

GARANTISMO JURÍDICO E ATIVISMO JUDICIAL NA EXECUÇÃO PENAL: A ATUAÇÃO NORMATIVA DO CNJ DIANTE DE OMISSÕES LEGISLATIVAS

LEGAL GARANTISMO AND JUDICIAL ACTIVISM IN PENAL EXECUTION: THE NORMATIVE ACTION OF THE CNJ IN THE FACE OF LEGISLATIVE OMISSIONS

GARANTISMO JURÍDICO Y ACTIVISMO JUDICIAL EN LA EJECUCIÓN PENAL: LA ACTUACIÓN NORMATIVA DEL CNJ Y DE LAS CORREGIDURÍAS ANTE OMISIONES LEGISLATIVAS

Frederico Costa Bezerra¹

DOI: 10.54899/dcs.v22i81.3207

Recibido: 18/08/2025 | Aceptado: 20/08/2025 | Publicación en línea: 01/09/2025.

RESUMO

Este artigo objetiva analisar a tensão entre garantismo jurídico e ativismo judicial na atuação normativa do Conselho Nacional de Justiça diante das lacunas legislativas na execução penal brasileira. O referencial teórico fundamenta-se na teoria do garantismo penal de Luigi Ferrajoli e na teoria do ativismo judicial dialógico, buscando identificar pontos de convergência entre esses paradigmas aparentemente antagônicos. A metodologia empregada foi pesquisa qualitativa de cunho jurídico-teórico, utilizando método dedutivo e análise documental de resoluções do CNJ e jurisprudência dos tribunais superiores, com técnicas de análise bibliográfica para construção do marco teórico. A análise revela que a atuação normativa do CNJ emerge como resposta necessária às omissões dos Poderes Legislativo e Executivo, criando um microssistema normativo que visa uniformizar procedimentos na execução penal. Os resultados demonstram a viabilidade de um "ativismo garantista" que preserve direitos fundamentais respeitando limites constitucionais, estabelecendo critérios para intervenção legítima: vinculação a direitos preexistentes, subsidiariedade, preservação da individualização, transparência procedimental e temporariedade presumida. Conclui-se que a intervenção normativa do CNJ é constitucionalmente legítima quando voltada à efetivação de direitos já positivados, configurando garantismo prático e não usurpação legislativa, desde que observados os parâmetros delimitadores de sua atuação.

Palavras-chave: Garantismo Jurídico. Ativismo Judicial. Execução Penal. Conselho Nacional de Justiça. Omissão Legislativa.

ABSTRACT

This article aims to analyze the tension between legal garantismo and judicial activism in the normative action of the National Council of Justice in the face of legislative gaps in Brazilian penal execution. The theoretical framework is based on Luigi Ferrajoli's theory of penal garantismo and the theory of dialogical judicial activism, seeking to identify points of

¹ Mestre em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Fortaleza, Ceará, Brasil.
E-mail: costabezerrafrederico@gmail.com

convergence between these apparently antagonistic paradigms. The methodology employed was qualitative research of a legal-theoretical nature, using deductive method and documentary analysis of CNJ resolutions and jurisprudence from higher courts, with bibliographic analysis techniques for the construction of the theoretical framework. The analysis reveals that the normative action of the CNJ emerges as a necessary response to omissions by the Legislative and Executive Powers, creating a normative microsystem that aims to standardize procedures in penal execution. The results demonstrate the viability of a "garantista activism" that preserves fundamental rights while respecting constitutional limits, establishing criteria for legitimate intervention: linkage to pre-existing rights, subsidiarity, preservation of individualization, procedural transparency and presumed temporality. It is concluded that the normative intervention of the CNJ is constitutionally legitimate when aimed at the effectiveness of already positivized rights, configuring practical garantismo and not legislative usurpation, provided that the delimiting parameters of its action are observed.

Keywords: Legal Garantismo. Judicial Activism. Penal Execution. National Council of Justice. Legislative Omission.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar la tensión entre el garantismo jurídico y el activismo judicial en la actuación normativa del Consejo Nacional de Justicia ante las lagunas legislativas en la ejecución penal brasileña. El marco teórico se fundamenta en la teoría del garantismo penal de Luigi Ferrajoli y la teoría del activismo judicial dialógico, buscando identificar puntos de convergencia entre estos paradigmas aparentemente antagónicos. La metodología empleada fue investigación cualitativa de cuño jurídico-teórico, utilizando método deductivo y análisis documental de resoluciones del CNJ y jurisprudencia de los tribunales superiores, con técnicas de análisis bibliográfico para la construcción del marco teórico. El análisis revela que la actuación normativa del CNJ emerge como respuesta necesaria a las omisiones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, creando un microsistema normativo que busca uniformizar procedimientos en la ejecución penal. Los resultados demuestran la viabilidad de un "activismo garantista" que preserve derechos fundamentales respetando límites constitucionales, estableciendo criterios para intervención legítima: vinculación a derechos preexistentes, subsidiaridad, preservación de la individualización, transparencia procedimental y temporalidad presunta. Se concluye que la intervención normativa del CNJ es constitucionalmente legítima cuando dirigida a la efectivación de derechos ya positivados, configurando garantismo práctico y no usurpación legislativa, siempre que se observen los parámetros delimitadores de su actuación.

Palabras clave: Garantismo Jurídico. Activismo Judicial. Ejecución Penal. Consejo Nacional de Justicia. Omisión Legislativa.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

A execução penal brasileira enfrenta crise estrutural que transcende as deficiências do sistema carcerário. Além dos problemas amplamente reconhecidos no regime fechado, os regimes aberto e semiaberto sofrem com lacunas legislativas que geram fragmentação normativa incompatível com os princípios constitucionais da isonomia e segurança jurídica. Essa situação coloca magistrados diante de dilema prático: aplicar literalmente uma legislação inadequada à realidade estrutural do país ou buscar soluções criativas que preservem direitos fundamentais.

O Conselho Nacional de Justiça emerge nesse contexto como órgão com competência constitucional para expedir atos normativos de caráter administrativo. Essa atuação, contudo, suscita questionamentos sobre os limites entre regulamentação administrativa legítima e usurpação de competência legislativa.

A tensão teórica manifesta-se na aparente contradição entre duas correntes jurídicas fundamentais. De um lado, o garantismo penal exige legalidade estrita e rejeita flexibilizações que possam comprometer a segurança jurídica. De outro, o ativismo judicial apresenta-se como resposta necessária a omissões estatais que frustram direitos constitucionalmente assegurados.

A questão central que orienta esta pesquisa é: como a atuação normativa do CNJ pode conciliar exigências garantistas com necessidades práticas de uniformização procedimental na execução penal? Essa problemática possui relevância teórica para a compreensão dos limites do poder regulamentar judicial, relevância prática para a definição de critérios de atuação do CNJ, e relevância social para a proteção de direitos fundamentais de população vulnerável.

O objetivo geral é analisar a legitimidade constitucional da atuação normativa do CNJ na execução penal, investigando como essa intervenção pode configurar "ativismo garantista" que preserve direitos fundamentais respeitando limites constitucionais. Os objetivos específicos incluem: examinar os fundamentos teóricos do garantismo e do ativismo judicial; identificar as lacunas legislativas que justificam a intervenção do CNJ; e propor critérios para atuação normativa legítima que concilie efetividade e legalidade.

Metodologicamente, emprega-se pesquisa qualitativa de cunho jurídico-teórico, com abordagem dedutiva e método analítico-dialético. As técnicas utilizadas são análise bibliográfica e documental, com fontes primárias incluindo resoluções do CNJ e jurisprudência dos tribunais superiores. O trabalho estrutura-se em três seções: fundamentos teóricos, análise das lacunas e respostas do CNJ, e síntese crítica sobre legitimidade e limites da atuação normativa.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS: GARANTISMO PENAL E ATIVISMO JUDICIAL COMO PARADIGMAS EM TENSÃO

O garantismo jurídico, sistematizado por Luigi Ferrajoli (2002), constitui teoria do direito que estabelece limites rígidos ao exercício do poder punitivo estatal. Fundamentado em dez axiomas que funcionam como condições necessárias para qualquer intervenção penal legítima, o garantismo busca racionalizar o direito penal através de critérios objetivos que impeçam arbitrariedades e excessos (Ferrajoli, 2002).

O núcleo teórico do garantismo reside na exigência de legalidade estrita. O princípio *nullum crimen, nulla poena sine lege* não se limita a vedar a retroatividade prejudicial, mas impõe que toda intervenção punitiva esteja previamente definida em lei em seus aspectos essenciais. Essa rigidez visa proteger o indivíduo contra o arbítrio estatal, garantindo previsibilidade e segurança jurídica mesmo em contextos de pressão social por maior rigor punitivo (Rohling, 2024).

Ferrajoli (2002) assume postura positivista peculiar, distinguindo validade formal de validade substancial das normas. Embora reconheça que nem toda norma formalmente válida é substancialmente justa, sustenta que a legitimidade do sistema penal depende da observância rigorosa de seus axiomas fundamentais. Essa perspectiva rejeita tanto o jusnaturalismo quanto o neoconstitucionalismo, especialmente a conexão entre direito e moral, a técnica da ponderação e a contraposição entre princípios e regras, aspectos que considera incompatíveis com a segurança jurídica exigida em matéria penal (Ferrajoli, 2012).

Na execução penal, o garantismo manifesta resistência particular às flexibilizações que caracterizam essa fase do processo punitivo. A possibilidade de alteração das condições de cumprimento da pena durante sua execução é vista com desconfiança, pois pode transformar o condenado em objeto de controle disciplinar permanente (Ferrajoli, 2002). Essa preocupação fundamenta-se na percepção de que a fase executiva, por sua natureza prolongada e discricionária, oferece maiores riscos de arbitrariedade que a fase de conhecimento.

O garantismo exige, portanto, que mesmo na execução penal sejam observados critérios rígidos de legalidade. Mudanças nas condições de cumprimento devem estar previamente estabelecidas em lei, com critérios objetivos e possibilidade de controle jurisdicional efetivo. Qualquer margem de discricionariedade deve ser minimizada através de regulamentação detalhada que impeça decisões arbitrárias ou discriminatórias (Ferrajoli, 2013).

Por sua vez, o ativismo judicial constitui fenômeno caracterizado pela expansão do papel institucional do Poder Judiciário, que passa a atuar em esferas tradicionalmente reservadas aos poderes políticos. Essa expansão manifesta-se através de interpretação constitucional criativa, controle rigoroso de políticas públicas e intervenção em questões de alta relevância social e política (Barroso, 2012).

O ativismo judicial brasileiro desenvolve-se em contexto específico de omissões estruturais dos poderes eleitos. Diante da inércia legislativa e da ineficácia executiva na implementação de direitos constitucionalmente assegurados, o Judiciário assume papel de garantidor de última instância, buscando conferir efetividade a promessas constitucionais não cumpridas pelos demais poderes (Koerner, 2013).

As transformações do constitucionalismo contemporâneo fornecem substrato teórico para essa expansão judicial. A constitucionalização de direitos fundamentais e a supremacia da Constituição sobre a legislação ordinária conferem ao Judiciário instrumentos para exercer controle substantivo sobre a atuação dos demais poderes (Carvalho Filho, 2014). A técnica da ponderação permite que princípios constitucionais sejam mobilizados para justificar intervenções em políticas públicas consideradas insuficientes ou inadequadas.

O ativismo dialógico representa vertente mais sofisticada desse fenômeno, buscando equilibrar intervenção judicial com respeito às competências dos demais poderes. Através de técnicas como declaração de inconstitucionalidade com efeitos prospectivos e fixação de prazos para atuação legislativa, essa modalidade de ativismo busca promover diálogo institucional que preserve a separação de poderes sem sacrificar a efetividade dos direitos fundamentais (Garavito, 2013).

Na execução penal, o ativismo manifesta-se através de decisões estruturais que buscam superar omissões legislativas e executivas. O reconhecimento do "estado de coisas inconstitucional" no sistema carcerário exemplifica essa atuação, estabelecendo parâmetros concretos para superação de situações sistemáticas de violação de direitos fundamentais (Dantas, 2017).

A tensão entre garantismo e ativismo revela-se particularmente aguda na execução penal, onde a rigidez garantista confronta-se com necessidades práticas de adaptação a contextos estruturais deficitários. Enquanto o garantismo exige legalidade estrita e rejeita flexibilizações, o ativismo busca soluções criativas para omissões que comprometem direitos fundamentais (Teixeira, 2012).

Essa tensão não é meramente acadêmica, mas reflete dilema prático enfrentado cotidianamente por magistrados. A aplicação literal da Lei de Execução Penal em contextos de ausência de estabelecimentos adequados pode resultar em violações graves de direitos fundamentais. Por outro lado, soluções criativas que se afastem da previsão legal podem comprometer a segurança jurídica e abrir espaço para arbitrariedades.

Esse aparente antagonismo entre os paradigmas pode ser questionado através de análise mais sofisticada que reconheça convergências fundamentais. Tanto o garantismo quanto o ativismo responsável compartilham preocupação central com a proteção de direitos fundamentais, diferindo principalmente nos meios considerados legítimos para alcançar esse objetivo.

A superação dessa tensão demanda abordagem que reconheça espaços legítimos de flexibilidade sem comprometer exigências fundamentais de legalidade e segurança jurídica. Essa conciliação pode ser viabilizada através de critérios rigorosos que delimitem quando e como intervenções judiciais podem ser consideradas compatíveis com princípios garantistas.

LACUNAS LEGISLATIVAS NA EXECUÇÃO PENAL E A RESPOSTA INSTITUCIONAL DO CNJ

A Lei de Execução Penal brasileira foi concebida pressupondo realidade estrutural que nunca se concretizou. A previsão de estabelecimentos específicos para cada regime – penitenciárias, colônias agrícolas, industriais e casas de albergado - permanece letra morta na maioria dos estados brasileiros. Apenas 13 capitais possuem unidades correspondentes a colônias agrícolas, industriais ou similares (Malta, 2024), evidenciando déficit estrutural que compromete a aplicação da legislação.

Essa inadequação entre previsão normativa e realidade fática não constitui mera deficiência administrativa, mas lacuna legislativa estrutural. A LEP não oferece alternativas detalhadas para situações de ausência dos estabelecimentos previstos, limitando-se a autorizar cumprimento em regime mais gravoso - solução que o STF considerou inconstitucional por violar o princípio da individualização da pena (Brasil, 2016).

A fragmentação normativa resultante dessa inadequação manifesta-se na diversidade de soluções adotadas pelos tribunais estaduais. Sem diretrizes claras, magistrados desenvolvem critérios próprios para disciplinar o cumprimento dos regimes aberto e semiaberto, criando

disparidades que comprometem a isonomia. Apenados em situação jurídica idêntica submetem-se a condições radicalmente distintas dependendo da comarca de execução (Bezerra, 2025).

Essa variabilidade não reflete adaptações legítimas às peculiaridades regionais, mas insegurança jurídica decorrente de omissões legislativas. A ausência de parâmetros uniformes impossibilita previsibilidade essencial ao Estado de Direito, transformando a execução penal em "loteria jurisdicional" incompatível com princípios constitucionais básicos (Bezerra, 2025).

O problema agrava-se pela natureza prolongada da execução penal. Diferentemente da fase de conhecimento, onde a sentença possui caráter pontual, a execução demanda acompanhamento contínuo que amplifica os efeitos da fragmentação normativa. Pequenas divergências interpretativas resultam em experiências punitivas substancialmente diferentes ao longo do tempo.

O Conselho Nacional de Justiça emerge como resposta institucional à crise multifacetada do sistema judiciário brasileiro. Criado pela Emenda Constitucional nº 45, o órgão foi concebido para enfrentar problemas de coordenação, eficiência e transparência que comprometiam a legitimidade social do Poder Judiciário (Silva, 2014).

A ausência de controle externo sobre o Judiciário ampliava prerrogativas da magistratura sem contrapartida em termos de *accountability*. Vitaliciedade e inamovibilidade, embora necessárias à independência judicial, eram percebidas como privilégios sem responsabilização adequada (Córdova, 2014). A morosidade processual e a falta de efetividade dos julgamentos minavam a confiança pública na capacidade do Judiciário de fornecer respostas adequadas às demandas sociais.

A falta de coesão entre tribunais nos procedimentos administrativos agravava esses problemas. Cada tribunal desenvolvia práticas próprias sem coordenação estratégica, resultando em disparidades que comprometiam tanto a eficiência quanto a isonomia (Silva, 2014). A ausência de planejamento coordenado impedia aproveitamento de experiências exitosas e multiplicava custos administrativos.

O CNJ foi concebido como órgão de natureza predominantemente administrativa, mas com dimensão política destinada a promover aproximação entre Judiciário e sociedade (Sampaio, 2007). Sua competência constitucional para expedir atos regulamentares e fiscalizar sua observância visa superar a fragmentação através de coordenação estratégica que preserve a autonomia judicial essencial.

A legitimidade democrática do CNJ fundamenta-se em sua composição mista, que inclui

representantes externos ao Judiciário, e em sua missão de zelar pela observância dos princípios constitucionais da administração pública. Essa configuração busca equilibrar independência judicial com transparência e eficiência, respondendo a demandas sociais por maior *accountability* sem comprometer garantias essenciais (Córdova, 2014).

Diante das lacunas identificadas na execução penal, o CNJ vem desenvolvendo um microssistema normativo que busca conferir densidade operacional aos comandos da LEP. Trata-se de conjunto de resoluções que não pretende substituir a legislação, mas regulamentar aspectos procedimentais deixados em aberto pelo legislador (Miranda, 2020).

A Resolução CNJ nº 412/2021 sobre monitoramento eletrônico exemplifica essa atuação. O documento estabelece diretrizes técnicas detalhadas para aplicação e acompanhamento da medida, disciplinando desde procedimentos de instalação até protocolos de resposta a incidentes (Brasil, 2021). A resolução reconhece que parcela reduzida dos incidentes configura descumprimento efetivo, fundamentando protocolos graduados que evitam reações desproporcionais.

A Resolução CNJ nº 307/2019 institui Política de Atenção a Pessoas Egressas, criando equipamentos de gestão compartilhada para acolhimento e encaminhamento (Brasil, 2019). A inovação reside no reconhecimento do conceito de pré-egresso e no estabelecimento de cotas para contratação em contratos do Judiciário, evidenciando preocupação com preparação antecipada para a liberdade e redução do estigma social.

A Resolução CNJ nº 225/2016 estabelece Política Nacional de Justiça Restaurativa, ampliando instrumentos disponíveis para execução penal (Brasil, 2016). Fundamentada na corresponsabilidade, reparação de danos e voluntariedade, essa abordagem oferece alternativa aos métodos convencionais de controle, enfatizando conscientização sobre fatores motivadores de conflitos.

Assim, quando o CNJ expede resoluções sobre execução penal, não está criando direitos novos, mas desenvolvendo instrumentos procedimentais que viabilizam o exercício de direitos já reconhecidos pela LEP e pela Constituição. As resoluções estabelecem diretrizes gerais que preservam espaço para adaptações às peculiaridades locais, mas impedem disparidades que comprometam a isonomia. O objetivo é criar padrões mínimos de atuação que assegurem previsibilidade sem engessar a prática judicial.

A efetividade desse modelo depende da capacidade do CNJ de equilibrar coordenação central com flexibilidade local. Excessiva rigidez pode comprometer adaptações necessárias à

diversidade regional brasileira. Por outro lado, flexibilidade excessiva pode perpetuar a fragmentação que se busca superar. O desafio reside em encontrar ponto de equilíbrio que assegure uniformização sem uniformidade (Streck; Sarlet; Clève, 2005).

ATIVISMO GARANTISTA: SÍNTESE CRÍTICA ENTRE LEGALIDADE E EFETIVIDADE NA ATUAÇÃO DO CNJ

A análise das tensões entre garantismo penal e ativismo judicial na atuação do CNJ revela que a aparente dicotomia entre esses paradigmas obscurece convergências fundamentais que podem fundamentar atuação normativa legítima. Ambas as correntes compartilham preocupação central com a limitação do poder estatal arbitrário e a proteção de direitos fundamentais, diferindo principalmente na estratégia considerada mais eficaz para alcançar esses objetivos (Ferrajoli, 2002; Barroso, 2012).

O garantismo ferrajoliano, embora exija legalidade estrita, não é incompatível com desenvolvimento normativo através de regulamentação administrativa quando esta se destina a operacionalizar direitos já positivados (Ferrajoli, 2013). A própria teoria garantista reconhece que a aplicação dos axiomas fundamentais demanda densidade normativa que nem sempre pode ser fornecida integralmente pelo legislador. A questão central não é a proibição absoluta de desenvolvimento normativo, mas a delimitação rigorosa de seus limites e finalidades.

O ativismo judicial responsável, por sua vez, não implica desprezo pela legalidade, mas busca conferir efetividade a comandos legais através de interpretação que considere contextos estruturais e finalidades constitucionais (Garavito, 2013). Quando o CNJ expede resoluções sobre execução penal, não está criando direitos novos, mas desenvolvendo instrumentos procedimentais que viabilizam o exercício de direitos já reconhecidos pela LEP e pela Constituição.

A convergência entre os paradigmas manifesta-se na rejeição comum ao formalismo vazio que privilegie a letra da lei sobre sua finalidade protetiva. Tanto o garantismo quanto o ativismo responsável reconhecem que direitos fundamentais podem ser frustrados tanto por excessos quanto por omissões estatais. A diferença reside na ênfase: enquanto o garantismo foca na prevenção de excessos, o ativismo enfatiza a superação de omissões (Teixeira, 2012).

Essa convergência sugere possibilidade de síntese que preserve exigências garantistas fundamentais - legalidade, previsibilidade e controle de arbitrariedade - enquanto permite desenvolvimento normativo necessário à efetivação prática de direitos constitucionalmente

assegurados. Para Bezerra (2025, p. 54):

Uma abordagem que busque conciliar elementos do garantismo e do ativismo poderia caracterizar-se pelos seguintes elementos: (i) intervenção judicial que ocorra primordialmente para proteger direitos já consagrados no ordenamento, não para criar novos direitos; (ii) atuação judicial que busque suprir déficits de implementação, não déficits normativos; (iii) preocupação central com a redução da distância entre a normatividade e a efetividade dos direitos fundamentais; e (iv) intervenção judicial vinculada às garantias formais e substanciais estabelecidas constitucionalmente.

Essa conciliação insere-se no que se pode chamar de "ativismo garantista" – uma atuação que, embora aparentemente expansiva, visa preservar direitos fundamentais através da criação de parâmetros mínimos que impeçam arbitrariedades (Bezerra, 2025).

Nesse contexto, a análise da legitimidade democrática da atuação normativa do CNJ na execução penal deve considerar tanto suas potencialidades quanto seus limites estruturais. Embora o órgão tenha sido concebido para superar deficiências de coordenação do sistema judiciário, sua capacidade de intervenção encontra limites constitucionais que não podem ser ultrapassados sem comprometer o princípio da separação de poderes (Vallinder, 1995; Ackerman, 2014).

A legitimidade democrática indireta do CNJ fundamenta-se em sua criação pelo poder constituinte derivado e em sua composição que inclui membros externos ao Judiciário (Sampaio, 2007). Essa configuração busca equilibrar independência judicial com accountability social, permitindo que o órgão exerça função coordenadora sem comprometer autonomia essencial do Poder Judiciário. Contudo, essa legitimidade é limitada e não autoriza usurpação de competências constitucionalmente reservadas ao Legislativo.

O déficit democrático inerente à atuação normativa de órgãos não eleitos não pode ser ignorado, especialmente em matéria penal onde está em jogo liberdade individual (Portinaro, 2006). Embora a regulamentação administrativa seja necessária à operacionalização de políticas públicas complexas, sua extensão deve ser rigorosamente controlada para evitar que tecnocratas substituam representantes eleitos na definição de aspectos essenciais da política criminal.

A função de coordenação estratégica representa a contribuição mais legítima do CNJ para superação da fragmentação normativa (Silva, 2014). Através de diretrizes procedimentais que preservem diversidade regional legítima enquanto impedem disparidades arbitrárias, o órgão pode promover isonomia sem comprometer federalismo. Essa função alinha-se às transformações contemporâneas da administração pública que valorizam coordenação e eficiência (Binenbojm,

2023).

A necessidade de controle judicial externo sobre a própria atuação do CNJ constitui exigência fundamental para legitimidade de sua intervenção normativa. As resoluções devem estar sujeitas a controle de constitucionalidade e legalidade pelos tribunais superiores, assegurando que não ultrapassem limites constitucionais (Brasil, 2006). Esse controle deve ser rigoroso especialmente quando as resoluções afetam direitos fundamentais de população vulnerável.

O diálogo institucional emerge como mecanismo essencial para legitimidade democrática da atuação do CNJ (Garavito, 2013). O órgão deve reconhecer que sua intervenção normativa é subsidiária e temporária, cessando quando o Legislativo disciplinar adequadamente as matérias regulamentadas. Deve também estar aberto a questionamentos dos demais poderes e da sociedade civil, adaptando suas resoluções quando identificadas inadequações ou excessos.

A construção de marco teórico que concilie garantismo e ativismo na atuação do CNJ demanda identificação de critérios objetivos que delimitem os contornos de intervenção normativa legítima. Esses critérios devem assegurar que a busca por efetividade não comprometa exigências fundamentais de legalidade e segurança jurídica (Ferrajoli, 2002; Miranda, 2020). Além disso, deve considerar tanto lições aprendidas na experiência brasileira quanto modelos comparados que enfrentem desafios similares (Martins; Tavares, 2018).

O primeiro critério é a vinculação a direitos preexistentes. A atuação do CNJ só pode ser considerada legítima quando destinada a operacionalizar direitos já reconhecidos na Constituição ou na legislação infraconstitucional (Brasil, 2006). Não é admissível criação de direitos novos ou alteração do conteúdo material de direitos existentes. As resoluções devem limitar-se a estabelecer procedimentos, protocolos e instrumentos que viabilizem o exercício efetivo de direitos já positivados.

O segundo critério é a subsidiariedade da intervenção. A atuação normativa do CNJ só se justifica diante de lacunas ou omissões que comprometam a efetividade de direitos fundamentais (Streck; Sarlet; Clève, 2005). Não é legítima regulamentação desnecessária ou que vise substituir opções políticas legítimas do legislador. A intervenção deve ser proporcional ao déficit identificado e cessar quando o legislador disciplinar adequadamente a matéria.

O terceiro critério é a preservação da individualização. Qualquer uniformização promovida pelo CNJ deve preservar espaço para adaptações baseadas em circunstâncias individuais dos apenados. Não é admissível padronização que impeça consideração de

particularidades pessoais relevantes para a execução da pena. A busca por isonomia não pode resultar em uniformidade que comprometa a individualização constitucionalmente exigida (Bezerra, 2025).

O quarto critério é a transparência procedimental. As resoluções do CNJ devem estabelecer procedimentos claros, objetivos e controláveis que permitam verificação de sua aplicação adequada (Miranda, 2020). Não é admissível delegação de competências normativas que resulte em nova fragmentação ou em concentração excessiva de poder discricionário. A regulamentação deve reduzir, não ampliar, espaços de arbitrariedade.

O quinto critério é a temporariedade presumida. A atuação normativa do CNJ deve ser concebida como temporária, destinada a suprir lacunas até que o legislador discipline adequadamente a matéria. Embora não haja prazo fixo para cessação da regulamentação, deve haver reconhecimento de que esta constitui situação excepcional que se justifica apenas enquanto persistirem as omissões que a motivaram (Garavito, 2013).

Além disso, a institucionalização de procedimentos de avaliação constitui requisito fundamental para aperfeiçoamento contínuo das resoluções do CNJ. Mecanismos de monitoramento da efetividade das normas expedidas e de identificação de efeitos não intencionais devem ser desenvolvidos para permitir ajustes tempestivos. Essa avaliação deve incluir participação de atores externos ao Judiciário, especialmente defensoria pública e organizações da sociedade civil.

O fortalecimento de mecanismos de participação social na elaboração das resoluções pode aumentar sua legitimidade democrática e efetividade prática (Córdova, 2014). Consultas públicas, audiências e parcerias com instituições especializadas devem ser sistematizadas para assegurar que as normas reflitam não apenas perspectiva judicial, mas também experiências e necessidades dos destinatários das políticas de execução penal.

A coordenação com demais órgãos do sistema de justiça deve ser aperfeiçoada para evitar sobreposições e conflitos de competência. O CNJ deve atuar em sinergia com Conselho Nacional do Ministério Público, Defensoria Pública e órgãos executivos responsáveis pelo sistema penitenciário, reconhecendo que execução penal efetiva demanda esforço coordenado de múltiplas instituições (Streck; Sarlet; Clève, 2005).

O desenvolvimento de cultura jurídica que reconheça legitimidade e limites do ativismo garantista constitui desafio de longo prazo que transcende mudanças institucionais pontuais. Magistrados, promotores, defensores e demais operadores devem ser capacitados para

compreender quando intervenções normativas são necessárias e como implementá-las respeitando exigências constitucionais fundamentais (Binenbojm, 2023).

CONCLUSÃO

A tensão entre garantismo jurídico e ativismo judicial na atuação normativa do CNJ revela-se como questão fundamental para compreensão dos limites e possibilidades da intervenção judicial em contextos de omissão legislativa. A pesquisa demonstrou que essa tensão pode ser superada através de abordagem que reconheça convergências entre os paradigmas em sua preocupação comum com a proteção de direitos fundamentais e a limitação do poder estatal arbitrário.

O conceito de "ativismo garantista" emerge como categoria teórica inovadora que concilia exigências de legalidade estrita com necessidades práticas de efetivação de direitos constitucionalmente assegurados. Diferentemente do ativismo deletério, que cria direitos inexistentes, ou do garantismo rígido, que pode frustrar direitos já positivados, essa abordagem híbrida permite intervenção normativa limitada e controlada que serve à proteção, não à expansão arbitrária, do sistema punitivo.

A análise das lacunas legislativas na execução penal evidenciou que a fragmentação normativa não constitui questão meramente técnica, mas violação sistemática de princípios constitucionais fundamentais. A "loteria jurisdicional" resultante da ausência de diretrizes uniformes compromete isonomia, segurança jurídica e efetividade ressocializadora, justificando intervenção coordenadora que preserve individualização dentro de marcos previsíveis.

O microssistema normativo desenvolvido pelo CNJ por meio de resoluções demonstra viabilidade prática do ativismo garantista. Essas normas não inovam na ordem jurídica criando direitos, mas conferem densidade operacional a comandos constitucionais e legais através de regulamentação procedimental que transforma direitos abstratos em instrumentos concretos de efetivação.

A investigação revelou que a legitimidade democrática da atuação do CNJ fundamenta-se não apenas em sua criação constitucional, mas em sua capacidade de promover efetividade de direitos fundamentais através de coordenação estratégica que supere déficits de implementação. Essa legitimidade, contudo, é limitada e condicional, exigindo controle rigoroso para evitar excessos que comprometam separação de poderes.

O CNJ emerge como instituição que materializa transformações necessárias ao enfrentamento de desafios normativos contemporâneos. Sua atuação na execução penal demonstra que é possível conciliar autonomia judicial com coordenação estratégica, legalidade com efetividade, e garantismo com responsividade social, desde que observados critérios rigorosos que preservem exigências fundamentais do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. **Adeus, Montesquieu**. Revista de Direito Administrativo, vol. 265, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. (SYN)THESIS, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 23–32, 2012.

BEZERRA, Frederico Costa. **Padronização das condições da execução penal nos regimes aberto e semiaberto no Ceará: diagnóstico e propostas**. 2025. 164 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2025.

BINENBOJM, Gustavo. **Direito Administrativo: Entre Justificação e Operacionalização**. Rei-Revista Estudos Institucionais, v. 9, n. 3, p. 774-782, 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 225**, de 31 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Diário da Justiça Eletrônico: CNJ, Brasília, n. 91, p. 28–33, 2 jun. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 307**, de 17 de dezembro de 2019. Institui a Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário, prevendo os procedimentos, as diretrizes, o modelo institucional e a metodologia de trabalho para sua implementação. Diário da Justiça Eletrônico: CNJ, Brasília, n. 241, p. 2–6, 18 dez. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 412**, de 23 de agosto de 2021. Estabelece diretrizes e procedimentos para a aplicação e o acompanhamento da medida de monitoramento eletrônico de pessoas. Diário da Justiça Eletrônico: CNJ, Brasília, n. 216, p. 2–16, 24 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3367**, Distrito Federal. Relator: Ministro Cezar Peluso. Tribunal Pleno. Julgado em 13 abr. 2005. Diário da Justiça, Brasília, DF, 17 mar. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347** – Distrito Federal. Relator: Ministro Marcos Aurélio. Redator Luis Roberto Barroso. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 19 de dezembro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 641.320/RS**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 11 maio 2016. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 1º ago. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Entre o guardião de promessas e o superego da sociedade**: limites e possibilidades da jurisdição constitucional no Brasil. Revista de informação legislativa, v. 51, n.º. 202, p. 159-179, abr./jun. 2014.

CÓRDOVA, Haman Tabosa de Moraes e. **Impacto da reforma da Justiça na Defensoria Pública do Brasil**. In: Revista Diálogos sobre Justiça / Secretaria de Reforma do Judiciário Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça, n. 2, maio-ago./2014 Brasília: Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça, 2014.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais, direitos fundamentais e o estado de coisas inconstitucional**. 2017. 220 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

FERRAJOLI, Luigi. **Constitucionalismo principialista e constitucionalismo garantista**. Trad. André Karam Trindade. In: FERRAJOLI, Luigi; STRECK, Lênio Luis; KARAN, André Trindade (Org.). Garantismo, hermenêutica e (neo)constitucionalismo: um debate com Luigi Ferrajoli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e Razão**: Teoria do Garantismo Penal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FERRAJOLI, Luigi. **Garantismo**: una discusión sobre derecho y democracia. Trad. Andrea Greppi. Madri: Trotta, 2013.

GARAVITO, César Rodríguez. **El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales**. Revista Argentina de Teoría Jurídica, Buenos Aires, v. 14, n. 2, p. 1-27, dez. 2013.

KOERNER, Andrei. **Ativismo Judicial**: Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. Novos Estudos – CEBRAP, n. 96, 2013.

MALTA, Carolina Souza. **Desafios para um novo regime semiaberto no Brasil**. In: Ejecución penal: diálogos iberoamericanos. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, 2024.

TAVARES, Gustavo Nascimento; MARTINS, Fernando Rodrigues. **A Discrecionalidade Administrativa e o Controle Hermenêutico da Decisão em Processos Administrativos**: por um processo decisório e uma filosofia processual no direito administrativo. Revista de Direito Brasileira, v. 21, n. 8, p. 292-312, 2018.

MIRANDA, Gladson Rogério de Oliveira. **Ativismo Judicial e poder normativo do CNJ**. Braz. J. of Develop., Curitiba, v. 6, n. 10, p. 76947-76959, oct. 2020.

PORTINARNO, Pier Paolo. **Para além do Estado de direito**: tirania dos juízes ou anarquia dos advogados? In ZOLO, Danilo; e, COSTA, Pietro. Estado de direito: história, teoria, crítica. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

ROHLING, Marcos. **O Iluminismo Penal e os Fundamentos da Punição em Beccaria e em Kant**. Sapere Aude, Belo Horizonte, v. 15, n. 30, p. 887-911, 2024.

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

SILVA, Roselee Bittencourt. **O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e sua Atuação Fiscalizadora e o Controle Externo do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro, 2014, disponível em:
https://www.tjrj.jus.br/documents/5736540/6655478/TCC_ROSELEEBITTENCOURTDASILVA.pdf. Acesso em 02 de jun. 2024.

STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; CLÈVE, Clemerson Merlin. **Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 10, n. 888, 8 dez. 2005.

TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. **Ativismo judicial**: nos limites entre racionalidade jurídica e decisão política. Revista Direito GV, São Paulo, v. 8, p. 37-57. 2012.

VALLINDER, Torbjörn. **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.