência em relação à nossa concepção pátria de ato regulamentar. Marcello Caetano (2003), por exemplo, considera que o regulamento é composto de normas de caráter geral e execução permanente. Constituinte “uma autodisciplina da Administração Pública” para referido professor, é uma forma de se obter o “procedimento regular, harmônico e coerente dos seus órgãos e agentes na execução dos encargos que lhe são cometidos por lei e facilitar os contactos com os particulares” (p. 82).

Canotilho (2003, p. 833) destaca que o regulamento é emanado da Administração ao desempenhar a função administrativa, tendo, via de regra, “caráter executivo e/ou complementar da lei”.¹

Jorge Miranda (2007, p. 278) enquadra os regulamentos entre os intitulados “actos jurídico-públicos”, visto constituírem atos do Estado (ou do Estado e das demais entidades públicas) no desempenho de um poder público, sujeitando-se a normas de Direito Público.

Em consonância com as posições anteriores, o professor argentino Gordillo (2007) considera os regulamentos atos materialmente legislativos, pois “*el reglamento forma parte del Ordenamiento*”, mas organicamente administrativos.

Diversamente do posicionamento apresentado por Gordillo, o professor argentino Rafael Bielsa (1947, p. 332) não admite que os regulamentos sejam atos legislativos, não obstante conterem normas gerais, visto que considera sua emanção sempre uma “*actividad administrativa*”, qualquer seja sua natureza.

Na doutrina espanhola, Rafael Entrena Cuesta (1999), frisando a confusão causada pela conceituação do regulamento através das diferentes formas pelas quais pode exteriorizar-se (não obstante prevaleçam os decretos), afirma que:

Siempre, pues, que nos encontremos con un acto normativo dictado por la Administración, en cualquiera de sus vertientes – la central, la local o la institucional –, en virtud de su competencia propia, estaremos en presencia de un reglamento. Sin que a los efectos de esta designación importe la forma de su promulgación o el término empleado para designarlo (p. 115).

Enterría e Fernández (1998, p. 167), também expoentes da doutrina espanhola, afirmam que o regulamento é “*toda norma escrita dictada por la Administración*”. Não admitem, no mesmo sentido de Bielsa, o regulamento como uma “*ley en sentido material*”, pois, tendo em vista o caráter supremo das leis (observada a Constituição) na criação do Direito, asseveram que referida qualidade não pode ser atribuída a uma norma de caráter inferior como o regulamento.

Apresentando o mesmo posicionamento, o professor alemão Hartmut Maurer (2000, p. 25), destacando o caráter secundário do regulamento, considera-o uma “*disposição de direito, mas não disposição de direito original, e sim derivado*”.²

Diante desse breve estudo sobre a conceituação do regulamento na doutrina brasileira e segundo alguns expoentes da doutrina internacional, não obstante a diversidade de termos adotados, prevalece a premissa de submissão do regulamento à lei, bem como o caráter administrativo do mesmo.

Importante destacar que é indiscutível a diferença do grau de hierarquia entre uma lei e um regulamento.

Corroborando a posição de Enterría e Fernández (1998, p. 168), o regulamento só tem em comum com a lei o fato de ser norma escrita; mas é indubitável que é uma “*norma secundaria, subalterna, inferior y complementaria de La Ley*”.

Nesse sentido, Edimur Ferreira de Faria (2007) afirma que, no ordenamento brasileiro, o regulamento está adstrito aos limites da lei, sob pena de aferição de ilegalidade e consequente invalidade.

É cediço que, em um regime de legalidade, o administrador deve submeter a sua atividade aos termos legais (CAETANO, 2003).³ É sempre válido recordar que a discricionariedade legislativa no Direito Administrativo é exercida nos limites da lei, nunca se confundindo com arbitrariedade (JUSTEN FILHO, 2006).

No tocante ao conteúdo do regulamento, dado o seu caráter secundário e hierarquicamente inferior à lei, a doutrina brasileira possui uma posição originária de inadmissibilidade do regulamento autônomo. Assim, a função

¹ E ainda afirma: “É um acto normativo e não um acto administrativo singular; é um acto normativo, mas não um acto normativo com valor legislativo” (CANOTILHO, 2003, p. 833).

² É completa: “Ela não apresenta uma infração verdadeira da divisão de poderes, porque o dador de regulamentos somente pode tornar-se ativo segundo o ajuste do dador de leis” (p. 25).

³ Muito embora haja uma larga zona na administração em que a Política, como liberdade de escolha de vias de realizar o interesse público, ou a Técnica, como sistema de processos idôneos para alcançar os fins visados, tenham de ter o seu lugar, mesmo aí é a lei que está no princípio da atribuição da competência dos órgãos que realizam opções políticas ou determinam operações técnicas. (CAETANO, 2003, p. 79).

normatizadora primária caberia à lei ou a situações específicas como as leis delegadas, prevista nos arts. 59, IV, e 68 da CR/88 (URBANO DE CARVALHO, 2008) ou as medidas provisórias (arts. 59 e 62 da CR/88).

Em consonância com a redação originária do art. 84, IV⁴ e VI⁵, CR/88, admitia-se majoritariamente apenas o regulamento de execução no direito brasileiro.

Nesse contexto, o poder regulamentar só poderia ser exercido de forma indireta, nos estritos limites legais, não podendo encontrar na Constituição sua força normativa primária. A respeito dos limites do poder regulamentar, Sampaio, com inspiração em Pontes de Miranda (1960), afirma que:

Embora o regulamento não se limite a repetir o texto da lei, tem por função precípua minudenciar a disciplina normativa que torne a lei mais exequível e operativa, integrando-a como um residual poder de colmatação de suas lacunas de natureza técnica, ainda que a dúvida séria deixada pelo legislador não possa vir a ser por ele resolvida (SAMPAIO, 2007, p. 277).

Após a edição da Emenda Constitucional nº 32/2001, a qual modificou, entre outros, o teor do art. 84, VI, CR/88⁶, o indigitado posicionamento sofreu alterações, e o debate acerca dos limites do poder regulamentar intensificou-se entre os doutrinadores nacionais (BINENBOJM, 2006). Ao permitir que o Chefe do Poder Executivo nacional disponha mediante decreto sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando isso não importar em aumento de despesa nem criação ou extinção de cargos públicos, bem como sobre a extinção de funções ou cargos públicos, estando os mesmos vagos, é indiscutível que nosso ordenamento constitucional passou a admitir o poder regulamentar autônomo nessas hipóteses excepcionais.

Ressalte-se que a mencionada mudança no art. 84 acabou por repercutir em outros dispositivos, que também tiveram sua redação alterada, tendo em vista o

deslocamento de competências normativas do Congresso Nacional para o Chefe do Executivo.⁷

Assim, exercendo o seu papel de “norma-começo do Ordenamento”, a Lei Magna, “dando as cartas no interior desse Ordenamento”, mudou as regras do jogo em relação aos regulamentos no Brasil (BRITTO, 2006, p. 124). A partir da referida alteração constitucional, parte da nossa doutrina começou a entender que o Poder Executivo, nas hipóteses restritas do art. 84, VI, CR/88, possui competência regulamentar autônoma, retirando diretamente de dispositivo constitucional o seu fundamento, sem necessidade de lei prévia.

Tal posicionamento restou inclusive consagrado pelo julgamento da ADI nº 2.564-DF, no qual o STF entendeu não ocorrer ofensa ao princípio da reserva legal quando decreto do Presidente da República dispuser sobre a organização e funcionamento da administração federal, sendo observado o art. 84, VI, CR/88 (URBANO DE CARVALHO).

Entretanto, alguns doutrinadores brasileiros ainda negam veementemente a existência de regulamentos autônomos no Brasil, mesmo após a edição da Emenda Constitucional nº 32.

De fato, o poder constituinte derivado apenas criou uma possibilidade expressa de edição de regulamentos autônomos nas referidas hipóteses taxativas, mas, dado o seu caráter limitado materialmente e formalmente, não afastou a preferência legal, nem poderia, sob pena de inconstitucionalidade.

3 Concretização normativa direta e indireta da Constituição da República de 1988 em nível regulamentar

Carvalho destaca que, apesar de surgirem novas formas de se exercer a função normativa estatal, referido processo não se trata de uma “desnormatização pública seguida de uma re-regulação privada ou de uma autor-

⁴Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

IV. sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua *fiel* execução.

[...]” (grifos nossos)

⁵[...] VI. dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, *na forma da lei*; [...]” (grifos nossos)

⁶Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VI - dispor mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

[...]

⁷Assim, por exemplo, o art. 48, que dispõe sobre as competências normativas do Congresso Nacional, incluía entre as mesmas:

“X. criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas;

XI. criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da Administração Pública.”

Após a EC nº 32, referidos incisos passaram a ter a seguinte redação:

“X. criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, *observado o que estabelece o art. 84, VI, b*;

XI. criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.” (grifos nossos)

regulação dirigida” (2008, p. 291). Não há a intenção, segundo a autora, de substituição das normas com origem estatal por outras com origem e que visem a fins privados. Considerando a necessidade de análise do nível de profundidade das normas no sistema, ela conclui que é preciso retomar os modos de exercício da função normativa do Estado, promovendo-se uma releitura da Teoria de Montesquieu.

Aliás, é inegável, nesse contexto, a nova leitura atualmente feita no direito constitucional pátrio sobre o princípio da separação de Poderes, uma vez que abandonada a concepção rígida – hoje tal princípio é muito mais voltado à especialização e independência funcionais do que à contenção recíproca de arbítrio entre os órgãos do poder, o que foi consagrado com a edição das ECs nºs 32, acima mencionada, e 47/2005, que instituiu a súmula vinculante (CORREIA, 2007, p. 581).

Entretanto, é preciso muito cuidado nessa releitura para que uma nova interpretação da separação de Poderes não permita desvios, exageros e desarmonia entre os mesmos.

A concretização constitucional em nível regulamentar tem assumido papel de destaque na doutrina e nas decisões jurisprudenciais. Há uma grande controvérsia acerca da concretização normativa direta, sobre a qual discorre o ministro Carlos Ayres Britto:

[...] o Estado-legislador é detentor de duas caracterizadas vontades normativas: uma é primária, outra é derivada. A vontade primária é assim designada por se seguir imediatamente à vontade da própria Constituição, sem outra base de validade que não seja a Constituição mesma. Por isso que imediatamente inovadora do Ordenamento Jurídico. (ADC 12-MC/DF).

É notório que a Constituição da República de 1988 considera a lei formal a fonte do ato normativo primário, no sentido de ser editada por órgão do Poder Legislativo, “entendido este como a instância republicana que mais autenticamente encarna a representação popular e favorece a realização do Estado Democrático de Direito” (BRITTO, Carlos Ayres, ADCMC-12/DF).

Da mesma forma, verifica-se a preferência da lei no ordenamento português, a qual não teve seu significado alterado, dada a legitimidade de que se reveste o Parlamento. No entanto, verifica-se que a reserva de lei se alterou e através dela o significado do princípio da legalidade (MONCADA, 2002).

A respeito da crise da legalidade formal, Luís Roberto Barroso, adepto da concretização normativa direta da Carta Magna, sustenta que a lei formal, “incapaz de atender com presteza às demandas desses novos Estados e Sociedade, deixou de ser a única fonte de atos normativos ou a única intermediária entre a Constituição e os atos concretos de execução.” (ADCMC-12/DF). Segundo o respeitado jurista, o administrador vincula-se

diretamente aos deveres previstos na Constituição e não pode furtar-se ao seu cumprimento, mesmo na ausência de lei.

Binenbojm (2006, p. 125) identifica dois ângulos sob os quais ocorre a crise da lei formal – sob o primeiro, intitulado “ângulo estrutural”, tal crise confunde-se com a “crise de representação” – vivida universalmente pelos Parlamentos. O segundo, o “ângulo funcional”, diz respeito à descrença da lei como expressão da vontade geral ou padrão de comportamento.

As leis alcançaram tamanha complexidade e tecnicidade que o Poder Legislativo não possui mais a exclusiva titularidade da função legislativa, porquanto legislação e norma não são mais sinônimos (URBANO DE CARVALHO, 2008). Tal dissociação corresponde às mutações em relação ao princípio da reserva legal, cuja polissemia dificulta a delimitação do seu âmbito de aplicação.

A respeito da legalidade administrativa, Moncada (2002, p. 25) afirma que ela

não se manifesta agora tanto na garantia de uma execução fidedigna da lei, mas sim na certeza da observância de um iter procedimental adequado à devida audição dos interesses e parceiros patentes na sociedade civil.

Silva (2005) encara a procedimentalização como uma forma de proteção do indivíduo em relação ao Estado, na medida em que procura garantir na legitimação pelo procedimento a participação dos administrados na formação de vontade estatal.

Na vertente da procedimentalização, Justen Filho (2006) afirma que a legalidade significa a “realização da finalidade buscada pelo direito”, e não a simples repetição dos termos legais, o que conduziria à inutilidade do regulamento. Assim, conclui referido autor que deve ser analisada a extensão da inovação produzida pelo regulamento, e não se houve inovação.

No mesmo sentido, afirma Tácito (1997):

Regulamentar não é somente reproduzir analiticamente a lei, mas ampliá-la e completá-la, segundo o seu espírito e o seu conteúdo, sobretudo nos aspectos que a própria lei, expressa ou implicitamente, outorga à esfera regulamentar (TÁCITO, 1997, p. 510).

Entretanto, referido posicionamento tem procedência se há uma lei prévia que disponha ao menos sobre os limites a serem observados na edição do regulamento. Em relação à concretização normativa constitucional, não procede, uma vez que o regulamento não tem força normativa primária, como já exposto. Nesse caso, é essencial verificar se ele inova ou não em relação à Carta Magna, sob pena de inconstitucionalidade.

Segundo Urbano de Carvalho (2008), no Direito Administrativo brasileiro incide o princípio da reserva legal relativa, ou seja, o legislador não tem que exaurir

a matéria, mas é responsável pela inovação primária. Mas, segundo a autora, em alguns casos a Constituição da República admite concretização normativa direta em hipóteses taxativas.

Binenbojm (2006, p. 131), adepto da tese de concretização normativa direta constitucional, afirma que a Constituição apresenta-se não só como “norma direta e imediatamente habilitadora de competências administrativas”, mas também como “critério imediato de decisão administrativa”.

Na doutrina brasileira, como já mencionado, firmou-se por muito tempo a tese de que nosso ordenamento não comporta regulamentos autônomos, não havendo que se falar em concretização normativa direta da Constituição em sede regulamentar. Tal entendimento fundamentava-se no caráter secundário do decreto, visto que a função primária caberia à lei ou a hipóteses excepcionais, como as leis delegadas (URBANO DE CARVALHO, 2008).

No entanto, com a edição da Emenda Constitucional nº 32, que deu nova redação ao art. 84, VI, da CR/88, referido posicionamento alterou-se sobremaneira como exposto. Alguns autores passaram a considerar a existência de regulamentos autônomos no Brasil nas hipóteses taxativas do art. 84, VI, CR/88.

Nesse contexto, ganhou força a tese de deslegalização, a qual vem sendo muito praticada no direito italiano. Consiste na transferência, por meio de lei, de competência normativa primária para o administrador público (JUSTEN FILHO, 2006).

Mas vejamos bem a questão – transferência por meio de lei – ou seja, ainda há a precedência do diploma legal em relação ao regulamento. Mas daí a se admitir a concretização normativa direta constitucional já é outra coisa.

A significativa questão que se coloca diante da tese de concretização normativa primária, fora das hipóteses taxativamente previstas na Carta Constitucional, é o risco que ela representa em um Estado com tradição autoritária, centralização política e, por isso, marcado pela fragilidade democrática.

A história político-constitucional brasileira não permite que instituições como o Conselho Nacional de Justiça, a ser tratado adiante, comecem a inovar no ordenamento constitucional. Há uma necessidade de as normas provirem do Poder Legislativo, em observância à sua legitimidade democrática. Nunca é demais recordar que o poder regulamentar foi meio muito utilizado por chefes do Executivo para invadir a seara de competência do Poder Legislativo, cometendo sérios abusos.

4 Da legalidade formal à vinculação da Administração Pública ao princípio da juridicidade

O princípio da legalidade, a tônica do Estado de Direito (SILVA, 2005), assumiu diferentes conotações em função da sua amplitude, passando por uma evolução

cronológica. Na primeira fase, de cunho positivo, consagrada na Constituição francesa de 1791, ao administrador era dado apenas fazer o que a lei expressamente permitisse. Tal concepção mecanicista e restritiva não vingou por muito tempo, uma vez que

a noção de legalidade administrativa (entendida como vinculação à lei formal) não apenas é *inapta* a alcançar *performativamente* toda a atividade da Administração, como, mais que isso, não deve *pretender* alcançá-la (BINENBOJM, 2006, p. 138).

Assim, na segunda fase, em que a legalidade administrativa é entendida em sentido negativo, a Administração pode atuar nos espaços livres previstos na norma legal, do que se extrai a noção de discricionariedade.

Na terceira fase, marcada pelo aparecimento do positivismo normativista (BINENBOJM, 2006), cujos principais expoentes são Kelsen e Merkl, a posição positiva foi reassumida, visto que o ato administrativo deveria ser necessariamente derivado de disposição legal, a fonte de sua legitimação.

A partir do século XX, com a constitucionalização dos princípios gerais do direito, novos instrumentos de condicionamento da atuação do administrador público surgiram (SILVA, 2005). Em decorrência, ganhou destaque a tese de que o Poder Público está vinculado não apenas à legalidade formal, mas à juridicidade.

O princípio da juridicidade administrativa, assim intitulado por Merkl, consiste na vinculação da Administração não simplesmente à lei formal, mas ao *bloco de legalidade*, nos termos usados por Hauriou (BINENBOJM, 2006). Referido preceito tem sido muito utilizado para fundamentar a tese de concretização normativa direta da Constituição da República, visto prever a vinculação direta da Administração às normas constitucionais. Tal posicionamento encontra-se em consonância com a moderna dogmática constitucional, a qual confere eficácia aos princípios constitucionais (BARROSO, 2006).

Dessa forma, os princípios constitucionais passam a ser vistos como normas que carregam em si valores, padrões juridicamente vinculantes, necessitando de concretização (SILVA, 2005).

Canotilho muito bem discorre sobre a aplicação da juridicidade na doutrina portuguesa:

Quando o texto constitucional nada disser, poder-se-á interpretar o seu silêncio no sentido da admissibilidade de uma actividade administrativa - a começar pela actividade regulamentar – fundada diretamente na Constituição. Quer dizer: a precedência e a prevalência da Constituição substituem a precedência e a reserva vertical da lei. Por outras palavras: a reserva vertical de constituição substitui a reserva vertical de lei (CANOTILHO, 2003, p. 840).

Assim, ocorre uma substituição, segundo referido autor, da legalidade pela primazia das normas constitu-

cionais, a serem concretizadas diretamente pela Administração Pública.

Diante da “ascendência axiológica” da Constituição sobre todo ordenamento jurídico, esse passa a ser compreendido somente a partir da normativa constitucional (BINENBOJM, 2006, p. 130).

Barroso afirma que, diante da crise da legalidade formal, “a vinculação da Administração Pública passou a se dar em relação a um bloco mais amplo de *juridicidade*, que congrega não apenas as leis formais, mas também, e sobretudo, a Constituição” (2006, item 37).

Propondo como solução à referida crise, a “constitucionalização do direito administrativo”, Binenbojm (2006, p. 36) afirma que a Carta Constitucional, seus princípios e principalmente seu sistema de direitos fundamentais devem ser “elo de unidade a *costurar* todo o arcabouço normativo que compõe o regime jurídico administrativo”. Adepto da vinculação administrativa à juridicidade, ele considera superado o dogma da imprescindibilidade da norma legal para “mediar a relação entre a Constituição e a Administração Pública”.

Não obstante considerar que os sujeitos responsáveis pela concretização primária da Constituição da República são o Judiciário (especialmente o STF) e o Legislativo, Sampaio (2007) reconhece que atualmente o princípio da legalidade deve ser interpretado como princípio da juridicidade ou da superlegalidade. Segundo essa interpretação, entes administrativos possuem acesso direto à Constituição.

Mas – indaga-se – qual é o limite para tanto? A ausência de lei não pode comprometer o cumprimento da Constituição. O administrador deve ter acesso direto à Constituição. Mas a *inovação no ordenamento* por esse administrador, ou seja, mediante ato normativo secundário, exorbita a seara de competência do poder regulamentar, comprometendo seriamente o sistema de fontes de direito no Brasil.

A juridicidade deve ser vista como uma nova forma de interpretação do princípio da legalidade, mas não como modo de superação da mesma ou como uma alternativa que exclua a legalidade formal. Não se pode aceitar que de princípios abertos sejam extraídas vedações que não se encontrem previstas em lei ou reconhecidas pela jurisprudência (SAMPAIO, 2007).

Extremamente acertada a posição exarada por Moncada em sua tese de doutorado, ao propor uma integração entre o princípio da legalidade e da juridicidade, esse de caráter mais amplo:

A juridicidade não substitui a legalidade da administração, ou seja, a ausência da lei não é mais que compensada por uma vinculação a princípios gerais de recorte axiológico.

Estes aprofundam o sentido da vinculação à lei, mas não a substituem, desculpabilizando poderes autônomos do executivo. A juridicidade não deve ser invocada para afastar a legalidade (MONCADA, 2002, p. 1.144).

O princípio da juridicidade deve ser *complementar* ao princípio da legalidade, uma vez que não se pode da vinculação da Administração Pública à juridicidade, “retirar dividendos para afetar a ordem constitucional da primazia parlamentar quanto ao exercício das competências normativas” (MONCADA, 2002, p. 1.007).

5 O poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça e seus limites

O intitulado controle externo do Judiciário no Brasil, inaugurado em nosso ordenamento com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, corporificou-se no Conselho Nacional de Justiça, órgão de inspiração notadamente europeia e formação híbrida.

A finalidade precípua do Conselho Nacional de Justiça, como previsto na Carta Constitucional, é exercer um controle administrativo e orçamentário do Poder Judiciário, destacando-se no presente artigo a sua atribuição regulamentar (art. 103-B, § 4º, I).

É inquestionável a importante atuação que vem assumindo o CNJ no Judiciário brasileiro, como verificado, por exemplo, nos movimentos em prol da conciliação, uniformização de procedimentos nos tribunais, maior transparência nas estatísticas processuais. No entanto, em se tratando de sua competência regulamentar, referido órgão tem ultrapassado – e muito – os seus limites administrativos.

A premissa de mencionada competência é assegurar a autonomia do Judiciário e o cumprimento do Estatuto da Magistratura. Tendo em vista o relevo e o destaque das resoluções do CNJ, em grande parte de constitucionalidade duvidosa, muita polêmica tem sido gerada entre os juristas brasileiros.

O debate começou com a edição da Resolução nº 3, destinada ao cumprimento da vedação de férias coletivas nos juízos e tribunais de 2º grau, inserida na Constituição por força de EC nº 45⁸. Referida resolução acatou as justificativas dos tribunais de marcação de férias para julho/2005, mas deixou claro em seu art. 2º a impossibilidade de novas justificativas, em conformidade com o texto constitucional, ou seja, declarou o fim das férias coletivas em 2ª instância. No entanto, após reivindicações da OAB, do Colégio Permanente de Presidentes de Tribunais de Justiça e outras entidades representativas, o CNJ, em flagrante desrespeito ao co-

⁸ Art. 93, XII, CR/88.

mando constitucional, suspendeu referido art. 2º, voltando na prática com as férias coletivas (janeiro e julho), mediante a Resolução nº 24. Assim, assumiu o papel de poder constituinte derivado, inserindo uma alteração que só caberia por meio de emenda constitucional. Mediante tal conduta, restou prejudicada “a eficácia da força normativa da Constituição” (ADI 3823/DF).

Após decisão liminar proferida na ADI nº 3823, calcada no princípio da ininterruptibilidade da jurisdição, voltando atrás mais uma vez, o CNJ editou a Resolução nº 28, revogando a Resolução nº 24. Nesse sentido, repristinou os efeitos do art. 2º da Resolução nº 3, agora sim, dando cumprimento ao texto constitucional.

Grande destaque ganhou também a Resolução nº 07, famosa por “expurgar” o nepotismo do Judiciário brasileiro, mas não por isso acima de todas as suspeitas sobre sua legitimação. A análise do julgamento da ADCMC nº 12-DF, na qual a Associação dos Magistrados Brasileiros, sob a lavra do ilustre jurista Luís Roberto Barroso, impetrou ADC visando à declaração de constitucionalidade da indigitada “resolução do nepotismo” demonstra os contornos bastante amplos e, por tal razão, questionáveis adotados pelo STF acerca do poder regulamentar do CNJ.

Os fundamentos da inicial foram, em síntese: a competência constitucional do CNJ para zelar pela observância do art. 37, CR/88 e apreciar a validade dos atos administrativos do Poder Judiciário; eficácia jurídica dos princípios constitucionais – vedação ao nepotismo decorre do princípio da impessoalidade; vinculação da Administração Pública não apenas à legalidade formal, mas à juridicidade, o que segundo o impetrante possibilita a concretização normativa direta da Constituição; ausência de violação à separação de Poderes e ao princípio federativo; inexistência de direitos fundamentais oponíveis à resolução.

O Supremo Tribunal Federal acabou por acolher os argumentos acima citados e adotar interpretação bastante ampliada em relação a referido poder (SAMPAIO, 2007). Segundo o acórdão, acompanhando os termos do voto do Ministro Relator Carlos Ayres Britto, a Resolução nº 07 possui os atributos da generalidade (contém normas proibitivas de condutas administrativas de logo padronizadas), impessoalidade (ausência de indicação nominal ou patronímica) e abstratividade (modelo normativo com âmbito temporal de vigência em aberto), o que permite a sua análise em ADC.

Ademais, referida decisão entendeu que a Resolução nº 07 é dotada de caráter normativo primário, visto 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 atividade administrativa do Estado, especialmente o da impessoalidade, o da eficiência, o da igualdade e o da moralidade.

Admitindo a concretização normativa direta da Constituição da República pelo CNJ e aplicando a conhecida *doctrine of implied powers*⁹, os Ministros, em sua maioria, afirmaram que a resolução não contradiz o conteúdo constitucional, tendo o Conselho feito “adequado uso da competência que lhe conferiu a Carta de Outubro, após a Emenda 45/04”. (ADCMC nº 12/DF). Ademais, não admitiram o caráter inovador da resolução no ordenamento brasileiro, uma vez que deduziram as restrições impostas ao nepotismo dos princípios contidos no art. 37, especialmente da impessoalidade, eficiência, igualdade e moralidade, segundo a tese de eficácia jurídica dos princípios constitucionais.¹⁰

Lado outro, seguindo a mesma orientação da ADI 3367 (que declarou a constitucionalidade do CNJ), afirmaram que a resolução não atenta contra o princípio da separação de Poderes e o princípio federativo, não obstante a autonomia dos Estados para organizarem as suas próprias Justiças.

Por maioria de votos, vencido o Ministro Marco Aurélio, foi concedida a liminar e, ao final, no julgamento da ADC, foi considerada constitucional a Resolução nº 07 do CNJ.

Contrariando os demais Ministros, o Ministro Marco Aurélio afirmou que a Constituição revela, no seu art. 103-B, § 4º, a ausência de poder normativo do Conselho, cabendo citar o seguinte trecho:

Onde há base constitucional para o Conselho Nacional de Justiça normatizar de forma abstrata, substituindo-se ao Congresso? Não encontro, Senhor Presidente, por mais que queira ver a atuação profícua desse mesmo Conselho, base para afirmar que tem ele o poder, como disse, normativo. (grifos nossos)

Assim, em conclusão do indigitado voto, o Ministro Marco Aurélio ressalta que, se o Conselho houvesse “legislado” ao editar a Resolução nº 07, ele o teria feito totalmente à margem das atribuições previstas taxativamente na Constituição da República.

O entendimento exarado pelo Supremo apresenta grande risco, se a partir dele forem admitidos regulamentos de órgãos ou entidades dotados de poder regulamentar segundo a Constituição, que inovem no ordenamento sem qualquer comando legislativo prévio, como assevera Urbano de Carvalho (2008):

⁹ Conforme sustentado por Luís Roberto Barroso: “É fora de dúvida que, ao atribuir ao CNJ tal poder-dever, a Constituição conferiu-lhe também os meios lícitos para desincumbir-se dele” (ADCMC nº 12/DF).

¹⁰ Nesse diapasão, asseveraram que: “o que já era constitucionalmente proibido permanece com essa tipificação, porém, agora, mais expletivamente positivado” (ADCMC nº 12/DF).

O risco é comprometer seriamente o princípio da reserva legal e o da independência e harmonia entre os poderes, porquanto afastado o limite nítido que exclui a matéria a ser tratada em lei e aquela deixada ao espaço da regulação administrativa, qual seja, a inovação reservada ao Legislativo. (p. 316).

Sampaio (2007) ressalta que o CNJ não pode buscar razões adicionais que extrapolem a sua condição de órgão administrativo, mas entende que a Resolução nº 07 não é inconstitucional. Não “pela decorrência direta da Constituição ou porque o Conselho tem atribuição normativa autônoma e primária” (p. 284), pois, segundo o referido autor, a resolução não inovou o nosso ordenamento, uma vez que apenas explicitou diversas normas espalhadas no sistema, bem como reproduziu jurisprudência anterior do STF. Assim, ele cita os seguintes dispositivos federais pertinentes:

o artigo 177, VIII, da Lei n. 8.112/1990 – para o serviço público federal, o art. 10 da Lei n. 9.421/1996 para o Judiciário Federal; o art. 22, da Lei n. 9.953/2000 – para o Ministério Público da União; e o art. 357, parágrafo único, RISTF – para o Supremo Tribunal Federal [...]

Não existem dúvidas sobre a nobreza dos fins buscados pela referida resolução, bem como a grande pressão da sociedade que influenciou a sua edição, ávida por um basta ao nepotismo. Mas referida matéria deveria ser sido trazida por uma lei, a solução cabia ao Legislativo – “órgão constitucionalmente legitimado para tanto” (RUARO; CURVELO, 2007, p. 129). A Loman foi literalmente atropelada pelo CNJ, que agiu como se fosse dotado de poder regulamentar autônomo.

Streck, Sarlet e Clève (2005) afirmam que, no Estado Democrático de Direito, não se pode admitir a expedição de atos (resoluções, decretos, portarias etc.) por órgão administrativo com força de lei, “circunstância que faz com que tais atos sejam ao mesmo tempo legislativos e executivos, isto é, como bem lembra Canotilho, a um só tempo ‘leis e execução de leis’”.

E, mais uma vez, no intuito de “zelar pela observância dos princípios do art. 37 da Constituição Federal, pela esmerada prestação e funcionamento do serviço judiciário”, o CNJ editou recentemente a Resolução nº 59, aprovada por doze votos a um, contendo regras para autorizações de escuta telefônica. Após tanto debate deflagrado na mídia, o CNJ, sem esperar qualquer medida tomada pelo Congresso, aprovou uma nova disciplina que institui um sistema nacional de coleta de dados de interceptações telefônicas legais e impõe a comunicação pelos juízes de todo o Brasil às corregedorias estaduais acerca da quantidade de escutas autorizadas. Essas, por sua vez, devem comunicar mencionados dados todo mês à Corregedoria Nacional de Justiça.

Interessante destacar que tal resolução, arrogando-se a competência legislativa processual, estabelece as regras

a serem adotadas pelos magistrados quando do deferimento cautelar de interceptação telefônica.

Sem intuito algum de entrar na discussão acerca das interceptações telefônicas, verifica-se que o CNJ mais uma vez pretendeu substituir o legislador, a quem cabia a regulamentação de forma mais ampla e profunda de tal matéria, e ainda comprometeu a independência dos magistrados ao impor a comunicação e os requisitos das decisões de deferimento das escutas autorizadas. As corregedorias, assim como o CNJ, são órgãos administrativos – é sempre bom recordar -, não possuem atribuição para interferir na atuação dos juízes, principalmente em procedimentos sigilosos (como ocorre nas escutas).

Insurgindo-se contra a referida resolução, a Procuradoria-Geral da República impetrou ADI (4145) perante o STF, nove dias após a sua aprovação. Destacando o abuso cometido pelo CNJ no tocante ao seu poder regulamentar, a PGR alega que ele acabou por “(i) adentrar na atividade típica ou finalística do Judiciário e (ii) inovou a ordem jurídica, subvertendo reserva constitucional de lei em sentido formal”.

O grande receio de que houvesse interferência na atividade-fim dos magistrados, que se fez presente quando da criação do CNJ no Brasil, agora possui amparo real diante da Resolução nº 59.

Mesmo não sendo reconhecida a ingerência na atividade jurisdicional ou sendo considerada a resolução de caráter meramente administrativo, a reserva de lei prevista expressamente (art. 5º, XII, CR/88) não deixa qualquer dúvida sobre a inconstitucionalidade do ato normativo impugnado, como assevera a PGR.

Diante dos abusos cometidos no exercício da atribuição regulamentar do CNJ, que ameaçam a democracia e a República, alguma medida tem que ser tomada. É preciso que limites claros sejam estabelecidos para a edição das resoluções, coibindo-se as fincas autoritárias.

6 Conclusão

Diante das alterações pertinentes à legalidade formal e aplicação do princípio da juridicidade, a congregar um bloco mais amplo que inclui os mandamentos constitucionais, não restam dúvidas da possibilidade de acesso direto do administrador público à Constituição. É o que nos fala a moderna dogmática constitucional de eficácia dos princípios constitucionais.

No entanto, não se pode permitir que uma subversão da juridicidade afaste a legalidade, de tal modo que haja um comprometimento do sistema de fontes normativas no Brasil. É o que está ocorrendo através de resoluções exorbitantes e ilegítimas do Conselho Nacional de Justiça.

Usurpando as competências do Poder Legislativo, ao inovar no ordenamento nacional, indevidamente ex-

traíndo de princípios abertos vedações não previstas em lei ou reconhecidas pela jurisprudência (SAMPAIO, 2007), o CNJ fragiliza o Estado Democrático de Direito.

Devem ser traçados os exatos limites da competência regulamentar do Conselho. Aguarda-se com muita ânsia o julgamento da ADI 4145 pelo Supremo Tribunal Federal, pois é uma oportunidade para que os Ministros realmente adentrem na abrangência das resoluções *in concreto*, como requer a Procuradoria-Geral da República.

Deve-se refletir sobre a inclusão de um rol taxativo de matérias passíveis de regulamentação pelo CNJ no Estatuto da Magistratura, lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal (art. 93, *caput*, CR/88), para que não restem dúvidas.

Vivemos sob a égide do “Princípio de legalidad, Estado de Derecho, Rule of Law, Règle de droit e Rechtsstaat”, as quais constituem todas expressões dentro dos distintos objetivos sociopolíticos no mundo ocidental, “*a una conotación similar: supremacía de la norma jurídica general – la ley – por encima de las disposiciones eventualmente arbitrarias – aunque non necesariamente injustas, del poder del Estado*” (GARCÍA, 1958) (grifo nosso). Os princípios constitucionais basilares de nosso ordenamento devem prevalecer, sob pena de grave retrocesso às instituições democráticas vigentes.

7 Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Teoria da regulação. In: CARDOZO, José Eduardo Martins *et al.* (Orgs.). *Curso de direito administrativo econômico*, 2006, v. III.
- ALMEIDA FILHO, Agassiz. *Fundamentos do direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- BARROSO, Luís Roberto. Constitucionalidade e legitimidade da criação do Conselho Nacional de Justiça. *Interesse Público*, v. 6, n. 30, p. 13-38, mar./abr. 2005.
- BARTOLE, Sergio. Alternative models of judicial independence. Organizing the Judiciary in Central and Eastern Europe. In: *East European Constitutional Review*, New York University School of Law, v. 7, n. 1, 1998. Disponível em: <<http://www3.law.nyu.edu/eecr/vol7num1/special/organizing.htm>>. Acesso em: 22.05.2007.
- BIELSA, Rafael. *Derecho administrativo*. Tomo I. Buenos Aires: El Ateneo, 1947.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BRASIL. *Constituição Federal*. Senado Federal, 1988.
- BRASÍLIA. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3367-1. Relator: Ministro Cezar Peluso, 2004. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/Peticao/Frame.asp?classe=ADI&processo=3367&remonta=2&primeira=1&ct=46>>. Acesso em: 08.10.2006.
- BRASÍLIA. Supremo Tribunal Federal. Bicentenário do Judiciário Independente no Brasil. Disponível em <<http://www.stf.gov.br/bicentenario/apresentacao/apresentacao.asp>>. Acesso em: 11.06.2007.
- BRASÍLIA. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 126/DF. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto, 2006. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>>. Acesso em: 20.08.2008.
- BRASÍLIA. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4145/DF. Relator: Ministro Cezar Peluso, 2008. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>>. Acesso em 23.09.2008.
- BRITTO, Carlos Ayres. *Teoria da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- CADERNOS ADENAUER III (2002), n. 6. O Terceiro Poder em crise: impasses e saídas. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, fevereiro 2003.
- CAETANO, Marcello. *Princípios fundamentais do direito administrativo*. Reimpressão da edição brasileira de 1977. 2ª reimpressão portuguesa. Coimbra: Almedina, 2003.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. 5. reimp. Coimbra: Almedina, 2003.
- CARVALHO, Raquel de Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo*. Salvador: Editora Jus Podivm, 2008.
- CASTAÑEDA, Alfredo Sánchez. El Consejo Superior de la Magistratura Francês: una independencia difícil de conseguir. In: *Cuestiones Constitucionales - Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 4, ene./jun. 2001. Disponível em: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/>. Acesso em: 06.06.2007.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça*. Disponível em: <<http://www.cnj.gov.br/pages/anonimo/regimento.htm>>. Acesso em: 18.02.2007.
- CORREIA, Arícia Fernandes. Reserva de Administração e Separação de Poderes. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). *A reconstrução democrática do Direito Público no*

Brasil. Sobre a existência do princípio da reserva administrativa (cap. III). Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

CUESTA, Rafael Entrena. 13. ed. *Curso de derecho administrativo*. Barcelona: Tecnos, 1999, v. I. (bom livro)

CYRINO, André Rodrigues. *O poder regulamentar autônomo do Presidente da República: a espécie regulamentar criada pela EC nº 32/2001*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

DIAS, João Paulo. Responsabilidade e transparência democrática: o papel dos Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público na reinvenção da prática judicial. In: IV CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA. Faculdade de Economia de Coimbra. Abril, 2000. *Actas do IV Congresso Português de Sociologia*, Coimbra, 2000. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/sociedaderevistasest.html>. Acesso em: 1º.04.2007.

ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. 8. ed. Reimpresión. Madrid: Civitas, 1998.

FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de direito administrativo positivo*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*. São Paulo: Saraiva, 1985.

FILHO SLAIBI, Nagib. *Meios de controle do Poder Judiciário*. Disponível em: <<http://www.nagib.net/artigos/artconst/artconst3.htm>>. Acesso em 05.01.2007.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. Um conselho institucional. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 4, janeiro, 2005. Caderno A, Opinião, artigo, p. 7.

FREITAS, Vladimir Passos de. História da Justiça no Brasil. Corregedoria, aspectos históricos. Controle disciplinar da magistratura. Reforma constitucional e Conselho Nacional da Magistratura. In: FREITAS, Vladimir de Passos (Coord.). *Corregedorias do Poder Judiciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*. Tomo 3: El acto administrativo. 9. ed. Buenos Aires: FDA, 2007. Disponível em: <<http://www.gordillo.com/Tomo3.htm>>. Acesso em: 18.08.2008.

HORTA. Raul Machado. *Direito constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

LENZ, Carlos Eduardo Thomson Flores. O Conselho Nacional de Justiça e a administração do Poder Judiciário. *Forense*, v. 103, n. 389, p. 469-479, jan./fev. 2007.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Direito constitucional*. Tomo III: Teoria da Constituição. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. 2. ed. Tradução de Maria Júlia Goldwasser. Revisão de Roberto Leal Ferreira. Martins Fontes: São Paulo, 2001.

MARCHIORI, Berta. Ministros criam regra para órgão fiscalizador: presidentes do STF, STJ e TST vedam parentes de magistrados no Conselho Nacional de Justiça. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 fev. 2005, p. A7.

MASSOUD, Carolina Hormanes; HABER, Lílían Mendes. In: VELOSO, Zeno (Coord.) et al. *Reforma do Judiciário comentada*. São Paulo: Saraiva, 2005.

MAURER, Hartmut. *Elementos de direito administrativo alemão*. Tradução de Dr. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 2001.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo II: Constituição e inconstitucionalidade. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. *Constituição portuguesa anotada*. Tomo III Organização do poder político, garantia e revisão da Constituição, disposições finais e transitórias. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis*. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

PÁSARA, Luis. Selección, Carrera y control disciplinario en la magistratura: principales tendencias actuales. In: *Reforma Judicial: Revista Mexicana de Justicia*, n. 4, p. 81-95, 2004. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=951897>>. Acesso em: 10.05.2007.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa*. Coimbra: Almedina, 2004.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema de Bibliotecas. *Padrão PUC Minas de normalização: normas da ABNT para apresentação de projetos de pesquisa*. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <<http://www.pucminas.br/biblioteca/>>. Acesso em: 12.06.2008.

RAMIREZ, Jose Maria Porras. Fundamento, naturaleza, extension y limites de la potestad reglamentaria del Consejo General Del Poder Judicial (A propósito de la nueva regulación introducida por la ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, por la que se reforma la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julho, del Poder Judicial). *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n. 87, ene.-mar. 1995.

RÍOS-FIGUEIROA, Julio. *Judicial independence: definition, measurement and its effects on corruption*. An analysis of Latin America. Departament of Politics, New York University, September/2006.

ROMANO, Roberto. *Programa Roda Viva*, exibido na Rede Minas em 04.06.2007.

RUARO, Regina Linden; CURVELO, Alexandre Schubert Curvelo. O poder regulamentar (autônomo) e o Conselho Nacional de Justiça – algumas anotações sobre o poder regulamentar autônomo no Brasil. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 96, n. 858, p. 102-129, abr. 2007.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). *Crise e desafios da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

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

SANTOS, Alberto Martínez de. La extralimitación reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial: apuntes sobre el Reglamento 1/2005 de 15 de Septiembre. *Noticias Jurídicas*, enero, 2006. Disponível em: <<http://noticias.juridicas.com/articulos/15-Derecho%20Administrativo/200601-515610221110543550.html>> Acesso em: 18.09.2008.

SAVINO FILHO, Cármine Antônio. O controle externo do Judiciário. *Revista da Associação dos Juizes Federais*, n. 37, agosto, 1993.

SILVA, Clarissa Sampaio. *Legalidade e regulação*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

STRECK, Lênio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang et al. Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). In: *Jus Navigandi*, Teresina, a. 10, n. 888, 8 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7694>>. Acesso em: 12.04.2007.

SUNDFELD, Carlos Ari. A Administração Pública na Era do Direito Global. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, a. I, v. 1, n. 2, maio 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 16.09.2008.

ZARAGOZA, Jorge Chaires. La independencia del Poder Judicial. In: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, a. 37, n. 110, mayo-agosto 2004. Disponível em: <<http://info.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/110/art/art4.htm>>. Acesso em: 22.05.2007.

...