

REGULAMENTO E OS REGIMENTOS INTERNOS DOS TRIBUNAIS

ANA CAROLINA ZAINA^(*)

Existem em cada Estado três espécies de poderes: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o executivo das que dependem do direito civil. Pelo primeiro o príncipe ou o magistrado faz leis por certo tempo ou para sempre e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, faz a paz ou a guerra, envia e recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes ou julga as querelas dos indivíduos. Chamarse-á este último o poder de julgar, e, o outro, simplesmente o poder executivo do Estado.¹

1. INTRODUÇÃO

O trecho da obra de Montesquieu transcrito acima revela um tipo de governo que tem como característica principal a separação dos poderes: o poder executivo exercido pelo monarca, pois, como exige rapidez, a ação de um só é oportuna; o poder legislativo, encarnado pelas assembleias da Câmara dos Lordes e da Câmara dos Comuns, representado o povo e a nobreza; e um terceiro poder, o de julgar, que nas

^(*) Desembargadora Federal do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região.

¹ MONTESQUIEU. *Esprit des lois*. p. 32. Coleção “Os Pensadores”. São Paulo: Abril S.A. Cultural e Industrial, março de 1973.

palavras do próprio Montesquieu, por ser “tão terrível entre os homens, se torna, por assim dizer, invisível e nulo, porque não está ligado a nenhuma profissão ou a qualquer grupo da sociedade”, a indicar que, “como o poder judiciário é essencialmente o intérprete das leis, deve ter o mínimo possível de iniciativa e personalidade. Não é um poder de pessoas, mas o poder das leis”.

Para Raymond Aron, a idéia essencial não é a separação dos poderes no sentido jurídico, mas um equilíbrio dos poderes como condição da liberdade política². Interessante citar, também nesse sentido, a observação de Clemerson Cleve, de que, na realidade, a doutrina de Montesquieu não abordava uma separação de poderes, mas, sim, a combinação política de forças de poder³.

Com base em interpretação possivelmente equivocada da teoria de Montesquieu, muito se discutiu sobre a viabilidade de criação de órgão de controle externo do Poder Judiciário. Na visão dos críticos, tudo levava a crer que se tratava de uma manobra para permitir a indevida ingerência no Poder Judiciário, com o claro intento de tolher a liberdade de seus integrantes e, em consequência, com violação ao primado da separação de poderes.

Já há algum tempo, essa discussão se arrefeceu, entre nós, com o advento da Emenda Constitucional 45, de dezembro de 2004, que criou os Conselhos Superiores e, em especial, o Conselho Nacional de Justiça, a que foi atribuído o controle externo da atuação administrativa, financeira e de

² ARON, Raymond. *As etapas do pensamento sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 1990, p. 33.

³ CLEVE, Clemerson Merlin. O Direito Constitucional e o Mito da Tripartição dos Poderes em Montesquieu in *O Direito em Relação, Ensaios*. Curitiba: Veja, 1983, p. 71.

cumprimento dos deveres funcionais (art. 103-B, §4º, da Constituição Federal) dos órgãos do Poder Judiciário. Todavia, embora a dicção do dispositivo constitucional delimite o exercício do controle, mantendo a função jurisdicional nos moldes em que originalmente cometida ao Poder Judiciário, ainda há quem duvide da integridade do princípio da separação de poderes, conforme delineado por Montesquieu.

Todavia, nas palavras de Canotilho, ao contrário do que se supõe, o princípio da separação de poderes teria sido concebido por Montesquieu mais como uma combinação de poderes, uma técnica pela qual o poder é contido pelo próprio poder, para garantir o povo contra o arbítrio e o despotismo. Nesse sistema de freios e contrapesos não haveria que se cogitar de absoluta segregação de cada um dos poderes, mas da convivência harmônica de todos.

Oriunda da doutrina norte-americana, a teoria dos freios e contrapesos permite que se conclua pela existência de Poderes independentes e harmônicos entre si, que possuam especialidade funcional, e talvez o mais importante, que nenhum Poder exerce sua função com exclusividade.

A interdependência é um inegável atributo das funções estatais: cada Poder possui uma "função típica" e funções "atípicas". Assim é, por exemplo, que o Poder Legislativo não só legisla, como julga: o Senado julga o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, o que pode resultar no *impeachment*; concede anistia; decide sobre a perda de mandato parlamentar e administra (autoriza o Presidente da República e o Vice-Presidente a se ausentarem do país, quando a ausência exceder a 15 dias; fixa os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado; aprecia os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão). O Poder Executivo, além de administrar,

legisla: elabora leis delegadas; edita medidas provisórias; propõe emenda à Constituição e julga (concede indulto e comuta penas; julga processos administrativos; emite decisões com força normativa). Já o Poder Judiciário julga, administra (elege seus órgãos diretivos; organiza suas secretarias e serviços auxiliares; concede licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos servidores que lhe são imediatamente vinculados) e legisla (participa do processo legislativo mediante o envio de projetos de lei; os tribunais elaboram seus regimentos internos; emite decisões com força normativa).

O fato é que, como garantia institucional, a separação de poderes constitui um modelo de Estado onde as bases constitucionais comprometem-se com valores e interesses bem definidos. Proteger tais valores e interesses pressupõe limitar o poder em relação aos direitos dos cidadãos, bem como buscar reforço de legitimação a uma série de instituições, dentre elas a Justiça. Nesse cenário, e ao contrário do que possam sugerir as opiniões dos críticos, o aumento da prestação de contas faça crescer, proporcionalmente, a credibilidade pública das instituições.

Desde o advento da EC 45, o movimento de resgate da credibilidade da Justiça agregou até mesmo aqueles que sempre abominaram qualquer espécie de controle externo. Na verdade, também contribuiu para essa mudança de atitude a ênfase que se passou a dar ao princípio da eficiência. É que, muito embora já existisse no texto primitivo da Carta de 1988, esse princípio ganhou relevo com a inserção, no art. 5º, do direito fundamental ao processo com duração razoável⁴. Com o objetivo de dar cumprimento à ordem constitucional, novas práticas surgiram, no âmbito dos Tribunais, como planejamento

⁴ LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

estratégico, ações de responsabilidade social, estabelecimento de metas de médio e longo prazos, e também se acentuaram mecanismos de controle interno, muitos dos quais, mesmo existentes há muito, não passavam de figuras inertes e obsoletas.

A análise a que se propõe o presente estudo concentra-se nos atos de controle normativo, especificamente os regimentos internos dos tribunais, e a necessidade de que se conformem aos parâmetros historicamente estabelecidos no direito brasileiro para o regulamento, categoria a que pertencem esses conjuntos de normas, segundo a doutrina. **Para tanto, parte-se de um conjunto de preceitos a que, por licença, convencionou-se chamar, neste trabalho, de ‘teoria do regulamento’, expressão que, estranhamente, não se encontra na doutrina, a despeito de que a idéia pareça subjacente a toda a construção existente acerca da matéria.**

A discussão ganha relevo com o estabelecimento de diretrizes, a partir de decisões e resoluções do Conselho Nacional de Justiça, que podem vir a ser inseridas em normas internas dos tribunais. O problema reside em que, não raro, o CNJ emite determinações que não derivam de lei ordinária, mas decorrem da aplicação de princípios constitucionais, ora explícitos, ora implícitos, o que pode ocasionar extrapolamento, ainda que apenas aparente, da função regulamentar ou regimental, que se sabe atrelada às balizas da lei.

Ainda que o tema seja candente, não existe, aqui, a pretensão de esgotar a investigação. Antes, o que se almeja é provocar a reflexão, em especial sobre a forma de compreender a legalidade, como princípio, em termos que não cerceiem iniciativas de controle e melhoria da atividade judiciária, mas que, no mesmo passo, não alarguem o conceito a ponto de desvirtuá-lo. O risco que se corre, nesta última hipótese, é o de relativizar a legalidade, em função da estrutura normativa aberta dos

princípios, e admitir interpretações que coloquem toda e qualquer situação à sombra desses mesmos princípios, de molde a proporcionar-lhes aparente fundamento de validade formal no texto da Constituição.

2. RELAÇÕES ESPECIAIS DE SUJEIÇÃO

A Administração, ainda que dividida em diferentes ramos, é sempre única e não pode voltar sobre seus próprios atos nem desconhecer direitos que ela mesma concedeu. O querer e o agir dos agentes públicos são imputados ou atribuídos diretamente ao Estado. O que o agente público quer ou faz, desde que no exercício de sua atividade funcional, entende-se ser o desejo ou a atuação do Estado (...) ⁵. Não há pois agente público e Estado desempenhando as funções de representante e representado, mas uma só unidade ⁶.

A atividade administrativa é desempenho de função; e função existe quando alguém está sujeito ao dever de buscar o atendimento de certa finalidade no interesse de outrem. Para se desincumbir dos *deveres*, o sujeito da função precisa manejar *poderes*, que lhe são conferidos como meros *meios* para atingimento dos fins propostos. Como a Administração Pública é direcionada por lei ao cumprimento de certas finalidades, recebe, da própria lei, uma certa margem de liberdade, para que cumpria a determinação normativa de decidir sobre o melhor meio de satisfazer o interesse público. É o que se conhece por discricionariedade. Quanto atua no exercício do poder discricionário, ocorre o que Sérgio Ferraz ⁷ descreveu, em síntese

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 1995, p. 349.

⁶ GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 3. ed., São Paulo, 1994.

⁷ FERRAZ, Sérgio: *Estudos de Direito*. Desapropriação de bens públicos. O prejudicado trabalhista em face da Constituição. Regulamento. São Paulo: RT,

das idéias de Gneist:

Aquilo que o órgão administrativo pode ordenar ou proibir em um caso isolado, pode ordenar ou proibir em forma geral, para todos os demais casos similares. Dessa parêmia, extraiu a doutrina duas conclusões:

a) se a autoridade administrativa pode adotar procedimentos especiais referentes a casos particulares, pode igualmente reunir em um corpo orgânico de disposições todos os casos similares, disciplinando-os mediante normas gerais;

b) outrossim, inteiramente conatural à faculdade de atuação administrativa em hipóteses isoladas é o poder de autolimitá-la ou auto-discipliná-la.

Transpondo para um ordenamento jurídico integral essas assertivas, afirmou a doutrina que a lei deixa à Administração uma certa esfera de ação, dentro da qual ela pode disciplinar e limitar sua atividade e a dos administrados, por meio de um regulamento.

A contraface do *dever* de dar execução às leis é o *poder* expressável por meio da atividade de polícia administrativa e que resulta exatamente da qualidade de executora das leis administrativas. O poder que a Administração Pública exerce ao desempenhar o encargo de polícia administrativa repousa no que se conhece como *supremacia geral*⁸. Quando trata

1977, p. 107.

⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 810-811.

do fundamento do poder de polícia administrativa, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que para cumprir deveres, a Administração não pode se furtar ao exercício de autoridade – nos termos da lei – “indistintamente sobre todos os cidadãos que estejam sujeitos ao império destas leis”. Trata-se da “**supremacia geral**”, em que repousa o exercício do poder de polícia, e que não seria mais que a própria supremacia das leis em geral, concretizadas em atos da Administração.

A doutrina estrangeira faz uma interessante distinção entre a supremacia geral e a supremacia especial da Administração, perceptível quando se tratem de vínculos específicos travados entre o Poder Público e determinados sujeitos. Tais conceitos passaram a ser estudados entre nós há bem pouco e com certa timidez, a despeito de que revelem uma maneira bastante perspicaz de explicar o fundamento jurídico do poder de agir administrativo. O contraste entre as duas figuras é, como de costume, bem explicado por Celso Antônio:

Bem por isso, não se confundem com a polícia administrativa as manifestações impositivas da Administração que, embora limitadoras da liberdade, promanam de vínculos ou relações específicas firmadas entre o Poder Público e o destinatário de sua ação. Desta última espécie são as limitações que se originam em um título jurídico especial, relacionador da Administração com terceiro.

Assim, estão fora do campo da polícia administrativa os atos que atingem os usuários de um serviço público, a ele admitidos, quando concernentes àquele especial relacionamento. Da mesma forma, excluem-se de seu campo, por igual razão, os relativos aos servidores públicos ou aos concessionários de serviço público, tanto

quanto os de tutela sobre as autarquias, conforme o sábio ensinamento do preclaro Santi Romano.

As limitações desta ordem são decorrentes de um vínculo específico, pois a **supremacia especial** supõe um ‘estado de especial sujeição do indivíduo’, em razão de sua inserção em um vínculo mais estrito com a Administração, do que decorre, para esta, a necessidade de sobre ele exercer uma supremacia mais acentuada.” (grifo nosso)⁹

Esse estado especial de sujeição a que se refere Bandeira de Mello gera as relações especiais de sujeição, “categoria jurídica que fundamenta certa debilidade no princípio da legalidade, nos direitos dos cidadãos e nos sistemas institucionalmente previstos para sua garantia”¹⁰. Os poderes exercidos pela Administração Pública, nesse contexto, não derivam propriamente da lei, mas das próprias relações específicas travadas entre o Estado e administrados e que, como disse Celso Antônio, fornecem o fundamento jurídico atributivo desses poderes.

Ao tempo em que se enfraqueciam as monarquias, no continente europeu, e, em consequência, o poder de legislar era transferido aos parlamentos, coube a Otto Mayer a construção da teoria que sustenta a distinção entre supremacia geral e supremacia especial da Administração. Às relações objeto de ‘reserva legal’ (conceito também cunhado por Otto Mayer),

⁹ *Ibid.*

¹⁰ HIPLER, Vera Regina. Aspectos das relações especiais de sujeição no direito administrativo brasileiro: Natureza jurídica e pressupostos constitucionais. In: http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4381

contrapunham-se as relações que se processam no âmbito interno da Administração “compreendendo-se como integrando tal âmbito não apenas as que concernem às chamadas relações interorgânicas ou as que vinculam o Estado ao funcionário, mas também as que se processam na intimidade de um estabelecimento público entre a Administração e o administrado”.¹¹ Porque consideradas pertinentes ao âmbito “doméstico” da Administração, essas relações eram por ela própria regidas, em contraposição àquelas relações objeto de reserva legal, de alçada, portanto, do Parlamento, e cujo objeto seria constituído pelas disposições relativas à liberdade e à propriedade das pessoas.

As relações especiais de poder podem, assim, ser compreendidas como “aquelas nas quais há uma inserção efetiva e duradoura do administrado na esfera da organização da Administração Pública, ora para servir a ela (caso dos servidores, militares, soldados), ou para servir-se dela (caso de usuários de certos serviços públicos)”¹². Exemplos simples e habituais evidenciam bastante bem quando se estabelece uma relação especial de sujeição entre Estado e determinadas pessoas, criando situação jurídica muito diversa daquela a que se submete a generalidade das pessoas:

É diferente a situação do servidor público, em relação ao Estado, da situação das demais pessoas que com ele não travaram tal vínculo; é diferente, em relação a determinada Escola ou Faculdade pública, a situação dos que nela estão matriculados e a dos demais sujeitos que não entretêm vínculo algum com as sobreditas instituições; é diferente a situação dos internados

¹¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Op. Cit.*, p. 812, nota de rodapé n.º 13.

¹² HIPLER, Vera Regina. *Op. Cit.*

em hospitais públicos, em asilos ou mesmo em estabelecimentos penais, daquel'outra das demais pessoas alheias às referidas relações; é diferente, ainda, a situação dos inscritos em uma biblioteca pública circulante, por exemplo, daquela dos cidadãos que não a frequentam e não se incluem entre seus usuários por jamais haverem se interessado em matricular-se nela.¹³

Há indubitosa necessidade de uma disciplina interna para que tais relações se desenvolvam a contento, com a fixação de certas regras, imposições restritivas ou mesmo disposições benéficas que, também por certo, devem ser estabelecidas na própria intimidade das instituições. É o que se dá com disposições relativas à vida funcional de servidores públicos, aos horários, disciplina, sanções, benefícios e prêmios aos estudantes de um estabelecimento de ensino, regras sobre empréstimos de obras na biblioteca, horários de visitas em hospitais, etc.

Na esteira do que sabiamente observa Celso Antônio, nas situações mencionadas, seria “impossível, impróprio e inadequado que todas as convenientes disposições a serem expedidas devessem ou mesmo pudessem estar previamente assentadas em lei e unicamente em lei, com exclusão de qualquer outra fonte normativa”. Ainda que fosse materialmente possível, uma tal atribuição ao Poder Legislativo traria a lume um sem número de regras esdrúxulas, absolutamente inadaptadas às circunstâncias e capazes de gerar o caos nas atividades públicas que, sem dúvida, precisam de regras “extremamente particularizadas, dependentes de situações peculiares e muitas vezes cambiantes”.

As normas destinadas a impor condições e

¹³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Op. Cit.*, p. 813.

limites ao exercício de poder, nas relações especiais de sujeição, devem possuir, em comum, os seguintes atributos:

- a) devem encontrar seu fundamento último em lei que confira ao órgão público que as emite atribuição para expedir o regramento que, afinal, será uma especificação do comando legal;
- b) os poderes devem ter fundamento imediato nas próprias relações de sujeição especial, da mesma forma que os poderes contratuais encontram fundamento no contrato;
- c) as disposições devem restringir-se ao que seja instrumentalmente necessário ao cumprimento das finalidades das relações especiais de sujeição;
- d) devem manter-se rigorosamente atreladas aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, de forma que se possa, com facilidade, reconhecer e extirpar excessos;
- e) por fim, devem conservar seu objeto atrelado temática e tecnicamente à relação especial de que se trate.

A par dessas condicionantes ditas positivas, na voz de Celso Antônio, há as negativas, que podem ser assim sintetizadas:

- a) não podem infirmar qualquer direito ou dever, o que significa proibição de que contrariem ou restrinjam direitos, deveres ou obrigações decorrentes da norma (princípio ou regra), de nível constitucional ou legal,

nem prevalecer contra a superveniência destes;

- b) não podem extravasar, em relação aos abrangidos pela supremacia especial, mesmo por suas repercussões, “nada, absolutamente nada que supere a intimidade daquela específica relação de supremacia especial;
- c) também não podem exceder o estritamente necessário para o cumprimento dos fins da relação especial em causa;
- d) não podem produzir consequências que restrinjam ou elidam interesses de terceiros, os coloquem em situação de dever, já que, da supremacia especial, só resultam relações circunscritas à intimidade do vínculo entre a Administração e o particular envolvido, exceto, é claro, quando, por consequência lógica, a decisão repercute na situação de um terceiro, como ocorre, por exemplo, com a norma que proíbe visitas a internos em um hospital, em determinado horário, e que repercutirá sobre todos os eventuais visitantes.

3. FORMAS DE CONTROLE INTERNO NO PODER JUDICIÁRIO

Controle interno compreende controle correicional, disciplinar, normativo, orçamentário, além de controles indiretos e controles preventivos¹⁴.

O controle correicional é realizado, de ofício,

¹⁴ RIBEIRO, Antônio de Pádua. Controle da Atividade Judiciária, in *AJURIS*, n.º 54, Porto Alegre, 1992, p. 199.

por autoridades titulares das funções de correição (Ministros, Desembargadores, Juízes-Corregedores), ou mesmo pela iniciativa das partes ou do Ministério Público, conforme previsão nas legislações estaduais ou federal que tratam da matéria.

O controle disciplinar decorre da aplicação do controle correicional e está alicerçado no art. 96, I, b, da Constituição Federal, com a previsão de penas de advertência e censura nas leis estaduais e federais de organização judiciária.

O controle normativo se verifica nos dispositivos previstos na Constituição Federal ou em atos administrativos normativos. Nosso sistema constitucional relaciona regras de elaboração dos regimentos internos dos Tribunais, de elaboração e encaminhamento da proposta orçamentária, de iniciativa do STF quanto ao Estatuto da Magistratura e dos Tribunais de Justiça quanto à Lei de Organização Judiciária. Incluem-se, aqui, os atos administrativos normativos - provimentos, instruções normativas, resoluções baixadas por Tribunais, Conselhos de Administração, Conselhos de Justiça, Conselhos Disciplinares, Presidência de tais Órgãos Colegiados, Corregedores e servidores de menor hierarquia, destinados a orientar, estimular ou inibir a prática de certos atos, ou estabelecer regras de atuação para os órgãos inferiores.

O controle orçamentário - também aplicável, de acordo com o art. 75, aos Estados e Distrito Federal - está disposto no art. 74 da Constituição Federal de 1988, assim:

Art. 74 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os

resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

(...)

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

O controle indireto diz respeito à eficiência, à segurança e à agilidade no desempenho da atividade judiciária, e dele são exemplos as escolas da magistratura, os centros de treinamento de juízes e servidores, os órgãos de planejamento, setores encarregados de estudos de organização e métodos e a informática (programas que controlam o andamento de processos, disponibilizam julgados, possibilitam a expedição de atos judiciais repetitivos), etc.

O controle preventivo se perfaz pela atuação dos demais controles (correicional, normativo e indiretos)¹⁵.

Além desses mecanismos específicos, há, ainda, a possibilidade de controlar atos não jurisdicionais por meio da ação civil pública, da ação popular e da ação direta de inconstitucionalidade¹⁶.

¹⁵ *Op. Cit.*, p. 211.

¹⁶ BARISON, José. Controle da Atividade do Poder Judiciário, in *AJURIS*, n.º

4. O REGULAMENTO

Editar regulamentos é exercitar a competência normativa secundária, no âmbito da Administração Pública. É, segundo Pontes de Miranda:

editar regras que se limitem a adaptar a atividade humana ao texto e não o texto à atividade humana - criar meios que sirvam à atividade humana para melhor se entender o texto. Tanto assim que, se os casos apontados não esgotam o conteúdo da regra legal, os intérpretes, judiciários e administrativos, não ficam adstritos à taxatividade intrusa. Onde se estabelecem, alteram, ou extinguem direitos, não há regulamentos - há abuso de poder regulamentar, invasão da competência do Poder Legislativo. O regulamento não é mais do que auxiliar das leis, auxiliar que sói pretender, não raro, o lugar delas, mas sem que possa, com tal desenvoltura, justificar-se e lograr que o elevem à categoria de lei.¹⁷

Trata-se da forma mais importante de exercício normativo secundário, pela Administração Pública, e envolve diversas espécies de atos normativos, como instruções ministeriais, circulares, regimentos, estatutos, ordens de serviço, entre outros¹⁸.

56, Porto Alegre, 1992, p. 145.

¹⁷ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967*. Tomo III. São Paulo: Revista dos Tribunais: 1967, Pp. 310-311.

¹⁸ CLEVE, Clemerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo*. 2. ed. revista, atualizada e ampliada do livro *Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 271.

Na esteira do que se asseverou anteriormente, o poder regulamentar se justifica pela necessidade concreta de disciplinar assuntos sujeitos a uma dinâmica maior que a ordinária. E, também como já se acentuou, não há porque temer afronta à diretriz da separação dos poderes. Regulamentar é um imperativo da concretização de comandos legais e, ainda na voz de Pontes de Miranda, seu exercício é tarefa das mais difíceis, requer o domínio doutrinário do assunto, do conjunto da disciplina jurídica e de suas reais necessidades. Talvez por essa razão, o próprio doutrinador considere que quanto menos se regulamenta, melhor¹⁹. Essa advertência doutrinária, porém, não significa que tudo deva ficar a cargo da lei que “disciplinando minúcias, corre o risco de perder sua estabilidade e, por conseguinte, ser objeto permanente de modificações²⁰”.

Celso Antônio Bandeira de Mello define o regulamento como “ato geral e (de regra) abstrato, de competência privativa do chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública²¹”. Por força dos dispositivos constitucionais que conformam o princípio da legalidade, entre nós, o regulamento tem caráter de ato estritamente subordinado, subalterno, dependente de lei. Por essa razão, entre nós só existe a categoria dos regulamentos executivos, sem que se cogite dos regulamentos autônomos ou independentes

¹⁹ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Comentários à Constituição de 1946. 2. ed., 1953 V. II, p. 411. *Apud* CRETELLA JÚNIOR, José. *Atos administrativos especiais*. 2. Ed., Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 190.

20

SABINO, Pedro Augusto Lopes *Atividade legislativa do Poder Executivo*. Análise do exercício de atividades normativas primárias e secundárias pelo Poder Executivo federal. Elaborado em 04.2005.

²¹ *Op. cit.*, p. 337.

de que se valem alguns ordenamentos jurídicos europeus. A função do regulamento, portanto, é, segundo Celso Antônio, “muito modesta”.

A propósito das limitações da atividade regulamentar, convém que se reflita sobre a lição doutrinária de Francisco Campos:

É consubstancial aos regimes constitucionais, particularmente ao nosso – de Constituição escrita e rígida, um domínio indubitavelmente reservado à legislação no sentido estrito ou formal, ou à competência do Poder Legislativo. Em tais regimes, por maior a amplitude que se queira atribuir ao poder regulamentar da Administração, esse poder não está apenas adstrito a operar *intra legem e secundum legem*, mas não poderá em caso algum e sob qualquer pretexto, ainda que lhe pareça adequado à realização da finalidade visada pela lei, editar preceitos que envolvam limitações aos direitos individuais. Este domínio é de modo absoluto, reservado à legislação formal, ou aos preceitos jurídicos editados pelo Poder Legislativo. Em relação a eles a Administração não poderá dispor, seja por via individual, ou mediante o ato administrativo, seja por via geral, ou mediante decreto de caráter regulamentar. Garantidos na Constituição os direitos individuais, a sua declaração constitui, por si mesma, um limite oposto de modo absoluto ao poder regulamentar da Administração.²²

²² CAMPOS, Francisco. Lei e regulamento – Direitos individuais. **Revista de direito administrativo**. Vol. 80. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas: 1965. Pp. 376-377.

A distinção entre lei e regulamento, no direito brasileiro, não se restringe à origem; estende-se, também e principalmente, à especial circunstância de que só a lei inova em caráter inicial, na ordem jurídica. É dizer: a lei é “fonte primária do Direito, ao passo que o regulamento é fonte secundária, inferior”²³ ou, nas palavras de Pontes de Miranda, inova a ordem jurídica de modo derivado, limitado, subordinado, ao contrário da lei, que inova de modo originário o ordenamento²⁴.

O processo legislativo reveste-se de atributos próprios, dentre os quais se destaca o alto grau de controlabilidade, confiabilidade, imparcialidade e qualidade normativa que ensejam aos administrados garantia e proteção nem sempre ofertados pelo regulamento. As leis precisam ser levadas ao conhecimento público antes mesmo que sejam lançadas na ordem jurídica, o que propicia à comunidade de administrados a ampla possibilidade de discutir e fiscalizar, por meio dos órgãos de imprensa, entidades de classe, etc., o que embaraça eventuais tentativas de direcionamento incompatíveis com o interesse público. É nesse cenário que nascem as emendas e alterações, tendentes a obstar ou corrigir “tanto decisões precipitadas quanto propósitos de favorecimento, ou, reversamente, tratamento discriminatório, gravoso a grupos ou segmentos sociais, econômicos ou políticos”²⁵. A bem da segurança jurídica, o processo legislativo gera um quadro normativo estável, que permite o planejamento razoável da atividade econômica de pessoas e empresas, e até mesmo de projetos individuais.

A elaboração do regulamento, ao revés, não se

²³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Op. cit.*, p. 338.

²⁴ *Op. cit.*, p. 311-313.

²⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. “Poder” Regulamentar ante o princípio da legalidade. *Revista Trimestral de Direito Público* – 4/1993. São Paulo: Malheiros, p. 71-83.

reveste de todas essas peculiaridades, o que explica que sejam úteis e necessários apenas na medida em que delimitem as providências necessárias ao cumprimento da lei, sem instaurar direitos e deveres ou impor obrigações de fazer ou não fazer. Porque produzidos na intimidade dos órgãos administrativos, ou seja, à distância de qualquer controle por parte da sociedade, os regulamentos devem ter seu âmbito de atuação muito restrito, como, aliás, já se acentuou em diversas oportunidades, neste breve estudo. Ao poder regulamentar não é dado definir, por força própria, direitos ou obrigações imponíveis aos administrados. Ordens que, porventura, contenham, haverão que representar meros reflexos do contido na lei regulamentada, já que, como dito, o regulamento não inova no ordenamento jurídico: ela apenas aporta à ordem jurídica direito ou obrigação que já estejam, na lei, previamente caracterizados e de modo suficiente, ainda que apenas pela indicação dos critérios e balizamentos indispensáveis para o reconhecimento de suas composturas básicas.

Ainda por força desse necessário atrelamento do regulamento à lei é que se costuma asseverar que, onde não houver margem para atuação administrativa, não há porque existir regulamento. Dito de outra forma, a razão de ser do regulamento é servir de instrumento de adaptação ou ordenação do aparelho administrativo, criar condições para a fiel execução das leis. Como consequência dessa premissa, é possível dizer que, onde não há espaço para discricionariedade, porque a lei já traçou o único e possível caminho para o agir administrativo, o regulamento será inócuo, mera repetição da lei.

Um desdobramento interessante dessas características do poder regulamentar é que, quando a lei tenha deixado espaço para a regulamentação, ou seja, quando seu caráter abstrato e genérico exija particularização normativa ulterior, esta é absolutamente imprescindível, sob pena de ferimento ao princípio da isonomia. É que, como bem explica Celso Antônio, sem os

padrões impostos na via administrativa, órgãos e agentes agiriam conforme critérios próprios e naturalmente distintos, redundando em tratamento desuniforme aos administrados. A necessidade de tratar uniformemente os administrados é, portanto, é razão relevante que reclama juridicamente a edição de regulamentos.

A contraface dessa cautela – a de impor a regulamentação, a bem da isonomia – é a de evitar que, a pretexto de regulamentar, pratique-se a ‘delegação disfarçada’. Como apenas a lei pode conter palavras enunciativas do teor de direito ou restrição, não se cogita de condicionar sua validade ou atribuir sua disciplina ao poder regulamentar, sob pena de malferir a garantia constitucional insculpida no art. 5º, II. Com efeito, ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei, e não *ora* em virtude de lei, *ora* em virtude de regulamento. Aqui deve ser retomado, com traços fortes, mas com os temperamentos a que já se aludiu, o delineamento imaginado por Montesquieu: como regra, as funções atribuídas a cada um dos poderes são indelegáveis. A mera existência da exceção expressa no art. 68, da Constituição Federal, basta para demonstrar que a regra é a indelegabilidade e que não se toleram delegações disfarçadas, feitas direta ou indiretamente²⁶.

²⁶ A exceção é, unicamente, a prevista no art. 68, da Constituição Federal, com os rígidos limites ali estabelecidos para a edição de leis delegadas:

Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 1º. Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;

A indelegabilidade, ensina Celso Antônio, é princípio constitucional que resulta diretamente, ainda que de modo implícito, do art. 2º, da Constituição Federal:

Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Permitir que tais poderes pudessem delegar uns aos outros funções que lhe são próprias, soterraria a tripartição que a Carta Magna pretendeu assegurar. Ou, o que seria mais grave, dependeria “do maior ou menor amor que os titulares destes conjuntos orgânicos devotassem às atribuições que lhes concernem, ensejando-lhes, pois, manter ou desfazer, a seus talentos, o esquema jurídico-político que a Constituição instituiu para benefício e garantia dos cidadãos”²⁷. Seria, portanto, inócuo encetar cautelas rigorosas para manter o regulamento em seu campo de ação se, por força da própria obra legislativa, se dilatasse esse campo para permitir que o Executivo se infiltre em qualquer setor. Não há, assim, que se cogitar de que o Poder Executivo se valha da delegação disfarçada, por meio de uma regulação legal extremamente vaga, “cuja imprecisão lhe ensejasse compor suas próprias imposições nascidas no vazio, isto é, no intervalo contido dentro de balizas complacentes.” Seria, nas palavras de Geraldo Ataliba, como construir uma fortaleza de pedra, colocando-lhe portas de papelão²⁸.

III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

§ 2º. A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.

§ 3º. Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.

²⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso*. p. 351.

²⁸ *Apud* BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio *Curso*. p. 352.

Presta-se, enfim, o regulamento, a reger situações cuja previsão e disciplina já tenham sido antecipadamente traçadas pela lei que, todavia, não desceu a pormenores. Agregar essas minudências, pela via administrativa, conquanto imprescindível, não pode, em absoluto, afetar a configuração dos direitos e obrigações formados na lei.

5. OS REGIMENTOS INTERNOS DOS TRIBUNAIS

5.1. Resumo histórico

Desde a Constituição de 1891, os tribunais tiveram assegurada a prerrogativa de disciplinar seus assuntos internos. O art. 58 estabelecia que “os Tribunais federais elegerão de seu seio os seus Presidentes e organizarão as respectivas Secretarias”. A Carta de 1934 foi um pouco além e dispôs que competia aos Tribunais “elaborar os seus Regimentos Internos, organizar suas secretarias, os seus cartórios e mais serviços auxiliares e propor ao Poder Legislativo a criação ou supressão de empregos e a fixação dos vencimentos respectivos” (art. 67, *a*). A previsão foi repetida na Constituição de 1937 (art. 93, *a*). Na Carta de 1946, a redação foi pouco alterada: “Art. 97. Compete aos Tribunais: (...) II – elaborar seus Regimentos Internos e organizar seus serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos na forma da lei; e bem assim propor ao Poder Legislativo competente a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos”. Na Constituição de 1967, manteve-se a previsão a redação, a despeito de que, naquele período, o Executivo pretendesse ingerência plena sobre os demais Poderes constituídos. O texto só veio a sofrer alteração com a Emenda 7, de 1977, quando se inseriu a primeira limitação:

Art. 115. Compete aos Tribunais:

(...)

III – elaborar seus regimentos internos e neles

estabelecer , respeitado o que preceituar a **Lei Orgânica da Magistratura Nacional**, a competência de suas câmaras ou turmas isoladas, grupos, seções ou outros órgãos com funções jurisdicionais ou administrativas; (sem grifos no original)

A Carta de 1988 manteve o poder de auto-regulamentação, porém inovou com o acréscimo de restrições:

Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

- a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, **com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes**, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos; (sem grifos no original)

Assim, na esteira do que fez ao longo de todo o texto da Carta, o legislador constituinte assegurou autonomia, mas impôs balizas sustentadas em normas, o que significa, em regras (da lei ordinária ou da própria Carta) e em princípios (explícitos ou não), já que não mais se questiona o caráter normativo destes últimos.

A propósito da reserva de lei federal e das garantias processuais das partes, e da evolução que representou em relação às Cartas anteriores, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou, em voto da lavra da Ministra Ellen Gracie²⁹:

Desponta, dessa forma, problemática já conhecida por esta Corte, concernente à

²⁹ ADI 2970/DF, DJU 12.05.2006.

existência de duas esferas de competência normativa, distintas e autônomas, extraídas diretamente da Constituição Federal e atribuídas, de um lado, ao legislador ordinário, e, de outro, aos Tribunais, no que diga respeito à matéria pertinente à organização e à definição da ordem interna dos trabalhos judiciários.

Note-se, nesse aspecto, a peculiaridade da presente ação direta, na qual se contesta um complexo normativo referente a um mesmo tema – a realização do julgamento da ação penal em sessão secreta – formado por dispositivo de lei federal e por dois outros pertencentes a regimento interno de tribunal. Até a ordem constitucional anterior a que foi instaurada pela Carta de 1988, este fato não causaria espécie, dadas as regras, então existentes, que delegavam aos regimentos a função de editar “*normas complementares para o processo*” (arts. 618 e 666 do CPP) ou mesmo de dispor, no caso do Supremo Tribunal Federal, sobre “*o processo e o julgamento dos feitos de sua competência*” (Constituição de 1967, art. 119, §3º, c).

Mas com o advento da Constituição Federal de 1988, **delimitou-se, de forma mais criteriosa, o campo de regulamentação das leis e dos regimentos internos dos tribunais, cabendo a estes últimos respeitarem a reserva de lei federal para a edição de regras de natureza processual** (CF, art. 22, I), bem como as garantias processuais das partes “*dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e*

administrativos” (CF, art. 96, I, *a*). Assim, nas palavras do eminente Ministro Celso de Mello, proferidas no julgamento da ADI 1.105-MC, rel. Min. Paulo Brossard, DJ 27.04.01, “*nem o Poder Executivo e nem o Poder Legislativo podem editar normas sobre os trabalhos internos da Cortes Judiciárias*”. Asseverou, ainda, S. Ex.^a, naquela assentada, citando Mário Guimarães, que “*não há dizer que a lei prevalece sobre o regimento. Lei e regimento têm órbitas distintas. Dentro de suas áreas respectivas, soberanos o são, igualmente, o Legislativo e o Judiciário*”. Não é o caso, portanto, de se averiguar se as normas de regimento em análise estão em confronto com a lei, mas se poderiam dispor, soberanamente, sobre o assunto em questão.

5.2. Natureza jurídica do regimento interno

Com apoio nas considerações feitas até esta quadra, tem-se por estabelecido que, entre nós, não se admite regulamento autorizado ou delegado, mas tão somente o executivo, assim compreendido o que se destina a propiciar a fiel execução das leis. Com as limitações a que já se fez menção, eles, de certa forma, assemelham-se aos regulamentos autônomos ou independentes, de administração, mas com âmbito mais restrito. Também tomam, aparentemente, segundo Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, caráter *praeter legem*, pela circunstância mesma dessa execução, uma vez nada disponha a seu respeito a legislação ou o disponha de modo incompleto. Mas, tem ação apenas *inter legem*. A máquina administrativa não pode parar. Porém, só deve agir dentro de determinadas prescrições, a fim de

levar a bom termo os próprios textos legais.”³⁰

Os regulamentos de administração, considerados verdadeiros regulamentos autônomos ou independentes por Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, podem ser baixados pelo Executivo, mas, também, pelo Legislativo e pelo Judiciário, de molde a que disponham sobre sua estrutura administrativa, atendidas, por certo, as limitações constitucionais.

Os Tribunais, órgãos colegiados, necessitam de normas que organizem o funcionamento de seus serviços, a forma de escolha daqueles, entre seus integrantes, que ocuparão cargos de direção da instituição, a forma como se administra, quais são os órgãos julgadores e como se compõem, expor com detalhes a estrutura da instituição. Tudo isso é feito, via de regra, pela edição de regimentos internos que, segundo clássica definição de Hely Lopes Meirelles, são "atos administrativos normativos de atuação interna, dado que se destinam a reger o funcionamento de órgãos colegiados e de corporações legislativas"³¹.

5.3. Âmbito de atuação

O regimento interno, que concretiza o exercício do poder regulamentar no âmbito dos Tribunais, constitui relevante expressão de seu poder normativo e reflete significativa projeção do autogoverno da Magistratura.

A autorização constitucional confere, segundo Frederico Marques³², o caráter de fonte normativa do Direito Processual aos regimentos internos, e barra qualquer possibilidade

³⁰ BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. V. I. Rio de Janeiro: Forense: Rio, 1968, p. 315.

³¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 171.

³² MARQUES, Frederico. *Manual de Direito Processual Civil*. 13. ed. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, item 26.

de atuação do Poder Legislativo, no tocante à matéria regimental que, em função de um categórico imperativo constitucional, foi subtraída ao domínio normativo da lei. De volta a considerações feitas de início, incide, aqui, vez mais, o princípio da separação de poderes, a proclamar o postulado do autogoverno da magistratura e conferir aos Tribunais o poder de regular toda a matéria relativa à organização e à definição da ordem interna dos trabalhos judiciários.

A respeito da reserva constitucional de regimento, Mário Guimarães³³, citado em decisão do Supremo Tribunal Federal, assevera que, se o Legislativo ou o Executivo quiserem organizar dentro do Tribunal, prescrevendo regras sobre o trabalho dos ministros ou desembargadores, os outros poderes é que estarão penetrando em círculo proibido. Não há dizer que a lei prevalece sobre o regimento. Lei e regimento têm órbitas distintas. Dentro de suas áreas respectivas, soberanos o são, igualmente, o Legislativo e o Judiciário.” Por se tratar de exercício de uma prerrogativa de independência de poder (art. 2º, CF/88) exercitada com base no poder hierárquico de auto-organização interna da corporação judiciária, ela não é passível de modificação por qualquer outro poder ou tribunal: apenas o próprio Tribunal tem poder para estabelecer sua própria organização, e como não há hierarquia administrativa entre os diversos tribunais no país, nem mesmo outro tribunal poderia alterá-la³⁴.

De qualquer forma, há normas categóricas do Código de Processo Civil que nenhum tribunal pode desprezar,

³³ GUIMARÃES, Mário. *O Juiz e a Função Jurisdicional*. Forense: Rio de Janeiro, 1958, item 98.

³⁴ ÁVILA, Thiago André Pierobom de. Estudo sobre a Competência Interna em Razão da Matéria no Âmbito do Superior Tribunal de Justiça. *Juris Síntese* n.º 43 - SET/OUT de 2003.

pois que “o art. 96, I, *a*, da Constituição da República autoriza os tribunais a dispor sobre o funcionamento dos respectivos órgãos, mas subordina o exercício dessa competência à “observância das normas de processo”. Assim, se algum tribunal, no regimento interno, der à matéria disciplina divergente da que adota o Código de Processo Civil, as normas regimentais que com este conflitem serão constitucionalmente ilegítimas, e como tais inaplicáveis.³⁵

Além de propiciar a organização interna do Tribunal, o regimento também se destina a disciplinar a aplicação prática das normas processuais, aspecto em que ganha relevância sua similitude com o regulamento executivo, expedido por qualquer dos três poderes, mas especialmente pelo Executivo, com o objetivo de detalhar a correta aplicação da lei. Nessa hipótese, em que é regulamentada a aplicação prática da norma processual, é inevitável a analogia com o Poder Regulamentar exercido pelos chefes do Poder Executivo:

O Executivo é o poder encarregado de executar as leis, e nesta tarefa necessita explicar a lei para sua correta execução. Da mesma forma, as normas processuais são o instrumento de que se utiliza o Poder Judiciário para realizar sua função institucional de solucionar as controvérsias que lhe forem submetidas (composição da lide). Em outras palavras, é o Poder Judiciário quem executa as normas processuais. E para a correta aplicação destas normas processuais, necessita acrescentar detalhes de natureza prática que viabilizem sua execução ou mesmo suprir as lacunas da legislação (por exemplo a Lei Orgânica da

³⁵ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Que significa ‘não conhecer’ de um recurso? RJ n.º 224 - JUN/1996, p. 5.

Magistratura e os Códigos de Processo Civil e Penal).³⁶

É correto afirmar, portanto, que "o regulamento não é lei, embora a ela se assemelhe no conteúdo e poder normativo. (...) Sendo o regulamento, na hierarquia das normas, ato inferior à lei, não a pode contrariar, nem restringir ou ampliar suas disposições. Só lhe cabe explicitar a lei, dentro dos limites por ela traçados. Na omissão da lei, o regulamento supre a lacuna, até que o legislador complete os claros da legislação. Enquanto não o fizer, vige o regulamento, desde que não invada matéria reservada à lei."³⁷

5.4. Regimentos internos na jurisprudência . CSJT e CNJ

O fato de se submeterem à lei não retira dos regimentos internos o caráter normativo próprio já que, segundo Michel Temer, o Poder Judiciário "legisla, ao editar Regimentos Internos (art. 96, I, a) e administra ao organizar seus serviços auxiliares..."³⁸, no exercício de uma função atípica do Judiciário. Surge, nesta quadra da exposição, outro ponto de discrimen em relação à lei formal, consistente no fato de que, por não se tratar de lei formal, o regimento interno só obriga a terceiros quando estes se insiram no âmbito das relações especiais de sujeição referidas de início. Na medida em que "os particulares requeiram prestação jurisdicional do tribunal, este irá fornecê-la em consonância com as normas processuais, da forma como explicitadas no regimento interno, em especial os parâmetros e diretrizes relativos à técnica de interposição de recursos e

³⁶ *Ibid.*

³⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.*, p. 120

³⁸ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo : RT, 1991, p. 119.

ajuizamento de ações originárias. E neste momento, sujeita-se o particular às normas regimentais para lograr êxito em sua pretensão”³⁹. É o que se dá em relação ao procedimento para comprovação de divergência, requisito de admissibilidade do recurso especial perante o Superior Tribunal de Justiça com base no art. 105, III, *c*, da Constituição Federal (quando a decisão recorrida contrariar outra decisão de outro Tribunal). É o Regimento Interno daquela Corte que fixa a forma pela qual se comprova a autenticidade do acórdão paradigma (RISTJ, art. 255, § 1º), a divergência entre este e a decisão recorrida (art. 255, § 2º). Desatendidas as normas regimentais, o recurso não será conhecido, o que revela o caráter coercitivo da norma em relação ao jurisdicionado que pretende ter sua pretensão atendida e, para tanto, haverá que se submeter ao comando regimental.

Uma outra situação interessante revela a natureza legislativa da edição de normas regimentais, especificamente no âmbito da 9ª Região da Justiça do Trabalho. Criado pela Lei n.º 6.241/75, o Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 9ª Região foi instalado em 1976. Seu Regimento Interno foi aprovado pela Resolução Administrativa n.º 102/01, em 29 de outubro de 2001 e entrou em vigor em 7 de janeiro de 2002 (art. 266). A Emenda Regimental n.º 01/02, aprovada pela Resolução Administrativa n.º 130/02, de 26 de agosto de 2002, e publicada em 4 de setembro daquele mesmo ano, empreendeu modificações no Regimento Interno. Ocorre que, como bem observaram Luiz Eduardo Gunther e Cristina Maria Navarro Zornig⁴⁰, tradicionalmente, as leis, assim como as Emendas ou

³⁹ ÁVILA, Thiago André Pierobom de. *Op. cit.*

⁴⁰ GUNTHER, Luiz Eduardo; ZORNIG, Cristina Maria Navarro. Mudanças regimentais no TRT da 9ª Região. In: <http://www.paranaonline.com.br/canal/direito-e-justica/news/28598/> acesso em 28 de julho de 2009. Controvérsias e soluções no direito do trabalho. São Paulo: LTR, 2003.

Assentos Regimentais, incluem dispositivo que diz entrar em vigor a norma na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário. Quando é assim, observam, não há dúvida sobre a efetiva data em que a novel disposição passou a vigor. Todavia, a Emenda Regimental n.º 01/02, do E. TRT da 9ª Região, composta de oito artigos, não consigna, em nenhum dos seus dispositivos, entretanto, quando as novas regras entrariam em vigor. E consignam:

Presume-se, desse modo, que não quiseram, os juízes que as aprovaram, a imediata vigência, mas, sim, conceder-lhe uma *vacatio legis*, um intervalo entre a data da publicação das normas e a conseqüente vigência, para melhor conhecimento de todos os seus destinatários.

Sim, porque "são de natureza legislativa a edição de normas regimentais" (MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 9.ª ed. São Paulo: Atlas, 2001. P. 435-436).

Interpretando o art. 96, I, "a", da CF/88, decidiu o E. STF, PLENO, em acórdão de lavra do Min. Paulo Brossard: "O Regimento Interno dos tribunais é lei material. Na taxinomia das normas jurídicas equipara-se às leis" (Adin 1.105-7, DF, RDA 200/201-202).

Assim, **sendo o regimento interno equiparado à lei**, e não constando a data de vigência, aplica-se a regra geral da Lei de Introdução ao Código Civil, que dispõe: "Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o País 45 (quarenta e cinco) dias depois de oficialmente publicada" (art. 1.º). (sem grifos no original)

A propósito, ainda, da força normativa do regimento, especialmente na ausência de regra expressa no CPC,

reflita-se acerca da prevenção de órgãos internos dos tribunais. Apenas o art. 552, §3º, do CPC estabelece que reputa-se prevento o desembargador ou juiz a partir do momento em que lança seu *visto* nos autos como relator ou revisor – devendo participar da turma julgadora daquela causa ou recurso. O Código, porém, não trata de prevenções expansivas, no âmbito dos tribunais, matéria que, segundo Cândido Rangel Dinamarco⁴¹, ficou a cargo dos regimentos internos, por força do que dispõe o art. 548 do próprio CPC: “Far-se-á a distribuição de acordo com o regimento interno do tribunal, observando-se os princípios da publicidade, da alternatividade e do sorteio”. A disciplina, portanto, pode variar de um para outro tribunal, sem qualquer compromisso por homogeneidade, inclusive dentro de um mesmo Estado, isso porque “o poder de auto-governo, assegurado pela Constituição Federal, deixa-os livres para reger toda sua vida interna, inclusive as prevenções de seus próprios integrantes (art. 96, I, *a*). Arremata o doutrinador:

As normas legais e regimentais sobre prevenção nos tribunais são de ordem pública e por isso não comportam derrogação. A primeira verificação de eventual prevenção deve ser feita pelos funcionários encarregados da distribuição no tribunal, mas a qualquer momento a questão pode e deve ser suscitada pelos julgadores. São nulos os julgamentos feitos com infração às normas que estabelecem prevenções, como também aqueles feitos com a participação de algum juiz supostamente prevento, mas que não o seja (infração à regra de distribuição aleatória: art. 548, CPC).

⁴¹ DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. 2. ed., rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 635-636.

O desprezo a normas regimentais sobre competência pode, inclusive, levar à nulidade processual, como ocorreu no julgado cujos fundamentos foram assim sintetizados:

NULIDADE PROCESSUAL – Decisão proferida por Juiz de primeiro grau sobre o mérito da causa estando o feito em grau de recurso no Tribunal- Ausência de competência- **Violação de regras regimentais e ofensa a normas constitucionais.** 1. Se ao invés de dar cumprimento à diligência que lhe fora requisitada, nos termos da delegação específica e limitada de competência regimental (art. 64, I e II), o Juízo de origem profere outra decisão sobre matéria que não mais estava sob sua competência funcional e, portanto, sobre a qual não poderia exercer validamente a jurisdição, provoca violação a esses dispositivos regimentais todos com ‘status’ de norma constitucional, por força do art. 96, inciso I, alínea "a", da Carta Política. Ofensa aos princípios constitucionais do devido processo legal (art. 5º, LIV), na sua dimensão procedimental. 2. Nulidade processual declarada de ofício, ficando prejudicada a apreciação do mérito do agravo. (TRT 21ª R. – AP 01433-2006-005-21-00-3 – (80.126) – Rel. Juiz Hermann de Araújo Hackradt – DJ/RN 04.03.2009)

A liberdade assegurada pelo legislador constituinte aos tribunais para elaboração de seus regimentos internos, inclusive no que tange à alteração de jurisdição, também já foi objeto de análise pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho, no julgamento do processo CSJT-297/2006-000-90-00-

6, assim ementado:

Pedido de informação apresentado pela Ordem dos Advogados do Brasil, Subseção de Castro/PR. Competência dos Tribunais Regionais do Trabalho para alterar e estabelecer a jurisdição das Varas do Trabalho, bem como transferir-lhes a sede de um Município para outro. Art. 28 da Lei no 10.770, de 21/11/2003. Decisões dos Tribunais que têm força de lei, editadas mediante autorização legislativa. Conveniência de ser observado, no que couber, o rito apropriado à elaboração das leis, mediante divulgação prévia das alterações pretendidas. Aplicação subsidiária **das** disposições do Art. 34, inciso 11, do Decreto n.º 4.176, de 28 de março de 2002.

Em situação semelhante, o Supremo Tribunal Federal assentou que “especializar varas e atribuir competência por natureza de feitos não é matéria alcançada pela reserva de lei em sentido estrito, mas apenas pelo princípio da legalidade afirmado no artigo 5º, II, da Constituição do Brasil, ou seja, pela reserva da norma”⁴². A partir do enunciado do preceito “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, o Ministro Eros Grau, relator do HC 85.060/PR, demonstrou haver visível distinção entre duas situações: a) vinculação às definições de lei; b) vinculação às definições decorrentes de lei – isto é, fixadas em virtude dela. Esclareceu que:

No primeiro caso, estamos diante da reserva de lei; no segundo, em face da “reserva da norma”

⁴² GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 236.

(norma que pode ser tanto *legal* quanto *regulamentar*; ou *regimental*). Na segunda situação, ainda quando as definições em pauta se operem em atos normativos não da espécie legislativa – mas decorrentes de previsão implícita ou explícita em lei – o princípio estará sendo devidamente acatado. No caso, o princípio da legalidade expressa reserva de lei em termos relativos (= reserva da norma), razão pela qual não impede a atribuição, explícita ou implícita, ao Executivo e ao Judiciário, para, no exercício da função normativa, definir obrigação de fazer e não fazer que se imponha aos particulares – e os vincule.

No mesmo sentido, ou seja, de que o legislador constituinte consagrou o princípio da legalidade em termos apenas relativos, é a opinião do Ministro Gilmar Mendes, expressa no julgamento da ADC 12/DF, em que se discutia a constitucionalidade da Resolução 7, do CNJ, que tratou do nepotismo. Depois de lembrar a lição de García de Enterría, de que se deve ter o cuidado de não entender como lei apenas a lei em sentido formal, Mendes observa que o conceito de legalidade não faz referência a um tipo de norma específica, mas ao ordenamento jurídico como um todo, a que Hariou chamava de ‘bloco de legalidade’. E assevera que, na prescrição de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei”, do art. 5º constitucional, por lei deve-se entender o conjunto do ordenamento jurídico, cujo fundamento de validade formal e material encontra-se precisamente na própria Constituição. É dizer: a Constituição estabelece que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo que não esteja previamente estabelecido nela própria, Constituição, e nas normas dela derivadas. Com esse raciocínio, pretendeu o Ministro

demonstrar que, não apenas a lei em sentido formal, mas também a Constituição, emite comandos normativos dirigidos à atividade administrativa e que tais comandos normativos podem possuir a estrutura de regras ou de princípios: no primeiro caso, a prescrição detalhada e fechada da conduta deontologicamente determinada estabelece um estrita vinculação da Administração Pública. É o que ocorre, por exemplo, com a regra de anterioridade tributária descrita no enunciado normativo do art. 150, III, da Constituição. Quando se tratam de princípios, porém, a estrutura normativa aberta deixa o que Gilmar Mendes chama de margens de livre apreciação ou *freie Ermessen* ao Poder Administrativo. Exemplo seria o art. 37, quando determina a obediência, pela Administração Pública, à moralidade e à impessoalidade.

A defesa feita por Gilmar Mendes à legalidade relativa tinha por fim específico, na oportunidade daquele julgamento, demonstrar que a competência do Conselho Nacional de Justiça está delimitada constitucionalmente pelas regras descritas no art. 103-B e pelos princípios do art. 37 da Constituição, que conferem poderes discricionários dos quais decorreriam poderes administrativos ‘inerentes’ ou ‘implícitos’ (*inherent powers, implied powers*). Dito de outra forma, ao conferir ao CNJ competência para fiscalizar a atuação administrativa do Poder Judiciário e fazer cumprir o art. 37, o constituinte derivado implicitamente concedeu os poderes necessários para o exercício eficaz dessa competência. Cita, vez mais, García de Enterría, para quem “todo poder é conferido pela lei como instrumento para a obtenção de uma finalidade específica (pública), que está normalmente implícita”. Ao atuar por meio de princípios, portanto, a Constituição determina os fins sem explicitar os meios. E conclui:

Se cabe ao CNJ zelar pelo cumprimento dos princípios da moralidade e da impessoalidade, é da sua competência fiscalizar os atos

administrativos do Poder Judiciário que violem tais princípios. E não há dúvida de que os atos que impliquem a prática do nepotismo ofendem diretamente os princípios da moralidade e da impessoalidade. Desde seu primeiro incurso na doutrina administrativista de Maurice HARIOU (*Précis de Droit Administratif et de Droit Public*. Paris: Société Anonyme du Recueil Sirey, 1927), o princípio da moralidade traduz a idéia de que sob o ato jurídico-administrativo deve existir em substrato moral, que se torna essência de sua legitimidade e, em certa medida, condição de sua validade. Essa moralidade não é elemento do ato administrativo, como ressalta GORDILLO, mas compõe-se dos valores éticos compartilhados culturalmente pela comunidade e que fazem parte, por isso, da ordem jurídica vigente.

Há que se registrar a existência de controvérsia, no âmbito do próprio Supremo Tribunal Federal, acerca do caráter normativo das resoluções do Conselho Nacional de Justiça e, antes, quanto à própria legitimidade desse órgão. No voto que proferiu quando do julgamento da ADC 12, o Ministro Marco Aurélio reiterou seu entendimento de que sequer caberia a ação declaratória de constitucionalidade em face de ato do CNJ, que, a seu ver, carece de natureza normativa e, portanto, não se submete ao controle concentrado naquela Corte. Lembrou dos fundamentos que lançou no julgamento da ADI 3.367-1/DF, no sentido de que o Conselho Nacional de Justiça não tem, em absoluto, poder normativo, conclusão que seria facilmente extraída da literalidade do art. 103-B, da Constituição. No voto que proferiu da ADI 3.367-1/DF, o Min. Marco Aurélio demonstrou as razões pelas quais abominava a criação do Conselho e manifestou-se pela

“inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 45, no que versado o Conselho Nacional de Justiça, com a abrangência de atuação prevista e a composição constante do artigo 103-B analisado”.

Em que pese o entendimento - como de costume, solidamente fundamentado - do Ministro Marco Aurélio, não há como passar ao largo dos fundamentos - da mesma maneira, sólidos - dos Ministros Eros Grau e Gilmar Mendes, em especial no que toca à normatividade dos princípios e da possibilidade da edição de normas abstratas, pelo Conselho Nacional de Justiça, neles embasadas. Assim também, e em consequência, há que se considerar a possibilidade de os regimentos internos dos tribunais passarem a incorporar disposições derivadas de resoluções do CNJ, sem que se possa discutir sua legitimidade em face da ordem constitucional. Se os regimentos internos, como regulamentos que são, devem atuar nos limites desenhados pelas balizas legais, resta a todos compreender que tais balizas podem provir de norma constitucional, o que não significa necessariamente regra constitucional. A exigência que remanesce íntegra, em relação aos regimentos internos, é a de observância das normas de processo e das garantias processuais das partes. E, a toda e qualquer determinação que os influencie, inclusive as que provem do CNJ, resta a profícua advertência do Ministro Cezar Peluzzo, relator da AADI 3.367-1/DF, feita a pretexto de “reavivar uma inconcussa verdade político-jurídica”:

É na exata medida em que aparece como nítida e absolutamente necessária a garantir a imparcialidade jurisdicional, que a independência do Judiciário e da magistratura guarda singular relevo no quadro da separação de Poderes e, nesses limites, é posta a salvo pela Constituição da República. De modo que todo ato, ainda quando de cunho normativo de

qualquer escalão, que tenda a romper o equilíbrio constitucional em que se apoia esse atributo elementar da função típica do Poder Judiciário, tem de ser prontamente repellido pelo Supremo Tribunal Federal, como guardião de sua inteireza e efetividade.

6. CONCLUSÕES

A teoria da separação de poderes não foi concebida por Montesquieu como forma de criar funções estanques e incomunicáveis, no aparelho estatal. Na verdade, a tripartição representa um mecanismo de combinação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, uma técnica pela qual o poder é contido pelo próprio poder, para garantir o povo contra o arbítrio e o nepotismo. Aplica-se a teoria dos freios e contrapesos, oriunda da doutrina norte-americana. Os poderes são independentes e harmônicos entre si, possuem especialidade funcional, porém, nenhum deles exerce sua função com exclusividade.

Cada um dos poderes exerce uma função típica, além de funções atípicas: o Poder Legislativo legisla, mas também julga (o Presidente e o Vice-Presidente, nos crimes de responsabilidade, p. ex.) e administra (autoriza o Presidente da República e o Vice-Presidente a se ausentarem do país, quando o período exceder 15 dias); o Poder Executivo, além de administrar, legisla (leis delegadas, medidas provisórias) e julga (concede indulto, julga processos administrativos). O Poder Judiciário, da mesma forma, julga, administra (elege seus órgãos diretivos, organiza suas secretarias e serviços auxiliares, concede licença e férias, etc.) e legisla (participa do processo legislativo com o envio de projetos de lei, os tribunais elaboram seus regimentos internos, emite decisões com força normativa).

No exercício da função administrativa, todo e qualquer órgão é incumbido do dever de buscar a melhor forma de

atender o interesse público. Para se desincumbir desse *dever*, o sujeito da função precisa manejar *poder*, que lhe é conferido como meros *meio* para atingimento dos fins propostos. A própria lei concede uma certa margem de liberdade para que a Administração Pública cumpra a determinação normativa de decidir sobre o melhor meio de satisfazer o interesse público. É o que se conhece por discricionariedade.

A contraface desse *dever* de dar execução às leis é o *poder* expressável por meio da atividade de polícia administrativa e que resulta exatamente da qualidade de executora das leis administrativas. O poder que a Administração Pública exerce ao desempenhar o encargo de polícia administrativa repousa no que se conhece como *supremacia geral* e que se contrapõe à *supremacia especial*, perceptível quando se tratem de vínculos específicos travados entre o Poder Público e determinados sujeitos.

Tais vínculos especiais, em que se reconhece um estado especial de sujeição geram as ‘relações especiais de sujeição’. Os poderes exercidos pela Administração Pública, nesse contexto, não derivam propriamente da lei, mas das próprias relações específicas travadas entre o Estado e administrados e que fornecem o fundamento jurídico atributivo desses poderes.

Há indubitosa necessidade de uma disciplina interna para que tais relações se desenvolvam a contento, com a fixação de certas regras, imposições restritivas ou mesmo disposições benéficas que, também por certo, devem ser estabelecidas na própria intimidade das instituições. É o que se dá com disposições relativas à vida funcional de servidores públicos, aos horários, disciplina, sanções, benefícios e prêmios aos estudantes de um estabelecimento de ensino, regras sobre empréstimos de obras na biblioteca, horários de visitas em hospitais, etc.

Como sabiamente observa Celso Antônio, em dadas circunstâncias, seria “impossível, impróprio e inadequado que todas as convenientes disposições a serem expedidas devessem ou mesmo pudessem estar previamente assentadas em lei e unicamente em lei, com exclusão de qualquer outra fonte normativa”. Ainda que fosse materialmente possível, uma tal atribuição ao Poder Legislativo traria a lume um sem número de regras esdrúxulas, absolutamente inadaptadas às circunstâncias e capazes de gerar o caos nas atividades públicas que, sem dúvida, precisam de regras “extremamente particularizadas, dependentes de situações peculiares e muitas vezes cambiantes”.

É nesse cenário que surge o regulamento, materialização do exercício da competência normativa secundária, e que pode ser definido como o ato geral e (de regra) abstrato, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras que possibilitarão o cumprimento das finalidades das relações especiais de sujeição.

O poder regulamentar se justifica pela necessidade concreta de disciplinar assuntos sujeitos a uma dinâmica maior que a ordinária. E, ao contrário do que se possa supor, não há porque temer afronta à diretriz da separação dos poderes. Regulamentar é um imperativo da concretização de comandos legais que, no dizer de Pontes de Miranda, disciplinando minúcias, correriam o risco de perder sua estabilidade e, por conseguinte, ser objeto permanente de modificações. O exercício desse poder jamais poderá se dar *contra legem*, mas apenas *intra legem* e *secundum legem*, o que significa que o regulamento não pode editar preceitos que envolvam limitações aos direitos individuais.

Ao Poder Judiciário, a exemplo do que ocorre com os demais, o legislador constituinte assegurou autonomia, o que inclui a prerrogativa de disciplinar seus assuntos internos.

Com o advento da Carta de 1988, essa autonomia, porém, passou a ser objeto de limites, impostos também pelo legislador constituinte, a partir de normas, o que significa, de regras (da lei ordinária ou da própria Carta) e de princípios (explícitos ou não). Agora, os tribunais podem editar regimentos internos, desde que respeitem a reserva de lei federal e as garantias processuais das partes.

Os Tribunais necessitam de normas que organizem o funcionamento de seus serviços, a forma de escolha dos ocupantes de cargos de direção da instituição, a forma como se administra, quais são os órgãos julgadores e como se compõem, expor com detalhes a estrutura da instituição. Tudo isso é feito, via de regra, pela edição de regimentos internos. O regimento interno, que concretiza o exercício do poder regulamentar no âmbito dos Tribunais, constitui relevante expressão de seu poder normativo e reflete significativa projeção do autogoverno da Magistratura. Há, na doutrina quem considere que, por autorização constitucional, o regimento tem caráter de fonte normativa do Direito Processual.

Estabelecido, pois, que o fundamento de validade formal e material do regimento interno é a norma - e não apenas a regra - é possível aceitar que o legislador constituinte tenha consagrado o princípio da legalidade em termos apenas relativos. É que, conforme a lição de García de Enterría, deve-se ter o cuidado de não entender como lei apenas a lei em sentido formal. O ordenamento jurídico, assim, representa o que Hariou chamava de 'bloco de legalidade'.

A conclusão é de que a Constituição estabelece que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo que não esteja previamente estabelecido nela própria, Constituição, e nas normas dela derivadas. Assim, não apenas a lei em sentido formal, mas também a Constituição, emite comandos normativos dirigidos

à atividade administrativa e que podem possuir a estrutura de regras ou de princípios: no primeiro caso, a prescrição detalhada e fechada da conduta deontologicamente determinada estabelece um estrita vinculação da Administração Pública; no segundo, a estrutura normativa aberta, própria dos princípios, deixa margens de livre apreciação ao administrador.

Nesse cenário, defende-se a possibilidade de os regimentos internos dos tribunais incorporem disposições derivadas de resoluções do CNJ, sem que se possa discutir sua legitimidade em face da ordem constitucional. Se os regimentos internos, como regulamentos que são, devem atuar nos limites desenhados pelas balizas legais, resta a todos compreender que tais balizas podem provir de **norma** constitucional, o que não significa necessariamente **regra** constitucional. A exigência que remanesce íntegra, em relação aos regimentos internos, é a de observância das normas de processo e das garantias processuais das partes.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARON, Raymond. *As etapas do pensamento sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. Estudo sobre a Competência Interna em Razão da Matéria no Âmbito do Superior Tribunal de Justiça. *Juris Síntese* n.º 43 - SET/OUT de 2003.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. “Poder” Regularizar antes o princípio da legalidade. *Revista Trimestral de Direito Público* – 4/1993. São Paulo: Malheiros, p. 71-83.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. V. I. Rio de Janeiro: Forense: Rio, 1968.

BARISON, José. Controle da Atividade do Poder Judiciário, in *AJURIS*, n.º 56, Porto Alegre, 1992.

CAMPOS, Francisco. Lei e regulamento – Direitos individuais. **Revista de direito administrativo**. Vol. 80. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas: 1965. Pp. 376-377.

CLEVE, Clemerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo*. 2. ed. revista, atualizada e ampliada do livro *Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____ Direito Constitucional e o Mito da Tripartição dos Poderes em Montesquieu in *O Direito em Relação, Ensaios*. Curitiba: Veja, 1983.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Atos administrativos especiais*. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1998.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. 2. ed., rev. e ampl. V. 1. São Paulo: Malheiros, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 1995.

FERRAZ, Sérgio: *Estudos de Direito*. Desapropriação de bens públicos. O prejulgado trabalhista em face da Constituição. Regulamento. São Paulo: RT, 1977.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 3. ed., São Paulo, 1994.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GUIMARÃES, Mário. *O Juiz e a Função Jurisdicional*. Forense: Rio de Janeiro, 1958, item 98.

GUNTHER, Luiz Eduardo; ZORNIG, Cristina Maria Navarro.

Mudanças regimentais no TRT da 9.^a Região. In: <http://www.paranaonline.com.br/canal/direito-e-justica/news/28598/> acesso em 28 de julho de 2009.

HIPLER, Vera Regina. Aspectos das relações especiais de sujeição no direito administrativo brasileiro: Natureza jurídica e pressupostos constitucionais. In: http://www.sapientia.pucsp.br//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4381

MARQUES, Frederico. *Manual de Direito Processual Civil*. 13. ed. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, item 26.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MONTESQUIEU. *Esprit des lois*. p. 32. Coleção “Os Pensadores”. São Paulo: Abril S.A Cultural e Industrial, março de 1973.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Que significa ‘não conhecer’ de um recurso? RJ n.º 224 - JUN/1996, p. 5.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967*. Tomo III. São Paulo: Revista dos Tribunais: 1967.

RIBEIRO, Antônio de Pádua. Controle da Atividade Judiciária, in *AJURIS*, n.º 54, Porto Alegre, 1992.

SABINO, Pedro Augusto Lopes *Atividade legislativa do Poder Executivo*. Análise do exercício de atividades normativas primárias e secundárias pelo Poder Executivo federal. Elaborado em 04.2005.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo : RT, 1991.