



## **O Conselho Nacional de Justiça como órgão regulador**

Janaina Marques Alves – mestranda do PMPD

Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/o-conselho-nacional-de-justica-como-orgao-regulador>

A Emenda Constitucional n. 45/2004, conhecida como "Reforma do Judiciário", trouxe significativas alterações na estrutura do Poder Judiciário brasileiro, entre elas a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Este ensaio parte da premissa de que o CNJ exerce uma função regulatória legítima e necessária para a uniformização e modernização do sistema notarial e registral brasileiro, ainda que se reconheçam os desafios e os limites impostos pelo ordenamento jurídico.

É importante registrar que o CNJ surgiu com a missão precípua de aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual. No entanto, com o passar dos anos, ele assumiu contornos de uma verdadeira instância reguladora, especialmente no que concerne às atividades notariais e registrais.

A criação do CNJ foi precedida e sucedida de diversas celeumas relacionadas à sua natureza, constitucionalidade, legitimidade e efetividade. A razão para toda a atenção recebida em níveis doutrinários e jurisprudenciais não poderia ser outra senão os importantes poderes que esse órgão recebeu do constituinte derivado, respondendo pelo controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário. Além de ter que executar a coordenação interna sobre os rumos do Judiciário, elaborando a política judiciária nacional e garantindo a autonomia e independência desse poder, o CNJ também deve primar pela prestação jurisdicional de qualidade e zelar pela atuação



administrativa condizente com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, todos previstos no artigo 37 da Constituição Federal.

Os serviços notariais e registrais estão regulados na Constituição Federal de 1988 como serviços públicos delegados a serem exercidos em caráter privado, fiscalizados pelo Poder Judiciário. O artigo 236 da Constituição define as diretrizes básicas da função de notários e registradores, conferindo-lhes a atuação privada por delegação do poder público e deixando ao legislador ordinário a função de disciplinar a respeito do exercício da atividade, da fiscalização dos atos praticados em razão da função, bem como a respeito da responsabilidade civil e criminal dos titulares dos serviços e da assunção ao cargo por meio de concurso público. Em atendimento ao mandamento constitucional, a Lei n. 8.935/1994 trouxe a regulamentação determinada pela Constituição.

Nesse modelo, o Estado se exonerou da responsabilidade pela prestação direta do serviço público, mas manteve o dever de fiscalização para garantir a satisfação do interesse público. Essa atuação estatal de garantia, exercida pelo Poder Judiciário, se concretiza por meio da regulação. Assim, cabe ao judiciário estadual fiscalizar os atos praticados pelos notários e registradores, conforme estabelece o artigo 37 da Lei n. 8.935/1994, enquanto ao CNJ compete receber reclamações contra titulares do serviço, nos termos do artigo 103-B, §4º, inciso III, da Constituição Federal.

Nesse contexto, a inserção normativa do CNJ, ainda que pensada originalmente como mecanismo de controle, revela-se hoje como expressão de uma regulação estatal moderna, que transborda os limites tradicionais da administração pública para abarcar funções de padronização, orientação técnica e fomento à eficiência sistêmica. Essa evolução acompanha tendências globais de reformulação do papel regulatório do Estado, que passa a atuar cada vez mais como coordenador e menos como executor direto de serviços públicos (MAJONE, 1999).



A criação do CNJ pela Emenda Constitucional n. 45/2004 inseriu este órgão no artigo 92, I-A da Constituição Federal, estabelecendo-o como órgão administrativo do Poder Judiciário que detém o controle externo deste Poder, nele incluído o controle disciplinar e correicional das atividades dos magistrados e o planejamento estratégico e de gestão administrativa dos tribunais. Sua posição no organograma do Poder Judiciário brasileiro foi definida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 3367-1, que o caracterizou como uma instância de controle exclusivamente administrativo.

Esse reconhecimento institucional pelo STF consolidou o papel do CNJ como articulador de políticas públicas judiciárias, função que exige não apenas o controle, mas também a produção normativa e o direcionamento estratégico das atividades jurisdicionais e extrajudiciais.

A delimitação da área de competência do CNJ está prevista no artigo 103-B, §4º, da Constituição Federal. Constata-se do rol constitucional que o objetivo principal do CNJ está voltado para o controle de legalidade e eficiência do Poder Judiciário, podendo expedir atos regulamentares referentes à gestão administrativa e financeira de tribunais. A edição de atos regulamentares prende-se à capacidade conferida ao administrador público de editar atos com o objetivo de complementar e tornar efetiva a aplicação das leis, estando inseridos os atos de autogestão que têm objetivos hierárquicos e disciplinares.

Aos Poderes Judiciário e Legislativo foi conferida autonomia administrativa, assim entendida como "o poder de criar normas próprias, nos termos e limites da norma superior concessiva de forma integrada ao ordenamento jurídico como um todo". No caso do CNJ, a Constituição Federal conferiu ao órgão a competência para editar atos regulamentares diretamente ligados à Constituição, expedidos pelo Conselho somente para permitir o adequado manejo de suas competências. Essa interpretação sugere que



os atos regulamentares do CNJ podem, em certa medida, extrapolar a legislação ordinária, desde que encontrem fundamento direto na Constituição.

Com isso, torna-se evidente que a atuação normativa do CNJ não pode ser vista como invasiva, mas como uma resposta institucional necessária às lacunas operacionais que emergem no contexto da administração judiciária e extrajudicial.

Esse entendimento foi corroborado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADC 12-MC/DF, quando se firmou o entendimento de que o CNJ edita atos de caráter normativo primário, que têm força de lei, na medida em que retiram seu fundamento diretamente da Constituição Federal. Contudo, essa competência regulamentar estaria adstrita à área de atuação do CNJ, qual seja, controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, bem como a disciplina de seus integrantes.

No que diz respeito aos serviços notariais e registrais, surge uma questão controversa: até que ponto o CNJ pode regular essas atividades, considerando que, embora fiscalizadas pelo Poder Judiciário, não são formalmente parte integrante da estrutura jurisdicional tradicional? Esse debate ganha contornos complexos quando se observa a intensa produção normativa do CNJ em relação aos serviços prestados pelas serventias extrajudiciais, com a edição de numerosos atos regulamentadores da prática dos atos notariais e registrais.

Em uma análise sobre os limites da competência normativa do CNJ face aos serviços notariais e de registro, Dias e Menossi (2017) destacam que o CNJ, como órgão de controle do Poder Judiciário, foi criado com o objetivo fiscalizador, sob a perspectiva da legalidade e da eficiência. De acordo com a Constituição Federal de 1988, cabe ao Poder Judiciário a competência para fiscalizar os serviços notariais e de registro quando prestados pelos delegatários. Os autores questionam, no entanto, se a atuação do CNJ, em alguns casos, não estaria extrapolando a competência que lhe foi atribuída pela



emenda constitucional, considerando a competência exclusiva da União para legislar a respeito de registros públicos, nos termos do artigo 22, XXV, da Constituição Federal.

Essa divergência acadêmica ilustra um cenário jurídico em que o próprio conceito de regulação precisa ser compreendido em sentido ampliado, especialmente quando exercido por órgão com natureza híbrida, como o CNJ, que combina funções de controle, planejamento, padronização e regulação normativa.

Alguns críticos apontam que a fundamentação da competência normativa do CNJ com base no artigo 103-B, §4º, inciso I, da Constituição Federal apresentaria equívoco, na medida em que este afirma a possibilidade de expedição de atos regulamentares no âmbito do Poder Judiciário, do qual os serviços notariais e de registro não fazem parte. No caso específico do artigo 236 da Constituição Federal, a previsão é expressa ao afirmar que lei tratará dos temas relacionados ao serviço extrajudicial. Assim, a produção regulatória do CNJ poderia, em tese, afrontar o que a doutrina nomina como reserva de lei formal. Um exemplo dessa controvérsia seria a Resolução n. 81 do CNJ, que regulamenta os concursos destinados a prover a titularidade dos serviços notariais e registrais, afirmando que cabe ao Presidente do Tribunal de Justiça conceder o ato de delegação.

Não obstante tais críticas, é preciso reconhecer que, na ausência de regulamentação legislativa atualizada, a atuação normativa do CNJ tem preenchido lacunas relevantes, oferecendo diretrizes técnicas e procedimentais que conferem segurança jurídica e uniformidade aos atos praticados no âmbito extrajudicial.

A discussão sobre a competência regulatória do CNJ remete à própria função de coordenação desse órgão no âmbito da atuação administrativa dos Tribunais. Nesse sentido, argumenta-se que seria mais apropriado falar em coordenação interna e não controle, pois o objetivo do CNJ não seria dominar ou restringir a autonomia dos Tribunais. Pelo contrário, sua função seria a de promover maior autonomia ao



Judiciário por meio de uma atuação coordenada, na qual o controle aparece como um instrumento secundário para fomentar o consenso e o respeito à dignidade da Justiça, e não como o objetivo principal do CNJ.

Esta visão da função do CNJ como órgão de coordenação também se manifesta em sua atuação em prol da transparência pública. Silva, Hoch e Righi (2013) ressaltam que o Conselho tem exercido sua competência normativa nesse sentido desde 2009, com destaque para a Resolução n. 102, que simboliza a atenção conferida à publicidade das informações resultantes da gestão financeira e execução orçamentária no Poder Judiciário. Esta atuação em favor da transparência ativa demonstra como o CNJ pode exercer sua função regulatória de maneira positiva, promovendo boas práticas administrativas que fortalecem a legitimidade do Judiciário perante a sociedade.

Tais exemplos demonstram que, longe de representar uma invasão de competência, o exercício da regulação pelo CNJ contribui para o fortalecimento institucional e para a consolidação de padrões mínimos de qualidade e ética na prestação de serviços notariais e de registro.

Essa questão se insere em um debate mais amplo sobre a divisão de competências entre os Poderes do Estado em relação aos serviços notariais e de registro. Uma visão conciliatória propõe compatibilizar o exercício dessas competências de forma harmônica, com cada ente estatal atendo-se aos limites de suas atribuições. No caso específico dos serviços notariais e de registro, os três poderes do Estado participariam em diferentes etapas: ao Legislativo caberia a criação das serventias por meio de lei, ao Judiciário a fiscalização dos atos praticados e a realização do concurso, e ao Executivo a concessão do ato de delegação, bem como sua extinção.

Essa divisão de tarefas não eliminaria a necessidade de interlocução e articulação entre os Poderes, especialmente diante das novas demandas sociais e da crescente complexidade dos serviços prestados no âmbito extrajudicial.



A controvérsia sobre os limites da competência normativa do CNJ face aos serviços notariais e registrais ganha contornos práticos quando se analisa o recente julgado do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Recurso Especial n. 2.137.415/SP. Neste caso, a Terceira Turma do STJ dispensou a necessidade de apresentação de documento exigido pelo Provimento n. 149/2023 do CNJ para o registro de nascimento de criança concebida por técnica de reprodução assistida "caseira".

O caso envolvia uma ação judicial para registro de dupla maternidade, em que se pretendia o reconhecimento da maternidade de mãe não biológica de criança gerada por inseminação artificial caseira. O STJ fundamentou sua decisão na interpretação do artigo 1.597, V, do Código Civil, à luz dos princípios do livre planejamento familiar e do melhor interesse da criança, afirmando que "não há, no ordenamento jurídico brasileiro, vedação explícita ao registro de filiação realizada por meio de inseminação artificial 'caseira'".

Contudo, ao dispensar a exigência documental estabelecida pelo CNJ – notadamente, a declaração do diretor técnico da clínica de reprodução – o STJ parece ter desconsiderado que o Provimento n. 149/2023 integra, ele próprio, o ordenamento jurídico brasileiro, na qualidade de ato normativo primário emanado de órgão constitucionalmente investido de poder regulamentar. Este Provimento, que constitui o Código Nacional de Normas do Foro Extrajudicial, estabeleceu procedimentos uniformes para os serviços notariais e registrais em todo o território nacional, representando importante marco na padronização dessas atividades.

A exigência da declaração do diretor técnico da clínica de reprodução humana não foi estabelecida de forma aleatória ou arbitrária. Os procedimentos administrativos instaurados na Corregedoria Nacional de Justiça contaram com a participação de diversas entidades representativas e órgãos técnicos, como a Associação de Direito de Família e das Sucessões (ADFAS), Associação Nacional dos Notários e Registradores do



Brasil (Anoreg/BR), Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais (Arpen/Brasil), Conselho Federal de Medicina e Anvisa. Os pareceres técnicos apresentados evidenciaram preocupações clínicas relevantes, como a prevenção de problemas genéticos e questões de saúde decorrentes de relacionamento entre parentes biológicos próximos, além da necessidade de observância de parâmetros éticos nas pesquisas envolvendo seres humanos.

Esta tensão entre a função reguladora do CNJ e a função jurisdicional dos tribunais revela um problema estrutural no sistema judicial brasileiro. Quando um órgão do Poder Judiciário (STJ) afasta a aplicação de norma expedida por outro órgão do mesmo Poder (CNJ) sem analisar adequadamente os fundamentos técnicos e jurídicos que embasaram a edição da norma, cria-se uma insegurança jurídica que compromete a eficácia da regulação nacional dos serviços notariais e registrais.

A questão se torna mais complexa quando se considera a natureza jurídica dos atos normativos expedidos pelo CNJ. Embora o STF tenha reconhecido que esses atos têm caráter normativo primário com força de lei, permanecem incertezas quanto à sua posição hierárquica no ordenamento jurídico e sua relação com outras fontes do direito. Esta indefinição propicia situações como a analisada, em que um tribunal superior afasta a aplicação de norma do CNJ sem uma análise aprofundada de sua legitimidade e fundamentos.

Para além dos aspectos formais de hierarquia normativa, o caso evidencia questões substantivas relacionadas à legitimidade democrática da regulação. O procedimento administrativo que manteve a exigência documental para o registro de crianças concebidas por reprodução assistida contou com ampla participação de entidades representativas e órgãos técnicos especializados. Ao dispensar essa exigência sem considerar esse processo participativo, o STJ compromete não apenas a segurança



jurídica, mas também a própria legitimidade democrática da regulação elaborada pelo CNJ.

Esta discussão se insere no contexto mais amplo de transformação do Estado Administrativo contemporâneo, marcado pela atribuição de poderes normativos a órgãos não legislativos e pela flexibilização do princípio da legalidade estrita, com a admissão de normas infralegais como fontes relevantes do direito administrativo. No âmbito específico dos serviços notariais e registrais, a regulação nacional pelo CNJ é fundamental para garantir uniformidade, eficiência e segurança em todo o território nacional, embora deva respeitar os limites constitucionais e evitar interferências indevidas em competências de outros órgãos.

O fortalecimento da função reguladora do CNJ requer a construção de um entendimento compartilhado sobre a natureza e os limites de sua competência normativa, bem como procedimentos de elaboração normativa que garantam ampla participação dos interessados e robusta fundamentação técnica. Paralelamente, os órgãos jurisdicionais, ao analisarem a aplicabilidade dessas normas em casos concretos, deveriam considerar adequadamente seus fundamentos e implicações sistêmicas. Pois reconhecer a legitimidade do CNJ como órgão regulador não significa renunciar ao controle judicial, mas sim valorizar a expertise técnica, a função coordenadora e o processo normativo participativo que fundamenta a atuação do Conselho.

A complexidade das questões reguladas pelo CNJ no campo notarial e registral exige uma abordagem multidisciplinar que envolve aspectos jurídicos, técnicos, médicos, éticos e sociais. Essa complexidade demanda espaços institucionalizados de diálogo e cooperação entre o CNJ, tribunais, notários, registradores, entidades representativas e órgãos técnicos para a construção de soluções regulatórias legítimas e adaptadas às especificidades de cada área.



Diante desse cenário, é imperativo reconhecer o papel fundamental do CNJ como órgão regulador no sistema notarial e registral brasileiro. Sua atuação, quando pautada por procedimentos transparentes e participativos, contribui decisivamente para a segurança jurídica e para a modernização desses serviços essenciais à sociedade.

A superação dos desafios identificados passa necessariamente pelo aprimoramento dos mecanismos de coordenação entre os órgãos do sistema judicial e pelo reconhecimento da legitimidade técnico-democrática das normas expedidas pelo Conselho.

Para concretizar esse aprimoramento, algumas medidas poderiam ser implementadas: (i) a criação de um procedimento formal de consulta prévia ao CNJ nas ações judiciais que questionem a validade ou aplicabilidade de suas normas; (ii) o desenvolvimento de estudos por parte da comunidade acadêmica capazes de embasar uma doutrina judicial mais clara sobre a hierarquia e os limites dos atos normativos do CNJ; e (iii) o fortalecimento dos espaços de diálogo institucional entre o CNJ e os tribunais superiores, especialmente em temas sensíveis como a regulação dos serviços extrajudiciais.

Em última análise, o equilíbrio entre a necessária padronização nacional e a flexibilidade para casos concretos demanda uma postura de deferência recíproca entre os órgãos do sistema judicial. A legitimidade técnica e democrática do CNJ como órgão regulador deve ser reconhecida e respeitada pelos tribunais, sem prejuízo do controle judicial em casos de manifesta ilegalidade ou inconstitucionalidade.

Somente assim será possível garantir que a regulação dos serviços notariais e registrais cumpra seu papel de proporcionar segurança jurídica e eficiência na prestação desses serviços essenciais à sociedade brasileira.



**Referências:**

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 nov. 1994.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 149, de 30 de abril de 2023. Código Nacional de Normas do Foro Extrajudicial. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2 maio 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 2.137.415/SP. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Brasília, 15 de outubro de 2024. Diário de Justiça Eletrônico, 17 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade nº 12. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. Brasília, 16 de fevereiro de 2006. Diário de Justiça, Brasília, DF, 1 set. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.367-1/DF. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, 13 de abril de 2005. Diário de Justiça, Brasília, DF, 22 set. 2006.

DIAS, M. T. F.; MENOSSI, R. de C. Os limites da competência normativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) face aos serviços notariais e de registro. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública, Brasília, v. 3, n. 1, p. 105-120, jan./jun. 2017.



LEITE, D. A produção normativa do CNJ na regulação das atividades notariais e de registro – uma análise do Provimento nº 74/2018 sob a perspectiva das boas práticas regulatórias. *Revista Direito Notarial*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 75-88, jan./jun. 2019.

MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências da mudança no modo de governança. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 50, n. 1, p. 5-36, jan./mar. 1999. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/339/345>. Acesso em: 20 abr. 2025.

SILVA, R. L. da; HOCH, P. A.; RIGHI, L. M. Transparência pública e a atuação normativa do CNJ. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 489-514, jul./dez. 2013.