

IMPLEMENTAÇÃO DA JUSTIÇA RESTAURATIVA PELO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Fernando G. Jayme*
Ana Carolina R. Jorge**

RESUMO

O presente artigo aborda inicialmente o histórico da justiça restaurativa no Poder Judiciário brasileiro. Em seguida, parte do conceito de justiça restaurativa e das demais diretrizes da Resolução CNJ nº 225/2016, para analisar aspectos fundamentais a serem observados na busca de implementação bem-sucedida da política de justiça restaurativa. A análise é realizada levando em consideração a mencionada Resolução CNJ nº 225/2016 e a segunda edição do Manual sobre programas de justiça restaurativa, de 2020, editado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime/ONU. Na análise, são apresentados requisitos e alertas para que a implementação da política garanta um percurso para a qualidade e sustentabilidade, percurso esse que deve se iniciar com um planejamento estratégico, colaborativo, cuidadoso e consistente para que, desde o trabalho prévio à execução da política, as definições sejam feitas de forma democrática, legítima e restaurativa.

Palavras-chave: Acesso à justiça. Poder Judiciário. Política pública de tratamento adequado do conflito de interesses. Implementação da justiça restaurativa.

1 INTRODUÇÃO

A justiça restaurativa chegou ao Poder Judiciário brasileiro, por meio de uma

* Professor Associado de Direito Processual Civil na UFMG. Mestre e Doutor em Direito pela UFMG. Coordenador do Programa Giranda de Justiça Restaurativa da UFMG. Conselheiro do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos.

** Analista Judiciário do Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Pós-graduada em Direito. Facilitadora de práticas restaurativas. Conciliadora e Mediadora Judicial. Instrutora em Conciliação e Mediação Judicial certificada pelo Conselho Nacional de Justiça. Tutora do Programa Nós - Programa Justiça Restaurativa nas Escolas de Belo Horizonte.

parceria com a Organização das Nações Unidas (ONU), em 2005, e, após um intervalo, durante o qual vários projetos se disseminaram pelo país, a edição da Resolução nº 225/2016, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), marcou o início de um trabalho sistemático, conduzido pelo próprio CNJ, de incentivo, orientação e apoio à implantação da justiça restaurativa pelos tribunais.

A Resolução CNJ nº 225/2016 adota um conceito amplo de justiça restaurativa e orienta a implantação da justiça restaurativa nos tribunais, com o auxílio de material complementar, cursos e eventos realizados pelo comitê gestor da justiça restaurativa do CNJ. Para que a política seja bem sucedida, é fundamental que a sua implantação e execução sejam feitas em rede, de forma colaborativa, dialógica, técnica e por pessoas que compreendam e se comprometam com os valores e princípios da justiça restaurativa. Essa forma de trabalho requer atenção a vários pontos e critérios que ficam bem explicitados na segunda edição do manual sobre programas de justiça restaurativa, de 2020, do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime/ONU, traz informações, temas, alertas e critérios que devem ser observados pela instituição que inicia o trabalho de implantação da justiça restaurativa. Além disso, o comitê gestor de justiça restaurativa do CNJ lançou a cartilha *Justiça Restaurativa - 10 passos para implementação*, do Comitê Gestor da Justiça Restaurativa do CNJ, que facilita e orienta os trabalhos de implantação. Tais documentos revelam a importância do trabalho prévio à execução da política, com o objetivo de que, desde o planejamento e a implantação, as definições sejam feitas de forma democrática, legítima e restaurativa.

2 DESENVOLVIMENTO

Em 2002, a ONU, visando informar e incentivar a adoção da justiça restaurativa, aprovou a Resolução 2002/12, tendo por objeto os “Princípios Básicos para utilização de Programas de Justiça Restaurativa em Matéria Criminal”. Essa resolução produziu um impacto no Brasil, fomentando projetos, capacitações, seminários, sob a liderança de Renato Sócrates, Renato de Vito, Pedro Scuro Neto, entre outros, e uma parceria do Ministério da Justiça com o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em 2005. Nesse momento, a justiça restaurativa dá seus primeiros passos para ser implantada, no Poder Judiciário brasileiro, por meio de três projetos-piloto, implementados no Distrito Federal, São

Paulo e Rio Grande do Sul. A partir dos anos 2010, com a aprovação da Resolução nº 125 pelo CNJ, o Poder Judiciário encampou uma política de aprofundamento e intensificação da adoção da consensualidade, como meio adequado de tratamento de conflitos. Qualificando essa política pública de adoção de uma justiça multiportas, foi editada, em 2016, a Resolução CNJ nº 225/2016, dispondo “sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário”, conferindo à política destacada proeminência.

A Resolução CNJ nº 225/2016 adota um conceito de justiça restaurativa sob uma perspectiva abrangente que contempla o seu potencial quanto à transformação social, nos seguintes termos:

Art. 1º, *caput*, “[a] Justiça Restaurativa constitui-se como um conjunto ordenado sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência, e por meio do qual os conflitos que geram dano, concreto ou abstrato, são solucionados de modo estruturado na seguinte forma:

I - é necessária a participação do ofensor, e, quando houver, da vítima, bem como, das suas famílias e dos demais envolvidos no fato danoso, com a presença dos representantes da comunidade direta ou indiretamente atingida pelo fato e de um ou mais facilitadores restaurativos;

II - as práticas restaurativas serão coordenadas por facilitadores restaurativos capacitados em técnicas autocompositivas e consensuais de solução de conflitos próprias da Justiça Restaurativa, podendo ser servidor do tribunal, agente público, voluntário ou indicado por entidades parceiras;

III - as práticas restaurativas terão como foco a satisfação das necessidades de todos os envolvidos, a responsabilização ativa daqueles que contribuíram direta ou indiretamente para a ocorrência do fato danoso e o empoderamento da comunidade, destacando a necessidade da reparação do dano e da recomposição do tecido social rompido pelo conflito e as suas implicações para o futuro’.

Da leitura desse dispositivo, apreende-se que a justiça restaurativa, na forma proposta, pretende impactar, em vários aspectos, a sociedade e o sistema de justiça, especialmente na área criminal. Dito de outra forma, a proposta vai além da relação vítima-infrator e do objetivo de alcançar acordos justos e efetivos, pois busca trazer para as diversas relações o diálogo, a democracia, a responsabilização, a satisfação de necessidades e o empoderamento das pessoas, conforme salientado por Marcelo Salmaso:

A Justiça Restaurativa traz, como objetivo principal, a mudança dos paradigmas de convívio entre as pessoas, para construir uma sociedade em que cada qual se sinta igualmente responsável pelas mudanças e pela paz, ou seja, instituindo a ideia da corresponsabilidade e de um poder com o outro, de forma a deixar de lado esse poder sobre o outro, que é causa de tanta insatisfação e, por conseguinte, de violência. [...] Dessa forma, para além

de remediar o ato de transgressão, a Justiça Restaurativa busca, também, prevenir e evitar que a violência nasça ou se repita. Assim, não se resume a um procedimento especial voltado a resolver os litígios, apesar de compreender uma gama deles.

Com as alterações promovidas na Resolução CNJ nº 225/2016 pela Resolução CNJ nº 300/2019, foram estabelecidos parâmetros para implantação, difusão e expansão da justiça restaurativa. O artigo 28-A, acrescido ao texto original, estabelece a obrigatoriedade de uma série de providências a serem adotadas pelos tribunais, entre elas a criação de um órgão de macrogestão, com estrutura suficiente para atender às necessidades da política de justiça restaurativa a ser implantada, a exigência de uma formação de qualidade de facilitadores restaurativos, a atuação em rede entre os diversos atores do poder público e da sociedade civil e, o que é imprescindível em qualquer política pública, o monitoramento e a avaliação constante do seu funcionamento.

Considerando que a Justiça Restaurativa, nos termos da Resolução CNJ nº 225/2016, é uma proposta arrojada de mudanças organizacionais e de cultura, para que sua implantação e execução sejam bem sucedidas, é necessário um planejamento estratégico que contemple trabalho colaborativo em rede e assimile as inovações demandadas para a adoção das práticas restaurativas.

Com a consciência de que essa mudança de paradigma não é simples, que pressupõe mudanças nas relações e nas estruturas, e com o objetivo de dar ideia da dimensão do trabalho que envolve a implantação da Política de Justiça Restaurativa em um tribunal, utilizaremos como referência *Manual sobre Programas de Justiça Restaurativa da ONU*, que demonstra a preocupação global com o sistema de justiça e aponta um percurso para a qualidade e a sustentabilidade da implementação de práticas restaurativas.

Inicialmente, destacam-se como pontos importantes:

- a normatização adequada;
- a definição da organização da gestão da política;
- o suporte das organizações do sistema de justiça criminal;
- a participação da comunidade;
- o planejamento criterioso visando ao atingimento das metas programadas.
- recursos da comunidade identificados e mobilizados;
- construção da política sobre pontos fortes da comunidade e do sistema de

justiça;

- planejamento cuidadoso e monitoramento do processo de implementação.

No momento de implementação, são feitas as escolhas essenciais e definidoras da Política de Justiça Restaurativa. Para que essa Política seja democrática, acessível, sustentável e conectada com os interesses da sociedade de um modo geral, o mencionado manual da ONU aponta os seguintes requisitos a serem considerados:

- Consultas às partes interessadas com o objetivo de identificar suas necessidades e preocupações, de ajudar no processo das sucessivas definições no momento do planejamento e de impactar no pertencimento de cada consultado.

- Planejamento cuidadoso de cada etapa com o propósito de que o programa seja claro, sólido, responsável, gerenciável e sustentável, que atenda às necessidades e preocupações dos parceiros e participantes.

- Consideração das práticas e experiências existentes que tenham evidências de efetividade.

- Consistência dos modelos escolhidos e sua harmonia com a cultura, as peculiaridades e as necessidades locais.

- Progressividade na implantação, ou seja, o ideal é que as iniciativas mais complexas se iniciem após as primeiras experiências terem dado certo, após a comunidade perceber os resultados.

- Participação de líderes e interessados ou *stakeholders* na construção, execução e incremento da política. No Poder Judiciário, isso quer dizer o estímulo à participação de magistrados, servidores, terceirizados e estagiários dos mais diversos setores, bem como a participação do público externo, instituições diversas do setor público, organizações não governamentais, associações comunitárias, academia, setor privado, entre outros. Esse processo inclusivo é harmônico com os princípios da Justiça Restaurativa, permitindo uma experiência restaurativa em todos os momentos possíveis.

- Planejamento detalhado da execução do trabalho e diretrizes, como, por exemplo, critérios de encaminhamento e mecanismos de coordenação.

- Padrões de seleção, treinamento e supervisão de facilitadores e mediadores, procedimentos, fluxos de trabalho, modelos de protocolos de compromissos, de

acordos, do monitoramento da prática, da avaliação de desempenho e pesquisa.

- Comunicação eficaz e definição de diretrizes para a relação com a mídia e com a comunidade.
- Criação de uma cultura organizacional por meio de consultas, cursos, seminários e encontros com especialistas e acadêmicos, entre outros.
- Avaliação dos custos envolvidos e destinação de recursos suficientes para sustentar a política e a gestão financeira.
- Previsão de espaço nas normas e diretrizes para adaptação a mudanças.¹²

Tais orientações estão em harmonia com as prescrições contidas na cartilha *Justiça Restaurativa - 10 Passos Para Implementação* do Comitê Gestor da Justiça Restaurativa do CNU, que, entre outras instruções a serem observadas pelos tribunais de Justiça e tribunais regionais federais, define como Diretrizes de Implementação:

- A. compreensão e efetivação da justiça restaurativa como instrumento de transformação social, para além de uma metodologia de resolução de conflitos, que atue tanto voltada ao conflito como de forma a conectar as pessoas à rede de relações que garantem o bem-estar social (*hub*);
- B. diversidade de metodologias, voltadas a responder a conflitos, mas, ao mesmo tempo, que estejam presentes em âmbito preventivo também;
- C. formações adequadas e com qualidade, em que sempre esteja presente o formato presencial no que diz respeito à formação prática, de forma plural, impedindo ou dificultando monopólios ou reservas de mercado;
- D. autonomia na implementação e na gestão da Justiça Restaurativa, sempre com respeito a seus princípios e valores maiores;
- E. formação de coletivos de gestão dos programas de Justiça Restaurativa, pautados pela lógica universal, sistêmica, interinstitucional, intersetorial, interdisciplinar, como grupos gestores; dentre outras características.

As orientações para implantação constantes desses documentos demonstram que é necessário um trabalho prévio consistente, técnico, de estabelecimento das bases da política, da compreensão abrangente do cenário. Demonstram também que esse trabalho prévio consistente é essencial para que as definições sejam feitas de forma democrática, legítima, restaurativa.

Além disso, a implementação da justiça restaurativa, no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, não pode ser ensimesmada. É preciso ainda um olhar abrangente para buscar subsídios em experiências estrangeiras mais longevas. Assim como nós estamos vivenciando, no momento atual, uma proposta de mudança paradigmática do tratamento dos conflitos criminais, países como Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia, Austrália, África do Sul e Bélgica passaram por esse momento e, a partir das suas respectivas histórias, podem nos ensinar a filtrar o que efetivamente

funcionou bem e o que não funcionou conforme o esperado.

Nesse sentido, é importante mencionar a obra pioneira publicada pelo Ministério da Justiça que contou com a valiosa contribuição de inúmeros autores estrangeiros que nos brindaram com os relatos das experiências em seus respectivos países. Dessa maneira, a consolidação da Justiça Restaurativa no Brasil tem uma oportunidade ímpar de poder colher os frutos plantados no estrangeiro, para que não só os equívocos não se repitam, mas, fundamentalmente, para que as virtudes sejam potencializadas e seja concretizado o Preâmbulo da Constituição da República que preconiza a construção de uma sociedade justa, fraterna e solidária.

Além disso, é imprescindível que as pessoas comprometidas com sua implantação e execução tenham verdadeira e profunda identificação com os valores, princípios e fundamentos da justiça restaurativa, que propõe um novo paradigma no tratamento dos conflitos; que o órgão de gestão dessa política delibere de forma horizontal e reconheça a igual dignidade de participação de todos que o integram; que os critérios de governança sejam transparentes, objetivos, éticos e que permitam a avaliação e o monitoramento, a fim de possibilitar eventuais adequações e correções de rumos e que os participantes integrantes da rede tenham reconhecida a importância de sua atuação e colaboração, a fim de consolidar o senso de pertencimento e a afirmação da legitimidade de cada um. Finalmente, que se assegurem aos participantes do processo restaurativo privacidade, segurança, confiabilidade e previsibilidade do procedimento.

3 CONCLUSÃO

A justiça restaurativa foi recepcionada pelo ordenamento jurídico brasileiro a partir da Resolução CNJ nº 225/2016. Essa resolução dá seguimento à Política nacional de tratamento adequado de conflitos e destaca a justiça restaurativa, da mesma forma que também o faz o *Manual sobre Programas de Justiça Restaurativa da ONU*. Ambos, a Resolução e o Manual, reconhecem o potencial transformador da justiça restaurativa não apenas quanto aos meios de solução de conflitos, mas também quanto à mudança paradigmática da atuação do sistema de justiça criminal que se enriquece com a possibilidade de práticas restaurativas, em substituição ao paradigma até então prevalecente, punitivista e retributivo.

As mudanças que a justiça restaurativa se propõe a realizar transcendem o

ambiente judiciário, para irradiarem para toda a sociedade, uma vez que vítima e comunidade, até então invisibilizadas no processo penal, assumem, junto com o autor do fato, o protagonismo na solução adequada do conflito, buscando a reparação dos danos, a responsabilização pelo infrator e a preservação dos vínculos comunitários esgarçados pelo ato danoso. Essa profunda transformação que a justiça restaurativa nos convida a experimentar demanda, por parte do poder público, da sociedade civil e dos demais atores que participam desta política pública judiciária, um criterioso e cuidadoso planejamento estratégico cujas etapas se encontram sintetizadas na cartilha *Justiça Restaurativa - 10 Passos Para Implementação*, do Comitê Gestor da Justiça Restaurativa do CNJ. O planejamento estratégico elaborado conforme as orientações e alertas analisados, possibilitam a implementação da Justiça Restaurativa conforme as expectativas e necessidades da sociedade, a qualificação das relações sociais, o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e a promoção da dignidade da pessoa humana, contribuindo para que a sociedade justa, fraterna e solidária, livre de discriminação, inclusiva e pacífica, preconizada no Preâmbulo da Constituição da República, transforme-se em realidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Comitê Gestor da Justiça Restaurativa do Conselho Nacional de Justiça. *Justiça Restaurativa - 10 Passos para Implementação*. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Cartilha-JusticaRestaurativa-08092020.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2021.

CNJ. *Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 8 nov. 2021.

CNJ. *Resolução nº 225, de 31 de maio de 2016*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2289>. Acesso em: 8 nov. 2021.

CNJ. *Resolução nº 300, de 29 de novembro de 2019*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3144>. Acesso em: 8 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Manual sobre Programas de Justiça Restaurativa*. Segunda edição. Viena, 2020. Disponível em: http://cdhep.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Portugues_Handbook_on_Restorative_Justice_Programmes_-_Final.pdf. Acesso em: 8 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução 2002/12 - Princípios básicos para utilização de programas de justiça restaurativa em matéria criminal*. (Tradução livre: Renato Sócrates Gomes Pinto). Disponível em:

https://juridica.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRestaurativoEACulturadePaz/Material_de_Apoi_o/Resolucao_ONU_2002.pdf. Acesso em: 8 nov. 2021.

SALMASO, Marcelo Nalesso. Uma mudança de paradigma e o ideal voltado à construção de uma cultura de paz. *In*: CRUZ, Fabrício Bittencourt da (Coord.). *Justiça restaurativa: horizontes a partir da Resolução CNJ 225*. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/08/4d6370b2cd6b7ee42814ec39946f9b67.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2021.

SLAKMON, C.; DE VITTO, R.; PINTO, R. Gomes. (Org.). Brasília, *Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD*, 2005. Disponível em: <https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Coletanea-de-Artigos-Livro-Justi%C3%A7a-Restaurativa.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2021.