

# MINISTÉRIO PÚBLICO RESTAURATIVO: DESAFIOS DE UMA JUSTIÇA RESTAURATIVA IMPLEMENTADA PELO TITULAR DA AÇÃO PENAL

**RESTORATIVE PUBLIC PROSECUTION: CHALLENGES OF A RESTORATIVE JUSTICE  
LEAD BY THE HOLDER OF THE CRIMINAL ACTION**

**Bruna Ribeiro Dourado Varejão<sup>1</sup>**



Ministério Público do Estado de São Paulo, MPSP, Brasil  
dourado.brunaa@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13694406>

**Resumo:** O presente artigo discute se a implementação de práticas restaurativas pelo Ministério Público pode representar um resgate do papel histórico da instituição enquanto órgão de representação das demandas sociais, na medida em que a Justiça Restaurativa permite o empoderamento das partes diretamente envolvidas no conflito, contribuindo para a construção de uma solução mais dialógica e efetiva. Para tanto, apresenta-se um estudo de caso do Programa de Justiça Restaurativa do Ministério Público do estado de São Paulo, pontuando que a execução de projetos restaurativos deve ser feita com cuidado, pois é possível vislumbrar o risco de desvirtuamento das práticas.

**Palavras-chave:** justiça criminal; solução consensual de controvérsias; ação penal

**Abstract:** This article discusses whether the implementation of restorative practices by the Public Prosecutor's Office can represent a recovery of the institution's historical role as a body representing social demands, as the Restorative Justice allows the empowerment of parties directly involved in the conflict, contributing to the construction of a more dialogical and effective solution. To this end, a case study of the Restorative Justice Program of the Public Ministry of the state of São Paulo is presented, pointing out that the execution of restorative projects must be done with caution, as it is possible to glimpse the risk of distortion of the practices.

**Keywords:** criminal justice, consensual dispute resolution; criminal action.

## 1. Introdução

O Ministério Público é, nos dizeres da Constituição Federal de 1988, função essencial à Justiça, à qual incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses indisponíveis, e, ainda, a promoção, privativa, da ação penal pública (Brasil, 1988).

Na atuação na seara dos “difusos” o Promotor de Justiça deve funcionar como verdadeiro *ombudsman*, sendo capaz de colher as demandas sociais, servindo de caixa de ressonância para os problemas da comunidade em que atua. A habilidade de se manter próximo da população, a sensibilidade aos problemas particulares

<sup>1</sup> Mestre em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP, 2023). Pós-Graduada em Ordem Jurídica e Ministério Público (FESMPDFT, 2018). Especialista em Direito Processual Penal (Anhanguera/UNIDERP, 2015). Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP). Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7707359156928689>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5117-6266>. Instagram: varejao.bruna.

do território em que exerce suas atribuições e a empatia com o público que, diariamente, procura ser atendido, são ferramentas profissionais e emocionais essenciais ao bom exercício das funções institucionais.

A “substituição” dos indivíduos efetivamente lesados por determinado dano coletivo constitui, portanto, parte essencial do *core* ministerial. Se é verdade que, na seara dos direitos difusos, essa faceta aparece com maior nitidez, também é verdade que, na área criminal, embora ela se faça igualmente presente, parece ser esquecida ou omitida pela prática forense.

A “substituição” dos indivíduos efetivamente lesados por determinado dano coletivo constitui, portanto, parte essencial do *core* ministerial traçado pela Constituição. Se é verdade que, na seara dos direitos difusos, essa faceta aparece com maior nitidez, também é verdade que, na área criminal, embora ela se faça igualmente presente, parece ser esquecida ou omitida pela prática forense.

Nesse contexto, perquire-se se é possível efetuar um resgate do papel institucional do Ministério Público na seara penal, conferindo-lhe a capacidade de atuar ativamente para a efetiva solução do conflito criminal e, não meramente para a reprodução burocrática dos mecanismos jurídicos que ensejam a condenação (investigação, oferecimento da denúncia, instrução e julgamento). É aqui que a Justiça Restaurativa aparece, enquanto nova forma de compreensão dos conflitos humanos, permitindo a releitura dos papéis tradicionalmente ocupados pelos atores do sistema de justiça criminal, incentivando as partes a exercerem maior centralidade na criação consensual de solução para o mal advindo do delito.

As potencialidades da Justiça Restaurativa são muitas, contudo é preciso ter cuidado com a sua implementação, posto que o desvirtuamento das suas práticas pode ocasionar a ampliação do espectro punitivo, em prejuízo aos seus princípios norteadores. O objetivo do presente artigo é fomentar o debate quanto ao protagonismo ministerial na implementação de práticas restaurativas, apresentando, por meio de um estudo de caso, o exemplo concreto de programa desenvolvido no âmbito ministerial e, ao mesmo tempo, questionando a possibilidade de multiplicação e ampliação de iniciativas similares.

Para tanto, a discussão foi dividida em quatro partes. Na primeira, aborda-se a atuação do Ministério Público na seara criminal, com foco na burocratização processual. Na segunda, são apresentadas as bases conceituais e normativas da Justiça Restaurativa no Brasil. Na terceira, é detalhado o Programa para Implementação de Práticas Restaurativas atualmente em curso no Ministério Público do Estado de São Paulo. Finalmente, são debatidos os desafios na implementação de projetos restaurativos por iniciativa ministerial.

## 2. Reflexões sobre a atuação na seara criminal

Nos últimos séculos, a administração da justiça criminal se tornou cada vez mais burocrática, passando o Estado a exercer a titularidade do direito de punir, em nome de todos os integrantes da sociedade (teoria do contrato social). Com a formalização da punição, a aplicação da pena se torna o produto de um processo judicial, em que são partes atores jurídicos especialmente treinados para o exercício de papéis específicos. Nesse contexto, as funções de acusar, defender e julgar passam a ser atribuídas a atores distintos, cabendo a cada um deles incumbências próprias na dinâmica do julgamento criminal<sup>1</sup>.

Embora muitas vezes não pareça, mesmo quando exerce o papel de “titular da ação penal”, o Promotor de Justiça também está atuando como representante da comunidade, posto que foi a ele que o Estado confiou a função acusatória. Assim, a vítima direta do delito “abre mão” do seu direito de perseguir diretamente a punição daquele que a lesou para que o Estado, enquanto titular do *jus puniendi*, possa julgar objetivamente a ofensa, aplicando a pena ao criminoso.

Em alguns crimes, a exemplo do homicídio, o papel ministerial de representante da vítima aparece com mais clareza. Não raras vezes, o Promotor de Justiça recebe a família vitimada, explicando o funcionamento do julgamento e as consequências da condenação. Em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, igualmente é possível notar uma atuação ministerial mais próxima das ofendidas. Vale mencionar que projetos que reforçam a proximidade do *parquet* com as vítimas dos delitos têm se multiplicado em diversos estados brasileiros<sup>2</sup>, encorajados pela Resolução 243/2021 do Conselho Nacional do Ministério Público. Em muitos casos, sobretudo naqueles em que a vítima é coletiva ou indireta, a exemplo dos crimes contra a saúde pública ou o meio ambiente, é comum que a atuação ministerial acabe não levando em conta as peculiaridades da comunidade e os anseios da sociedade que, inegavelmente, foi atingida pela prática delitiva. Contudo, na seara penal, assim como na tutela dos direitos difusos, cabe ao Ministério Público atuar como órgão condensador das demandas sociais, atuando de maneira resolutive para devolver à comunidade a segurança abalada pelo delito.

Longe de buscar ativamente a resolução do conflito criminal, com a efetiva implementação da paz social, o papel ministerial, no mais das vezes, tem se restringido à participação burocrática e automática na linha de produção da justiça criminal, o que se insere, como visto, em um contexto histórico de formalização da punição. Embora esse tenha sido, quase que invariavelmente, o modelo de implementação da retribuição estatal, é importante lembrar que ele não é o único e, de acordo com a perspectiva que aqui se adota, está longe de ser o melhor.

## 3. Da punição à restauração

Costuma-se dizer que o movimento restaurativista tomou corpo, internacionalmente, na década de 1970 (o termo foi empregado, pela primeira vez, em um artigo escrito por Albert Eglash, em 1977), surgindo em um contexto de crise de legitimidade do modelo de justiça criminal punitivo e retributivo.

A forma mais fácil de se definir a Justiça Restaurativa seria classificá-la como um método alternativo de solução das controvérsias. Nesse contexto, as práticas restaurativas consistiriam, juntamente com a conciliação, a mediação e a arbitragem, em uma forma de as partes envolvidas em um conflito buscarem a solução da contenda, evitando sua judicialização.

A Resolução 2002/2012, da **Organização das Nações Unidas** (2012), que define os princípios para implementação de programas de Justiça Restaurativa em matéria criminal, a define como

qualquer processo no qual a vítima e o ofensor, e, quando apropriado, quaisquer outros indivíduos ou membros da comunidade afetados por um crime, participam ativamente na resolução das questões oriundas do crime, geralmente com a ajuda de um facilitador.

A Resolução 225/2016 do **Conselho Nacional de Justiça** (CNJ, 2016), define-a como

[...] um conjunto ordenado e 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.

**Zehr** (2012, p. 54), após reconhecer a dificuldade em obter um consenso quanto ao seu significado, afirma que ela se constitui em

[...] uma abordagem que visa promover a justiça e que envolve, tanto quanto possível, todos aqueles que têm interesse numa ofensa ou dano específico, num processo que coletivamente identifica e trata os danos, necessidades e obrigações decorrentes da ofensa, a fim de restabelecer as pessoas e endireitar as coisas na medida.

Apesar de ser recente sua sistematização, a Justiça Restaurativa não é algo novo, não é uma criação da pós-modernidade, já que a restauração é um processo existente desde as sociedades antigas. Embora, após a adoção do paradigma retributivo, a negociação como forma de solução do conflito penal tenha sido deixada de lado pela sociedade ocidental, ela continuou sendo a regra em muitas comunidades de povos tradicionais. Os povos originários dos Estados Unidos, Canadá e Nova Zelândia mantiveram muitos valores e práticas que têm sido resgatados por antropólogos, sociólogos e juristas nas últimas décadas.

Apesar de suas raízes históricas, a Justiça Restaurativa, hoje, não pode ser vista como uma simples recriação de tais tradições e costumes, mas, antes, representa um novo paradigma para a compreensão do conflito criminal. Nesse novo modelo, o crime deixa de ser compreendido abstratamente enquanto violação do bem jurídico e passa a ser visto como uma violação a um relacionamento que ocasiona um dano concreto a uma pessoa. A vítima deixa de ser o Estado, ente abstrato, e passa a ser a pessoa que vivenciou as consequências do delito. Com isso, há valorização das necessidades da vítima e dos direitos do ofensor, invertendo-se a lógica de ganhador e perdedor, típica dos sistemas acusatórios, e se adotando uma lógica de benefícios mútuos para todos os envolvidos no conflito, a partir da compreensão multifacetada da ofensa (seu caráter ético, social, político e econômico) (**Zehr**, 2008, p. 189).

Em síntese, pode-se enxergar a Justiça Restaurativa como um movimento que, resgatando a ancestralidade e a voluntariedade, traça críticas ao sistema punitivo tradicional, propondo uma forma inovadora de compreender o conflito, por meio da construção consensual de uma resposta ao mal advindo do crime. **Salmaso** (2016, p. 20), acertadamente, afirma que a Justiça Restaurativa constitui uma “verdadeira revolução social, voltada à cultura de paz, pois visa, primordialmente, à mudança dos paradigmas em todas as dimensões da convivência”.

É possível perquirir qual seria o papel do Ministério Público nessa nova forma de compreensão dos conflitos humanos. Isso porque, com o paradigma restaurativo, as partes retomam o protagonismo no equacionamento do mal ocasionado pela ofensa, o que, em um primeiro olhar, poderia indicar a desnecessidade de um ator formal que representasse o direito de punir estatal. Em uma análise mais aprofundada, contudo, é possível perceber que, tratando-se de modelo de implementação da Justiça relativamente recente, a Justiça Restaurativa tem, sobretudo no Brasil, sido capitaneada pelos próprios atores do sistema de Justiça tradicional.

Nesse sentido, a já referida Resolução 225/2016 do CNJ instituiu a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário. A norma forneceu a base jurídico-normativa necessária

para que vários tribunais implementassem projetos com aplicação de práticas restaurativas, nas mais diversas áreas de atuação. Em complemento, em 2019, o CNJ editou a Resolução 288, que adota como política institucional do Poder Judiciário a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade (**Conselho Nacional de Justiça**, 2019).

No âmbito ministerial, o **Conselho Nacional do Ministério Público** (2021) editou a Resolução 243, de acordo com a qual incumbe ao Ministério Público implementar projetos e mecanismos de resolução extrajudicial de conflitos, por meio de negociação, mediação e conferências reparadoras dos traumas derivados dos eventos criminosos ou de atos infracionais. A norma se encontra em consonância com as Resoluções 118/2014 e 181/2017, do mesmo órgão, que incentivam a autocomposição no âmbito do *parquet*, prevendo, expressamente, a adoção de medidas restaurativas.

Vê-se que, na falta de lei expressa, o Poder Judiciário e o Ministério Público têm regulamentado a implementação de práticas restaurativas por meio de atos normativos próprios, editados no âmbito dos respectivos Conselhos Nacionais. Com isso, busca-se conferir o mínimo de segurança jurídica à implementação dos programas de Justiça Restaurativa, além de traçar um contorno sobre o que pode ser, de fato, considerado prática restaurativa, evitando-se, assim, o seu completo desvirtuamento por meio de programas e projetos que não reflitam sua principiologia.

À frente de programas restaurativos desde 2004, por meio de uma parceria firmada entre o Ministério da Justiça e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o CNJ possui mais experiência e uma atuação mais abrangente na área. Após estudo encomendado em 2017, foi lançado o “Relatório Analítico Pilotando a Justiça Restaurativa: o papel do Poder Judiciário”, no qual foram elencados diversos projetos de Justiça Restaurativa em curso nos diferentes tribunais brasileiros (**Andrade**, 2017). Hoje, quase sete anos depois, quase todos os Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais possuem ao menos um programa ou projeto de Justiça Restaurativa em curso, a demonstrar que a matéria tem recebido especial ênfase no Judiciário.

No âmbito do Ministério Público, no entanto, a temática ainda não parece ter recebido a mesma atenção que lhe foi conferida pelo Judiciário. Isso pode se dar, em parte, em razão da simples adesão, pelos membros da instituição, aos programas implementados pelos tribunais, o que justificaria, em parte, o número reduzido de iniciativas próprias. Vale lembrar, ainda, que a estrutura (física, de pessoal e orçamentária) dos Tribunais de Justiça é muito mais completa do que a dos Ministérios Públicos, o que também ajuda a compreender a dificuldade de idealização e implementação de projetos. Também não parece ser demais cogitar que exista uma certa resistência institucional na adoção de práticas restaurativas, considerando o papel histórico de órgão de acusação conferido ao *parquet*.

Apesar dessas dificuldades, alguns Ministérios Públicos têm desenvolvido projetos de implementação de práticas restaurativas. Nas breves linhas deste artigo, optou-se por, em razão da vivência profissional, desenvolver um breve estudo de caso sobre o Programa de Justiça Restaurativa atualmente em curso no Ministério Público de São Paulo.

#### 4. Programa de Justiça Restaurativa do Ministério Público de São Paulo

Em julho de 2021, foi criado o Grupo de Trabalho de Justiça Restaurativa, conforme Portaria 7.383/2021, da Procuradoria-Geral de Justiça, para fomentar, internamente, a aplicação das práticas restaurativas. Após a realização de reuniões periódicas por cerca de um ano, o referido grupo desenvolveu o “Projeto para Aplicação de Práticas Restaurativas na Área da infância e Juventude no âmbito do MPSP” (São Paulo, 2022).

A escolha da área da infância e juventude não se deu de maneira aleatória. Trata-se de matéria em que existe menor resistência institucional à implementação de projetos de viés menos punitivo e retribucionista e mais reintegrador e reparador, em razão da principiologia própria que a rege.

Corroborando tal afirmação, Johnstone (2002 *apud* Orth; Bourguignon, 2021, p. 862) pontua que

[...] o desenvolvimento ampliado da justiça restaurativa na justiça juvenil se deve ao fato de que historicamente a resposta do Estado à infração juvenil foi diferenciada da resposta ao crime cometido por adultos. Isso porque no atendimento ao adolescente está embutida a lógica do bem-estar, ou seja, o objetivo da responsabilização juvenil não é apenas a punição, mas também o cuidado.

Nesse sentido, aliás, a Lei 12.594/2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, prevê, em seu art. 35, III, que, na execução das medidas socioeducativas, deve ser dada “prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas,” sendo uma das poucas leis que fala expressamente em restaurativismo, no ordenamento pátrio (Brasil, 2012).

O projeto prevê a possibilidade de encaminhamento de casos para facilitadores cadastrados nos bancos das Promotorias de Justiça. Decidiu-se não limitar a aplicação apenas à área infracional, mas, antes, e considerando as balizas norteadoras da Justiça Restaurativa, permitir o encaminhamento de casos considerados “conflitos complexos”, sendo assim entendidos aqueles em que houver risco ou efetivo rompimento de vínculos, que podem ser familiares, escolares e/ou comunitários.

Essa decisão deriva da perspectiva de que o potencial da Justiça Restaurativa reside precisamente na sua habilidade de abordar os conflitos humanos de maneira multifocal, sem as amarras tradicionalmente impostas pela justiça punitiva, que deliberadamente divide as contendas em “caixas” (criminal, cível, infracional etc.). Assim, a submissão de casos não se restringe à compartimentação jurídica do ato causador do conflito ou ao ambiente em que ocorre a violência, mas, sim, à compreensão da complexidade do caso e do potencial de se alcançar melhores resultados com a aplicação dos métodos autocompositivos próprios da Justiça Restaurativa.

É importante ainda mencionar que, tendo como norte evitar a ampliação indevida do espectro punitivo (ainda que para possibilitar a aplicação da Justiça Restaurativa), previu-se que os casos a serem encaminhados já deveriam estar recebendo a tutela estatal, quer por meio de procedimento administrativo instaurado na Promotoria de Justiça, quer por processo judicial.

Em agosto de 2022, o projeto foi aprovado pela Procuradoria-Geral de Justiça para implementação inicial em quatro comarcas-piloto: Cajuru, Pontal, Lençóis Paulista e Jundiá. Para a execução, buscando a criação de canais que possibilitem o diálogo e a

interação permanente com outras instituições e a sociedade, cada comarca-piloto ficou responsável pela instituição de um Grupo Gestor Interinstitucional, a ser composto por integrantes da rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente.

O Grupo Gestor Interinstitucional, coordenado pelo Promotor de Justiça, é o responsável pela implementação local da iniciativa, por meio do levantamento de dados iniciais acerca dos conflitos locais, da elaboração de Plano de Ações e do fortalecimento da Rede de Apoio à iniciativa. Refletindo a essência interinstitucional e comunitária da Justiça Restaurativa, a Promotoria compartilha a efetiva implantação do projeto com esses atores.

A composição dos grupos gestores varia conforme a localidade, envolvendo, exemplificativamente, Secretaria de Assistência Social, CREAS, CMDCA, SAICA, Fundação Casa, OAB, Secretarias de Educação estadual e municipal, Conselho Tutelar, Poder Legislativo municipal, Poder Judiciário, Defensoria Pública, universidades e outros.

A formação dos facilitadores para aplicação das técnicas restaurativas tem sido realizada pelo próprio Ministério Público, em parceria com sua Escola Superior. Em um primeiro momento, foi realizado curso de formação teórica, destinado à capacitação de todos os indivíduos interessados na temática (integrantes ou não do Grupo Gestor). Em seguida, foi realizada a capacitação presencial dos facilitadores, em curso presencial ministrado por facilitadora com experiência na formação em Justiça Restaurativa. Com isso, cria-se um banco de indivíduos capacitados e formados, cadastrados em cada Promotoria de Justiça, para os quais poderão ser encaminhados casos complexos aos quais possam ser aplicadas técnicas restaurativas.

Para além do encaminhamento efetivo de casos, os Grupos Gestores têm realizado iniciativas diversas, buscando fomentar a cultura de paz e a adoção da solução dialógica de conflitos no âmbito das comarcas-piloto. Nesse contexto, são realizadas reuniões periódicas para discussão de casos, além de palestras em escolas e órgãos públicos a respeito da Justiça Restaurativa. Dessa forma, o projeto não se limita à aplicação apenas em casos individuais, mas busca, pela própria essência da Justiça Restaurativa, identificar os fatores motivadores das situações ocorridas e, de forma integrada com a rede, contribuir para o aprimoramento das políticas públicas pertinentes, colaborando com prevenção de novas ocorrências.

A partir das experiências exitosas das quatro comarcas-piloto, em novembro de 2023, foram abertas inscrições para novas Promotorias de Infância e Juventude interessadas na adesão ao projeto. Com os novos interessados, iniciou-se a segunda etapa de implantação nos municípios de Franca, Cravinhos, Hortolândia, Jacaré, Mirassol, Pederneiras, Poá, Roseira e Várzea Paulista.

#### 5. Desafios de uma Justiça Restaurativa capitaneada pelo Ministério Público

Os desafios para a implementação de projetos de Justiça Restaurativa pelo Ministério Público são numerosos. Além dos já mencionados — pouca experiência na temática, estrutura exígua, resistência institucional — é preciso, ainda, mencionar pontos de tensão que existem na implementação de quaisquer projetos restaurativos pensados pelo sistema de Justiça punitivo.

Foram mencionadas Resoluções, tanto do CNJ quanto do CNMP, que buscam balizar a implementação de práticas restaurativas no âmbito dos Tribunais e dos Ministérios Públicos. O que se pode perceber é que a multiplicação de iniciativas nem sempre

tem sido positiva, na medida em que, muitas vezes, é possível constatar o desvirtuamento da essência da Justiça Restaurativa. Um bom exemplo, nesse sentido, é a confusão que ocorreu entre Justiça Restaurativa e Constelação Familiar, temas que nada têm em comum, mas que, em razão da implementação de práticas pseudorrestaurativas, findam por, muitas vezes, ser tidos como sinônimos.

A falta de previsão legal específica para a matéria também dificulta a implementação de projetos, pois falta segurança jurídica para o encaminhamento de casos. Vale mencionar o Projeto de Lei 7.006/2006, que tem por objetivo “facultar o uso de procedimentos de Justiça Restaurativa no sistema de justiça criminal, em casos de crimes e contravenções penais” (Brasil, 2006). Em que pese a iniciativa legislativa, verifica-se que a tramitação do projeto tem sido desanimadora, não havendo, por ora, perspectiva de aprovação.

Assim, o encaminhamento de casos às práticas restaurativas tem sido realizado, no mais das vezes, utilizando-se de “brechas” deixadas pelo ordenamento jurídico. É o que acontece, por exemplo, com a suspensão condicional do processo e o acordo de não persecução penal e, na área infracional, com a remissão. Tem sido comum a utilização desses institutos para encaminhamento de casos aos núcleos de Justiça Restaurativa já existentes junto às Varas Criminais e de Infância e Juventude. Essa possibilidade, contudo, depende da “boa vontade” do órgão ministerial, já que inexistente previsão legal para tanto.

De mais a mais, é possível questionar se a implementação de práticas restaurativas pelo titular da ação penal não pode conduzir à ampliação o espectro punitivo. Traçando um paralelo com o que ocorreu por ocasião da edição da Lei 9.099/95, muitas condutas que antes eram tratadas como indiferentes penais, podem passar a ser “captadas” pelo sistema de justiça para aplicação de técnicas restaurativas. Assim, semelhantemente ao que ocorreu com os “institutos despenalizadores”, a Justiça Restaurativa poderia, como um “tiro que sai pela culatra”, aumentar o número de casos “tutelados” pelo sistema de justiça.

Há ainda a questão da voluntariedade, pois, a depender do momento processual em que forem implementadas as práticas, a sua “oferta” pelo órgão ministerial pode soar menos como uma proposta e mais como uma imposição. Explicativamente, caso o encaminhamento do caso à Justiça Restaurativa se dê após a deflagração da ação penal, parece muito claro que ao autor do delito aceitar participar da prática restaurativa irá se mostrar mais interessante do que uma condenação criminal, ainda que não exista, por parte daquele sujeito, um sentimento genuíno de autorresponsabilização pelo mal causado pelo delito.

É preciso, ademais, cogitar se a seleção dos casos pelo Promotor de Justiça não pode gerar o aprofundamento da seletividade penal. Tendo como ponto de partida a constatação de que a Justiça Criminal possui um “perfil” de ofensores que geralmente costumam ser responsabilizados (pobres, pretos, de baixa escolaridade), é importante que a Justiça Restaurativa não acabe entrando neste “circuito”, recebendo o mesmo tipo de casos e sujeitos historicamente selecionados pela justiça retributiva de viés punitivo.

Finalmente, é importante pontuar que a Justiça Restaurativa não deve ser utilizada como apenas mais uma forma de tentar desafogar os escaninhos das Promotorias de Justiça e Varas Judiciais, não devendo figurar, portanto, como uma mera alternativa penal, mas, antes, como uma alternativa ao penal.

## 6. Conclusão

O perfil delineado pela Constituição Federal de 1988 ao Ministério Público é o de condensador de demandas sociais. O *parquet* é, enquanto instituição essencial à Justiça, essencial para colocar em movimento os anseios comunitários, possuindo, por essência, uma vocação democrática.

Embora esse viés tenha se mostrado com muita clareza na seara dos direitos difusos, na área criminal, nem sempre a atuação ministerial parece levar em consideração que a titularidade de ação penal traz a reboque, tanto quanto a titularidade do inquérito civil e a possibilidade de promoção da ação civil pública, a responsabilidade de compreender os conflitos sociais e trabalhar ativamente para sua solução.

Em um contexto histórico de burocratização da justiça criminal, o Promotor de Justiça tem se tornado, cada vez mais, uma peça automatizada na engrenagem do sistema penal, limitando-se a busca da condenação criminal sem uma reflexão mais aprofundada sobre as raízes e consequências do conflito criminal. Nesse contexto, a Justiça Restaurativa surge como um horizonte de possibilidades, permitindo uma compreensão mais abrangente, empática e multifocal do conflito criminal. Por meio da aplicação de técnicas restaurativas, permite-se que as partes assumam a centralidade na equalização da contenda, buscando, de maneira voluntária, construir soluções possíveis, que contemplem as reais necessidades daquele que sofreu o dano.

Embora já venham sendo implementados há vinte anos pelo Poder Judiciário, os projetos de Justiça Restaurativa ainda são pouco numerosos no âmbito dos Ministérios Públicos. No entanto a prática tem sido incentivada, inclusive pelo CNMP, que busca ampliar a solução autocompositiva de conflitos no âmbito ministerial. A Justiça Restaurativa dialoga, ademais, com a proteção das vítimas dos delitos, que é extremamente cara ao Ministério Público.

A idealização e a implementação de projetos restaurativos pelo *parquet* possuem desafios peculiares, que tanto se assemelham quanto diferem daqueles que enfrenta o Poder Judiciário. Contudo a existência de óbices não deve impedir o protagonismo ministerial na condução desses projetos.

De acordo com a perspectiva que aqui se defende, a Justiça Restaurativa se encontra em perfeita consonância não apenas com o perfil constitucional do Ministério Público, mas, de maneira até mais profunda, com sua vocação histórica, de órgão de representação social, de instituição voltada à promoção de melhorias comunitárias, na luta pela erradicação das desigualdades e na promoção dos direitos humanos.

A Justiça Restaurativa é, muito mais que a justiça punitiva e retributiva, capaz de abraçar a multidimensionalidade humana, na medida em que enxerga o conflito não como um processo burocrático que exige a atribuição de culpa, mas, sim, como uma oportunidade criativa de construção de uma solução negociada, buscando uma reparação possível ao mal causado. Por isso, quer-se acreditar que a ampliação das práticas restaurativas, por iniciativa do Ministério Público, insere-se na busca incessante de uma justiça melhor e mais capaz de responder, de maneira efetiva, aos anseios sociais.

### Informações adicionais e declarações da autora (integridade científica)

**Declaração de conflito de interesses:** a autora confirma que não há conflito de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

**Declaração de autoria:** somente a pesquisadora que cumpre os requisitos de autoria deste artigo é listada como autora. **Declaração de originalidade:**

a autora garantiu que o texto aqui publicado não foi publicado anteriormente em nenhum outro recurso e que futuras republicações somente ocorrerão com a indicação expressa da referência desta publicação original; ela também atesta que não há plágio de terceiros ou autoplágio.

#### Como citar (ABNT Brasil)

VAREJÃO, Bruna Ribeiro Dourado. Ministério Público restaurativo: desafios de uma justiça restaurativa implementada pelo titular da ação penal. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, v. 33, n. 386, p. 25-29, 2025. DOI: 10.5281/

zenodo.13694406. Disponível em: [https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim\\_1993/article/view/1174](https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1174). Acesso em: 1 fev. 2025.

#### Notas

<sup>1</sup> Já tive oportunidade de empreender análise mais aprofundada sobre a temática, com foco na centralidade da prisão enquanto resposta estatal ao mal advindo do delito, na obra "Na tranca: facções, auto-organização e representatividade dos presos no sistema penitenciário", publicada em

2024 pela Blimunda. <sup>2</sup> Atualmente, existem Núcleos de Atendimento à Vítima ou congêneres em todos os Ministérios Públicos estaduais.

#### Referências

ANDRADE, Vera Regina P. (coord.). In: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Pilotando a Justiça Restaurativa*: o papel do Poder Judiciário. Relatório Analítico Propositivo Justiça Pesquisa Direitos e Garantias Fundamentais. Brasília: CNJ, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 23 ago. 2024.

BRASIL. *Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012*. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/12594.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12594.htm). Acesso em: 23 ago. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 7.006/2006*. Propõe alterações no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, e da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, para facultar o uso de procedimentos de Justiça Restaurativa no sistema de justiça criminal, em casos de crimes e contravenções penais. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=323785>. Acesso em: 23 ago. 2024.

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. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2289>. Acesso em: 13 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 288, de 25 de junho de 2019*. Define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade.

Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2957>. Acesso em: 13 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 243 de 18 de outubro de 2021*. Dispõe sobre a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas. Brasília: CNMP, 2021. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resolucao-n-243-2021.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2024.

EGLASH, A. Beyond restitution: creative restitution. In: HUDSON, J.; GALLOWAY, B. (ed.). *Restitution in criminal justice*. Toronto: Lexington Books, 1977. p. 91-129.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução nº 2002 de 24 de julho de 2012*. Princípios básicos para utilização de programas de Justiça Restaurativa em matéria criminal. Genebra: ONU, 2012. Disponível em: [https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/nupia/resolucao\\_onu\\_2002.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/nupia/resolucao_onu_2002.pdf). Acesso em: 13 ago. 2024.

ORTH, Gláucia Mayara N.; BOURGUIGNON, Jussara A. O ato infracional como expressão da vulnerabilidade social no atendimento da justiça restaurativa. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 859-882, 2021. <https://doi.org/10.4322/dilemas.v14n3.32544>

SALMASO, Marcelo N. Uma mudança de paradigma e o ideal voltado à construção de uma cultura de paz. In: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça restaurativa: horizontes a partir da Resolução CNJ 225*. Brasília: CNJ, 2016. p. 16-64.

SÃO PAULO (Estado). Ministério Público. Grupo de Trabalho Nupia Infância e Juventude. *Projeto para Aplicação de Práticas Restaurativas na Área da Infância e Juventude no âmbito do Ministério Público de São Paulo*. São Paulo: MPSP, 2022. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/nupia-infancia>. Acesso em: 13 ago. 2024.

ZEHR, Howard. *Trocando as lentes*: um novo foco sobre o crime e a justiça. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athenas, 2008.

ZEHR, Howard. *Justiça restaurativa*: teoria e prática. São Paulo: Palas Athenas, 2012.

Recebido: 03.05.2024. Aprovado: 13 08 2024. Última versão da autora: 13 08 2024.