

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

SABRINA DE PAULA NASCIMENTO



**O PODER REGULAMENTAR DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NO
DIREITO DE FAMÍLIA**

CURITIBA

2019

SABRINA DE PAULA NASCIMENTO

**O PODER REGULAMENTAR DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NO
DIREITO DE FAMÍLIA**

Artigo científico apresentado à disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso II como requisito parcial à conclusão do Curso de Bacharelado em Direito, Setor de ciências jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira
Coorientadora: Profa. Dra. Marília Pedroso Xavier.

CURITIBA

2019

TERMO DE APROVAÇÃO**SABRINA DE PAULA NASCIMENTO****O PODER REGULAMENTAR DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NO DIREITO DE FAMÍLIA**

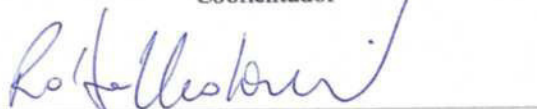
Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



EGON BOCKMANN MOREIRA
Orientador



MARÍLIA PEDROSO XAVIER
Coorientador



RODRIGO FERNANDES LIMA DALLEDONE
Primeiro Membro



CARLOS EDUARDO PIANOVSKI RUZYK
Segundo Membro

*Aos meus pais, por toda confiança e incentivo;
e por permitirem que eu voasse do ninho tão
cedo, para que isso fosse possível, exatamente
desse jeito.*

*Ao Eloir e ao Iago, cuja relação é uma das
fontes de inspiração deste trabalho, por
viverem o mais belo do Direito de Família na
prática.*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por ser meu guia e amigo nos dias mais cinzas de Curitiba.

Aos meus pais, Jaquebel e Paulo, por me ensinarem a preciosidade do estudo, da autonomia e por estarem comigo sempre, fisicamente ou em pensamento.

Ao Iago, luz dos meus dias. Por me ensinar sobre amor, companheirismo e paciência. Lutamos juntos e ganhamos juntos.

Aos meus irmãos, Pedro e Sâmela, por serem fontes intermináveis de amor e alegria para mim.

À Maria de Fátima Batista e Eloir Meguer, por me acolherem na família de vocês.

Aos meus avós, Israel, Luzinete e Maria Cordeiro por todo amor e apoio aos meus estudos, desde sempre.

Ao meu avô Saturnino (em memória) que não pode acompanhar o final dessa trajetória, mas que me ensinou uma das coisas mais importantes e prazerosas da vida: ler.

À Tamires Santana, Vitor Pereira, Wesley Ramalho e Jordan Guinatto, por, mesmo longe, serem os melhores amigos que eu poderia desejar.

Aos professores Marília Pedroso Xavier, William Soares Pugliese e Luciana Pedroso Xavier por acreditarem em mim e me incentivarem diariamente, no âmbito acadêmico e profissional.

Ao professor Egon Bockmann Moreira, pelas melhores aulas que pude assistir nesses cinco anos, por todo o incentivo à busca pelo conhecimento e por me ensinar que o tempo não é razão para deixarmos de fazer aquilo que precisamos fazer.

À Franciele Fernandes, July Gonçalves, Brenda Sant'Ana, Camila Grubert, Mayara Spaler, Lúcia Mendes e Ana Paula Kingeski, mulheres incríveis, por me ensinarem muito sobre cooperação, autoestima e união. Quando uma mulher cresce, todas crescemos juntas.

À Thais Guimarães, Fernanda Pederneiras e Diana Geara, por todas as oportunidades que me foram dadas e por me apresentarem o Direito de Família.

O PODER REGULAMENTAR DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NO DIREITO DE FAMÍLIA

Sabrina de Paula Nascimento

RESUMO

O presente artigo visa tratar da possibilidade do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) emanar regulamentos que versem sobre Direito de Família, direta ou indiretamente. Para que tal análise fosse possível, perpassamos pela origem do Conselho Nacional de Justiça por meio do estudo da Emenda Constitucional n.º 45 de 2004 e a constitucionalidade do CNJ. Posteriormente, foi analisada a constitucionalidade de regulamentos que não tenham caráter meramente executivo, admitindo-se tal possibilidade. Com isso, passou-se à análise do poder regulamentar do CNJ, avaliando-se que o órgão, em matéria de Direito de Família, emana regulamentos *praeter legem* de caráter não reservado. Em razão de se tratar de um ramo do direito privado, deverão ser adotados alguns parâmetros para que a norma regulamentar que verse sobre Direito de Família esteja adequada ao ordenamento jurídico brasileiro. Elencouse, portanto, requisitos de ordem geral, aplicáveis a todos os regulamentos, e requisitos específicos aplicáveis à regulação do Direito de Família. Concluiu-se, portanto, que a Constituição permite a emanação de regulamentos que não sejam meramente executivos e que a regulação do Direito de Família pela feita pelo CNJ é possível, desde que observados certos parâmetros, e pode trazer consideráveis benefícios de ordem social, contribuindo para que o exercício da liberdade substancial dos sujeitos, bem como sua proteção pelo ordenamento jurídico.

Palavras-Chave: Conselho Nacional de Justiça; Direito de Família; Poder regulamentar.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	5
2 GÊNESE JURÍDICA E POLÍTICA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: A EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 45	6
3 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: O ESTABELECIMENTO DE SUAS BASES E EXPANSÃO	9
3.1 COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E CONSTITUCIONALIDADE.....	9
3.2 A IMPORTÂNCIA DAS CLÁUSULAS ABERTAS NA ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.....	11
4 O PODER REGULAMENTAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	15
5 O PODER REGULAMENTAR DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	19
6 O PODER REGULAMENTAR DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NO DIREITO DE FAMÍLIA	23
6.1 DIÁLOGOS ENTRE O PODER REGULAMENTAR DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A RACIONALIDADE DO DIREITO DE FAMÍLIA.....	25
6.2 PARÂMETROS PARA O EXERCÍCIO DO PODER REGULAMENTAR NO DIREITO DE FAMÍLIA	29
6.2.1 Vedação a criações ex-nihilo	30
6.2.2 Vedação à criação de proibições e deveres.....	31
6.2.3 Compatibilidade com as normas legais e constitucionais já existentes	33
6.2.4 Tratamento específico de acordo com a racionalidade do instituto	34
6.2.5 Correspondência do objeto regulamentado com o instituto originário.....	36
6.2.6 Fundamentação devida ao regulamento.....	39
CONCLUSÃO.....	41
REFERÊNCIAS	43

1 INTRODUÇÃO

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) teve um crescimento e uma consolidação rápida enquanto órgão regulador do Poder Judiciário. A expansão de sua atuação e o âmbito de incidência de suas normas são temas bastante intrigantes, pelos seus efeitos práticos que representam mudanças circunstanciais em diversos ramos do direito: da Execução Penal ao Direito de Família.

A aquiescência do exercício do poder regulamentar do CNJ nas dimensões que ele possui hoje perpassa por superar a noção de que o ordenamento jurídico brasileiro permite apenas regulamentos de caráter executivo. Assume-se, portanto, que a habilitação diretamente constitucional para a expedição de regulamentos é possível, bem como seu caráter inovador e a possibilidade de retirar seu fundamento diretamente da Constituição encontra respaldo em nosso ordenamento jurídico. Perpassa também por acolher que as balizas para tal exercício tomaram uma nova forma, que no caso do CNJ operam por meio de cláusulas abertas as quais possibilitaram um âmbito normativo de atuação tão amplo.

O CNJ possibilitou o encontro do poder regulamentar com o Direito de Família. A regulação da temática pela via administrativa não era algo concebível há 15 anos. Hoje ela é responsável por importantes discussões e avanços na área de Direito de Família, na construção de uma regulação mais inclusiva e mais aberta às transformações sociais.

Por isso, necessária a compreensão de como chegamos até a regulação do Direito de Família pela via administrativa. Bem como se tal regulação, de fato, encontra respaldo na nossa ordem constitucional. E, se ela é possível, quais são seus limites e orientações a serem seguidas, considerando que estamos a tratar de um ramo do direito privado que possui nuances que acabam por incitar graus de intervenção estatal de diferentes níveis. Destaca-se que estamos a tratar da admissão de importantes avanços sociais que ocorreram pela via regulamentar: como a normatização do casamento e da união estável por casais homoafetivos, as facilitações para o registro tardio de filiação e reconhecimento de paternidade, o reconhecimento extrajudicial da paternidade socioafetiva, a regulação do divórcio extrajudicial e a primeira normativa sobre depoimento especial de crianças.

Para isso, o presente trabalho baseou-se em pesquisa doutrinária, jurisprudencial e análise normativa, e está dividido em três partes. Primeiro será analisada a gênese jurídica e política do Conselho Nacional de Justiça, quais foram os objetivos e mudanças traçados pela Emenda Constitucional n.º 45 e que guiaram a criação da CNJ, bem como as brechas deixadas

pela Emenda que possibilitaram o imenso crescimento do órgão, em que os objetivos políticos se mostram como chave. Será tratado também da expansão do poder normativo do Conselho Nacional de Justiça e como foi possível a regulação de matérias de tão largo espectro, a ponto de chegarmos na regulação do Direito de Família pelo órgão.

Em um segundo momento o foco será voltado ao poder regulamentar, com o objetivo de analisar se o nosso ordenamento permite regulamentos que não sejam de caráter meramente executivo, considerando que a habilitação do Conselho Nacional de Justiça tem como fonte direta a Constituição e o seu potencial de inovar na ordem jurídica brasileira pela via regulamentar. Após, serão analisadas as características dos regulamentos do CNJ em específico, bem como se tais regulamentos possuem aderência à Constituição.

Por fim, na terceira parte do trabalho, serão tratados os regulamentos do CNJ no âmbito do Direito de Família, fazendo uma interlocução com a lógica sistêmica deste ramo do direito privado e como a norma regulamentar deverá se atentar a tais peculiaridades. Por último serão elencados alguns parâmetros que o regulamento deverá observar para que tais normativas estejam em consonância com a Constituição e com a lógica vigente no Direito de Família. Para tanto, serão utilizadas normas regulamentares com a finalidade de expor os parâmetros em concreto, todavia sem pretensão de esgotamento da temática e do mérito dos regulamentos expostos.

A questão jurídica do exercício do poder regulamentar na temática do Direito de Família é complexa e temos que buscar pautar tais discussões, pois a normatização do Direito de Família pela via regulamentar é uma realidade.

2 GÊNESE JURÍDICA E POLÍTICA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: A EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 45

A despeito da formação de um Estado Democrático de Direito a partir da Constituição de 1988 (CRFB/88), alguns problemas continuaram a permear o Poder Judiciário e, ao cabo, deram ensejo a propostas de mudanças.

A principal delas foi apresentada pelo então deputado federal Hélio Bicudo, autor da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 92/1996, embrião do que veio a ser a Emenda Constitucional (EC) n.º 45 de 2004, popularmente conhecida como *Reforma do Judiciário*. O projeto sofreu substanciais modificações durante a sua tramitação, contudo, percebe-se que as

frentes de mudança delineadas na exposição de motivos elaborada por Bicudo continuaram presentes no texto final da EC; os objetivos não se alteraram, a forma de alcançá-los, sim.

Da exposição de motivos são encontradas quatro preocupações centrais: (i) a negligência aos direitos humanos¹; (ii) a ausência de aprimoramento da formação e carreira da magistratura²; (iii) a necessidade de alteração de aspectos processuais como o respeito aos precedentes e o problema da morosidade³; e (iv) a ausência de transparência e fiscalização do Poder Judiciário⁴. Ainda que se questione a amplitude das mudanças proferidas pela EC n.º 45⁵, fato é que esses principais pontos foram enfrentados pelo texto final da Emenda.

Tais alterações demonstram a racionalidade da Emenda Constitucional n.º 45 em criar mecanismos de promoção de uma justiça mais efetiva, célere e vinculada, seja por meio de obediência a precedentes ou por atos normativos emanados por órgãos de controle e fiscalização. Percebe-se em tais alterações também uma conotação política de democratização e melhoria da imagem do Judiciário perante a sociedade e o mercado.

¹ Dois foram os acréscimos de relevância quanto à garantia de direitos humanos. O primeiro diz respeito à inclusão do parágrafo quinto ao art. 109 da Constituição, que permite e incumbe ao Procurador-Geral da República, ao verificar grave violação de direitos humanos, suscitar deslocamento de competência à Justiça Federal. O segundo, de relevância ímpar, incluiu o parágrafo terceiro ao artigo 5.º da Constituição, elevando ao status de Emenda Constitucional tratados internacionais de direitos humanos que obtiverem aprovação de três quintos, em dois turnos, de ambas as casas do Congresso Nacional.

² Quanto ao aprimoramento da formação e aspectos de carreira da magistratura, houve a criação da Escola Nacional da Magistratura que além de fornecer cursos de aperfeiçoamento, também ficaria a seu cargo regulamentar aspectos relacionados à carreira, ainda houve a revisão de várias previsões do art. 93 da Constituição.

³ Em relação às alterações de aspecto processual e de morosidade da justiça, algumas foram muito bem-vindas, como a distribuição imediata, a previsão de que a atividade jurisdicional será ininterrupta, a razoável duração do processo como direito fundamental e a justiça itinerante e descentralizada. Roberto Rosas resume como um direito ao ingresso e saída com rapidez do Judiciário, “[...] uma atuação positiva, com justiça mais acessível e efetiva”. Outras alterações, por outro lado, já apresentaram certa controvérsia, como o instituto da repercussão geral e da súmula vinculante. “O cidadão tem direito ao ingresso na justiça, saída, rapidez, e atuação positiva, com justiça mais acessível e efetiva. Para tanto é necessária a mudança de mentalidade dos operadores do direito, a iniciar-se no curso jurídico”. (ROSAS, Roberto. Pontos e contrapontos da reforma do judiciário. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 840, p. 82, out. 2005).

⁴ BICUDO, Hélio. *Legislação informatizada*: Emenda Constitucional n.º 45, de 2004. Exposição de Motivos. Publicada originalmente no Diário do Congresso Nacional, Seção 1 de 01/05/1992. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2004/emendaconstitucional-45-8-dezembro-2004-535274-exposicaodemotivos-149264-pl.html>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

⁵ “Tudo quanto expusemos nesta primeira parte do estudo proposto nos permite concluir que a EC 45/2004 não reforma o Poder Judiciário nem inova. No primeiro caso, porque não o recria em sua substância nem lhe dá nova consistência nos aspectos cultural e ético, fundamentais à definição de um comportamento diverso do até aqui observado no exercício do poder que lhe é conferido. No segundo, porque nenhuma das providências adotadas provém de idéias inéditas, pois todas elas já foram levantadas e discutidas antes e, em alguns casos, até praticadas, ora com sucesso, ora com reconhecido fracasso, tanto que acabaram abandonadas”. (PINTO, José Rodrigues. As linhas gerais da reforma do poder judiciário. *Revista de Direito do Trabalho*, São Paulo, v. 119, p. 149, jul./set. 2005).

Maria Tereza Sadek⁶ destaca que a emenda teria que ser analisada a partir do papel político que o Judiciário ocupa na sociedade brasileira e pelos vieses econômico e social. Assim, a ampliação do acesso à justiça e a democratização das instituições foram as metas entrevistadas por Sadek no que tange à reforma.

De fato, medidas como vinculação a precedentes⁷, contornos mais firmes de quesitos de progressão de carreira e capacitação de magistrados⁸, transparência nos julgamentos, com exigência expressa de fundamentação de decisões⁹, a criação do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) como órgãos promotores de transparência e de centralização organizacional, fazem todo o sentido também do ponto de vista político.

Percebe-se uma finalidade de elevação da credibilidade do Poder Judiciário perante os cidadãos e o mercado. Gilmar Mendes assinala que a EC n.º 45 objetivou um Judiciário respeitador de garantias fundamentais e grifou a crença no valor da cidadania. Para o Ministro, estes são dados bastante relevantes, tendo em vista o papel do Judiciário como estabilizador de expectativas econômicas e garantidor de direitos fundamentais.¹⁰

Nesse sentido, o caráter político da Emenda Constitucional n.º 45 é explícito: mais que dar maior tecnicidade, alterar e conceber novas estruturas ao Judiciário, visa a criação de mecanismos de satisfação social, por meio das pretensões de acesso, rapidez, transparência e

⁶ SADEK, Maria Tereza. *Reforma do judiciário*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/6kf82/pdf/sadek-9788579820335.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

⁷ Art. 102, §2.º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

⁸ Nova redação do art. 93, II, c, d, III, IV, VII e art. 105, §único, I e II.

⁹ Nova redação do art. 93, IX e X segunda parte: IX todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação; X as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública [...]

¹⁰ “As inovações trazidas para o sistema judiciário brasileiro pela Reforma realizada por meio da Emenda Constitucional n.º 45, de 2004, pretendem possibilitar a concretização da promessa constitucional de um Judiciário não apenas célere e efetivo, mas também respeitador dos direitos fundamentais. Estas são questões essenciais ao fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Os esforços para se assegurar tais garantias são nítidos nas diversas iniciativas coordenadas pelo Conselho Nacional de Justiça. Essa Instituição demonstra constantemente seu austero compromisso com a defesa dos direitos fundamentais, assumindo a sua responsabilidade pela inclusão social e proteção efetiva dos direitos fundamentais e fortalecendo a crença no valor inquestionável da cidadania. Além disso, o CNJ defende o papel do Judiciário como estabilizador de expectativas econômicas e garantidor de direitos fundamentais e a relevância da cooperação com a iniciativa privada a construção de um Judiciário mais ajustado às demandas da sociedade”. (MENDES, Gilmar Ferreira. As contribuições do CNJ para o Judiciário brasileiro. *Revista Eletrônica JC*, Rio de Janeiro, v. 143. jul. 2012. Disponível em: <<https://www.editorajc.com.br/as-contribuicoes-do-cnj-para-o-judiciario-brasileiro/>>. Acesso em: 12 jan. 2019).

prestação de contas daquele que era considerado o mais fechado dentre os três poderes – o Judiciário.

3 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: O ESTABELECIMENTO DE SUAS BASES E EXPANSÃO

A criação do Conselho Nacional de Justiça foi um importante marco na administração da justiça brasileira, não só como um promotor da moralidade administrativa, mas como um verdadeiro organizador do Poder Judiciário brasileiro. Para Nancy Andrichi, a criação do CNJ representou “a consolidação de uma política judiciária una”, capaz de fornecer coesão administrativa ao Poder Judiciário.¹¹

Antes de adentrarmos as competências e deveres do Conselho Nacional de Justiça, cabe realizar uma breve lembrança das discussões acerca de sua constitucionalidade, em razão de a decisão do Supremo Tribunal Federal estabelecer alguns entendimentos importantes para o crescimento e estabelecimento do órgão. Hodiernamente, a constitucionalidade do órgão é questão pacificada (ADI n.º 3367), enquanto a constitucionalidade de seus atos é o verdadeiro ponto controvertido.

3.1 COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E CONSTITUCIONALIDADE

A EC n.º 45 atribuiu ao CNJ competências para controle de atuação administrativa e financeira do poder Judiciário, bem como zelar pelo cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados brasileiros (art. 103-A, §4.º, da Constituição¹²), alcançando também as serventias extrajudiciais quanto à função correccional.

¹¹ ANDRIGHI, Nancy (Coord.). *Corregedoria Nacional de Justiça: organizações e procedimentos*. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 1.

¹² §4.º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juizes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004) 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; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004); II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004); III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, 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, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar

Quanto às incumbências dispostas constitucionalmente, Luiz Roberto Barroso as classifica em: (i) planejamento estratégico; (ii) punição de desvios de conduta; (iii) zelar pela universalidade do acesso à justiça; (iv) reivindicação de verbas e compromissos; e (v) apresentação de relatórios estatísticos.¹³

Para o regular exercício de suas funções, o CNJ possui poderes investigatórios, de acesso e recolhimento de dados, desconstituição e revisão de atos administrativos emanados pelos órgãos hierarquicamente inferiores, de revisão de processos disciplinares, poderes executivos de inspeção e correição, de emanar normas regulamentares e recomendar providências. Assim, foi atribuída ao órgão, além de funções administrativas e organizacionais, a tarefa de corregedoria em âmbito nacional, com competências para apuração de denúncias (art. 103-B, §5.º, I)¹⁴ e sancionatórias em âmbito administrativo (art. 103-B, §4.º, III)¹⁵. José Carlos Barbosa Moreira¹⁶, em pertinente síntese, reputa que a EC 45 colocou como ponto primordial ao CNJ a função disciplinar, atuando como um repressor de irregularidades e ilegalidades praticadas por juízes no âmbito de suas funções.

A partir do desenho constitucional dado ao órgão, dois foram os argumentos basilares sobre a inconstitucionalidade do CNJ: a violação à separação dos poderes, em razão da

outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004); IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004); V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004); VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004); VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004).

¹³ BARROSO, Luís Roberto. Constitucionalidade e legitimidade da criação do Conselho Nacional de Justiça. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. (Coord.). *Reforma do judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC n.º 45/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 420-421.

¹⁴ Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 61, de 2009) §5.º 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;

¹⁵ Art. 103-B: III – receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, 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, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

¹⁶ “O novel Conselho Nacional de Justiça poderia desempenhar papel importante na empresa, mas a leitura das atribuições que lhe são cometidas (art. 103-B, §4.º) não deixa dúvida de que a maior preocupação da EC diz com a repressão de eventuais ilegalidades e irregularidades praticadas por juízes no exercício de suas funções; trata-se, principalmente, de um órgão disciplinar: basta ver os incs. II, III, IV e V”. (MOREIRA, José Carlos Barbosa. A Emenda Constitucional 45/2004 e o Processo. *Revista de Processo*, v. 30, n. 130, p. 242, dez. 2005).

composição mista com agentes externos ao Poder Judiciário (103-B, incisos, da Constituição) e a violação do pacto federativo, tendo em vista a competência do órgão para fiscalizar os Tribunais estaduais.

Esses dois temas foram as bases da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 3367¹⁷, julgada totalmente improcedente pela maioria do Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF). Foi estabelecido entendimento de que o CNJ era constitucional e não violava a separação dos poderes, em razão de a sua natureza ser meramente administrativa. Também foi entendido que não violava o pacto federativo, pois o Poder Judiciário é uno em todo o território nacional e o CNJ é órgão interno do Poder Judiciário, conforme própria previsão da EC n.º 45 (art. 92-I, a, da Constituição).

A partir de tais ideias, foi estabelecido o entendimento de que o CNJ só não possuía competência perante o STF, em razão da sua posição de órgão máximo do Judiciário brasileiro. Assim, desde então foi estabelecido que apenas o STF possui o poder de dizer os limites de atuação do CNJ.

Tal atribuição exclusiva ao STF possibilitou a consolidação do poder normativo do CNJ, visto que as normativas não estão sujeitas ao controle das instâncias inferiores.

3.2 A IMPORTÂNCIA DAS CLÁUSULAS ABERTAS NA ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Inicialmente, houve grande enfoque na competência disciplinar do órgão e, juntamente ao papel político da EC n.º 45, essa foi a característica mais acentuada do CNJ em um primeiro momento. Conforme assinala Erik Gramstrup¹⁸, o CNJ era visto como um guardião da integridade moral, com o objetivo premente de combater o corporativismo dentro do Poder Judiciário. O CNJ, portanto, aparece primeiramente à sociedade como um emanador da moralidade administrativa do Judiciário. Assim, a força do seu poder regulamentar foi relegada em um primeiro momento.

Outro reforço que fez da questão disciplinar a protagonista foi que a EC n.º 45 tratou de forma separada as funções correcionais do CNJ, dando a elas especial importância. Foi atribuído ao órgão a competência de recebimento de denúncias e exercício de funções

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3367. Relator: Min. Cezar Peluso. Órgão Julgador: Plenário. Publicação: DJ 13/04/2005.

¹⁸ GRAMSTRUP, Erik Frederico. Conselho Nacional de Justiça e controle externo: roteiro geral. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. (Coord.). *Reforma do judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 199.

executivas em largo espectro. A ausência de maiores especificidades concedeu à Corregedoria uma larga lista de competências e uma importância chave no funcionamento do CNJ.

Tal cenário foi sendo modificado com a consolidação da instituição. O CNJ passou a explorar a generalidade das competências a ele atribuídas pela EC n.º 45. Dentre as cláusulas abertas destacam-se: a autodisciplina de funcionamento e de atribuição do Corregedor¹⁹ (art. 5.º, §2.º, EC n.º 45); zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pela observância do art. 37 da Constituição (art. 103-B, I e II, CRFB); expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência (art. 103-B, I) e; funções executivas, no âmbito de sua competência (103-B, §5.º, II).

Assim, observa-se que a Emenda Constitucional n.º 45 deixou mais que cláusulas abertas ao CNJ: forneceu a ele o poder de dizer a sua competência (dentro dos parâmetros genéricos já traçados, incluídos na Constituição) e de organizar-se conforme sua conveniência.

Ainda, em razão da autonomia de dizer a competência do Ministro Corregedor, houve um largo espectro de atribuições à Corregedoria do órgão, que possui competência desde a criação e manutenção de bancos de dados, perpassando por determinar realização de sindicâncias e até de expedir atos regulamentares sobre as mais diversas matérias: de normas gerais para regularização fundiária (Provimento n.º 44) a regras de fiscalização na execução de penas alternativas (Provimento n.º 21).

O destaque à Corregedoria acaba por revelar a racionalidade da Emenda Constitucional quanto à promoção da ética e da eficácia sancionatória, bem como o prezar pela organização e pela padronização de institutos.

Tanto o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça (RICNJ), como o Regulamento Geral da Corregedoria Nacional de Justiça (RGCNJ) refletiram o sistema de cláusulas abertas para estabelecer as competências de cada órgão interno, quando não repetiram o texto constitucional.²⁰ Tais cláusulas abertas inauguram um movimento de verticalização e centralização de competências ao CNJ.²¹ Nas palavras de Erik Gramstrup:

¹⁹ Art. 5.º, §2.º: Até que entre em vigor o Estatuto da Magistratura, o Conselho Nacional de Justiça, mediante resolução, disciplinará seu funcionamento e definirá as atribuições do Ministro-Corregedor.

²⁰ Vejamos alguns exemplos de cláusulas abertas que atribuem ampla competência ao Conselho Nacional de Justiça:

a) Compete ao Plenário apreciar pedidos de providências para garantir a preservação de sua competência ou autoridade de suas decisões (art. 4.º, XXVII, RICNJ);
 b) Compete ao Plenário decidir sobre consultas que, em tese, sejam de interesse e repercussão gerais quanto à dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares que dizem respeito à matéria que sejam de sua competência (art. 89). Com o destaque que a resposta que possui adesão da maioria absoluta do Plenário terá caráter normativo geral (art. 89, §2.º, RICNJ);

Suas atribuições indefinidas favorecem bastante tal tendência [emissão de normas]: lembre-se que além da revisão geral dos atos administrativos e de controle de condutas dos juízes, há ainda a rubrica “outras competências” a serem cuidadas pela Lei Orgânica da Magistratura.²²

Também nesse sentido, complementa Luciano Lopes Passareli que as cláusulas abertas se fazem presentes, principalmente, quanto à competência do CNJ em resguardar a observância do art. 37 da Constituição no âmbito do Poder Judiciário.²³ Sobre esse ponto, não se tinha uma dimensão clara da extensão da competência do órgão, do que o CNJ poderia fazer ou não com tal atribuição.

A discussão foi levada ao Supremo Tribunal Federal, em decorrência de um ato administrativo do CNJ que ordenava ao Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (TJPB) a exoneração imediata de cargos comissionados baseados em uma lei estadual. O ato de criação de cargos pelo TJPB com base em tal lei, para o CNJ, violava os preceitos constitucionais do art. 37. Assim foi levantado se, por meio de tal ato administrativo, o CNJ estaria realizando controle de constitucionalidade da lei estadual da Paraíba. O STF, na petição 4656/PB, estabeleceu o entendimento de que o CNJ atuou no âmbito de sua competência ao declarar inválido o ato administrativo do TJPB de abertura de cargos comissionados, pois o ato não estava em consonância com a ordem constitucional.

A situação relatada é bastante tênue. O STF teceu uma diferenciação entre declarar a lei estadual inconstitucional (tese dos petionários que sustentavam a incompetência do CNJ) e a “possibilidade de afastar, por inconstitucionalidade, o fundamento legal de ato administrativo”²⁴ emanado por órgãos do Poder Judiciários submetidos ao controle do CNJ. Isso significa dizer que o CNJ está apto a fazer controle de constitucionalidade de atos administrativos do Poder Judiciário de forma concreta, não atingindo a eficácia da lei, mas do ato administrativo que nela se baseou, *in verbis*:

c) Compete ao Corregedor propor ao Plenário a expedição de recomendações e atos regulamentares que assegurem a autonomia, a transparência e a eficiência do Poder Judiciário e o cumprimento do Estatuto da Magistratura (art. 8.º, XI, RICNJ);

d) Executar ou fazer executar ordens e deliberações do CNJ no âmbito de sua competência, de ofício ou por determinação (art. 3.º, XIV, RGCNJ);

²¹ GRAMSTRUP, Erik Frederico. Conselho Nacional de Justiça e controle externo: roteiro geral, p. 197.

²² GRAMSTRUP, Erik Frederico. Conselho Nacional de Justiça e controle externo: roteiro geral, p. 195.

²³ PASSARELI, Luciano Lopes. O Conselho Nacional de Justiça e os notários e registradores. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. (Coord.). *Reforma do judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 417.

²⁴ “Insere-se, assim, entre as competências constitucionalmente atribuídas ao Conselho Nacional de Justiça a possibilidade de afastar, por inconstitucionalidade, o fundamento legal de ato administrativo objeto de controle, determinando aos órgãos submetidos a seu espaço de influência a observância desse entendimento, por ato expresso e formal tomado pela maioria absoluta de seus membros”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição n.º 4656/PB. Relator: Min. Carmen Lúcia. Órgão Julgador: Plenário. Publicação: DJe 04/12/2017, p. 24).

Poderá esse órgão constitucional de controle do Poder Judiciário valer-se da expedição de ato administrativo formal e expresso, de caráter normativo, para impor aos órgãos submetidos constitucionalmente à sua atuação fiscalizadora a invalidade de ato administrativo pela inaplicabilidade do texto legal no qual se baseia, por contrariar a Constituição da República.²⁵

Essa, portanto, foi mais uma demonstração da extensa competência do CNJ deixada pelas cláusulas abertas.

Com a consolidação do CNJ, a sociedade brasileira pode acompanhar (i) o nascimento e aperfeiçoamento de sistemas auxiliares ao Judiciário, integrados em todo o território nacional, como parcerias com o Banco Central, Cadastros de proteção ao crédito, polícias, etc.²⁶; (ii) a organização e integração do Cadastro Nacional da Adoção²⁷; (iii) a consolidação dos relatórios do *Justiça em Números*²⁸; (iv) o florescimento de projetos à comunidade, principalmente no âmbito do Direito de Família²⁹; (v) regulamentação e uniformização de certidões e procedimentos extrajudiciais³⁰; e (vi) atuação no âmbito da execução penal, por meio de projetos e pesquisas voltados à humanização do cárcere³¹ e recomendações de medidas alternativas de remição de pena³².

Assim, é possível afirmar que as competências do CNJ em âmbito disciplinar passaram a dividir espaço e atenção social com diversas outras. Esse desenvolvimento deu-se conforme foram sendo consolidados os diagnósticos sobre os problemas e percalços

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição n.º 4656/PB. Relator: Min. Carmen Lúcia. Órgão Julgador: Plenário. Publicação: DJe 04/12/2017., p. 21.

²⁶ Vide sistemas integrados, como o Sistema Nacional de Interceptação Telefônica, Sistema Nacional de bens apreendidos, Infojud, Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, e outros disponíveis em: <<http://www.cnj.jus.br/sistemas?view=buscalinks>>.

²⁷ Feita por um conjunto de atos administrativos normativos em constante alteração: Portaria Conjunta CNJ/CGJF n.º 2 de 09/02/2010, Portaria n.º 11 de 06/03/2018, Resolução n.º 54 de 29/04/2008, Resolução n.º 93 de 27/10/2009, Resolução n.º 190 de 01/04/2014.

²⁸ Art. 8.º, XXI do Regimento Interno do CNJ: promover, constituir e manter bancos de dados, integrados a banco de dados central do CNJ, atualizados sobre os serviços judiciais e extrajudiciais, inclusive com o acompanhamento da respectiva produtividade e geração de relatórios visando ao diagnóstico e à adoção de providências para a efetividade fiscalizatória e correccional, disponibilizando seus resultados aos órgãos judiciais ou administrativos a quem couber o seu conhecimento.

²⁹ Por exemplo, o projeto “Pai Presente”, regulamentado pelo Provimento n.º 26 de 12/12/2012.

³⁰ Vide como exemplos a regulamentação da usucapião extrajudicial pelo Provimento n.º 65 de 14 de dezembro de 2017.

³¹ Projeto Cidadania nos presídios: “O Projeto ‘Cidadania nos Presídios’ é muito mais que uma proposta de atualização de processos. É uma iniciativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) pelo reconhecimento e pela valorização de direitos, em sentido amplo. Discutir-se nova dinâmica e metodologia para o sistema de execução e fiscalização das penas, revendo o funcionamento das varas de execução penal e a superocupação dos presídios, com o reforço da interlocução e interação de todos aqueles que intervêm no processo e nas rotinas da execução penal, têm aptidão para tornar o sistema de justiça ‘mais humano, aproximando o juiz e a sociedade do jurisdicionado’. Atualmente, os mais de 700.000 presos que se encontram cumprindo penas no país em regime desencarceramento mais ou menos rígido fazem do Brasil o país com a terceira maior população prisional, em termos absolutos. [...] O tratamento digno e com respeito de presos é indício da civilização de uma sociedade e o primeiro passo que se dá na tentativa de regenerar a vida daqueles que um dia haverão de estar entre nós”. (Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/cidadania-nos-presidios>>. Acesso em: 07 fev. 2019).

³² Vide Recomendação n.º 44, de 26/11/2013.

enfrentados pelo Poder Judiciário e também com a sobrevivência de tensões sociais que o CNJ poderia contribuir para a sua solução. Competências essas que nem a sociedade e nem os juristas pensariam que o CNJ daria uma resposta, como a normatização do casamento homoafetivo (Resolução n.º 175 de 2013, Presidência, CNJ).

Diante de tais manifestações (consolidação de diagnósticos e tensões sociais), houve um espraiamento de âmbitos passíveis de interferência do CNJ, visto que não há qualquer lei que instrua ou limite a atuação e o âmbito regulamentar do órgão. A base e o limite do poder regulamentar do CNJ³³ são unicamente a Constituição, portanto. Em síntese, assinala André Janjácómo Rosilho:

Não há outra disposição constitucional legal ou infralegal que expressamente procure balizar o exercício desta competência [expedição de atos regulamentares]. Percebe-se, portanto, a vagueza do texto constitucional, o que se limita a prover a função regulamentar do órgão, sem, contudo, apontar expressamente o seu âmbito de incidência ou os seus limites.³⁴

Com essas margens de atuação, o CNJ passou a exercer um papel de protagonismo quanto à regulamentação de assuntos de grande importância no Direito brasileiro. O poder normativo do CNJ não é relevante apenas pelas temáticas que aborda, mas por dar um novo colorido à temática dos regulamentos, quais são suas bases, seu alcance, sua força normativa no ordenamento jurídico brasileiro e qual a importância e impacto deles na sociedade brasileira do século XXI.

4 O PODER REGULAMENTAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Nos últimos vinte anos a discussão acerca do poder regulamentar no Brasil ganhou novo fôlego. A criação das agências reguladoras na década de 1990 e a alteração no art. 84, VI, por meio da Emenda Constitucional n.º 32 de 2001 suscitaram debates sobre a função, os limites e a própria natureza do poder regulamentar na ordem constitucional brasileira. As bases do poder regulamentar, a seguir tratadas, possibilitam traçar um caminho para uma melhor compreensão da EC 45 e do poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça.

³³ LORENZONI, Eduardo Kurtz. Um ano de CNJ. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 244, p. 11-12, jan. 2007. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42439>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

³⁴ ROSILHO, André Janjácómo. O poder normativo do CNJ: um caminho para se pensar o experimentalismo institucional. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 5, n. 20, p. 146, out./dez. 2011.

Para a doutrina mais clássica³⁵, cujo grande expoente é Celso Antônio Bandeira de Mello, a Constituição de 1988 admite apenas a existência de regulamentos executivos, que são aqueles que efetivam a aplicação de um direito ou obrigação já delineados de modo suficiente no plano legislativo, é um *auxiliador*.³⁶ O regulamento executivo não poderia introduzir novidades na ordem jurídica, apenas executar normas previamente existentes.³⁷ Para Bandeira de Mello, a lei cumpre uma função de garantia e proteção, o processo legislativo traz um grau de confiabilidade e controlabilidade do que se estabelece como direitos e obrigações. Ainda, a lei representa, para Bandeira de Mello, o produto de uma interação de grupos de interesses heterogêneos, ao contrário do regulamento, que considera uma imposição rígida de uma linha de pensamento única.³⁸

A defesa de um poder regulamentar restritivo, apenas expressado como uma mera execução da lei foi bastante defendida com o advento da Constituição de 1988 e tem a sua razão de ser. O fortalecimento do poder legislativo e uma postura combativa a ideias autoritárias eram pautas de extrema importância na história brasileira daquele momento, conforme sintetiza André Cyrino: “Era preciso resgatar o Parlamento das trevas do autoritarismo. E eles estavam certos. Era urgente este salvamento, o qual representou uma conquista institucional brasileira”.³⁹

Todavia, a defesa de garantias e de um Poder Legislativo forte, atuante e estável enquanto instituição nos dias de hoje não perpassa por negar a existência e a aplicação de regulamentos enquanto uma fonte de direito, um poder normativo atuante e criativo⁴⁰ e que encontra respaldo na nossa ordem constitucional.

³⁵ Vide, por exemplo: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017; CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

³⁶ “Segue-se que os regulamentos não podem aportar na à ordem jurídica direito ou obrigação que já não estejam na lei, previamente caracterizados e de modo suficiente, isto é, nela delineados, ao menos pela indicação dos critérios e balizamentos indispensáveis para o conhecimento de suas composturas básicas”. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. “Poder” regulamentar ante o princípio da legalidade. Disponível em: <www.editoraforum.com.br/noticias/poder-regulamenta-ante-o-principio-da-legalidade/>. Acesso em: 19 jul. 2019. p. 4).

³⁷ “Ampla maioria dos doutrinadores pátrios defende a qualificação do poder regulamentar como competência específica e limitada, destinada a criar normas gerais e abstratas, desde que não introduzam novidades no ordenamento jurídico, mas, ao contrário, dêem pura execução às normas previamente existentes. Ou seja, a impossibilidade absoluta de inovações normativas por parte dos regulamentos”. (MOREIRA, Egon Bockmann. Agências administrativas, poder regulamentar e o Sistema Financeiro Nacional. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Curitiba, v. 2, n. 4, p. 75, 2000).

³⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. “Poder” regulamentar ante o princípio da legalidade, p. 3-4.

³⁹ CYRINO, André. *Delegações legislativas, regulamentos e administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 108.

⁴⁰ “Os regulamentos são produto de um processo de criação de direito: não se limitam a aplicar normas jurídicas, mas a criá-las”. (MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. O regulamento administrativo: uma perspectiva a

Atualmente, a via regulamentar no Brasil apresenta-se como uma via de extrema importância e, de uma forma sistêmica, adequada aos permissivos da Constituição.

Encontra-se no texto original da Constituição de 1988 um permissivo para emanção de regulamentos. Egon Bockmann Moreira conclui que o *caput* do art. 174⁴¹ permite ao Estado (não só ao Poder Executivo), a atividade normativa e reguladora, afastando o posicionamento de que na nossa ordem jurídica apenas são permitidos os regulamentos executivos.

Existe um abismo entre o ideário relativo aos tradicionais “regulamentos administrativos”, como atos meramente complementares às leis, e a competência regulamentar decorrente do art. 174 da Constituição em vigor. O sujeito regulador não é mais só objeto do Executivo e o objeto a ser regulado é outro, antes externa do que interna *corporis*.⁴²

Quanto à restrição do art. 25 do ADCT, Tercio Sampaio Ferraz Jr. assinala que a proibição diz respeito a delegações em caráter abdicatório, de renúncia de exercício de competência constitucional.⁴³ O exercício da atividade regulamentar, portanto, é autorizado constitucionalmente desde que observado tais ditames.

As alterações constitucionais feitas pela EC 32 de 2001 e também pela EC 45 de 2004 alargaram as hipóteses de exercício do poder regulamentar. Todavia, pode-se constatar que na redação originária do texto constitucional há permissão de regulamentos para além da via meramente executiva. O poder regulamentar, conforme assinala Ana Raquel Moniz, é uma atribuição de competência feita pela Constituição ou pela lei. Não se trata, portanto, de um poder original intrínseco da atividade administrativa.⁴⁴ A atribuição permite que o poder regulamentar alcance uma gama maior de órgãos e que a norma regulamentar, cumprindo muitas vezes seu papel social e dinamizador, tenha alcance externo, para além da atividade administrativa desempenhada. Assim, os regulamentos, para Moniz, apresentam-se:

partir do direito português. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, v. 16, n. 63, p. 35, jul./set. 2018).

⁴¹ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

⁴² MOREIRA, Egon Bockmann. Passado, presente e futuro da regulação econômica no Brasil. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte v. 44, n. 11, p. 106, out./dez. 2013.

⁴³ “Assim, no primeiro caso – reserva de lei – estará proibido tudo o que caracteriza uma delegação abdicatória, ou seja, tudo o que significar uma renúncia ao poder-dever do Legislativo de exercer sua competência constitucional (vide art. 25 do ADCT)”. (FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. *Agências reguladoras: legalidade e constitucionalidade*. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 8, n. 35, p. 146, nov./dez. 2000).

⁴⁴ MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. *A recusa de aplicação de regulamentos pela administração com fundamento em invalidade*. 2011. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2011. p. 39.

[...] sob duas coordenadas – como fonte de direito (fonte autovinculativa) e enquanto forma de atuação administrativa de autoridade – permite sedimentar um ponto de partida para a compreensão dessa figura: o de que o regulamento constitui uma forma de agir da Administração que não só obriga os seus destinatários, como também vincula a futura atuação administrativa.⁴⁵

Não adentraremos ao mérito das classificações doutrinárias sobre as espécies de regulamentos admitidos no ordenamento jurídico brasileiro de uma forma geral.⁴⁶ Todavia, observamos que todos obedecem a preceitos mínimos para que sejam adequados à ordem constitucional. Dentre esses preceitos, destacam-se a reserva de lei, existência de norma habilitante, o exercício do poder regulamentar dentro dos moldes pré-estabelecidos (competência e objeto regulamentado) e o respeito ao ordenamento jurídico como um todo.⁴⁷

Egon Bockmann Moreira e Heloísa Caggiano assinalam que no âmbito do STF apresenta-se uma “mutação constitucional na compreensão das fontes normativas, da competência do Poder legislativo e da própria concepção do princípio da legalidade”.⁴⁸ Tal princípio, contudo deverá preservar sua rigidez em alguns campos do Direito, como a instituição de crimes e penas (art. 5.º XXXIX, CRFB/88) e de tributos (art. 150, CRFB/88).⁴⁹ Ou seja, haverá uma ideia de flexibilização (no sentido de ampliação) ou não flexibilização da noção de legalidade de acordo com as autorizações ou restrições impostas pela ordem constitucional, bem como a natureza de cada âmbito do direito. Afinal, possuímos uma pluralidade de lógicas: o que se aplica em matéria de regulação de atividade econômica pelo Estado, não se aplica ao Direito Tributário ou ao Direito de Família.

⁴⁵ MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. O regulamento administrativo: uma perspectiva a partir do direito português, p. 34.

⁴⁶ Trataremos apenas da espécie de regulamentos expedidos pelo CNJ, que guarda pertinência direta com o assunto tratado neste artigo.

⁴⁷ “Por conseguinte, haverá graus diversos de vinculação da Administração à legalidade, o que, em última análise, se refletirá, na maior ou menor grau de liberdade, que a lei lhe confere para exercitar sua competência. Saliente-se, porém, que essa liberdade, por mais ampla que seja do ponto de vista legal, estará sempre condicionada, em maior ou menor medida, ao ordenamento jurídico como um todo, por outros termos, ao princípio da juridicidade”. (DEÁK, Renato Albuquerque; NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. O princípio da legalidade e os limites do poder regulamentar. *Revista Acadêmica Faculdade de Direito do Recife*, Recife, v. 89, n. 1, p. 154, jan./jun. 2017).

⁴⁸ MOREIRA, Egon Bockmann; CAGGIANO, Heloisa Conrado. O poder normativo das agências reguladoras na jurisprudência do STF: mutação constitucional do princípio da legalidade? In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago (Orgs.). *Direito e administração pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 543.

⁴⁹ “Leis de densidade normativa e exaustiva normalmente impostas por reserva absoluta de lei: a reserva absoluta de lei formal, vigente em nosso ordenamento para a instituição de tributos, de crimes e das respectivas penas (art.s 150, I e 5.º XXXIX, CF), segundo a doutrina tradicional, com o qual, neste aspecto, em parte concordamos, obriga o legislador a dispor sobre a matéria de forma completa, sendo-lhe vedado deixar qualquer espaço para juízos discricionários, sejam eles administrativos ou judiciais”. (ARAGÃO, Alexandre Santos de. Princípio da legalidade e poder regulamentar no Estado contemporâneo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 225, p. 120, jul. 2001).

Assim, cabe enfrentar o respeito aos preceitos mínimos em matéria regulamentar no âmbito do CNJ, bem como a aplicação da lógica no Direito de Família de noções como reserva de lei e a própria noção de legalidade, o qual, como vimos, poderá ter noção mais restritiva ou mais ampliativa.

5 O PODER REGULAMENTAR DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Já vimos anteriormente que a Constituição permite a emissão de regulamentos que não sejam apenas de caráter executório e que uma dessas hipóteses é o poder regulamentar do CNJ atribuído por meio da EC 45 de 2004. Carlos Ari Sunfeld e Henrique Motta Pinto chamam a atenção para dinâmica regulamentar desenvolvida no plano concreto, sugerindo que o entendimento sobre o órgão perpassa por tal análise:

Ele é, assim, um órgão em construção, cujos meios e limites de atuação concretos são diariamente testados. As normas constitucionais delinearam seu perfil institucional, por meio de parâmetros e balizas gerais, mas é da sua prática que emerge o CNJ real, com as definições precisas acerca dos seus poderes. Por isso, ele é uma experiência institucional viva, que precisa ser conhecida não apenas pelo estudo estático das normas que o disciplinam, mas também pela sua dinâmica normativa.⁵⁰

A EC 45 ampliou consideravelmente a atuação do Judiciário quanto à emanção de atos de força normativa, seja interna ou externa *corporis*. Fez isso ao ampliar o caráter vinculante para a ADI, além da redação que já abrangia a ADC (art. 102, §2.º, CRFB), pela emissão de súmula vinculante (art. 103-A, CRFB/88) provocando efeitos, inclusive, à Administração Pública direta e indireta, bem como a atribuição de poder normativo do CNJ. Percebe-se, portanto, que é intrínseco à lógica da EC 45 tal expansão de poderes, devidamente autorizada pelo constituinte derivado.

Por meio do inciso I, do §4.º do art. 103-B da Constituição foi atribuído ao CNJ o poder normativo para emissão de regulamentos no âmbito de sua competência. A autorização, portanto, é imediatamente proveniente da Constituição. O Min. relator da ADC n.º 12, Carlos Ayres Britto, entende que a atuação do Conselho Nacional de Justiça não necessita do intermédio de uma lei, visto que, o constituinte derivado quedou-se silente sobre a necessidade de uma lei intermediária, enquanto previu para os demais Conselhos criados pela EC 45.⁵¹ Ana Raquel Gonçalves Moniz também aponta que a emissão de regulamentos

⁵⁰ PINTO, Henrique Motta; SUNDFELD, Carlos Ari. Como o STF controla a atuação do CNJ? *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 101, n. 924, p. 500, out. 2012.

⁵¹ “Aqui, a Magna Carta inventariou as competências que houve por bem deferir ao CNJ, quedando silente quanto a um tipo de atuação necessariamente precedida de lei”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação

independentes não encontra um óbice no princípio da legalidade, desde que a Constituição não exija tal baliza legal, visto que a emissão de regulamentos poderá ocorrer assentada em uma norma constitucional.⁵²

A desnecessidade de intermediação, inclusive, foi já explicitada pelo então Min. Corregedor João Otávio de Noronha, que em decisão expôs que “ao fazer uso do poder normativo visando ao aperfeiçoamento das atividades dos órgãos do Poder Judiciário, o CNJ exerce atribuições que se originam diretamente da Constituição”.⁵³ O CNJ, portanto, é um órgão regulador⁵⁴, dotado de poder normativo, de competência diretamente provinda da Constituição.

Na ADC n.º 12, a decisão liminar proferida pelo Min. relator Carlos Ayres Britto reafirma a competência do CNJ em aplicar diretamente a Constituição, considerando as competências do CNJ e seu papel chave no funcionamento do Poder Judiciário brasileiro, bem como seu papel social. A conclusão é que a EC 45 deu ao CNJ uma tarefa e competências bastante complexas e também lhe deu poder a altura de executá-las:

[...] enfim, que negar a ele o poder de aplicar imediatamente essa Constituição cidadã, tanto em conceito como em abstrato, seria concluir que a Emenda 45 homiziou o novo órgão numa fortaleza de paredes intransponíveis, porém fechada, afinal com a mais larga porta de papelão.⁵⁵

Direta de Constitucionalidade n.º 12, liminar julgada pelo Pleno – deferida. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Julgamento: 16/02/2006. Órgão Julgador: Pleno. Publicação: 21/02/2006).

⁵² “E não se argumente contra a possibilidade de emanar regulamentos independentes com uma eventual violação do princípio da legalidade: como acentuamos supra, o fundamento do poder regulamentar exige que a emissão de regulamentos assente numa base legal ou constitucional, além disso, a osmose legalidade/constitucionalidade, causada pela superação do princípio da legalidade em resultado da assunção do princípio da juridicidade, permite, salvo situações em que a própria Lei Fundamental exige uma *interpositio legislatoris*, a emanação de regulamentos fundados na Constituição”. (MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. *A recusa de aplicação de regulamentos pela administração com fundamento em invalidade*, p. 116).

⁵³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências n.º 0003580-38.2018.2.00.0000. Relator: Min. João Otávio de Noronha. Decisão Monocrática. Data da decisão: 24/08/2018. Publicação: 24/08/2018.

Não concordamos integralmente com o posicionamento exposto pelo Min. João Otávio de Noronha considerando a decisão em sua integralidade, em que há uma consideração de que a força normativa dos regulamentos do CNJ estaria em paridade com a lei.

⁵⁴ “A preocupação quantos aos sujeitos reguladores diz respeito a quem pode (ou deve) concretizar ações e/ou normas que disciplinem a conduta econômica de terceiros (ou, mais genericamente, dos “mercados”). No caso brasileiro, ela pode ser exercida por pessoas de direito público e/ou direito privado. Na primeira hipótese, são as autoridade constituídas, a quem se atribui legislativamente a competência para regular determinado setor da economia (e/ou das relações sociais e/ou do exercício de funções públicas). De usual, são entidades e/ou órgãos da Administração Pública das três funções estatais (Legislativo, Executivo e Judiciário), com competência legal (p. ex as empresas pública ou agências reguladoras) ou constitucional (p. ex a Presidência da República; o Conselho Nacional de Justiça – CNJ). As autoridade públicas reguladoras são típicas entidades de heterorregulação. (MOREIRA, Egon Bockmann. *Passado, presente e futuro da regulação econômica no Brasil*, p. 93).

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade n.º 12, liminar julgada pelo Pleno – deferida. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Julgamento: 16/02/2006. Órgão Julgador: Pleno. Publicação: 21/02/2006.

A Constituição não possui o papel apenas de norma atribuidora de competência. Ana Raquel Gonçalves Moniz expõe que a Constituição apresenta-se também como critério de conformação de conteúdo regulamentar e como parâmetro interpretativo.⁵⁶ A Constituição, portanto, determina, completa e limita as aberturas existentes.⁵⁷ Isso significa dizer que, por mais que a competência regulamentar do CNJ esteja disposta em cláusulas abertas por própria decisão do constituinte derivado, os preceitos constitucionais sempre serão balizas para o exercício do poder normativo, encontrando limitações, por exemplo, em matérias que a própria Carta considera reserva de lei. Há também um dever de observância do ordenamento jurídico como um todo, considerando as regras já existentes sobre o assunto regulamentado, para que não haja contradições entre eventual lei e o regulamento.

Observados tais parâmetros, percebe-se que a competência do CNJ não afronta e nem representa uma violação à separação dos poderes, visto que, conforme assinala Egon Bockmann Moreira, o Legislativo detém “competência exclusiva para emanar leis, mas não as detém, com essa qualidade, para editar normas”.⁵⁸ Assim, admite-se a emissão de regulamentos independentes pelo Conselho Nacional de Justiça.

Também constituiu-se como um importante parâmetro a interpretação que o Supremo Tribunal Federal possui sobre dispositivos constitucionais, visto que uma interpretação mais ampliativa ou mais restritiva de determinada norma poderá influenciar de forma direta na atuação do CNJ, como a normatização do casamento homoafetivo (Resolução n.º 175/2013) e do vínculo filial decorrente da afetividade (Provimento n.º 63).

A amplitude da competência do CNJ atribuída pela EC 45 de 2004, bem como o exercício efetivo do poder regulamentar pelo órgão fazem com que nossa conclusão seja de que os atos normativos expedidos não sejam regulamentos de caráter reservado. Assim, a atuação do CNJ é concomitante à lei, não havendo o que se falar em delegação indevida de competência. André Cyrino denomina tais regulamentos de *praeter legem*, afirmando que “existem no espaço deixado pelo legislador em matéria que não contrariem a reserva de lei e o

⁵⁶ “Se nos interrogarmos sobre as funções desempenhadas pelo ‘bloco de constitucionalidade’ assim delineado, no que a vinculação dos regulamentos à Constituição tange, diremos que a Lei Fundamental pode surgir sob diversas vestes (apenas dogmaticamente cindíveis), perfilando-se quer como norma habilitante, quer como pano de fundo da interpretação das leis exequendas, quer como critério de conformação de conteúdo regulamentar”. (MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. *A recusa de aplicação de regulamentos pela administração com fundamento em invalidade*, p. 392).

⁵⁷ “Por fim, a Constituição constitui um critério de conformação material do regulamento, que, sobretudo no domínio discricionário, determinam, completam e limitam as aberturas deixadas pelo legislador”. (MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. *A recusa de aplicação de regulamentos pela administração com fundamento em invalidade*, p. 392).

⁵⁸ MOREIRA, Egon Bockmann. *Agências administrativas, poder regulamentar e o Sistema Financeiro Nacional*, p. 19.

próprio texto legal num ‘campo de poderes residuais’⁵⁹ e que há um preenchimento de lacunas por meio dos regulamentos, que representam uma manifestação administrativa para aplicação de estatutos a situações que precisavam de respostas.⁶⁰ Ainda, são regulamentos de atuação concomitante à lei, em plena sincronia com função de dinamicidade intrínseca aos regulamentos. Esse também é o posicionamento de Eros Roberto Grau:

Dizendo-o de outra forma: se já um princípio da reserva da lei – ou seja, se há matérias que não podem ser reguladas senão pela lei – evidente que das excluídas a essa exigência podem tratar, sobre ela dispendo, o Poder Executivo e o Judiciário, em regulamentos e regimentos.⁶¹

Também são regulamentos, muitas vezes, de caráter misto ou mesmo somente heterovinculativo, pois, frequentemente, o destinatário direto da norma é um externo⁶², como os ofícios extrajudiciais⁶³ e os sujeitos privados. Esse é o caso do Provimento n.º 63, que traça diretrizes aos Cartórios de como proceder quanto ao registro da paternidade socioafetiva e casos de reprodução assistida, bem como normas voltadas aos particulares, como a irrevogabilidade (art. 10 caput) e a necessidade de anuência do filho (art. 11, §4.º).

Principalmente no tocante ao Direito de Família, o caráter de atendimento de demandas sociais se faz muito presente, tendo em vista as constantes mudanças nessa área e também a posição, muitas vezes conservadora, que o Parlamento costuma adotar.⁶⁴ Afinal, a não-proteção é uma escolha política e é um instrumento de violência institucional. Pertinente, nesse sentido, a observação de Ana Raquel Gonçalves Moniz que assinala que “o poder

⁵⁹ CYRINO, André. Regulamentos autônomos no Brasil: uma resposta às críticas. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, Rio de Janeiro, n. 30, p. 109, dez. 2016.

⁶⁰ “Partindo-se do conceito alargado de execução e delegação, o regulamento *praeter legem* cabe dentro da ideia de aplicação da lei e da Constituição (como ocorre com o CNJ), o que pode, inclusive, implicar a criação de algo novo ou mesmo direitos e obrigações. O preenchimento de lacuna por regulamentos nada mais é que uma manifestação administrativa voltada a aplicar estatutos que não previam uma dada situação que demanda resposta”. (CYRINO, André. *Delegações legislativas, regulamentos e administração pública*, p. 69).

⁶¹ GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2014 apud DEÁK, Renato Albuquerque; NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. O princípio da legalidade e os limites do poder regulamentar. *Revista Acadêmica Faculdade de Direito do Recife*, Recife, v. 89, n. 1, p. 159-160, jan./jun. 2017.

⁶² MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. O regulamento administrativo: uma perspectiva a partir do direito português, p. 39.

⁶³ Considera-se os ofícios extrajudiciais de cartório e registro como agentes externos em razão da disposição constitucional do art. 236, caput: “Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público”.

⁶⁴ Avalia-se que o legislador não atribui significativa importância pela resistência que significativa parte do Congresso Nacional possui em tratar de questões de maior relevância tanto em relação a direitos dos presos e questões latentes como a violência a pessoas LGBTI+. Isso se revela também na própria questão da garantia de alteração de nome de transgêneros (Provimento n.º 73) do casamento homoafetivo e na omissão legislativa na criminalização da homofobia declarada pelo STF no Mandado de Injunção 4733 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n.º 26.

regulamentar assume a função de [dar] voz a interesses parcelares a que a representação parlamentar é por vezes surda”.⁶⁵

Assim, a utilização dos regulamentos e a atuação do CNJ ganha especial importância em contexto de emergência de demandas sociais e econômicas que a lei, por si só, não estava sendo suficiente para suprir. O regulamento também se mostra como uma alternativa a matérias que necessitam de regulação e que o legislativo, por opção política ou por reputar a questão como sem importância, acaba por deixar em um limbo jurídico. A via regulamentar pauta-se em uma necessidade de tecnicidade, detalhamento ou pela própria dinâmica social, que ganha, a cada dia, um ritmo mais acelerado.

6 O PODER REGULAMENTAR DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NO DIREITO DE FAMÍLIA

Os regulamentos expedidos pelo CNJ constituem-se como um exemplo modelo da funcionalidade dos regulamentos nos dias atuais. São encontradas normas de caráter técnico e procedimental, como a regulamentação de especificidades de certidões e procedimentos extrajudiciais a serem adotados pelos serviços registrais e notariais brasileiros, a exemplo do provimento n.º 28 (Dispõe sobre o registro tardio de nascimento, por Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais). Abordam matérias de direito material, em atendimento às necessidades sociais, como a paternidade socioafetiva (Provimento n.º 63 e n.º 83). Além de tratar de assuntos que o legislador não atribui significativa importância de acordo com a posição política adotada pelo parlamento.⁶⁶

Isso não significa dizer que o CNJ está imune de posições políticas sobre o assunto, contudo, o exercício do poder regulamentar vem se demonstrando como um mecanismo de regulação mais preciso e mais atrelado à realidade social.

O caráter de tecnicidade para algumas matérias também possui grande relevância. A regulamentação de procedimentos extrajudiciais, de forma geral, e uniformizações são muito bem-vindas pela via administrativa, como foi a questão do registro de filhos providos de reprodução assistida, considerando também a gestação por substituição (art. 17, §1.º) e de filiação homoafetiva (art. 16, §2.º) constantes no Provimento 63, uniformizando o tratamento e

⁶⁵ MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. O regulamento administrativo: uma perspectiva a partir do direito português, p. 47.

⁶⁶ Conforme já destacado na nota n.º 65.

estabelecendo padrões em âmbito nacional.⁶⁷ Tais normativas “servem para minudenciar a lei e colmatar seus eventuais vazios, reunindo num mesmo corpo de disposições espalhadas pelo ordenamento jurídico, constituindo-se em valioso elemento de informação”⁶⁸ para operadores e para os particulares que irão usufruir de tal normativa. Seu caráter de órgão uniformizador de práticas registras em todo o território nacional apresenta-se um importante promotor de igualdade, visto que não se afiguraria adequado que normativas tão importantes como o registro tardio de nascimento fossem permitidos em alguns Estados da federação e em outros não.

Em seus 15 anos de existência, o CNJ editou provimentos na área de Direito de Família que abrangem questões relativas à regulamentação do divórcio pela via extrajudicial⁶⁹, averbação direta de sentença de divórcio consensual estrangeiro⁷⁰, uniformizou e deu segurança jurídica sobre o casamento e registro de uniões estáveis homoafetivas⁷¹, regulamentou o procedimento judicial sobre o sequestro internacional de crianças disposto na Convenção de Haia⁷², regulamentou o reconhecimento da filiação socioafetiva⁷³ pela via extrajudicial⁷⁴, dispôs sobre projeto de impulsionamento à investigação

⁶⁷ DALLEDONE, Rodrigo Fernandes de Lima. *Função pública notarial: regime jurídico e fiscalização judicial*. Curitiba: Prisma, 2017. p. 196.

⁶⁸ DALLEDONE, Rodrigo Fernandes de Lima. *Função pública notarial: regime jurídico e fiscalização judicial*, p. 195.

⁶⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n.º 35 de 24/04/2007. Disciplina a aplicação da Lei n.º 11.441/07 pelos serviços notariais e de registro. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/179>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

⁷⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento n.º 53 de 16/05/2016. Dispõe sobre a averbação direta por Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais da sentença estrangeira de divórcio consensual simples ou puro, no assento de casamento, independentemente de homologação judicial. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2515>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

⁷¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n.º 175 de 14/05/2013. Dispõe sobre a habilitação, celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas de mesmo sexo. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1754>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

⁷² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n.º 257 de 11/09/2018. Dispõe sobre a aplicação da Convenção de Haia sobre os aspectos civis do sequestro internacional de menores (1980). Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2686>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

⁷³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento n.º 63 de 14/11/2017. Institui modelos únicos de certidão de nascimento, de casamento e de óbito, a serem adotadas pelos escritórios de registro civil das pessoas naturais, e dispõe sobre o reconhecimento voluntário e a averbação da paternidade e maternidade socioafetiva no Livro “A” e sobre o registro de nascimento e emissão da respectiva certidão dos filhos havidos por reprodução assistida. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2525>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

⁷⁴ Há uma discussão doutrinária sobre se o Provimento n.º 63 passou a permitir o reconhecimento da multiparentalidade pela via extrajudicial. Ricardo Lucas Calderón sustenta que a multiparentalidade é admitida, inclusive, com a alteração promovida pelo Provimento n.º 83. (Vide: CALDERÓN, Ricardo Lucas. Primeiras impressões sobre o Provimento 83 do CNJ: que alterou as disposições sobre registro extrajudicial da filiação socioafetiva regidas pelo Provimento 63). Érica Barbosa e Silva sustenta que o Provimento n.º 63, alterado pelo Provimento n.º 83 não permite a multiparentalidade, apenas registro do vínculo socioafetivo. (Vide: SILVA, Érica Barbosa. Primeiras impressões sobre o Provimento 83 do CNJ, sobre filiação socioafetiva. *Consultor Jurídico*, 23 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-ago-23/erica-barbosa-impressoes-provimento-filiacao-socioafetiva>>. Acesso em: 25 ago. 2019).

e reconhecimento de paternidade (Projeto Pai Presente)⁷⁵, dentre outras normas. Houve também a polêmica proibição aos Cartórios de registrar uniões poliafetivas, assunto que voltaremos mais adiante quando falarmos sobre parâmetros e limites para o exercício do poder normativo no âmbito do Direito de Família.

Tal regulação é uma realidade social que está autorizada juridicamente, de forma que teremos que discutir e conviver.

Inegavelmente, a atuação do CNJ no Direito de Família apresenta-se rica e desafiadora. O movimento de extrajudicialização do Direito de Família é uma realidade. A temática da regulação pelo CNJ não só deu um novo colorido às discussões do Poder regulamentar como abriu novos debates no âmbito do Direito de Família, pelos seus avanços e também quanto aos limites a serem respeitados. Além disso, temos a frequente intersecção com ramos de racionalidade diferentes, como a regulação pela via administrativa e a rigidez da seara registral.

6.1 DIÁLOGOS ENTRE O PODE REGULAMENTAR DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A RACIONALIDADE DO DIREITO DE FAMÍLIA

A admissão do poder regulamentar na seara do Direito de Família perpassa pela apreensão da lógica deste ramo, não só a fim de coadunar as normas administrativas à lógica constitucional e legal, mas também como um fator de legitimidade no âmbito social. Nesse ponto, o Direito de Família apresenta extrema riqueza, pois a lógica a ser adotada dependerá dos sujeitos envolvidos e do assunto a ser tratado. Os limites da ingerência estatal apresenta-se como um tema bastante debatido na doutrina familiarista, de modo que no espaço do presente artigo não adentraremos o assunto da forma profunda como ele merece ser tratado. Percebemos, contudo, duas correntes principais: uma de tendência regulatória, em que o estabelecimento de garantias e da própria conceituação do que é família é feita pela lei⁷⁶ e

⁷⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento n.º 26 de 12/12/2012. Dispõe sobre o “Projeto Pai Presente – 2012. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1657>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

⁷⁶ Tal corrente tem como sua principal expoente a Prof.^a Regina Beatriz Tavares da Silva: “Intérpretes do direito deveriam ter sempre presentes as consequências do que defendem. Quando o Código Civil, a Legislação Previdenciária e a Jurisprudência das Cortes Superiores não conferem a proteção estatal para certos tipos de conjecturas que não são familiares, como mancebia, ou poligamia, ou incesto, não o fazem arbitrariamente, mas em atenção à moralidade e aos costumes sociais brasileiros”. (SILVA, Regina Beatriz Tavares da. Moral e família são concêntricos ou excêntricos? *Estadão*, 1.º mar. 2019. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/moral-e-familia-sao-concentricos-ou-excentricos/>>. Acesso em: 23 ago. 2019).

outra que privilegia a liberdade dos sujeitos no âmbito familiar, com uma intervenção estatal de caráter diminuto, conforme expõe Rodrigo da Cunha Pereira:

O desafio fundamental para a família e das normas que a disciplinam é conseguir conciliar o direito à autonomia e à liberdade de escolha com os interesses de ordem pública, que se consubstancia na atuação do Estado apenas como protetor. Esta conciliação deve ser feita através de uma hermenêutica comprometida com os princípios fundamentais do Direito de Família, especialmente o da autonomia privada, desconsiderando tudo aquilo que põe o sujeito em posição de indignidade e o assujeite ao objeto da relação ou ao gozo de outrem sem o seu consentimento.⁷⁷

Filiamo-nos a esta segunda corrente, de modo que a regulação do Direito de Família, inaugurada pela Constituição de 1988, deve privilegiar o exercício da liberdade dos sujeitos, a proteção dos indivíduos em situação de vulnerabilidade e auxiliar a autonomia privada em questões de conjugalidade.

Entretanto, ainda que se reconheça uma lógica de privilegiar a autonomia nas relações familiares, pela liberdade de planejamento familiar (art. 226, §7.º da Constituição) e pelo princípio da não intervenção consagrado no art. 1.513 do Código Civil⁷⁸, a realidade sistêmica mostra-se diversa. Nosso ordenamento possui diversos resquícios de limitações às liberdades do sujeito no âmbito familiar, como a tão criticada separação obrigatória de bens em razão da idade. Também remanesce uma lógica de que a ausência de reconhecimento legal explícito sobre uma configuração de família não atribui direitos àquela entidade, como foi a discussão da família de irmãos⁷⁹, do reconhecimento da união estável e casamento homoafetivo e o direito à adoção⁸⁰ e da adoção *post mortem* em que dois irmãos figuravam como pais⁸¹. Nosso

⁷⁷ PEREIRA, Rodrigo da Cunha. *Princípios fundamentais e norteadores para a organização jurídica da família*. 2004. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004. p. 116. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/2272/Tese_Dr.%20Rodrigo%20da%20Cunha.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2019.

⁷⁸ Art. 1.513. É defeso a qualquer pessoa, de direito público ou privado, interferir na comunhão de vida instituída pela família.

⁷⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 57.606/MG. Relator: Min. Fontes de Alencar. Julgamento: 11/04/1995. Órgão Julgador: Quarta Turma. Publicação: DJ 15/05/1995 e Recurso Especial n.º 159.851/SP. Relator: Min. Ruy Rosado De Aguiar. Julgamento: 19/03/1998. Órgão Julgador: Quarta Turma. Publicação: DJ 22/06/1998.

⁸⁰ Devido à interpretação restritiva do art. 42 do ECA, parte da doutrina e dos tribunais entendiam que a adoção conjunta por casais homoafetivos não era permitida antes da decisão do STF, em razão da união estável ser aceita apenas entre homem e mulher àquela época, conforme comentário de Andréa Maciel Pachá, Enio Gentil Vieira Junior e Francisco Oliveira Neto: “O dispositivo reforça a opção do legislador brasileiro de não aceitar a adoção por pessoas do mesmo sexo figurando como pai e como mãe. A Constituição reconhece como união estável só aquela constituída por homem e mulher (art. 226, parágrafo 3.º). Registre-se que existem decisões judiciais que superam esse entendimento e deferem adoções a pessoas em união homoafetiva”. (PACHÁ, Andréa Maciel; VIEIRA JUNIOR, Enio Gentil; OLIVEIRA NETO, Francisco. *Novas regras para adoção*: guia comentado. Brasília: AMB, 2009. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/outros/guia_amb_adocao.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2019).

⁸¹ “O primado da família socioafetiva tem que romper os ainda existentes liames que atrelam o grupo familiar a uma diversidade de gênero e fins reprodutivos, não em um processo de extrusão, mas sim de evolução, onde as novas situações se acomodam ao lado de tantas outras, já existentes, como possibilidades de grupos

ordenamento, portanto, vem possuindo embates com a realidade social de longa data em razão da ausência de reconhecimento de direitos, o que Carmen Lucia Silveira Ramos, com base em Carbonnier, chama de espaços de não-direito:

O não direito é a ausência de regulamentação jurídica em certo número de relações humanas, nas quais o direito teria vocação teórica de estar presente. Não se confunde com o ilícito, ou com o direito injusto, que estão contidos no sistema jurídico. Também não se trata de costumes, ou de direito folclórico, que são fenômenos positivos. O não direito tem uma negatividade característica podendo se manifestar tanto dentro do próprio ordenamento jurídico positivo, em normas de autolimitação ou auto-neutralidade do direito, que deixam espaços em aberto dentro do sistema, quando na denominada resistência do fato ao direito [...].⁸²

A situação se mostra ainda mais complexa quando, para além de todas as dificuldades provenientes de espaços de não-direito, o Direito de Família acaba por ter um diálogo obrigatório com as rígidas normas de registros públicos. As ligações entre os dois âmbitos são bastante claras. No aspecto da união civil, encontramos a expedição de documento de habilitação e a formalização do casamento (arts. 67 e seguintes da Lei n.º 6.015/73); e a segurança jurídica da formalização da união estável em registros públicos. Também aspectos de filiação e parentalidade, pois os vínculos familiares dos sujeitos a ponto de lhe trazerem garantias de ordem legal, estão formalizados em tais registros. E por último também consideramos aspectos relacionados ao nome, que, embora seja um direito de personalidade, ressoa no âmbito familiar⁸³, visto que o nome é um dos elementos de caracterização da posse de estado de filho⁸⁴ e se apresenta como uma figura de extrema importância para a autoidentificação do sujeito no contexto familiar. Desse modo, considerando as dificuldades advindas do tratamento com os registros públicos, a atuação do CNJ como um disciplinador

familiares. O fim expressamente assentado pelo texto legal – colocação do adotando em família estável – foi plenamente cumprido, pois os irmãos, que viveram sob o mesmo teto, até o óbito de um deles, agiam como família que eram, tanto entre si, como para o então infante, e naquele grupo familiar o adotado se deparou com relações de afeto, construiu – nos limites de suas possibilidades – seus valores sociais, teve amparo nas horas de necessidade físicas e emocionais, em suma, encontrou naqueles que o adotaram, a referência necessária para crescer, desenvolver-se e inserir-se no grupo social que hoje faz parte”. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 1217415/RS. Relator: Min. Nancy Andrighi. Julgamento: 19/06/2012. Órgão Julgador: Terceira Turma. Publicação: DJe 28/06/2012).

⁸² RAMOS, Carmém Lucia Silveira. *Família sem casamento: de relação existencial de fato a realidade jurídica*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 14.

⁸³ “Mas o tema objeto da consulta, qual a do registro de nomes – consistente, na espécie e no rigor, em uma retificação positiva (acréscimo) da qualificação pessoal –, interessa não apenas ao Direito registrário, na medida em que a publicidade do nome ostenta manifesto relevo para a vida social, mas, e aqui de modo logicamente anterior e superior, ao Direito de personalidade, ou seja, o nome como atributo da pessoa, e, mais além, como atributo familiar”. (DIP, Ricardo. Corregedoria extrajudicial e legalidade administrativa. In: LEWANDOWSKI, Ricardo; NALINI, José Renato (Orgs.). *O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do poder judiciário: homenagem aos 10 anos do CNJ*. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 155).

⁸⁴ FACHIN, Luiz Edson. *Soluções práticas de direito: pareceres*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 2. p. 124.

da atividade notarial e registral⁸⁵, a qual se observa uma *relação jurídica especial*⁸⁶, é passível de trazer facilitadores para um Direito de Família mais plural e garantista. Isso porque, logicamente, o CNJ tratando de normas de registros públicos nesses âmbitos não está emanando apenas comandos técnicos na área notarial e registral, mas está criando e garantindo direitos de ordem material, direitos no âmbito da família. Outros âmbitos que o CNJ têm claro potencial de interferência é em políticas públicas a serem promovidas no Direito de Família, a exemplo do “Pai Presente” e também em matéria de adoção, considerando a competência do Poder Judiciário sobre os Cadastros Nacionais de adotantes e adotados. Acerca desse último campo, ressalta-se que deve ser observado com maior delicadeza, cuja discussão não cabe no presente trabalho.

Percebe-se, portanto, que a atividade do CNJ no Direito de Família é criativa, trata de direitos materiais dos sujeitos privados de forma direta ou indireta, com claros impactos sociais. É uma atuação criativa na medida em que inova no ordenamento jurídico, e possui potencial criador quando traz para dentro do ordenamento algo que estava em espaços de não-direito, de forma geral e abstrata.

Tal caráter inovador e criativo não se apresenta como um óbice à utilização da via administrativa. A esse respeito, Ana Raquel Gonçalves Moniz reputa que a via regulamentar está apta a criar direitos, principalmente considerando a ordem aberta dos direitos fundamentais:

Os regulamentos vêm tentando assumir uma posição predominante quando se trata da elaboração de normas inovatórias sobre determinada matéria, não parece de excluir a hipótese de criação de um direito fundamental por via regulamentar – aliás uma posição que negasse tal possibilidade por contrária à Constituição resultaria contraditória com a concepção antropológica que a mesma assenta [...] no princípio da dignidade da pessoa humana e com a ordem pluralista e aberta de direitos fundamentais.⁸⁷

A positivação de direitos, seja pela via legal ou regulamentar, na medida em que garante o exercício do direito ou da liberdade substancial ou objetiva a proteção de um grupo de vulnerabilidade é algo bem-vindo e coaduna com a lógica do Direito de Família vigente na nossa ordem constitucional.⁸⁸

⁸⁵ ANDRIGHI, Nancy (Coord.). *Corregedoria Nacional de Justiça: organizações e procedimentos*, p. 99.

⁸⁶ DALLEONE, Rodrigo Fernandes de Lima. *Função pública notarial: regime jurídico e fiscalização judicial*, p. 199.

⁸⁷ MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. *A recusa de aplicação de regulamentos pela administração com fundamento em invalidade*, p. 55-56.

⁸⁸ Conforme assinala Carlos Pianovski Ruzyk: “[...] é papel da família – expressão jurídica, na efetividade de sua expressão normativa, produzir prestações concretas que podem ser pensadas em termos de liberdade(s), precisamente como oposição aquilo que, residindo no real, conflita com a dimensão funcional do dever ser situado em um modelo de direito democrático e centrado nos direitos fundamentais”. (RUZYK, Carlos Eduardo Pianovski. *Institutos fundamentais do direito civil e liberdades*. Rio de Janeiro: GZ, 2011. p. 329).

Por isso a regulamentação apresenta a sua relevância, seja pelo diálogo complexo com o sistema de registros públicos, pela existência de espaços de não-direito ou pela busca da garantia do exercício de direitos e liberdades. Nesse sentido, a regulamentação pela via administrativa é possível e coaduna com a lógica que permeia o Direito de Família. Contudo, deverão ser observados alguns parâmetros para que esse exercício do poder regulamentar seja constitucional, considerando também que estamos a falar de uma área do direito privado que dialoga com a liberdade e proteção de sujeitos vulneráveis.

6.2 PARÂMETROS PARA O EXERCÍCIO DO PODER REGULAMENTAR NO DIREITO DE FAMÍLIA

Primeiramente, expõe-se que esse é um tema que merece um desenvolvimento mais aprofundado, que, contudo, não cabe no domínio do presente artigo, que tem como objetivos expor uma realidade jurídica relativamente nova no ordenamento jurídico brasileiro e demonstrar que os regulamentos que não possuem caráter meramente executivo são abarcados em nossa ordem constitucional e que podem versar sobre Direito de Família, inclusive quanto à criação e reforço da existência de direitos e garantias. A observância de parâmetros para esse poder regulamentar é essencial. Contudo, serão colocadas ideias em caráter mais genérico pelas limitações presentes. Além disso, a exposição de tais parâmetros buscará um diálogo com algumas normas já expedidas pelo CNJ. O presente trabalho não objetiva tratar do mérito de alguns regulamentos específicos de forma completa, o que também caberia em um estudo mais extenso e aprofundado. O diálogo dos requisitos com as normas tem como propósito trazer concretude aos parâmetros elencados abaixo. Assim, os parâmetros expostos dizem respeito à regulação do Direito de Família em específico. Os requisitos podem variar a depender da matéria a ser regulada pelo Conselho Nacional de Justiça, que poderá ter mais ou menos liberdades no exercício do poder regulamentar.⁸⁹

Com isso, todos os parâmetros expostos objetivam adotar uma lógica de segurança jurídica, reforço e expansão de liberdades e garantias aos sujeitos, conforme assinala Ruzyk:

⁸⁹ Vide, por exemplo, a aceitabilidade do ato normativo primário da Resolução n.º 7 de 2005, que, enquanto ato normativo primário, estabeleceu diversas restrições. Sobre o assunto: RICHA, Morgana de Almeida. A amplitude do poder normativo do CNJ. In: MENDES, Gilmar Ferreira; MARRAFON, Marco Aurélio. *Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 557-614. ebook.

“[...] a família em seu tratamento jurídico tem por função propiciar o exercício, a manutenção e o incremento de liberdades”.⁹⁰

6.2.1 Vedação a criações ex-nihilo

A ausência de embasamento normativo desfigura de forma completa a norma regulamentar. Nesse sentido, a normativa estaria usurpando o papel da lei.⁹¹ O Conselho Nacional de Justiça não está apto a criar institutos sem qualquer base legal, precedentalista ou jurisprudencial consolidada que dê uma interpretação consistente ao dispositivo legal regulamentado.

Um exemplo de criação de instituto *ex nihilo* foi a norma que permitiu uma nova modalidade de divórcio no Provimento n.º 06/2019 do TJ/PE: o divórcio impositivo.⁹² A norma administrativa expedida pela Corregedoria do Tribunal de Justiça do Pernambuco além de não estar em sincronia com as demais normas do ordenamento jurídico, por contrariar norma expressa do Código de Processo Civil⁹³, foi responsável pela criação primeira de um instituto, conforme assinalado pela própria decisão do CNJ que determinou a revogação do Provimento ao enunciar que: “No ordenamento jurídico brasileiro, contudo, em hipótese de litígio, não há amparo legal para que o divórcio seja realizado extrajudicialmente”.⁹⁴

Outro exemplo de criação efetuada pela via regulamentar foi o parentesco por afinidade de 3.º grau na linha colateral pela Resolução n.º 07 de 2005 do CNJ. Considerando que o Código Civil limita o parentesco por afinidade aos irmãos do cônjuge ou companheiro (art. 1.595, §1.º, do Código Civil). O STF, na ADC n.º 12, reconheceu a incompetência do

⁹⁰ RUZYK, Carlos Eduardo Pianovski. *Institutos fundamentais do direito civil e liberdades*, p. 329.

⁹¹ RUZYK, Carlos Eduardo Pianovski. *Institutos fundamentais do direito civil e liberdades*, p. 329.

⁹² BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Pernambuco. Provimento n.º 06/2019. Regulamenta o procedimento de averbação, nos serviços de registro civil de casamentos, do que se denomina de ‘divórcio impositivo’ e que se caracteriza por ato de autonomia de vontade de um dos cônjuges, em pleno exercício do seu direito potestativo, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.tjpe.jus.br/documents/10180/132214/provimento+6-2019.pdf/666b6fe1-59fe-30e8-9b3a-4b7b5c36b977>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

⁹³ Só é permitida pela via extrajudicial o divórcio consensual, conforme art. Art. 733, do CPC: O divórcio consensual, a separação consensual e a extinção consensual de união estável, não havendo nascituro ou filhos incapazes e observados os requisitos legais, poderão ser realizados por escritura pública, da qual constarão as disposições de que trata o art. 731.

⁹⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências n.º 0003491-78.2019.2.00.0000. Relator: Min. Humberto Martins. Corregedoria Nacional de Justiça. Julgamento: 30/05/2019. Publicação: 31/05/2019.

CNJ para estabelecer uma linha mais extensa de parentesco não prevista no ordenamento jurídico, considerando tal matéria como reserva de lei.⁹⁵

Todavia, há de se diferenciar a vedação à criação de institutos *ex nihilo* com a utilização do lastro precedentalista ou jurisprudencial dos tribunais superiores, visto que estes fornecem uma interpretação firme e fundamentada de dispositivos legais ou constitucionais que o CNJ regulamentará. Tais lastros são bem-vindos, pois permitem segurança e aplicação geral da interpretação estabelecida ao dispositivo legal ou constitucional. A exemplo: a regulação dada ao parentesco socioafetivo pela via extrajudicial pelo Provimento 63 e 83 não seria possível sem uma interpretação prévia do que seria um parentesco de outra origem dada pelo Supremo Tribunal de Federal. Assim, as cláusulas abertas deixadas pelo legislador em relação ao direito material no âmbito do Direito de Família necessitam de tal intermediação que dê segurança interpretativa à norma.

Também em obra coordenada pela Min. Nancy Andrichi é ressaltada a importância da “razoável certeza quanto ao fim colimado pelo texto legal”⁹⁶ ou quando há consolidação jurisprudencial da temática. Ainda, percebe-se na obra a preocupação com a segurança da normatização pela via administrativa, considerando que a norma regulamentar “pode futuramente ser contestada quanto à correta interpretação e alcance de determinado texto legal”.⁹⁷

Tais considerações tecidas pela Ministra Andrichi se afiguram importantes para a expedição de um ato normativo pelo Conselho Nacional de Justiça, especialmente no âmbito do Direito privado. Assim, afigura-se necessário que a norma regulamentar possua tal lastro, não estabelecendo qualquer criação *ex-nihilo*.

6.2.2 Vedação à criação de proibições e deveres

O Conselho Nacional de Justiça ou qualquer outra regulamentação administrativa não poderá estabelecer proibições ou deveres aos particulares, direta ou indiretamente. Tal matéria também constitui reserva de lei em se tratando de Direito privado.

⁹⁵ “Impedida estava, no entanto, de criar um novo grau de parentesco, devido a que essa matéria é de caráter civil, reservada pela Constituição à competência do Poder Legislativo Federal. E o fato é que ela (Resolução 07/05) distendeu as fronteiras do parentesco para incluir os ‘parentes de 3.º grau’ na linha colateral por afinidade, ultrapassando, assim, o instituto do cunhadio”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade n.º 12, liminar julgada pelo Pleno – deferida. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Julgamento: 16/02/2006. Órgão Julgador: Pleno. Publicação: 21/02/2006).

⁹⁶ ANDRIGHI, Nancy (Coord.). *Corregedoria Nacional de Justiça: organizações e procedimentos*, p. 183.

⁹⁷ ANDRIGHI, Nancy (Coord.). *Corregedoria Nacional de Justiça: organizações e procedimentos*, p. 103-104.

Egon Bockmann Moreira sustenta que o regulamento não pode criar sem lastro normativo obrigações e deveres às pessoas privadas, ressaltando que não é admissível que a autoridade administrativa inaugure a ordem jurídica emanando normas que “restringam o universo de direitos constitucional e/ou legalmente assegurados”.⁹⁸

Assim, reputa-se que o Pedido de Providências n.º 0001459-08.2016.2.00.0000 que proibiu a lavratura de escrituras públicas de união estável de relações poliafetivas violou tal parâmetro, na medida em que, ainda que de forma indireta, criou uma proibição aos particulares não expressamente prevista no ordenamento jurídico brasileiro. Um dos argumentos expostos para a proibição foi que “A posse da escritura pública não gera efeitos de Direito de Família para os envolvidos”, algo que o Conselho Nacional de Justiça não possui competência para afirmar. Nesse sentido, bastante pontual a observação do Instituto Brasileiro de Direito de Família sobre a temática: “Os demais efeitos mediatos de configuração ou não de entidade familiar e todas as consequências familiares e sucessórias daí advindas só serão (ou não) efetivas se receberam a acolhida do Poder Judiciário e(ou) do Poder Legislativo”.⁹⁹

Logo, o juízo de valor emitido pelo CNJ na proibição do registro das uniões poliafetivas quanto aos efeitos da união não se afigura plausível, pois estabelece uma restrição vedada pela via regulamentar. A proibição é matéria de reserva de lei e mesmo que balizada por entendimento precedentalista ou jurisprudencial, a via regulamentar não se mostra adequada para tal finalidade. Ainda, é possível notar na decisão diversos argumentos de caráter *extrajurídico* como fundamentadores da proibição, como a não aceitação social ou mesmo a sinalização de repulsa¹⁰⁰ a tais uniões. Juízo este que não se afigura como um argumento para proibição e que também não coaduna com a lógica do Direito de Família, visto que, historicamente, no seio social encontramos conflitos morais entre a realidade e o *padrão ideal* do que se tem por família.¹⁰¹

⁹⁸ MOREIRA, Egon Bockmann. Os limites à competência normativa das agências reguladoras. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord). *O poder normativo das agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 188.

⁹⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA (IBDFAM). *Memoriais Complementares ao Pedido de Providências n.º 0001459-08.2016.2.00.0000*. Documento cedido pelo Prof. Dr. Pablo Malheiros da Cunha Frota. Brasília, 2018.

Esta pesquisadora agradece o precioso auxílio acadêmico do Prof. Dr. Pablo Malheiros da Cunha Frota por ter disponibilizado o acesso aos memoriais entregues pelo Instituto Brasileiro de Direito de Família no Pedido de Providências – 0001459-08.2016.2.00.0000 quando do seu julgamento pelo Conselho Nacional de Justiça.

¹⁰⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências n.º 0001459-08.2016.2.00.0000. Relator: João Otávio de Noronha. Plenário. Julgamento: 26/06/2018. Publicação: 29/06/2018, p. 2.

¹⁰¹ “Há uma dissolução das fronteiras rígidas do “duplo padrão de moralidade” e surgem os modelos alternativos entre os sexos e intrafamiliares, que alimentam a discussão da chamada “nova família”

O Conselho Nacional de Justiça nesse caso extrapolou de forma muito clara as suas competências e os limites de seu poder normativo, considerando os fundamentos utilizados, a proibição expressa à criação de efeitos jurídicos e pela proibição de registro de tais uniões.

Ricardo Dip reputa que a Corregedoria não poderia intervir em abstrato e utilizando de seu poder normativo para antecipar soluções ocorridas no âmbito concreto de questões registras, considerando, inclusive, que o ato de controle inicial será da primeira instância judicial.¹⁰² É o que se considera que ocorreu com a questão do registro de uniões poliafetivas. Tal intervenção em caráter abstrato e preambular, contudo, não é passível de dúvida com a uniformização promovida pelo CNJ ao regulamentar uma temática, visto que esta última é feita *a posteriori* e também com o devido lastro interpretativo do dispositivo legal.

Não cabe ao CNJ, portanto, qualquer juízo restritivo de quais formações serão consideradas família e se essas formações gerarão efeitos jurídicos.

6.2.3 Compatibilidade com as normas legais e constitucionais já existentes

A norma regulamentar também não pode estar em dissonância com as disposições legais e constitucionais preexistentes. A norma administrativa integra o conjunto regulatório do instituto e não poderá apresentar dissonância com as demais normas, por uma questão de hierarquia e coesão. Tal parâmetro é exposto por Andrighi ao destacar que na atuação normativa é necessária “a ausência de antinomia de conteúdo entre o ato normativo e a normatização constitucional e infraconstitucional”¹⁰³ da temática.

Nesse sentido, como exemplo de antinomia destacamos o Provimento n.º 06 de 2019 do Tribunal de Justiça do Estado do Pernambuco, haja vista a ausência de consonância com o artigo 731 do Código de Processo Civil, que permite que apenas divórcios consensuais sem filhos menores sejam feitos pela via extrajudicial. Sendo o divórcio impositivo uma modalidade de divórcio não consensual, havia um claro conflito normativo.

Ana Raquel Gonçalves Moniz aponta que as normas regulamentares se vinculam à lei habilitante e às demais leis do ordenamento que versam sobre a matéria constante no

(Figueira, 1987). Identificado com os setores médios da população, o modelo da “nova” família é largamente veiculado pelos meios de comunicação, aparece como objeto de preocupação da Igreja conservadora e orienta a nova legislação, mas é, sobretudo vivenciado com ambiguidade de sentimentos pela população. Há um enfrentamento entre o “consumo” de aspectos inovadores no nível das relações individuais e um padrão “ideal” de relações intrafamiliares [...]”. (GOLDANI, Ana Maria. As famílias brasileiras: mudanças e perspectivas. *Caderno de Pesquisa*, São Paulo, n. 91, p. 9, nov. 1994. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/872>>. Acesso em: 06 ago. 2019).

¹⁰² DIP, Ricardo. Corregedoria extrajudicial e legalidade administrativa, p. 154 e 155.

¹⁰³ ANDRIGHI, Nancy (Coord.). *Corregedoria Nacional de Justiça: organizações e procedimentos*, p. 102.

regulamento, considerando que aquelas possuem força normativa superior.¹⁰⁴ Necessária é, portanto, a observância pelo regulamento das normas hierarquicamente superiores.

6.2.4 Tratamento específico de acordo com a racionalidade do instituto

Dentro do Direito de Família também se encontram lógicas diversas acerca do grau de intervenção, a depender do sujeito e da relação jurídica em questão. A norma regulamentar também deve realizar tal apuração.

Renata Multedo assinala que a intervenção estatal deverá ser distinta de acordo com os tipos de sujeitos, considerando que as relações conjugais fundamentam-se na liberdade e na igualdade, enquanto as parentais baseiam-se na responsabilidade.¹⁰⁵ Além disso, Multedo destaca a vulnerabilidade de uma das partes da relação e que o foco da relação parental são os filhos, o qual o ordenamento deverá promover a “máxima proteção por serem pessoas humanas em desenvolvimento”.¹⁰⁶

Assim, a intervenção regulamentar nas relações conjugais deverá ser mínima e pontual, sempre com foco no exercício da liberdade substancial, não podendo o regulamento ir além das normas promotoras de liberdade e igualdade entre os envolvidos. Já as relações parentais, por sua vez, merecem uma atenção diferenciada dos executores do poder normativo, com um poder maior de ingerência quando o melhor interesse da criança ou a proteção integral estiverem em voga. Há também que se pontuar que os sujeitos vulneráveis nas relações familiares não se limitam às crianças; abrangem idosos, pessoas com deficiência, mulheres em situação de violência doméstica ou mesmo um contexto familiar inteiro em situação de vulnerabilidade.¹⁰⁷ Assim, a intensidade da intervenção é medida de rigor de acordo com os sujeitos, a situação e a relação jurídica em voga. A síntese da lógica de intervenção é feita por Marília Pedroso Xavier:

[...] pode-se dizer que a autonomia privada deve ser a regra geral para a condução das situações ocorridas no seio da conjugalidade. Contudo, havendo vulnerabilidade de um de seus membros, o

¹⁰⁴ MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. *A recusa de aplicação de regulamentos pela administração com fundamento em invalidade*, p. 397.

¹⁰⁵ MULTEDO, Renata Vilela. *Liberdade e família: limites para a intervenção do estado nas relações conjugais e parentais*. Rio de Janeiro: Processo, 2017. p. 43.

¹⁰⁶ MULTEDO, Renata Vilela. *Liberdade e família: limites para a intervenção do estado nas relações conjugais e parentais*, p. 43.

¹⁰⁷ XAVIER, Marília Pedroso. *Contrato de namoro: amor líquido e direito de família mínimo*. 2011. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011. p. 72. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/32251/R%20-%20D%20-%20MARILIA%20PEDROSO%20XAVIER.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

Estado deverá intervir com vistas a garantir a dignidade da pessoa que se encontra em condições vulneráveis.¹⁰⁸

No âmbito da conjugalidade, os regulamentos do permissivo da união estável e do casamento homoafetivo (Resolução n.º 175 de 2013), bem como averbação direta de sentença estrangeira de divórcio consensual (Provimento n.º 53 de 2016) são exemplares nesse sentido, limitando-se a permitirem o exercício de liberdades.

Já em situações envolvendo relações parentais ou sujeitos vulneráveis, a intervenção deverá ser mais acertada, pois deverá ser imbuída de uma lógica de proteção à criança ou ao sujeito vulnerável. O melhor interesse da criança e a proteção integral devem sempre nortear tais normativas.

A norma regulamentar também deverá se atentar para que não haja inviabilização ou um sufocamento à efetivação do direito em questão. Infelizmente, encontramos tais traços carregados nas normas relativas à adoção, a exemplo da Recomendação n.º 08 do CNJ que orienta os magistrados que “ao conceder a guarda provisória, em se tratando de criança com idade menor ou igual a 3 anos, seja ela concedida a pessoas ou casais previamente habilitados nos cadastros”, que, de forma abstrata, estabelece uma prevalência ao Cadastro Nacional de Adoção, sem qualquer consideração ao eventual contexto que aquela criança possa estar estabelecida, que poderá a vir a ser positivo e atender aos seus melhores interesses.¹⁰⁹ Um possível sufocamento de direito, portanto. Outra normativa acerca da adoção que também possui uma ingerência com potencial de sufocamento foi a Resolução n.º 190 de 2014, que estabeleceu que os tribunais deveriam promover e estimular campanhas de reintegração de crianças em acolhimento institucional na família de origem (art. 6.º). Tal persistência poderá não se mostrar benéfica à criança, visto que, muitas vezes, o contexto familiar que ela estava inserida encontra-se inapto para recebê-la e a insistência obstaculizará um possível cabimento

¹⁰⁸ XAVIER, Marília Pedrosa. *Contrato de namoro: amor líquido e direito de família mínimo*, p. 72-73.

¹⁰⁹ Vide jurisprudência do STJ: REsp 837.324/RS. Relator: Min. Humberto Gomes de Barros. Julgamento: 18/10/2007. Órgão Julgador: Terceira Turma. Publicação: DJ 31/10/2007; REsp 1172067/MG. Relator: Min. Massami Uyeda. Julgamento: 18/03/2010. Órgão Julgador: Terceira Turma. Publicação: DJe 14/04/2010; AgRg na MC 18.329/SC. Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Relator p/ Acórdão: Min. Nancy Andrighi. Julgamento: 20/09/2011. Órgão Julgador: Terceira Turma. Publicação: DJe 28/11/2011; REsp 1347228/SC. Relator: Min. Sidnei Beneti. Julgamento: 06/11/2012. Órgão Julgador: Terceira Turma. Publicação: DJe 20/11/2012; HC 279.059/RS. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Julgamento: 10/12/2013. Órgão Julgador: Quarta Turma. Publicação: DJe 28/02/2014.; HC 298.009/SP. Relator: Min. Nancy Andrighi. Julgamento: 19/08/2014. Publicação: Órgão Julgador: Terceira Turma. DJe 04/09/2014; REsp 1567812/SC. Relator: Min. Raul Araújo. Julgamento: 25/10/2016. Órgão Julgador: Quarta Turma. Publicação: DJe 05/12/2016; HC 385.507/PR. Relator: Min. Nancy Andrighi. Julgamento: 27/02/2018. Órgão Julgador: Terceira Turma. Publicação: DJe 02/03/2018. Vide também: ALVES, Jones Figueiredo. À procura de uma lei de adoção para crianças desprovidas de proteção integral. *Consultor Jurídico*, 06 nov. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-nov-06/processo-familiar-procura-lei-adocao-criancas-desprovidas-protecao>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

da adoção nessas hipóteses¹¹⁰, fazendo com que até que a criança esteja juridicamente apta para a adoção já tenha transcorrido tempo suficiente para que as chances de isso acontecer sejam bastante diminutas.

Por outro lado, há também normativas bastante alinhadas com o exercício de direitos por grupos de vulneráveis e que privilegiam o melhor interesse da criança, com um grau de ingerência mais significativo. O Provimento n.º 28 de 2013 que regulamentou o registro tardio de nascimento possibilitou o exercício de um direito de forma mais célere e descomplicada a um problema que atinge camadas mais vulneráveis da população e crianças que se encontram sem qualquer vínculo, foram abandonadas ou estão em situação de rua.¹¹¹ Richard Pae Kim, em artigo sobre a efetivação de direitos fundamentais pelo Conselho Nacional de Justiça tece um destaque à normativa do registro tardio de nascimento pela possibilitação de “regularização jurídica de pessoas que nasceram fora de estabelecimento de saúde e maternidades”¹¹², o que pode, naturalmente, alcançar crianças nascidas em localidades remotas ou no seio de comunidades tradicionais, ressaltando-se que o registro tardio de sujeitos oriundos de comunidades indígenas rege-se por normativas específicas.

Outra normativa que merece destaque é o Provimento n.º 26 de 2012, que instituiu o programa “Pai Presente”. A iniciativa do Poder Judiciário em promover o impulso à busca de genitores de milhões de criança que não possuem pai registral demonstra um poder normativo e uma política pública com um alto nível de ingerência em consideração ao melhor interesse da criança.

Tais exemplos deixam bastante evidentes a riqueza e a delicadeza dos diversos âmbitos da família. Portanto, uma graduação da ingerência é basilar para que a norma regulamentar tenha efeitos benéficos aos seus destinatários diretos e indiretos.

6.2.5 Correspondência do objeto regulamentado com o instituto originário

¹¹⁰ “Assim, dois fenômenos se entrelaçam, com consequências expressivas: a) a busca de efetivar a recuperação familiar demora na análise das possibilidades máximas junto a um elenco maior dos familiares ou fracassa nesse desiderato, e o abrigo da criança se prolonga, postergando o cabimento da adoção possível; b) lado outro, o procedimento de destituição do poder familiar não logra o tempo adequado de desfecho meritório para “startar” a adoção. É o que se pode denominar de situação de adoção protraída”. (ALVES, Jones Figueiredo. À procura de uma lei de adoção para crianças desprovidas de proteção integral).

¹¹¹ KIM, Richard Pae. O Conselho Nacional de Justiça como órgão garantidor e qualificador de direitos fundamentais. In: LEWANDOWSKI, Ricardo; NALINI, José Renato (Orgs.). *O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do poder judiciário: homenagem aos 10 anos do CNJ*. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 126.

¹¹² KIM, Richard Pae. O Conselho Nacional de Justiça como órgão garantidor e qualificador de direitos fundamentais, p. 126.

A aplicação de normas providas de um instituto para regular outro poderá se apresentar bastante temerária. Muitas vezes a norma que rege o instituto a que se pretende a analogia pode não promover a devida adequação ao instituto a ser regulamentado. Nesse sentido, a harmonia e a correspondência do objeto regulamentado com o instituto do qual ele se origina apresentam a sua importância.

O problema surge quando o instituto a ser regulamentado pela via administrativa não apresenta normas balizadoras previstas em lei de forma suficiente ou estabelecidas por meio de precedentes ou jurisprudência que balizam a interpretação daquela norma. Isso ocorre parcialmente com a questão da paternidade socioafetiva, em que a configuração dá-se por requisitos dispostos doutrinariamente: *nominatio, tractatus e fama*¹¹³ que foram repetidos pela decisão do Supremo Tribunal Federal que consolidou a temática da paternidade socioafetiva no ordenamento jurídico brasileiro, bem como a possibilidade da multiparentalidade.

Todavia, o Conselho Nacional de Justiça, ao editar o Provimento n.º 63 e manter o requisito no Provimento n.º 83, utilizou-se da aplicabilidade de normas da adoção para o reconhecimento de paternidade socioafetiva realizado extrajudicialmente. Reputamos que tal utilização na via regulamentar não é adequada, tanto pela imposição de restrições como pela diferença entre os dois institutos. A aplicação analógica entre os institutos não encontra qualquer respaldo legal ou mesmo interpretativo provindo dos tribunais superiores.

Julia Almeida Baranski faz importante observação quanto a diferença entre os dois institutos, avaliando o desacerto da analogia aplicada pelo CNJ, principalmente quanto à diferença da consolidação de laços entre as partes presentes nos dois institutos:

[...] o peticionário aproximou de maneira equivocada a parentalidade socioafetiva do instituto da adoção, impondo a primeira o rigor procedimental do Estatuto da Criança e do Adolescente. Contudo, referidos institutos não se confundem. Primeiramente, porque a parentalidade socioafetiva, ao inverso da adoção, traduz uma situação fática e, portanto, prescinde da prolação de uma sentença judicial constitutiva. Em segundo lugar, porque o reconhecimento da parentalidade socioafetiva não exige, tampouco pressupõe, a destituição do poder familiar.¹¹⁴

Pela sua natureza provida do plano fático e pela constituição anterior de laços, a aplicabilidade da restrição da diferença de 16 anos entre o pai/mãe socioafetivo e o filho (presente na adoção, art. 42, §3.º, do ECA) não se mostra adequada. Além da questão jurídica, podemos nos deparar com questões de ordem social a partir de tal restrição.

¹¹³ FACHIN, Luiz Edson. *Soluções práticas de direito*: pareceres, p. 124.

¹¹⁴ BARANSKI, Julia. A parentalidade socioafetiva no Provimento 63/2017 do CNJ. *Consultor Jurídico*, 19 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-19/tribuna-defensoria-parentalidade-socioafetiva-provimento-632017-cnj>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

Não há estatísticas que relacionem a ausência da paternidade registral com critérios de renda, idade ou regiões (centrais, periféricas e interioranas). Contudo, dados colhidos pelo próprio Conselho Nacional de Justiça e divulgados em 2013 demonstraram que cerca de 5,5 milhões de crianças não tinham pai registral.¹¹⁵ Além disso, a quantidade de mães que criam os filhos sozinhas possui maior concentração em regiões periféricas. Dados relacionados à cidade de São Paulo evidenciam que nas regiões periféricas da cidade uma em cada três mães é *solteira*.¹¹⁶ Ainda, a maternidade precoce (mães de 10 a 19 anos) possui maior incidência em regiões periféricas e atingem mais famílias de baixa renda.¹¹⁷ Por outro lado, o Brasil sequer possui dados sobre paternidade precoce.¹¹⁸

Assim, avalia-se que a restrição etária de 16 anos imposta na via extrajudicial possui um significativo potencial de barrar paternidades socioafetivas¹¹⁹ em contextos de baixa renda, considerando a filiação precoce e uma possível maior incidência de ausência de registros paternos em relação a crianças inseridas nesse contexto. A busca pela via judicial

¹¹⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Pai presente e certidões*. 2. ed. Brasília: Secretaria de Comunicação do CNJ, 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques//arquivo/2015/04/b550153d316d6948b61dfbf7c07f13ea.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

¹¹⁶ MANSO, Bruno Paes; TOLEDO, José Roberto; BURGARELLI, Rodrigo. Chance de ser mãe solteira na periferia é até 3,5 vezes maior. *Estadão*, 12 maio 2013. Disponível em: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral.chance-de-ser-mae-solteira-na-periferia-e-ate-3-5-vezes-maior-imp,1030951>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

¹¹⁷ BRASIL. Senado Federal. Gravidez precoce ainda é alta, mostram dados. *Senado Notícias*, 10 out. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/gravidez-precoce-ainda-e-alta-mostram-dados>>. Acesso em: 09 ago. 2019; NOVELLINO, Maria Salet Ferreira. Um estudo sobre as mães adolescentes brasileiras. *Physis Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 299-318, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v21n1/v21n1a17.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2019; FERNANDES, Marcella. 7 números da realidade das mulheres que criam filhos sozinhas no Brasil. *Huffpost Brasil*, 18 set. 2018. Disponível em: <https://www.huffpostbrasil.com/2018/09/18/7-numeros-da-realidade-das-mulheres-que-criam-filhos-sozinhas-no-brasil_a_23531388/>. Acesso em: 09 ago. 2019.

¹¹⁸ ANTUNES, Jéssica. Pouco discutida, paternidade na adolescência sequer tem números que dimensionem os casos. *Jornal de Brasília*, 06 mar. 2018. Disponível em: <<https://jornaldebrasil.com.br/cidades/pouco-discutida-paternidade-na-adolescencia-sequer-tem-numeros-que-dimensionem-os-casos/>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

¹¹⁹ Consideramos que a restrição dos 16 anos também possui um potencial cunho moral obsoleto, na medida em que exclui famílias em que a mulher, mais velha, possui diferença de idade considerável em relação ao homem que é pai socioafetivo da criança. Tal arranjo familiar vem apresentando crescimento ao longo dos anos. Dados do PNAD demonstram que tais uniões tiveram crescimento significativo entre 1996 e 2006. “Entre 1996 e 2006, houve uma mudança gradual de comportamento com um aumento de famílias onde a mulher tem idade superior à do seu companheiro. A maior variação ocorreu em arranjos familiares onde a diferença de idade da mulher para o homem era de 10 a 14 anos (0,9 ponto percentual), que representavam, em 2006, 592 mil uniões. Nas famílias onde a mulher tem idade superior à do homem e essa diferença ultrapassa 10 anos (927 mil famílias) constatou-se que, entre 1996 e 2006, a proporção de arranjos familiares variou de 10,4% para 12,1%; em termos absolutos esse crescimento foi superior ao observado para os arranjos familiares onde a diferença de idade é inferior a 10 anos (59,5% contra 33,7%)” Vide dados completos em: < BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Crescem uniões entre mulheres mais velhas com homens mais jovens. *Agência IBGE*, 07 mar. 2008. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13445-asi-crescem-unioes-entre-mulheres-mais-velhas-com-homens-mais-jovens>>. Acesso em: 12 ago. 2019).

continua aberta, contudo, a utilização da via extrajudicial se mostra mais interessante pela diminuição da burocracia e pela diminuição de custos, algo que ganha maior relevância em se tratando de famílias de baixa renda.

A aplicação analógica poderá dificultar o exercício de direitos ou então tratar o assunto de forma inadequada. Portanto, mostra-se necessária a correspondência do instituto originário com as normas regulamentares.

6.2.6 Fundamentação devida ao regulamento

O regulamento deverá ser devidamente fundamentado em sua expedição, fazendo referência à norma habilitante, à norma a ser regulamentada e os motivos para a expedição de tal normativa. A importância da fundamentação com as devidas citações é importante, inclusive, para que sejam identificadas as razões e os parâmetros que guiaram a norma, visto que não raramente os regulamentos se baseiam em decisões de cortes superiores ou em processos de Pedido de Providências ocorridos no próprio CNJ.

Essa baliza não possui razões apenas de ordem formal e justificadora, mas visam explicitar, inclusive, os objetivos que tal normativa visa atingir, expondo uma problemática a qual a norma pretende dar uma solução.

Nesse sentido, o Provimento n.º 82 de 2019, que regulamentou o procedimento para alteração do nome dos pais no registro dos filhos por ocasião do casamento, separação ou divórcio é bastante exemplificativo. Percebemos a citação da norma habilitante à competência do CNJ, bem como os embasamentos legais do regulamento (arts. 1.565, §1.º; 1.571, §2.º, e 1.578 do Código Civil). O Provimento revela a sua utilidade no campo social ao dispor que:

[...] é direito da personalidade ter um nome, nele compreendidos o prenome e o sobrenome (art. 16, da Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002, Código de Processo Civil), e que ter o patronímico familiar dos seus genitores consiste no retrato da identidade da pessoa, em sintonia com princípio fundamental da dignidade humana;¹²⁰

Egon Bockmann Moreira aponta para a necessidade da fundamentação do regulamento, apresentando suas motivações de fato e de direito para a sua edição. Pontua, ainda, que a exposição deve ser ampla e explícita, expondo motivos, finalidades e limites específicos.¹²¹ Nesse sentido, a utilização de estudos estatísticos, estudos sociais e

¹²⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento n.º 82 de 03/07/2019. Dispõe sobre o procedimento de averbação, no registro de nascimento e no de casamento dos filhos, da alteração do nome do genitor e dá outras providências. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2973>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

¹²¹ MOREIRA, Egon Bockmann. Os limites à competência normativa das agências reguladoras, p. 189.

mecanismos democráticos podem se mostrar de grande valia para a identificação de problemas sociais e para a busca de uma solução adequada.

Também acerca da identificação de problemas sociais, o Provimento n.º 26/2012, que estabeleceu o programa “Pai Presente” tem como seu fundamento fático um estudo estatístico realizado pelo próprio Conselho Nacional de Justiça ao identificar o número de crianças brasileiras sem pai em seus registros de nascimento. Os mecanismos democráticos no processo de elaboração das normas também merecem atenção. O Regimento Interno do CNJ permite a realização de audiências e consultas públicas (art. 26 e art. 100) antes da decisão a ser proferida pelo relator do caso. A audiência e a consulta pública podem se mostrar instrumentos interessantes para a atuação do CNJ, especialmente em se tratando de normas relacionadas a políticas públicas a serem instauradas. Para Gilson Langaro Dipp, a audiência pública possibilita que se mantenha, proponha ou receba “contatos com as pessoas que dela necessitam ou que nela tenham algum tipo de interesse”.¹²² Isso ganha especial relevância na matéria de Direito de Família, considerando que a família é uma “formação espontânea no meio social”.¹²³

Portanto, a norma administrativa deverá, para além de sua justificação no plano formal, ter fértil diálogo com a realidade social que permeia o Direito de Família. Nesse sentido, instrumentos democráticos, estatísticos, sociais e antropológicos são importantes para a norma venha a cumprir a sua função adequadamente, identificando problemas, construindo soluções e se atentando a vulnerabilidades, a fim de garantir aos sujeitos proteção e liberdade no âmbito familiar.

As normativas expedidas pelo CNJ em matéria de Direito de Família evidenciam a constante necessidade do Direito de apreender a realidade e as problemáticas sociais de um ramo em constante mudança e que requer um olhar delicado e diligente do agente normativo. Visto que, muitas vezes, a liberdade negativa “é insuficiente para dar conta da dimensão funcional contemporânea de família”.¹²⁴ A apreensão de mudanças e da vulnerabilidade, sempre com vistas à proteção e possibilitação do exercício da liberdade pelos sujeitos no contexto familiar merece atenção e tutela pelo ordenamento jurídico. Atenção e tutela que podem ser apreendidas pela via regulamentar.

¹²² DIPP, Gilson Langaro. A Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça e suas missões. In: MENDES, Gilmar Ferreira; MARRAFON, Marco Aurélio. *Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 563.

¹²³ DIAS, Maria Berenice. *Manual de direito das famílias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 21.

¹²⁴ RUZYK, Carlos Eduardo Pianovski. *Institutos fundamentais do direito civil e liberdades*, p. 329-330.

CONCLUSÃO

A normatização do Direito de Família pela via regulamentar é uma realidade. As aberturas políticas e normativas deixadas pela Emenda Constitucional n.º 45 potencializaram o crescimento do Conselho Nacional de Justiça, inclusive quanto ao seu poder normativo. Poder este que alcançou os mais diversos ramos do Direito. É, portanto, um órgão regulador, de competência diretamente provinda da Constituição. O CNJ cumpre, atualmente, não só um papel de fiscalização e controle, mas um papel social relevante.

Encontramos na redação original da Constituição autorização para o exercício da competência regulamentar que não seja meramente executiva no art. 174. Assim, o poder normativo do CNJ, estabelecido pela Emenda Constitucional n.º 45/2004, está de acordo com a nossa ordem constitucional, figurando a Constituição como norma habilitante para tal exercício. Ainda, o texto constitucional cumpre também funções limitativa e de parâmetro interpretativo às normas emanadas pelo órgão, de modo que, ainda que as competências específicas do CNJ se guiem por meio de cláusulas abertas, a Constituição sempre será um guia limitador. Para além, obviamente, de todos os requisitos para o exercício do poder regulamentar.

Consideramos que as normas emanadas pelo órgão no âmbito do Direito de Família, especificamente, são regulamentos *praeter legem*, pois tais regulamentos apresentam seu âmbito de incidência em lacunas deixadas pelo legislador que merecem respostas e tratamento normativo. Além disso, são regulamentos de caráter não reservado, porque não excluem a competência legislativa de exercer o poder normativo sobre a temática. A dinâmica social do Direito de Família, bem como os sujeitos envolvidos, requerem uma atuação normativa ágil, atenta, inclusiva e pontual.

Os precedentes e a jurisprudência consolidada sobre determinada temática dos tribunais superiores (quanto à temática, especialmente o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça) contribuem para que a normativa regulamentar tenha respaldo consistente ao regulamentar determinado dispositivo legal, como foi com a questão da paternidade socioafetiva e do casamento e união estável homoafetivos. O que demonstra que o papel da jurisprudência e dos precedentes tem efeitos que, muitas vezes, vão além de nossos prognósticos.

Os regulamentos emitidos pelo Conselho Nacional de Justiça podem tratar de direitos e inovar na ordem jurídica, desde que observem alguns requisitos gerais da norma regulamentar como a devida fundamentação e a ausência de contradições com demais normas

do ordenamento que versem sobre a matéria, bem como requisitos específicos considerando que estamos a tratar da regulação de um ramo do direito privado, que deverá prezar pela proteção integral da criança (art. 227, da CRFB/88), livre planejamento familiar (art. 226, §7.º, da CRFB/88), proteção contra a violência no âmbito familiar (art. 226, §8.º, da CRFB/88) e garantia da igualdade (arts. 5.º, *caput*,; 226, §5.º; 227, §6.º) para que todos os membros da família tenham a garantia e o efetivo exercício de seus direitos no contexto familiar, social e perante o Estado.

A via regulamentar se mostra uma alternativa viável na garantia de direitos e como uma promotora do exercício de liberdades no âmbito do Direito de Família, seja direta ou indiretamente. Os avanços são bastante significativos, mas não imune a críticas. Por vezes, percebe-se que algumas normas extrapolaram os limites legais e principiológicos devidos. Ainda, algumas não se encontram com a fundamentação devida e requerem reparos e aperfeiçoamentos. Contudo, ainda que não se negue que o CNJ não está imune a concepções políticas sobre o tema, os avanços são inegáveis e merecem ser elogiados.

O aprimoramento do processo de elaboração e redação da norma, portanto, é medida necessária. A inclusão de mecanismos democráticos, fundamentações em dados e estudos, bem como a devida menção às bases da norma regulamentar se mostram importantes para que se construam normativas cada vez mais vinculadas à realidade social, com rigor técnico e com a devida fundamentação. Tais observâncias não possuem caráter meramente formal, haja vista que auxiliam na construção de um conteúdo normativo de tal rigor, que poderá identificar vulnerabilidades sociais e temáticas que necessitam de uma ação ou mesmo de uma abstenção normativa, selecionando conteúdo e direitos a serem protegidos, para o desenvolvimento de uma sociedade mais plural, democrática e protetiva no plano individual e familiar.

REFERÊNCIAS

ALVES, Jones Figueiredo. À procura de uma lei de adoção para crianças desprovidas de proteção integral. *Consultor Jurídico*, 06 nov. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-nov-06/processo-familiar-procura-lei-adocao-criancas-desprovidas-protacao>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

ANDRIGHI, Nancy (Coord.). *Corregedoria Nacional de Justiça: organizações e procedimentos*. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ANTUNES, Jéssica. Pouco discutida, paternidade na adolescência sequer tem números que dimensionem os casos. *Jornal de Brasília*, 06 mar. 2018. Disponível em: <<https://jornaldebrasil.com.br/cidades/pouco-discutida-paternidade-na-adolescencia-sequer-tem-numeros-que-dimensionem-os-casos/>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Princípio da legalidade e poder regulamentar no Estado contemporâneo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 225, p. 109-130, jul. 2001.

BARANSKI, Julia. A parentalidade socioafetiva no Provimento 63/2017 do CNJ. *Consultor Jurídico*, 19 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-19/tribuna-defensoria-parentalidade-socioafetiva-provimento-632017-cnj>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. Constitucionalidade e legitimidade da criação do Conselho Nacional de Justiça. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. (Coord.). *Reforma do judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC n.º 45/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 425-446.

BICUDO, Hélio. *Legislação informatizada: Emenda Constitucional n.º 45, de 2004*. Exposição de Motivos. Publicada originalmente no Diário do Congresso Nacional, Seção 1 de 01/05/1992. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2004/emendaconstitucional-45-8-dezembro-2004-535274-exposicaodemotivos-149264-pl.html>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Pai presente e certidões*. 2. ed. Brasília: Secretaria de Comunicação do CNJ, 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques//arquivo/2015/04/b550153d316d6948b61dfbf7c07f13ea.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências n.º 0003580-38.2018.2.00.0000. Relator: Min. João Otávio de Noronha. Decisão Monocrática. Data da decisão: 24/08/2018. Publicação: 24/08/2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências n.º 0003491-78.2019.2.00.0000. Relator: Min. Humberto Martins. Corregedoria Nacional de Justiça. Julgamento: 30/05/2019. Publicação: 31/05/2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências n.º 0001459-08.2016.2.00.0000. Relator: João Otávio de Noronha. Plenário. Julgamento: 26/06/2018. Publicação: 29/06/2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Portaria Conjunta CNJ/CGJF n.º 2 de 09/02/2010. Institui Comitê Gestor dos Cadastros do Sistema da Infância e da Juventude no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, sob gestão e fiscalização da Corregedoria Nacional de Justiça, e dá outras providências. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/914>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Portaria n.º 211 de 10/08/2009. Aprovar o Regulamento Geral da Corregedoria Nacional de Justiça e determinar a sua divulgação, inclusive na página da Corregedoria na internet. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2104>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Portaria n.º 11 de 06/03/2018. Institui grupo de trabalho multidisciplinar para a execução das ações necessárias à implementação da modernização do Cadastro Nacional de Adoção (CNA) e do Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas (CNCA) e dá outras providências. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2540>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Programa Cidadania nos presídios*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/cidadania-nos-presidios>>. Acesso em: 07 fev. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento n.º 26 de 12/12/2012. Dispõe sobre o “Projeto Pai Presente – 2012. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1657>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento n.º 53 de 16/05/2016. Dispõe sobre a averbação direta por Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais da sentença estrangeira de divórcio consensual simples ou puro, no assento de casamento, independentemente de homologação judicial. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2515>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento n.º 63 de 14/11/2017. Institui modelos únicos de certidão de nascimento, de casamento e de óbito, a serem adotadas pelos órgãos de registro civil das pessoas naturais, e dispõe sobre o reconhecimento voluntário e a averbação da paternidade e maternidade socioafetiva no Livro “A” e sobre o registro de nascimento e emissão da respectiva certidão dos filhos havidos por reprodução assistida. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2525>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento n.º 65 de 14/12/2017. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registros de imóveis. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2527>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento n.º 82 de 03/07/2019. Dispõe sobre o procedimento de averbação, no registro de nascimento e no de casamento dos filhos, da alteração do nome do genitor e dá outras providências. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2973>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento n.º 83 de 14/08/2019. Altera a Seção II, que trata da paternidade socioafetiva, do Provimento n.º 63, de 14 de novembro de 2017 da Corregedoria Nacional de Justiça. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2975>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação n.º 08 de 07/11/2012. Dispõe sobre a colocação de criança e adolescente em família substituta por meio de guarda. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1635>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação n.º 44 de 26/11/2013. Dispõe sobre atividades educacionais complementares para fins de remição da pena pelo estudo e estabelece critérios para a admissão pela leitura. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1907>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Regimento Interno n.º 67 de 03/03/2009. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça e dá outras providências. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2453>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n.º 35 de 24/04/2007. Disciplina a aplicação da Lei n.º 11.441/07 pelos serviços notariais e de registro. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/179>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n.º 54 de 29/04/2008. Dispõe sobre a implantação e funcionamento do Cadastro Nacional de Adoção (Revogada). Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/72>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n.º 93 de 27/10/2009. Acrescenta e altera dispositivos à Resolução n.º 54, de 29 de abril de 2008, que dispõe sobre a implantação e funcionamento do Cadastro Nacional de Adoção e cria e dispõe sobre o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos (Revogada). Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/70>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n.º 175 de 14/05/2013. Dispõe sobre a habilitação, celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas de mesmo sexo. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1754>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n.º 190 de 01/04/2014. Altera dispositivos da Resolução CNJ n. 54, de 29 de abril de 2008, que dispõe sobre a implantação do Cadastro Nacional de Adoção, para possibilitar a inclusão dos pretendentes estrangeiros habilitados nos tribunais e dá outras providências (Revogada). Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1982>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n.º 257 de 11/09/2018. Dispõe sobre a aplicação da Convenção de Haia sobre os aspectos civis do sequestro internacional de menores (1980). Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2686>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 45 de 30 de dezembro de 2004: Altera dispositivos dos arts. 5.º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Crescem uniões entre mulheres mais velhas com homens mais jovens. *Agência IBGE*, 07 mar. 2008. Disponível em:

<<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13445-asi-crescem-unioes-entre-mulheres-mais-velhas-com-homens-mais-jovens>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

BRASIL. Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6015original.htm>. Acesso em: 19 ago. 2019.

BRASIL. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2001. Institui o Código Civil. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 25 ago. 2019.

BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de maio de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Gravidez precoce ainda é alta, mostram dados. *Senado Notícias*, 10 out. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/gravidez-precoce-ainda-e-alta-mostram-dados>>. Acesso em: 09 ago. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental na Medida Cautelar n.º 18.329/SC. Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Relator p/ Acórdão: Min. Nancy Andrighi. Julgamento: 20/09/2011. Órgão Julgador: Terceira Turma. Publicação: DJe 28/11/2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n.º 279.059/RS. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Julgamento: 10/12/2013. Órgão Julgador: Quarta Turma. Publicação: DJe 28/02/2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n.º 298.009/SP. Relator: Min. Nancy Andrighi. Julgamento: 19/08/2014. Publicação: Órgão Julgador: Terceira Turma. DJe 04/09/2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n.º 385.507/PR. Relator: Min. Nancy Andrighi. Julgamento: 27/02/2018. Órgão Julgador: Terceira Turma. Publicação: DJe 02/03/2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 1172067/MG. Relator: Min. Massami Uyeda. Julgamento: 18/03/2010. Órgão Julgador: Terceira Turma. Publicação: DJe 14/04/2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 1217415/RS. Relator: Min. Nancy Andrighi. Julgamento: 19/06/2012. Órgão Julgador: Terceira Turma. Publicação: DJe 28/06/2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 1347228/SC. Relator: Min. Sidnei Beneti. Julgamento: 06/11/2012. Órgão Julgador: Terceira Turma. Publicação: DJe 20/11/2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 1567812/SC. Relator: Min. Raul Araújo. Julgamento: 25/10/2016. Órgão Julgador: Quarta Turma. Publicação: DJe 05/12/2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 159.851/SP. Relator: Min. Ruy Rosado De Aguiar. Julgamento: 19/03/1998. Órgão Julgador: Quarta Turma. Publicação: DJ 22/06/1998.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 57.606/MG. Relator: Min. Fontes de Alencar. Julgamento: 11/04/1995. Órgão Julgador: Quarta Turma. Publicação: DJ 15/05/1995.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 837.324/RS. Relator: Min. Humberto Gomes de Barros. Julgamento: 18/10/2007. Órgão Julgador: Terceira Turma. Publicação: DJ 31/10/2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade n.º 12, liminar julgada pelo Pleno – deferida. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Julgamento: 16/02/2006. Órgão Julgador: Pleno. Publicação: 21/02/2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3367. Relator: Min. César Peluso. Órgão Julgador: Plenário. Publicação: DJ 13/04/2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição n.º 4656/PB. Relator: Min. Carmen Lúcia. Órgão Julgador: Plenário. Publicação: DJe 04/12/2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Pernambuco. Provimento n.º 06/2019. Regulamenta o procedimento de averbação, nos serviços de registro civil de casamentos, do que se denomina de ‘divórcio impositivo’ e que se caracteriza por ato de autonomia de vontade de um dos cônjuges, em pleno exercício do seu direito potestativo, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.tjpe.jus.br/documents/10180/132214/provimento+6-2019.pdf/666b6fe1-59fe-30e8-9b3a-4b7b5c36b977>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

CALDERÓN, Ricardo Lucas. Primeiras impressões sobre o Provimento 83 do CNJ: que alterou as disposições sobre registro extrajudicial da filiação socioafetiva regidas pelo Provimento 63. *Instituto Brasileiro de Direito de Família*, 14 ago. 2019. Disponível em: <[http://ibdfam.org.br/assets/img/upload/files/FINAL%20Coment%C3%A1rios%20Provimento%2083-2019%20CNJ%20\(revisado%2021%20agosto\)%20-%20calderon%20-%20FINAL%20-%20com%20refer%C3%A2ncias.pdf](http://ibdfam.org.br/assets/img/upload/files/FINAL%20Coment%C3%A1rios%20Provimento%2083-2019%20CNJ%20(revisado%2021%20agosto)%20-%20calderon%20-%20FINAL%20-%20com%20refer%C3%A2ncias.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2019.

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

CYRINO, André. *Delegações legislativas, regulamentos e administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CYRINO, André. Regulamentos autônomos no Brasil: uma resposta às críticas. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, Rio de Janeiro, n. 30, p. 107-137, dez. 2016.

DALLEDONE, Rodrigo Fernandes de Lima. *Função pública notarial: regime jurídico e fiscalização judicial*. Curitiba: Prismas, 2017.

DEÁK, Renato Albuquerque; NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. O princípio da legalidade e os limites do poder regulamentar. *Revista Acadêmica Faculdade de Direito do Recife*, Recife, v. 89, n. 1, p. 144-167, jan./jun. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIAS, Maria Berenice. *Manual de direito das famílias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

DIP, Ricardo. Corregedoria extrajudicial e legalidade administrativa. In: LEWANDOWSKI, Ricardo; NALINI, José Renato (Orgs.). *O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do poder judiciário: homenagem aos 10 anos do CNJ*. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 151-158.

DIPP, Gilson Langaro. A Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça e suas missões. In: MENDES, Gilmar Ferreira; MARRAFON, Marco Aurélio. *Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 529-556.

FACHIN, Luiz Edson. *Soluções práticas de direito: pareceres*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 2.

FERNANDES, Marcella. 7 números da realidade das mulheres que criam filhos sozinhas no Brasil. *Huffpost Brasil*, 18 set. 2018. Disponível em: <https://www.huffpostbrasil.com/2018/09/18/7-numeros-da-realidade-das-mulheres-que-criam-filhos-sozinhas-no-brasil_a_23531388/>. Acesso em: 09 ago. 2019.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Agências reguladoras: legalidade e constitucionalidade. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 8, n. 35, p. 143-158, nov./dez. 2000.

GOLDANI, Ana Maria. As famílias brasileiras: mudanças e perspectivas. *Caderno de Pesquisa*, São Paulo, n. 91, p. 7-22, nov. 1994. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/872>>. Acesso em: 06 ago. 2019.

GRAMSTRUP, Erik Frederico. Conselho Nacional de Justiça e controle externo: roteiro geral. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. (Coord.). *Reforma do judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 191-200.

IBGE: casamentos de mulheres mais velhas com homens mais novos aumentam no país. *O Globo*, 20 dez. 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/ibge-casamentos-de-mulheres-mais-velhas-com-homens-mais-novos-aumentam-no-pais-11121954>>. Acesso em: 06 ago. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA (IBDFAM). *Memoriais Complementares ao Pedido de Providências n.º 0001459-08.2016.2.00.0000*. Documento cedido pelo Prof. Dr. Pablo Malheiros da Cunha Frota. Brasília, 2018.

KIM, Richard Pae. O Conselho Nacional de Justiça como órgão garantidor e qualificador de direitos fundamentais. In: LEWANDOWSKI, Ricardo; NALINI, José Renato (Orgs.). *O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do poder judiciário: homenagem aos 10 anos do CNJ*. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 115 - 136.

LORENZONI, Eduardo Kurtz. Um ano de CNJ. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 244, p. 11-12, jan. 2007. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42439>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

MANSO, Bruno Paes; TOLEDO, José Roberto; BURGARELLI, Rodrigo. Chance de ser mãe solteira na periferia é até 3,5 vezes maior. *Estadão*, 12 maio 2013. Disponível em: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,chance-de-ser-mae-solteira-na-periferia-e-ate-3-5-vezes-maior-imp,1030951>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. “Poder” regulamentar ante o princípio da legalidade. Disponível em: <www.editoraforum.com.br/noticias/poder-regulamenta-ante-o-principio-da-legalidade/>. Acesso em: 19 jul. 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira. As contribuições do CNJ para o Judiciário brasileiro. *Revista Eletrônica JC*, Rio de Janeiro, v. 143, jul. 2012. Disponível em: <<https://www.editorajc.com.br/as-contribuicoes-do-cnj-para-o-judiciario-brasileiro/>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. *A recusa de aplicação de regulamentos pela administração com fundamento em invalidade*. 2011. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2011.

MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. O regulamento administrativo: uma perspectiva a partir do direito português. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, v. 16, n. 63, p. 33-88, jul./set. 2018.

MOREIRA, Egon Bockmann. Agências administrativas, poder regulamentar e o Sistema Financeiro Nacional. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Curitiba, v. 2, n. 4, p. 61-88, 2000.

MOREIRA, Egon Bockmann. Os limites à competência normativa das agências reguladoras. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord). *O poder normativo das agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 173-195.

MOREIRA, Egon Bockmann. Passado, presente e futuro da regulação econômica no Brasil. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte v. 44, n. 11, p. 87-118, out./dez. 2013.

- MOREIRA, Egon Bockmann; CAGGIANO, Heloisa Conrado. O poder normativo das agências reguladoras na jurisprudência do STF: mutação constitucional do princípio da legalidade? In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago (Orgs.). *Direito e administração pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 529-547.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. A Emenda Constitucional 45/2004 e o Processo. *Revista de Processo*, v. 30, n. 130, p. 235-248, dez. 2005.
- MULTEDO, Renata Vilela. *Liberdade e família: limites para a intervenção do estado nas relações conjugais e parentais*. Rio de Janeiro: Processo, 2017.
- NOVELLINO, Maria Salet Ferreira. Um estudo sobre as mães adolescentes brasileiras. *Physis Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 299-318, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v21n1/v21n1a17.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2019.
- PACHÁ, Andréa Maciel; VIEIRA JUNIOR, Enio Gentil; OLIVEIRA NETO, Francisco. *Novas regras para adoção: guia comentado*. Brasília: AMB, 2009. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/outros/guia_amb_adocao.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2019.
- PASSARELI, Luciano Lopes. O Conselho Nacional de Justiça e os notários e registradores. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. (Coord.). *Reforma do judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 415-424.
- PEREIRA, Rodrigo da Cunha. *Princípios fundamentais e norteadores para a organização jurídica da família*. 2004. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/2272/Tese_Dr.%20Rodrigo%20da%20Cunha.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2019.
- PINTO, Henrique Motta; SUNDFELD, Carlos Ari. Como o STF controla a atuação do CNJ? *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 101, n. 924, p. 493-507, out. 2012.
- PINTO, José Rodrigues. As linhas gerais da reforma do poder judiciário. *Revista de Direito do Trabalho*, São Paulo, v. 119, p. 132-150, jul./set. 2005.
- RAMOS, Carmém Lucia Silveira. *Família sem casamento: de relação existencial de fato a realidade jurídica*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- RICHA, Morgana de Almeida. A amplitude do poder normativo do CNJ. In: MENDES, Gilmar Ferreira; MARRAFON, Marco Aurélio. *Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 557-614. ebook.
- ROSAS, Roberto. Pontos e contrapontos da reforma do judiciário. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 840, p. 79-83, out. 2005.
- ROSILHO, André Janjácomo. O poder normativo do CNJ: um caminho para se pensar o experimentalismo institucional. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 5, n. 20, p. 141-160, out./dez. 2011.

RUZYK, Carlos Eduardo Pianovski. *Institutos fundamentais do direito civil e liberdades*. Rio de Janeiro: GZ, 2011.

SADEK, Maria Tereza. *Reforma do judiciário*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/6kf82/pdf/sadek-9788579820335.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

SILVA, Érica Barbosa. Primeiras impressões sobre o Provimento 83 do CNJ, sobre filiação socioafetiva. *Consultor Jurídico*, 23 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-ago-23/erica-barbosa-impressoes-provimento-filiacao-socioafetiva>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

SILVA, Regina Beatriz Tavares da. Moral e família são concêntricos ou excêntricos? *Estadão*, 1.º mar. 2019. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/moral-e-familia-sao-concentricos-ou-excentricos/>>. Acesso em: 23 ago. 2019.

XAVIER, Marília Pedroso. *Contrato de namoro: amor líquido e direito de família mínimo*. 2011. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/32251/R%20-%20D%20-%20MARILIA%20PEDROSO%20XAVIER.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 12 ago. 2019.