

## Entre a mudança de paradigma e a institucionalização: dez anos da Justiça Restaurativa no Poder Judiciário brasileiro à luz da Resolução CNJ nº 225/2016

*Entre el cambio de paradigma y la institucionalización:  
diez años de la Justicia Restaurativa en el Poder Judicial brasileño a la luz de la Resolución CNJ  
n.º 225/2016*

*Between Paradigm Shift and Institutionalization:  
Ten Years of Restorative Justice in the Brazilian Judiciary in Light of CNJ Resolution No.  
225/2016*

*Tra il cambiamento di paradigma e l'istituzionalizzazione:  
dieci anni di Giustizia Riparativa nel Potere Giudiziario brasiliano alla luce della Risoluzione  
CNJ n. 225/2016*

**Eloisa de Sousa Arruda<sup>1</sup>**

Doutora, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo, SP, Brasil)

**RESUMO:** O presente artigo analisa os dez anos da Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, instituída pela Resolução CNJ nº 225/2016, a partir da tensão entre a proposta de mudança de paradigma e os desafios decorrentes de sua institucionalização. O objetivo é avaliar em que medida a incorporação da Justiça Restaurativa como política pública judiciária produziu avanços efetivos na administração dos conflitos e das violências, bem como identificar limites estruturais, normativos e culturais que ainda comprometem sua consolidação. Adota-se método qualitativo, de natureza teórico-analítica e crítico-descritiva, com base na revisão da literatura nacional e internacional sobre Justiça Restaurativa, na análise normativa da Resolução CNJ nº 225/2016 e no exame de documentos institucionais e pesquisas empíricas, com destaque para o relatório *Pilotando a Justiça Restaurativa: o papel do Poder Judiciário*. Os resultados indicam avanços relevantes, como a integração formal das práticas restaurativas nos tribunais, a ampliação de experiências em diferentes ramos da justiça, o investimento em formação e a inserção do tema na agenda judiciária nacional. Contudo, evidenciam-se desafios persistentes, relacionados ao risco de formalização excessiva, à instrumentalização gerencial das práticas, às dificuldades de avaliação qualitativa dos resultados, bem como os impactos associados às assimetrias estruturais de poder. Conclui-se que a Justiça Restaurativa, ao completar uma década como política judiciária nacional, apresenta-se como experiência institucional relevante, porém ainda em disputa, cuja legitimidade depende da preservação de seus fundamentos éticos, da qualidade das práticas implementadas e do fortalecimento de uma cultura jurídica compatível com a perspectiva restaurativa.

**Palavras-chave:** Política judiciária; administração de conflitos; sistema de justiça; participação das vítimas; práticas restaurativas.

<sup>1</sup> Doutora e Mestre em Direito Penal e Processual Penal pela PUC-SP. Professora nos cursos de graduação e pós-graduação da PUC-SP e nos cursos de pós-graduação da EPM e da ESMP. Procuradora de Justiça aposentada. Foi Secretária Estadual da Justiça e Secretária Municipal de Direitos Humanos em São Paulo, Brasil, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2425017658265728>. Oríd: <https://orcid.org/0000-0002-1680-4236>.

**RESUMEN:** El presente artículo analiza los diez años de la Política Nacional de Justicia Restaurativa en el ámbito del Poder Judicial brasileño, instituida por la Resolución CNJ n.º 225/2016, a partir de la tensión entre la propuesta de cambio de paradigma y los desafíos derivados de su institucionalización. El objetivo es evaluar en qué medida la incorporación de la Justicia Restaurativa como política pública judicial ha producido avances efectivos en la administración de conflictos y violencias, así como identificar los límites estructurales, normativos y culturales que aún comprometen su consolidación. Se adopta un método cualitativo, de naturaleza teórico-analítica y crítico-descriptiva, basado en la revisión de la literatura nacional e internacional sobre Justicia Restaurativa, en el análisis normativo de la Resolución CNJ n.º 225/2016 y en el examen de documentos institucionales y estudios empíricos, con especial énfasis en el informe *Pilotando a Justiça Restaurativa: o papel do Poder Judiciário* [*Pilotando la Justicia Restaurativa: el papel del Poder Judicial*]. Los resultados indican avances relevantes, como la integración formal de las prácticas restaurativas en los tribunales, la ampliación de experiencias en distintos ámbitos de la justicia, la inversión en procesos de formación y la incorporación del tema en la agenda judicial nacional. No obstante, persisten desafíos vinculados al riesgo de formalización excesiva, a la instrumentalización gerencial de las prácticas, a las dificultades de evaluación cualitativa de los resultados y a los impactos asociados a las asimetrías estructurales de poder. Se concluye que la Justicia Restaurativa, al cumplir una década como política judicial nacional, se presenta como una experiencia institucional relevante, aunque aún disputada, cuya legitimidad depende de la preservación de sus fundamentos éticos, de la calidad de las prácticas implementadas y del fortalecimiento de una cultura jurídica compatible con la perspectiva restaurativa.

**Palabras clave:** Política judicial; administración de conflictos; sistema de justicia; participación de las víctimas; prácticas restaurativas.

**ABSTRACT:** This article examines the ten years of the National Policy on Restorative Justice within the Brazilian Judiciary, established by CNJ Resolution No. 225/2016, from the perspective of the tension between the proposal of a paradigm shift and the challenges arising from its institutionalization. The objective is to assess to what extent the incorporation of Restorative Justice as a judicial public policy has generated effective advances in the management of conflicts and violence, as well as to identify the structural, normative, and cultural limits that still hinder its consolidation. A qualitative method is adopted, of a theoretical-analytical and critical-descriptive nature, based on a review of national and international literature on Restorative Justice, normative analysis of CNJ Resolution No. 225/2016, and examination of institutional documents and empirical research, with particular emphasis on the report *Pilotando a Justiça Restaurativa: o papel do Poder Judiciário* [*Piloting Restorative Justice within the Judiciary*]. The findings indicate relevant advances, such as the formal integration of restorative practices into the courts, the expansion of experiences across different branches of the justice system, investment in training processes, and the inclusion of the topic in the national judicial agenda. Nevertheless, persistent challenges remain, including the risk of excessive formalization, the managerial instrumentalization of practices, difficulties in qualitative evaluation of outcomes, and the impacts associated with structural power asymmetries. It is concluded that Restorative Justice, upon completing a decade as a national judicial policy, constitutes a relevant institutional experience, albeit still contested, whose legitimacy depends on the preservation of its ethical foundations, the quality of implemented practices, and the strengthening of a legal culture compatible with the restorative perspective.

**Keywords:** Judicial policy; conflict management; justice system; victim participation; restorative practices.

**RIASSUNTO:** Il presente articolo analizza i dieci anni della Politica Nazionale di Giustizia Riparativa nell'ambito del Potere Giudiziario brasiliano, istituita dalla Risoluzione CNJ n. 225/2016, a partire dalla tensione tra la proposta di un cambiamento di paradigma e le sfide derivanti dalla sua istituzionalizzazione. L'obiettivo è valutare in che misura l'integrazione della Giustizia Riparativa come politica pubblica giudiziaria abbia prodotto progressi effettivi nella gestione dei conflitti e delle violenze, nonché identificare i limiti strutturali, normativi e culturali che ne compromettono ancora il consolidamento. Si adotta un metodo qualitativo, di natura

*teorico-analitica e critico-descrittiva, basato sulla revisione della letteratura nazionale e internazionale sulla Giustizia Riparativa, sull'analisi normativa della Risoluzione CNJ n. 225/2016 e sull'esame di documenti istituzionali e ricerche empiriche, con particolare riferimento al rapporto Pilotando a Justiça Restaurativa: o papel do Poder Judiciário [Pilotando la Giustizia Riparativa: il ruolo del Potere Giudiziario]. I risultati evidenziano progressi significativi, quali l'integrazione formale delle pratiche riparative nei tribunali, l'ampliamento delle esperienze in diversi ambiti della giustizia, l'investimento nella formazione e l'inserimento del tema nell'agenda giudiziaria nazionale. Tuttavia, permangono sfide rilevanti, legate al rischio di un'eccessiva formalizzazione, alla strumentalizzazione gestionale delle pratiche, alle difficoltà di valutazione qualitativa dei risultati e agli impatti associati alle asimmetrie strutturali di potere. Si conclude che la Giustizia Riparativa, a dieci anni dalla sua istituzione come politica giudiziaria nazionale, si configura come un'esperienza istituzionale rilevante ma ancora oggetto di contesa, la cui legittimità dipende dalla salvaguardia dei suoi fondamenti etici, dalla qualità delle pratiche attuate e dal rafforzamento di una cultura giuridica compatibile con la prospettiva restaurativa.*

**Parole chiave:** *Politica giudiziaria; gestione dei conflitti; sistema giudiziario; partecipazione delle vittime; pratiche riparative.*

## Introdução

A Justiça Restaurativa consolidou-se, nas últimas décadas, como um dos mais relevantes movimentos mundiais de reflexão crítica acerca das respostas institucionais aos conflitos e às violências. Ao propor uma mudança de perspectiva na forma de compreender o crime e a justiça, desloca o eixo da resposta estatal da violação abstrata da norma penal para os danos concretos causados às pessoas, às relações e às comunidades, enfatizando processos dialógicos, participativos e orientados à reparação. Essa inflexão teórica e prática desafia os fundamentos do modelo retributivo tradicional e questiona a centralidade da punição como resposta predominante aos conflitos penais.

No cenário internacional, a Justiça Restaurativa emerge em meio à crise de legitimidade dos sistemas penais contemporâneos, marcada pelo crescimento do encarceramento, pela seletividade penal e pela incapacidade estrutural de atender às necessidades das vítimas e das comunidades afetadas pela violência. Nesse contexto, a abordagem restaurativa passa a ser compreendida não apenas como técnica alternativa de resolução de conflitos, mas como proposta ética, política e institucional voltada à transformação da forma como a justiça concebe e administra as respostas ao dano.

No Brasil, a incorporação da Justiça Restaurativa ocorre em contexto igualmente marcado por profundas contradições do sistema de justiça criminal. O aumento exponencial da população prisional, a persistência de desigualdades estruturais e a dificuldade do Poder Judiciário em oferecer respostas efetivamente satisfatórias às vítimas e à sociedade criaram terreno propício para a recepção das práticas restaurativas. Antes mesmo de sua formalização como política judiciária nacional, experiências pontuais começaram a ser desenvolvidas, sobretudo no âmbito da justiça juvenil, impulsionadas por debates acadêmicos e por iniciativas de magistrados, promotores, defensores e pesquisadores comprometidos com a humanização da justiça.

A edição da Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 225, em 31 de maio de 2016, representa marco decisivo nesse percurso, ao instituir a Política Nacional de Justiça Restaurativa

no âmbito do Poder Judiciário brasileiro. Pela primeira vez, a Justiça Restaurativa é reconhecida, em âmbito nacional, como política pública judiciária, dotada de diretrizes próprias, objetivos explícitos e previsão de implementação sistemática nos tribunais. Esse movimento de institucionalização, contudo, traz consigo condicionantes inerentes à inserção de um modelo crítico e relacional em estruturas judiciais historicamente orientadas por lógicas burocráticas, hierarquizadas e punitivistas.

Passados dez anos da edição da Resolução CNJ nº 225/2016, impõe-se a necessidade de um balanço crítico da referida norma no interior do Poder Judiciário brasileiro. Se, por um lado, são inegáveis os progressos institucionais observados — como a criação de núcleos especializados, o investimento em formação e a disseminação de iniciativas restaurativas em diferentes ramos da justiça —, por outro, persistem condicionantes estruturais, normativos e culturais que afetam sua efetividade e tensionam seu potencial transformador quando integrada às estruturas judiciais.

É nessa conjuntura que o presente artigo se propõe a investigar em que medida a Política Nacional de Justiça Restaurativa produziu avanços concretos no funcionamento do Poder Judiciário brasileiro ao longo de sua primeira década de vigência, bem como a identificar os principais fatores que ainda limitam sua consolidação como política pública comprometida com a democratização da justiça e com a transformação das formas institucionais de administração de conflitos e violências.

O objetivo geral do estudo consiste, assim, em analisar criticamente o percurso trilhado desde a edição da Resolução, identificando seus desdobramentos institucionais, os limites estruturais decorrentes de sua institucionalização e os desafios que permanecem para a afirmação de sua perspectiva transformadora. Como objetivos específicos, busca-se: (i) situar a Justiça Restaurativa como movimento internacional e mudança paradigmática; (ii) examinar o processo de incorporação da Justiça Restaurativa no Brasil e o papel desempenhado pelo Poder Judiciário; (iii) identificar avanços empíricos decorrentes da política judiciária restaurativa; (iv) analisar criticamente seus principais entraves e ambivalências; e (v) apontar experiências consideradas bem-sucedidas, sem perder de vista seus condicionantes e limites.

Do ponto de vista metodológico, adota-se abordagem qualitativa, de natureza teórico-analítica e crítico-descritiva, fundamentada na revisão da literatura nacional e internacional sobre Justiça Restaurativa, na análise normativa da Resolução CNJ nº 225/2016 e no exame de documentos institucionais e dados factuais, com destaque para o relatório *Pilotando a Justiça Restaurativa: o papel do Poder Judiciário*. A análise privilegia uma leitura crítica da política judiciária restaurativa, afastando interpretações celebratórias ou meramente descritivas.

## **1 A Justiça Restaurativa como movimento internacional e mudança de paradigma**

A Justiça Restaurativa consolidou-se, no plano internacional, como um movimento crítico em relação às limitações do modelo penal retributivo, especialmente no que concerne à centralidade da punição, à marginalização das vítimas e à reduzida capacidade do sistema penal de promover responsabilização significativa e reparação dos danos. Ao questionar a compreensão tradicional do crime como mera violação abstrata da norma penal, a abordagem restaurativa propõe uma

redefinição do próprio conceito de justiça, deslocando o foco da resposta estatal para os danos concretos causados às pessoas, às relações e às comunidades (Zehr, 2008).

Nessa perspectiva, Howard Zehr destaca que a Justiça Restaurativa implica uma verdadeira mudança de lentes na forma de compreender o crime e a justiça, ao priorizar indagações distintas daquelas tradicionalmente formuladas pelo sistema penal. Em suas palavras, “a justiça restaurativa muda o foco da justiça criminal do passado para o futuro, da punição para a reparação e da autoridade para a participação” (Zehr, 2008, p. 23). Essa inflexão conceitual não ignora a gravidade do conflito, mas busca enfrentá-lo de modo mais complexo, reconhecendo a pluralidade de interesses e necessidades nele envolvidos.

A responsabilização do ofensor, no âmbito dessa matriz conceitual, não se confunde com a imposição de sanções estatais, mas pressupõe o reconhecimento do dano causado, a assunção ativa de responsabilidades e a participação em processos orientados à reparação e à reconstrução de vínculos sociais. John Braithwaite, ao desenvolver a teoria da vergonha reintegrativa, enfatiza que respostas exclusivamente punitivas tendem a reforçar processos de estigmatização e exclusão, ao passo que abordagens voltadas à responsabilização relacional favorecem a reintegração social e a prevenção de novas violências (Braithwaite, 1989; 2002).

Sob esse enfoque, a vítima deixa de ocupar posição periférica no sistema de justiça e passa a ser reconhecida como sujeito central do processo, cujas necessidades, expectativas e percepções devem ser consideradas na construção das respostas ao conflito. A Justiça Restaurativa propõe, assim, dinâmicas mais participativas e dialógicas, nas quais vítimas, ofensores e, quando pertinente, membros da comunidade possam construir conjuntamente soluções para os danos produzidos.

O desenvolvimento da Justiça Restaurativa no cenário internacional ocorreu de forma plural e não homogênea, incorporando diferentes práticas e metodologias, como a mediação vítima-ofensor, as conferências restaurativas e os círculos de construção de paz. Apesar dessa diversidade, tais práticas compartilham princípios fundamentais, entre os quais se destacam a voluntariedade da participação, o diálogo respeitoso, a horizontalidade das relações e a centralidade das pessoas diretamente afetadas pelo conflito (UNODC, 2020).

Ao longo das últimas décadas, a Justiça Restaurativa passou a integrar de modo mais consistente a agenda de organismos internacionais, especialmente no âmbito das Nações Unidas, sendo reconhecida como instrumento relevante para a reforma dos sistemas de justiça criminal e juvenil. O *Handbook on Restorative Justice Programmes*, publicado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, define a Justiça Restaurativa como “qualquer processo em que a vítima e o ofensor, e, quando apropriado, quaisquer outros indivíduos ou membros da comunidade afetados por um crime, participam conjuntamente e ativamente da resolução das questões decorrentes do crime” (UNODC, 2020, p. 3).

A consolidação da Justiça Restaurativa como referencial alternativo de administração de conflitos insere-se, portanto, em um movimento internacional amplo e multifacetado, desenvolvido de forma progressiva a partir do diálogo entre experiências comunitárias, críticas criminológicas ao modelo retributivo e reformas institucionais dos sistemas de justiça criminal. Como analisa Van Ness (2005), a Justiça Restaurativa difundiu-se, ao longo das últimas décadas, em diferentes contextos nacionais, sendo incorporada — com distintos graus de formalização — por polícias, Ministérios Públicos, tribunais, sistemas prisionais e instâncias de execução penal. Esse processo de expansão global esteve frequentemente associado à construção de marcos normativos

internacionais, notadamente no âmbito das Nações Unidas<sup>2</sup>, que passaram a reconhecer a Justiça Restaurativa como abordagem legítima para o tratamento de conflitos penais, desde que observadas garantias fundamentais, critérios de voluntariedade e salvaguardas institucionais.

Tal percurso evidencia que a institucionalização da Justiça Restaurativa não constitui fenômeno episódico ou localizado, mas integra uma agenda internacional de reforma da justiça criminal orientada pela centralidade da reparação do dano, pela participação ativa das partes e pela reafirmação dos direitos humanos como eixo estruturante das respostas estatais aos conflitos.

Esse processo de difusão internacional exerceu influência direta sobre a recepção das propostas restaurativas em diferentes países, inclusive no Brasil, contribuindo para a formação de um campo teórico-prático que dialoga com críticas ao punitivismo, com demandas por maior participação das vítimas e com a busca por respostas mais democráticas e humanizadas aos conflitos. A compreensão da Justiça Restaurativa como movimento internacional e mudança de paradigma constitui, assim, pressuposto indispensável para a análise de seu processo de institucionalização no contexto brasileiro, como se examina no item seguinte.

## 2 A institucionalização da Justiça Restaurativa no Brasil e o papel do Poder Judiciário

A incorporação da Justiça Restaurativa no contexto brasileiro antecede a edição da Resolução CNJ nº 225/2016 e resulta de um percurso gradual de amadurecimento teórico e prático, marcado por experiências pioneiras e por intenso debate acadêmico e institucional. Desde o início dos anos 2000, iniciativas pontuais passaram a ser desenvolvidas, sobretudo no âmbito da justiça juvenil, inspiradas em práticas desenvolvidas em outros países e impulsionadas por críticas consistentes às limitações do sistema penal tradicional (Sica, 2009).

Nesse período inicial, a Justiça Restaurativa era concebida predominantemente como alternativa contra hegemônica ao modelo retributivo, associada à contenção do poder punitivo, à valorização da vítima e à responsabilização ativa do ofensor. A literatura nacional já indicava, contudo, que a introdução dessas iniciativas no sistema de justiça deveria ser acompanhada de cautela, sob pena de ser convertida em mero instrumento de redução do fluxo processual ou de sua captura por lógicas administrativas incompatíveis com seus fundamentos éticos e políticos (Arruda; João, 2014).

Embora a literatura e documentos institucionais frequentemente situem o marco inaugural da Justiça Restaurativa no Brasil nos projetos-piloto implementados a partir de 2005, sobretudo no âmbito do Poder Judiciário, essa narrativa não esgota a complexidade do processo de recepção e difusão do referencial restaurativo no país. Como assinalam Silva Neto, Lima e Costa (2019),

---

<sup>2</sup> Sobre o reconhecimento normativo internacional da Justiça Restaurativa, destacam-se os *Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters*, aprovados pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas por meio da Resolução nº 2002/12. O documento estabelece parâmetros fundamentais para a utilização de programas restaurativos no âmbito penal, enfatizando, entre outros aspectos, a voluntariedade da participação, o consentimento informado das partes, a confidencialidade, a proteção das vítimas e o respeito às garantias processuais. Esses princípios desempenharam papel relevante na difusão e legitimação da Justiça Restaurativa em diferentes sistemas de justiça, influenciando políticas públicas nacionais e processos de institucionalização, inclusive no contexto brasileiro.

experiências anteriores e paralelas, muitas delas desenvolvidas em contextos comunitários, educacionais e socioassistenciais, contribuíram de maneira relevante para a construção do campo restaurativo brasileiro, ainda que tenham permanecido à margem da narrativa hegemônica. A centralidade conferida ao Judiciário na reconstrução histórica da Justiça Restaurativa, embora compreensível à luz de sua posterior formalização como política judiciária, tende a obscurecer a pluralidade de práticas, saberes e metodologias que antecederam — e, em certa medida, tensionaram — sua incorporação como política pública, recomendando uma leitura histórica mais ampla e crítica do percurso brasileiro.

A criação do Conselho Nacional de Justiça, em 2004, e o fortalecimento progressivo de sua atuação como órgão responsável pela formulação de políticas judiciárias nacionais constituíram fatores decisivos para a consolidação posterior da Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário. A edição da Resolução CNJ nº 225, em 31 de maio de 2016, representa marco normativo relevante ao reconhecer formalmente a Justiça Restaurativa como política pública judiciária e ao estabelecer diretrizes gerais para sua implementação em todo o território nacional (CNJ, 2016).

A Resolução define a Justiça Restaurativa como um conjunto articulado de princípios, métodos e práticas voltados à conscientização acerca dos fatores relacionais, institucionais e sociais subjacentes aos conflitos e às violências, enfatizando a participação voluntária dos envolvidos, a centralidade das necessidades da vítima, a responsabilização consciente do ofensor e o fortalecimento dos vínculos comunitários. Ao fazê-lo, o Conselho Nacional de Justiça busca fomentar uma mudança de cultura na forma de administrar conflitos no âmbito do Judiciário, ainda que sem ruptura completa com a racionalidade processual tradicional.

A formalização promovida pela Resolução nº 225/2016 viabilizou desenvolvimentos relevantes, como a criação de núcleos e coordenadorias de Justiça Restaurativa nos tribunais, a elaboração de manuais e protocolos internos, o investimento em programas de formação e a disseminação progressiva de iniciativas restaurativas em diferentes ramos da justiça (CNJ, 2019). Ao mesmo tempo, esse movimento evidenciou contradições estruturais próprias da inserção de um modelo crítico e relacional em organizações judiciais historicamente orientadas por lógicas hierarquizadas, procedimentais e produtivistas.

Como adverte Arruda, a inserção da Justiça Restaurativa no interior do Poder Judiciário não pode ser compreendida como simples transposição de métodos, mas exige reflexão contínua sobre seus pressupostos éticos e políticos, sob pena de esvaziamento de seu potencial transformador (Arruda; João, 2014). A convivência entre iniciativas baseadas no diálogo, na corresponsabilização e na reconstrução de vínculos e um aparato marcado pela centralidade da decisão autoritativa e do controle formal impõe limites concretos à consolidação do modelo restaurativo como política pública judiciária.

Nesse sentido, Sica observa que a Justiça Restaurativa, ao ingressar no sistema penal, passa a operar em um campo de disputas normativas, no qual se confrontam racionalidades distintas: de um lado, a lógica punitiva e formal do direito penal clássico; de outro, propostas orientadas à participação, à reparação e à reconstrução das relações sociais (Sica, 2009). A forma como essas lógicas são administradas no interior das instituições é decisiva para o alcance — ou a limitação — dos objetivos restaurativos.

A integração de práticas fundadas na voluntariedade, na escuta qualificada e na horizontalidade relacional às rotinas judiciais impõe, portanto, o desafio permanente de preservar

o sentido ético-político da Justiça Restaurativa, evitando sua redução a técnicas padronizadas ou a instrumentos auxiliares da gestão processual. Esse contexto — caracterizado por avanços normativos relevantes e por condicionantes persistentes — constitui pressuposto indispensável para a análise dos resultados alcançados ao longo da última década, cujos progressos empíricos, ainda que desiguais, serão examinados no item seguinte.

### 3 Avanços institucionais e empíricos da Política Nacional de Justiça Restaurativa

A avaliação dos dez anos de vigência da Política Nacional de Justiça Restaurativa, instituída pela Resolução CNJ nº 225/2016, evidencia um conjunto de progressos institucionais expressivos, ainda que marcados por acentuada heterogeneidade regional e por distintos ritmos de implementação. A atuação do Conselho Nacional de Justiça revelou-se decisiva para conferir legitimidade normativa, visibilidade institucional e coordenação nacional às iniciativas restaurativas, permitindo que práticas anteriormente fragmentadas passassem a integrar, de modo mais sistemático, a agenda do Poder Judiciário brasileiro (CNJ, 2016).

Nesse contexto, o relatório *Pilotando a Justiça Restaurativa: o papel do Poder Judiciário*, elaborado no âmbito do programa Justiça Pesquisa do CNJ, constitui referência empírica central para a compreensão desses desdobramentos. A pesquisa identificou, já nos primeiros anos de vigência da Resolução nº 225/2016, a existência de programas e práticas restaurativas em número significativo de tribunais, ainda que com graus variados de institucionalização, cobertura territorial e integração às rotinas judiciais. Esse mapeamento demonstrou que a política nacional contribuiu para romper o isolamento de experiências pioneiras, criando condições mínimas para sua difusão e reconhecimento institucional (CNJ, 2019).

O relatório assinala que a incorporação organizacional da Justiça Restaurativa, embora desigual, representou fator relevante para a continuidade das iniciativas, ao reduzir sua dependência exclusiva do engajamento individual de magistrados ou servidores. Segundo o documento, “a criação de estruturas formais nos tribunais contribuiu para conferir maior estabilidade organizacional às práticas restaurativas, ainda que sem assegurar uniformidade na sua implementação” (CNJ, 2019, p. XX).

Nesse sentido, um primeiro avanço a ser ressaltado refere-se à institucionalização formal da Justiça Restaurativa nos tribunais. A criação de núcleos, coordenadorias e programas específicos — frequentemente vinculados aos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs) ou a estruturas administrativas próprias — favoreceu maior previsibilidade institucional e contribuiu para reduzir o caráter episódico das iniciativas restaurativas. Como observa Sica, a existência de arranjos organizacionais minimamente estáveis constitui condição relevante para a consolidação inicial dessas práticas, ainda que não seja suficiente, por si só, para assegurar sua profundidade transformadora (Sica, 2009).

Outro eixo de evolução diz respeito à ampliação dos campos de aplicação da Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário. Embora a justiça juvenil permaneça como espaço privilegiado de desenvolvimento dessas práticas, a pesquisa empírica do CNJ identificou sua progressiva expansão para outros ramos, como os juizados especiais, a justiça criminal e a justiça de família (CNJ, 2019). Essa diversificação sinaliza a capacidade adaptativa da abordagem

restaurativa e seu potencial contributivo para o tratamento de conflitos complexos, desde que observados critérios adequados de encaminhamento e salvaguardas institucionais, como também ressalta a literatura internacional (UNODC, 2020).

Também merece atenção o investimento crescente em processos de formação e capacitação. O relatório do CNJ evidencia que os programas mais consistentes foram aqueles que articularam a implementação das práticas restaurativas a percursos estruturados de formação inicial e continuada de facilitadores, magistrados e servidores. A centralidade atribuída à formação contribuiu para a disseminação dos valores restaurativos e para a qualificação técnica das práticas, ainda que persistam lacunas importantes quanto à supervisão, à avaliação sistemática e à integração entre teoria e prática (CNJ, 2019).

Nesse mesmo movimento, destaca-se a produção de documentos orientadores, como manuais, protocolos e diretrizes internas elaborados pelos tribunais. Quando concebidos de forma reflexiva e contextualizada, esses instrumentos favoreceram maior segurança institucional e transparência quanto às etapas do processo restaurativo, aos papéis dos atores envolvidos e aos critérios de encaminhamento. O próprio relatório do CNJ adverte, contudo, que a existência desses documentos não garante, por si só, a integridade das práticas, sendo indispensável que sejam acompanhados de formação adequada e de reflexão crítica permanente (CNJ, 2019).

Sob o prisma simbólico e cultural, a Política Nacional de Justiça Restaurativa produziu impactos relevantes ao inserir o tema de maneira mais explícita na agenda institucional do Poder Judiciário. A ampliação do debate sobre o papel da vítima, a problematização da centralidade exclusiva da punição e a valorização de respostas mais participativas aos conflitos passaram a integrar, ainda que de forma incipiente e desigual, o discurso judicial. Como assinala Arruda, esse deslocamento simbólico constitui um dos ganhos mais significativos do processo de institucionalização, na medida em que tensiona a cultura jurídica tradicional e abre espaço para formas alternativas de administração dos conflitos (Arruda; João, 2014).

Por fim, a identificação de experiências reconhecidas como consistentes, analisadas qualitativamente pelo estudo do CNJ, demonstra que a Justiça Restaurativa pode produzir resultados socialmente relevantes quando implementada com seriedade, compromisso institucional e fidelidade a seus princípios. Ao mesmo tempo, o relatório é cuidadoso ao ressaltar que tais experiências não devem ser tomadas como modelos universais, mas como referências analíticas, cujas condições de possibilidade precisam ser compreendidas à luz dos contextos locais e das escolhas institucionais realizadas (CNJ, 2019).

Esses avanços, embora significativos, distribuem-se de forma desigual pelo território nacional e não se apresentam de maneira linear ou cumulativa. Por essa razão, a compreensão de seus efeitos institucionais exige uma análise crítica dos limites, ambiguidades e desafios persistentes que acompanham a incorporação judicial da Justiça Restaurativa, como se examina no item seguinte.

#### **4 Desafios persistentes e limites da institucionalização da Justiça Restaurativa no Poder Judiciário**

Não obstante os movimentos de fortalecimento observados ao longo da última década, a consolidação da Justiça Restaurativa como política pública judiciária no Brasil permanece

atravessada por condicionantes estruturais relevantes, que restringem seu alcance transformador e evidenciam os obstáculos à sua incorporação nas estruturas do Poder Judiciário. Tais fatores sistêmicos não se explicam apenas por dificuldades operacionais ou por falhas pontuais de implementação, mas decorrem de contradições mais profundas entre a proposta restaurativa e a racionalidade que historicamente orienta o funcionamento do sistema de justiça, marcada pela centralidade da punição, pela hierarquização das relações e pela primazia do procedimento formal (Braithwaite, 2002).

As objeções dirigidas à Justiça Restaurativa — especialmente aquelas que a acusam de fragilizar garantias, trivializar a resposta penal ou carecer de efetividade — não são novas no debate criminológico. Parte significativa dessas críticas, contudo, decorre de equívocos conceituais ou da análise de experiências que não refletem, de fato, os valores e fundamentos do modelo restaurativo. Como observa Morris (2002), muitas dessas críticas concentram-se em configurações práticas distorcidas ou insuficientemente estruturadas, confundindo limitações empíricas contingentes com supostas falhas intrínsecas da Justiça Restaurativa enquanto proposta normativa alternativa de administração de conflitos.

Um primeiro limite estrutural refere-se ao risco de formalização excessiva e de instrumentalização gerencial das práticas restaurativas. A inserção da Justiça Restaurativa em organizações judiciais fortemente orientadas por metas de produtividade, indicadores quantitativos e lógica de gestão de acervos pode conduzir à sua redução a técnica auxiliar de resolução de conflitos, esvaziando seu sentido ético-político. Como adverte Morris, a Justiça Restaurativa não deve ser concebida como simples alternativa procedimental ao processo penal, mas como proposta normativa que exige coerência entre princípios, práticas e contextos institucionais (Morris, 2002).

Em chave convergente, Van Ness (2005) alerta que a incorporação da Justiça Restaurativa a sistemas formais de justiça exige atenção permanente às salvaguardas de direitos e ao risco de esvaziamento de seus valores fundantes quando submetida exclusivamente a dinâmicas burocráticas e gerenciais. Como desdobramento concreto dessa advertência, a padronização acrítica de métodos restaurativos, a adoção de protocolos rígidos e a valorização excessiva de resultados mensuráveis — como número de casos encaminhados ou acordos celebrados — configuram risco relevante à preservação da natureza dialógica, voluntária e relacional das iniciativas restaurativas. A reflexão criminológica contemporânea assinala que a captura da Justiça Restaurativa por lógicas administrativas tende a reproduzir, sob novas roupagens, mecanismos tradicionais de controle e exclusão característicos do sistema penal (Braithwaite, 2002).

Uma questão particularmente sensível refere-se à assimetria de poder entre os participantes dos processos restaurativos, sobretudo em contextos marcados por desigualdades sociais, econômicas e de gênero. Embora a Justiça Restaurativa proponha dinâmicas participativas e horizontais, sua aplicação em situações que envolvem relações estruturais de dominação exige cautela redobrada. Estudos críticos destacam que, sem salvaguardas institucionais adequadas, tais dinâmicas podem resultar em revitimização ou em responsabilização inadequada do ofensor, deslocando para a vítima ônus que deveriam ser assumidos pelo sistema de justiça (Morris, 2002).

Esse risco torna-se ainda mais evidente na aplicação da Justiça Restaurativa em situações de violência doméstica e sexual, tema que permanece objeto de intenso debate na literatura especializada. Embora não haja consenso absoluto, predomina o entendimento de que a utilização de abordagens restaurativas nesses contextos demanda critérios rigorosos de encaminhamento,

avaliação permanente das condições de voluntariedade e segurança das partes, bem como acompanhamento qualificado dos processos. A adoção acrítica de modelos restaurativos em tais contextos pode comprometer tanto a proteção da vítima quanto a legitimidade da própria proposta restaurativa.

Em outro plano, de natureza mais institucional, merece atenção a fragilidade dos mecanismos de avaliação qualitativa das iniciativas restaurativas no âmbito do Poder Judiciário. A ênfase em indicadores predominantemente quantitativos dificulta a apreensão de aspectos centrais da Justiça Restaurativa, como a percepção das vítimas, a responsabilização efetiva dos ofensores e os impactos relacionais e comunitários das intervenções. Como ressalta Braithwaite, a eficácia das respostas restaurativas não pode ser aferida exclusivamente por critérios tradicionais de eficiência penal, sob pena de obscurecer seus efeitos mais relevantes (Braithwaite, 2002).

Some-se a isso a persistência de uma cultura jurídica fortemente adversarial e punitivista, que limita a apropriação analítica da proposta restaurativa por magistrados, membros do Ministério Público, defensores e servidores. A resistência à participação direta das partes na construção das respostas ao conflito e à relativização da centralidade da decisão judicial constitui obstáculo significativo à consolidação da Justiça Restaurativa como política pública efetivamente transformadora.

Por fim, a incorporação da Justiça Restaurativa no Poder Judiciário brasileiro ocorre em um contexto marcado por profundas desigualdades sociais e por demandas crescentes por respostas penais. Nesse cenário, o risco de instrumentalização simbólica da Justiça Restaurativa — utilizada como retórica institucional de modernização, sem alteração substantiva das práticas — não pode ser desconsiderado. A literatura analítica adverte que a efetividade da proposta restaurativa depende menos de sua formalização normativa e mais da capacidade institucional de sustentar intervenções coerentes com seus fundamentos éticos e políticos (Morris, 2002).

Esses limites evidenciam que a consolidação da Justiça Restaurativa como política pública judiciária não constitui processo linear ou automático, mas campo permanente de disputa entre racionalidades distintas. A análise dessas condicionantes é indispensável para compreender tanto os avanços quanto as ambiguidades da Política Nacional de Justiça Restaurativa e para orientar escolhas institucionais futuras mais consistentes com seu potencial transformador.

## **5 Experiências bem-sucedidas e lições aprendidas a partir da implementação da Justiça Restaurativa**

O exame das iniciativas identificadas como mais consistentes no contexto da política judiciária restaurativa instituída pela Resolução CNJ nº 225/2016 permite extrair lições relevantes acerca das condições necessárias à implementação qualificada da perspectiva restaurativa no interior do Poder Judiciário. Mais do que destacar casos isolados ou exemplos pontuais, interessa compreender os fatores de natureza institucional, organizacional e cultural que contribuíram para a estabilidade, a legitimidade e a coerência dessas iniciativas em diferentes contextos do sistema de justiça.

Um primeiro aspecto recorrente refere-se à existência de apoio institucional efetivo, compreendido não apenas como respaldo formal da alta administração dos tribunais, mas como a

incorporação das práticas restaurativas às políticas internas, aos fluxos de funcionamento e às diretrizes estratégicas de médio e longo prazo. As experiências que alcançaram maior continuidade foram aquelas que superaram a dependência exclusiva do engajamento individual de magistrados ou servidores, passando a integrar arranjos permanentes e políticas judiciárias mais amplas (CNJ, 2019).

Outro fator central refere-se ao investimento sistemático em processos formativos concebidos de maneira continuada, reflexiva e interdisciplinar. A literatura especializada e os estudos empíricos do CNJ convergem no sentido de que a formação qualificada de facilitadores e operadores do sistema de justiça constitui condição indispensável para a preservação da integridade das práticas restaurativas. Arruda assinala que a formação não pode ser reduzida à transmissão de técnicas, devendo contemplar a compreensão crítica dos fundamentos éticos e políticos da Justiça Restaurativa, sob pena de sua banalização no âmbito institucional (Arruda; João, 2014).

As iniciativas avaliadas como mais consolidadas também revelaram atenção reforçada à coerência metodológica entre princípios, práticas e contextos institucionais. A adoção de métodos restaurativos — como círculos de construção de paz, conferências restaurativas ou mediação vítima-ofensor — mostrou-se mais eficaz quando acompanhada de reflexão crítica sobre sua adequação ao tipo de conflito, às condições de voluntariedade das partes e às assimetrias de poder envolvidas. Nesse sentido, o *Handbook on Restorative Justice Programmes* ressalta que “não existe um modelo único de justiça restaurativa, mas um conjunto de princípios que devem orientar a escolha e a adaptação das práticas aos contextos específicos” (UNODC, 2020, p. 15).

Outro elemento decisivo identificado nos casos bem-sucedidos refere-se à articulação com redes interinstitucionais e comunitárias. Programas que estabeleceram diálogo com escolas, serviços de assistência social, políticas públicas locais e organizações comunitárias ampliaram o alcance das iniciativas restaurativas e evitaram sua redução a instrumentos exclusivamente judiciais. Essa articulação contribui para preservar a dimensão comunitária da Justiça Restaurativa e para limitar a judicialização excessiva de conflitos que extrapolam o âmbito estritamente jurídico (Sica, 2009).

Também merece atenção o cuidado na definição de critérios de encaminhamento e de salvaguardas adequadas, especialmente em situações atravessadas por desigualdades estruturais. As iniciativas consideradas mais responsáveis demonstraram atenção rigorosa às condições de segurança, autonomia e voluntariedade das partes, bem como à necessidade de acompanhamento qualificado dos procedimentos restaurativos, prevenindo riscos de revitimização e de responsabilização inadequada.

As lições extraídas da análise empírica indicam que o êxito das práticas restaurativas no âmbito do Poder Judiciário não pode ser aferido exclusivamente por indicadores quantitativos, como o número de casos encaminhados ou de acordos celebrados. A ênfase em avaliações qualitativas, sensíveis às percepções das vítimas, aos percursos de responsabilização dos ofensores e aos impactos relacionais e comunitários das intervenções, mostra-se fundamental para evitar leituras simplificadoras ou excessivamente celebratórias (Braithwaite, 2002).

Em síntese, as experiências analisadas demonstram que a Justiça Restaurativa pode produzir respostas socialmente relevantes quando implementada com compromisso público, formação qualificada, coerência metodológica e articulação comunitária. Ao mesmo tempo, evidenciam que tais resultados não decorrem automaticamente da formalização normativa, mas dependem de

escolhas políticas e arranjos institucionais conscientes, reafirmando o caráter sempre contextual — e disputado — da consolidação do referencial restaurativo no âmbito do Poder Judiciário.

### Considerações finais

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permitiu avaliar, com maior densidade crítica, o percurso da Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário brasileiro desde a edição da Resolução CNJ nº 225/2016. O exame dos avanços institucionais, das experiências identificadas e dos desafios persistentes evidencia que a incorporação da Justiça Restaurativa como política pública judiciária produziu transformações relevantes na forma de administrar conflitos e violências, ao mesmo tempo em que revelou limites estruturais inerentes à sua inserção em um sistema historicamente orientado por lógicas punitivas, hierarquizadas e procedimentais.

Entre os resultados observados, destaca-se a consolidação de um marco normativo e organizacional que conferiu maior visibilidade, legitimidade institucional e continuidade às práticas restaurativas no interior do Poder Judiciário. A criação de estruturas específicas, o investimento em formação e a ampliação dos campos de atuação indicam que a Justiça Restaurativa deixou de ocupar posição meramente marginal ou experimental, passando a integrar, ainda que de forma desigual, a agenda das políticas judiciárias nacionais.

Não obstante, a análise crítica demonstra que tais avanços não se traduzem automaticamente em uma transformação paradigmática. A convivência entre práticas restaurativas e uma racionalidade institucional fortemente marcada pela centralidade do processo formal e da punição impõe limites concretos ao potencial emancipatório da Justiça Restaurativa. A mudança de perspectiva proposta pelo modelo conceitual restaurativo exige mais do que a adoção de novos procedimentos, demandando uma revisão profunda das formas pelas quais o sistema de justiça compreende o conflito, a responsabilidade e a reparação.

Particular atenção deve ser conferida à aplicação da Justiça Restaurativa em contextos atravessados por assimetrias estruturais de poder, como nos casos de violência doméstica e sexual. A utilização de práticas restaurativas nesses cenários requer critérios rigorosos de encaminhamento, salvaguardas institucionais adequadas e acompanhamento qualificado, sob pena de revitimização e de esvaziamento do sentido transformador das intervenções.

A principal contribuição deste artigo consiste, portanto, em sustentar que a avaliação da Política Nacional de Justiça Restaurativa não pode se limitar à descrição normativa ou à enumeração de iniciativas adotadas. A Justiça Restaurativa deve ser compreendida como processo em permanente construção, cuja legitimidade depende da preservação de seus fundamentos éticos, da qualidade das práticas desenvolvidas e da capacidade institucional de resistir à sua redução a técnica esvaziada ou a mera retórica institucional, especialmente quando dissociada do compromisso com a democratização da justiça.

Como agenda prospectiva, impõe-se o fortalecimento de três eixos centrais. O primeiro refere-se ao investimento contínuo em formação crítica e interdisciplinar, capaz de articular teoria, prática supervisionada e reflexão ética. O segundo envolve o desenvolvimento de metodologias

avaliativas sensíveis às dimensões qualitativas, relacionais e comunitárias dos processos restaurativos, superando leituras baseadas exclusivamente em indicadores quantitativos. O terceiro eixo diz respeito ao aprofundamento da articulação interinstitucional e comunitária, de modo a evitar a judicialização excessiva dos conflitos e a preservar a dimensão social da Justiça Restaurativa.

Ao completar uma década de vigência, a Política Nacional de Justiça Restaurativa no Poder Judiciário brasileiro apresenta-se, assim, como experiência institucional relevante, porém ainda em disputa. Reconhecer seus avanços sem ignorar seus limites constitui condição indispensável para que a Justiça Restaurativa não se converta em retórica institucional ou em técnica desprovida de densidade transformadora, mas permaneça fiel à proposta — anunciada na Introdução — de redefinir a forma como a justiça compreende, enfrenta e responde, de modo democrático, aos conflitos e às violências.

## Referências

ARRUDA, Eloisa de Sousa; JOÃO, Camila Ungar. **A justiça restaurativa e sua implantação no Brasil**. *Revista da Defensoria Pública da União*, Brasília, DF, n. 7, p. 187–210, jan./dez. 2014.

BRAITHWAITE, John. *Crime, shame and reintegration*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

BRAITHWAITE, John. *Restorative justice and responsive regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

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. Brasília, DF: CNJ, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pilotando a Justiça Restaurativa: o papel do Poder Judiciário**. Brasília, DF: CNJ, 2019. (*Justiça Pesquisa*).

MORRIS, Alison. *Critiquing the critics: a brief response to critics of restorative justice*. *British Journal of Criminology*, Oxford, v. 42, n. 3, p. 596–615, 2002.

SICA, Leonardo. **Bases para o modelo brasileiro de justiça restaurativa**. *De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 12, p. 411–447, 2009.

SILVA NETO, José Maria da; LIMA, Fernanda da Silva; COSTA, Adriana (org.). **Justiça restaurativa no Brasil: experiências e pesquisas de Sul a Norte**. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 118, p. 3–16, 2019.

UNITED NATIONS. *Basic principles on the use of restorative justice programmes in criminal matters. Economic and Social Council Resolution 2002/12*. New York: United Nations, 2002.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Handbook on restorative justice programmes*. 2. ed. New York: United Nations, 2020.

VAN NESS, Daniel W. *An overview of restorative justice around the world. In: United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice*, 11., 2005, Bangkok. Workshop 2: Enhancing Criminal Justice Reform, Including Restorative Justice. Bangkok: United Nations, 2005.

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

ZEHR, Howard. *The little book of restorative justice*. New York: Good Books, 2002.

Informação deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas bibliográfica (ABNT):

ARRUDA, Eloisa de Sousa. Entre a mudança de paradigma e a institucionalização: dez anos da Justiça Restaurativa no Poder Judiciário brasileiro à luz da Resolução CNJ n° 225/2016. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, vol. 26, jan./dez. 2026, e026008. São Paulo: ESDC, 2026. ISSN: 1983-2303 (eletrônica). DOI: <https://doi.org/10.62530/e026008>.

Recebido em 29/01/2026  
Aprovado em 30/04/2026



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt-br>

Com essa licença os artigos são de acesso aberto que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado

#### **Créditos de autoria**

A autora é a única responsável pelo artigo e desempenhou todos os papéis da classificação CRediT (Contributor Roles Taxonomy).

#### **Declaração sobre conflito de interesses**

Não há conflitos de interesse na realização e comunicação das pesquisas.

#### **Informações sobre financiamento**

Esta pesquisa não foi realizada com financiamento.

#### **Declaração de disponibilidade de dados**

Todos os dados constantes do artigo podem ser acessados nas fontes oficiais indicadas nas referências.

#### **Declaração sobre o uso de Inteligência Artificial**

Parte do processo de revisão textual e adequação estilística deste artigo contou com o apoio de ferramenta de inteligência artificial (ChatGPT – OpenAI), sob supervisão e revisão integral da autora. Todo o conteúdo analítico, interpretativo e conclusivo é de autoria exclusiva da pesquisadora.

#### **Editores Responsáveis pela Avaliação e Editoração**

Marcelo Lamy e Carol de Oliveira Abud.