



Serviço Público Federal
Ministério da Educação

Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



NÚCLEO PARA APLICAÇÃO DA JUSTIÇA RESTAURATIVA NO ÂMBITO DA SEGURANÇA PÚBLICA DE MATO GROSSO DO SUL

Rafael Mascaro

Prof. Dr. Nilton Cesar Antunes da Costa

RESUMO: O presente artigo analisa a viabilidade jurídica, institucional e operacional da criação de um Núcleo Estadual de Justiça Restaurativa no âmbito da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Mato Grosso do Sul (SEJUSP/MS), com enfoque na fase pré-processual da persecução penal e na atuação das instituições policiais. Parte-se da constatação de que o sistema penal brasileiro enfrenta crise estrutural caracterizada pela superlotação carcerária, elevada reincidência criminal e limitada efetividade ressocializadora, especialmente em estados fronteiriços como Mato Grosso do Sul, cuja posição geopolítica estratégica favorece a incidência de crimes transnacionais relacionados ao tráfico de drogas, armas, contrabando e descaminho. Assim, a justiça restaurativa é analisada como paradigma alternativo de administração de conflitos, orientado à reparação dos danos, à responsabilização consciente do ofensor, à participação ativa da vítima e ao fortalecimento comunitário. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, fundamentada em revisão bibliográfica, documental e normativa, com análise da legislação nacional, da Resolução nº 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça, da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e de experiências institucionais já desenvolvidas no Estado de Mato Grosso do Sul, especialmente no âmbito da Agência de Administração do Sistema Penitenciário - AGEPEN, do sistema socioeducativo, do Tribunal de Justiça e do Ministério Público Estadual. Conclui-se que a criação de núcleo estadual restaurativo apresenta compatibilidade constitucional, viabilidade institucional e potencial para contribuir para aperfeiçoamento do sistema penal, redução da judicialização excessiva, fortalecimento da cultura de paz e promoção de políticas públicas de segurança mais democráticas, preventivas e humanizadas.

Palavras-chave: Justiça restaurativa; segurança pública; sistema penal; políticas públicas; cultura de paz.



ABSTRACT: This article analyzes the legal, institutional, and operational feasibility of creating a State Restorative Justice Center within the Secretariat of Justice and Public Security of Mato Grosso do Sul (SEJUSP/MS), focusing on the pre-procedural phase of criminal prosecution and police institutions' performance. The study is based on the recognition that the Brazilian criminal justice system faces a structural crisis marked by prison overcrowding, high recidivism rates, and limited rehabilitative effectiveness, particularly in border states such as Mato Grosso do Sul, whose strategic geopolitical position favors transnational crimes involving drug trafficking, arms smuggling, contraband, and illegal trade. In this context, restorative justice is examined as an alternative paradigm for conflict management, centered on harm reparation, active offender accountability, victim participation, and community engagement. The research adopts a qualitative, exploratory, and descriptive approach, grounded in bibliographic, documentary, and normative review, including analysis of Brazilian legislation, Resolution No. 225/2016 of the National Council of Justice, the National Public Security Policy, and institutional restorative practices already developed in Mato Grosso do Sul, particularly within the prison administration system, socio-educational institutions, the Judiciary, and the Public Prosecutor's Office. The study concludes that the implementation of a state restorative justice center is constitutionally compatible, institutionally feasible, and capable of contributing to the rationalization of the criminal justice system, reduction of excessive judicialization, strengthening of a culture of peace, and promotion of more democratic, preventive, and humanized public security policies.

Key-words: restorative justice; public security; criminal justice system; public policies; culture of peace.

INTRODUÇÃO

O sistema penal brasileiro atravessa uma crise estrutural que não se limita a deficiências operacionais, mas revela limites intrínsecos ao paradigma punitivo que o sustenta. A centralidade da pena privativa de liberdade como resposta estatal ao crime tem se mostrado insuficiente para a promoção da pacificação social, sobretudo em contextos marcados por desigualdades estruturais, conflitos complexos e fragilidade dos vínculos comunitários. Tal cenário evidencia a necessidade de revisão das formas tradicionais de administração dos conflitos penais, em direção a modelos mais racionais, proporcionais e socialmente eficazes.

No Estado de Mato Grosso do Sul, essa crise assume contornos ainda mais acentuados em razão de sua posição geopolítica estratégica. A extensa faixa de fronteira internacional com Paraguai e Bolívia, aliada às conexões territoriais com importantes estados da federação, insere o ente federativo em dinâmicas transnacionais de criminalidade, especialmente relacionadas ao tráfico de drogas, armas, contrabando e descaminho. Como consequência, verifica-se pressão constante sobre as instituições de segurança pública e sobre o sistema de justiça criminal.



Dados oficiais indicam que Mato Grosso do Sul apresenta uma das mais elevadas taxas de encarceramento do país, com população prisional que ultrapassa 20 mil pessoas privadas de liberdade, coexistindo com significativo déficit de vagas no sistema penitenciário, o que evidencia um quadro de superlotação estrutural (BRASIL, 2023). A esse cenário soma-se a elevada taxa de reincidência criminal, frequentemente superior a 40%, revelando a baixa efetividade do modelo penal tradicional na promoção da ressocialização (IPEA; CNJ, 2015). além disso, estudos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública apontam que o tráfico de drogas figura entre as principais causas de encarceramento, sobretudo em estados de fronteira, indicando a seletividade e a limitação do sistema penal na contenção de estruturas criminosas mais complexas (FBSP, 2023).

Esse conjunto de fatores evidencia não apenas a sobrecarga do sistema penal, mas também sua incapacidade de produzir respostas adequadas aos conflitos sociais que pretende regular. A expansão do encarceramento, longe de representar solução eficaz, tende a reproduzir ciclos de violência e exclusão, reforçando críticas formuladas pela criminologia contemporânea acerca da seletividade e da ineficácia do poder punitivo estatal. Nesse sentido, adverte Zaffaroni que o sistema penal opera de maneira seletiva, incidindo predominantemente sobre grupos vulneráveis, sem alcançar as causas estruturais da criminalidade (ZAFFARONI, 2003).

Diante desse cenário, ganha relevo a busca por alternativas que permitam a aperfeiçoamento do sistema penal, em consonância com os princípios da intervenção mínima e da proporcionalidade. Conforme sustenta Ferrajoli, o Direito Penal deve ser reduzido ao estritamente necessário para a proteção de bens jurídicos fundamentais, evitando-se o uso excessivo e desproporcional da pena (FERRAJOLI, 2002). É assim que se insere a justiça restaurativa, compreendida como modelo de gestão de conflitos que desloca o foco da punição para a reparação do dano, a responsabilização ativa do ofensor e a reconstrução das relações sociais afetadas.

A justiça restaurativa, ao promover o diálogo entre vítima, ofensor e comunidade, apresenta-se como instrumento capaz de oferecer respostas mais adequadas e humanizadas aos conflitos, contribuindo para a redução da judicialização e do encarceramento desnecessário. Conforme leciona Zehr, trata-se de abordagem que não se concentra primariamente na punição, mas na reparação do dano e na restauração das relações (ZEHR, 2008).

No plano normativo, a incorporação de práticas restaurativas encontra respaldo tanto em diretrizes internacionais quanto no ordenamento jurídico brasileiro, notadamente na Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, instituída pela Lei nº 13.675/2018, que enfatiza a necessidade de integração institucional e de adoção de estratégias preventivas e alternativas à repressão penal tradicional.



Assim, o presente trabalho delimita seu objeto na análise da viabilidade de implantação de um núcleo de justiça restaurativa no âmbito da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Mato Grosso do Sul (SEJUSP/MS), com especial enfoque na fase pré-processual da persecução penal, particularmente na atuação das instituições policiais. Parte-se da premissa de que esse momento constitui espaço estratégico para a aplicação de mecanismos consensuais de resolução de conflitos, capazes de reduzir a judicialização e de evitar o ingresso desnecessário de indivíduos no sistema penal.

A hipótese central sustenta que a institucionalização de um núcleo de justiça restaurativa, com atuação integrada entre órgãos de segurança pública e instituições do sistema de justiça — como Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública —, pode contribuir significativamente para a aperfeiçoamento do sistema penal, a redução da sobrecarga carcerária e a promoção de respostas mais eficazes e socialmente legítimas aos conflitos.

A pesquisa desenvolvida possui abordagem qualitativa, natureza exploratória e descritiva, utilizando-se do método dedutivo como técnica de investigação. O estudo fundamenta-se em revisão bibliográfica, documental e normativa, mediante análise de doutrina especializada, legislação nacional, atos normativos do Conselho Nacional de Justiça, dados oficiais do sistema penitenciário e experiências institucionais relacionadas à justiça restaurativa no âmbito da segurança pública e do sistema de justiça criminal.

Por fim, reconhece-se que a adoção da justiça restaurativa não se apresenta como solução absoluta para os problemas da segurança pública, devendo ser implementada com cautela, a fim de evitar sua instrumentalização como mecanismo de ampliação do controle social. Ainda assim, sua incorporação, quando orientada por garantias fundamentais e por critérios de adequação e proporcionalidade, revela-se medida promissora no enfrentamento da crise do sistema penal contemporâneo.

1 SEGURANÇA PÚBLICA E SISTEMA PENAL TRADICIONAL

1.1 Conceito constitucional de segurança pública

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece, em seu art. 144, que a segurança pública constitui “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. A opção do constituinte originário evidencia que a segurança pública não se restringe à atividade repressiva estatal, mas possui natureza multifacetada, envolvendo prevenção, participação social, proteção de direitos fundamentais e mecanismos adequados de administração de conflitos.

A dimensão constitucional da segurança pública, portanto, deve ser interpretada em consonância com os fundamentos do Estado Democrático de Direito, especialmente com a



dignidade da pessoa humana e a limitação do poder punitivo estatal. Não se trata apenas de garantir a repressão à criminalidade, mas de promover condições institucionais capazes de assegurar convivência social pacífica e efetividade dos direitos fundamentais.

Todavia, a realidade institucional brasileira revela significativa discrepância entre a concepção constitucional de segurança pública e sua operacionalização prática. Historicamente, consolidou-se modelo centrado na repressão penal e na lógica do enfrentamento, marcado pela hipertrofia do aparato coercitivo estatal e pela utilização recorrente do encarceramento como principal instrumento de controle social. Tal perspectiva reducionista compromete a efetividade da própria política de segurança pública, na medida em que privilegia respostas exclusivamente punitivas em detrimento de estratégias preventivas e restaurativas.

Assim, a doutrina crítica aponta que a excessiva centralidade da repressão penal produz efeitos limitados na redução da violência, além de contribuir para a expansão seletiva do sistema penal. Conforme observa Zaffaroni:

O sistema penal seleciona pessoas e não ações, dirigindo sua atuação prioritariamente sobre os grupos socialmente vulneráveis, reproduzindo desigualdades estruturais sob a aparência de neutralidade jurídica (ZAFFARONI, 2003).

A partir dessa perspectiva, evidencia-se que a segurança pública não pode ser compreendida exclusivamente sob a ótica da contenção repressiva da criminalidade, sob pena de perpetuação de ciclos de violência e exclusão social. Ao contrário, exige-se abordagem integrada, orientada pela prevenção, pela redução de danos sociais e pela construção de soluções consensuais para os conflitos.

Cappelletti e Garth, ao discorrerem sobre acesso à justiça, já advertiam que a efetividade dos direitos fundamentais depende da existência de mecanismos concretos e adequados de resolução de conflitos, não sendo suficiente a mera previsão formal de direitos no ordenamento jurídico (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). Tal compreensão amplia o conceito tradicional de justiça, permitindo reconhecer que formas alternativas e consensuais de resolução de conflitos também integram a efetivação da segurança pública em sentido material.

É nesse cenário que ganham relevância os mecanismos restaurativos, especialmente diante da crescente percepção de insuficiência do modelo penal tradicional. A justiça restaurativa, ao privilegiar o diálogo, a responsabilização consciente e a reparação dos danos causados, apresenta-se como instrumento compatível com a dimensão constitucional da segurança pública, na medida em que promove não apenas a contenção formal do conflito, mas sua efetiva transformação social.



Além disso, a própria Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, instituída pela Lei nº 13.675/2018, reforça a necessidade de integração entre órgãos estatais e estratégias preventivas de resolução de conflitos, superando a concepção meramente repressiva da segurança pública. Assim, a incorporação de práticas restaurativas no âmbito das instituições policiais e demais órgãos de segurança pública revela-se compatível com os objetivos constitucionais de promoção da paz social e proteção da dignidade humana.

Por conseguinte, a segurança pública deve ser compreendida como política pública complexa e multidimensional, cuja efetividade demanda não apenas repressão qualificada, mas também mecanismos capazes de prevenir a escalada dos conflitos e reduzir os impactos do encarceramento em massa. Assim, a justiça restaurativa desponta como instrumento apto a contribuir para a aperfeiçoamento do sistema penal e para a construção de respostas mais proporcionais, humanizadas e socialmente eficazes.

1.2 Limitações do modelo punitivo

O modelo penal tradicional, estruturado sob a lógica retributiva, apresenta limitações históricas e estruturais que comprometem sua capacidade de promover a efetiva pacificação social. Fundamentado na centralidade da pena como principal resposta estatal ao crime, esse paradigma reduz o conflito penal à mera violação abstrata da norma jurídica, deslocando para plano secundário os impactos concretos causados às vítimas, à comunidade e ao próprio autor do fato.

Nessa perspectiva, o processo penal passa a operar prioritariamente como instrumento de afirmação da autoridade estatal, em detrimento da construção de soluções capazes de enfrentar as dimensões humanas e sociais do conflito. A vítima, frequentemente, assume posição periférica no procedimento penal, limitada à condição de meio de prova, enquanto o infrator é reduzido à figura abstrata do “autor do delito”, sem que haja efetivo estímulo à responsabilização consciente ou à reparação dos danos causados.

A crítica ao modelo retributivo ganha relevância sobretudo diante da constatação de que o aumento do encarceramento não produziu redução proporcional dos índices de criminalidade ou violência. Ao contrário, a expansão do sistema penal tem sido acompanhada pelo agravamento da superlotação carcerária, pela ampliação da reincidência criminal e pelo fortalecimento de organizações criminosas no interior do sistema prisional.

Nesse sentido, Achutti sustenta que o sistema penal contemporâneo opera mais como mecanismo de reprodução de desigualdades sociais do que como instrumento efetivo de resolução de conflitos:

O sistema penal atua seletivamente, incidindo de forma mais intensa sobre grupos socialmente vulneráveis, sem enfrentar as causas estruturais da violência e da criminalidade (ACHUTTI, 2016).



A seletividade penal, assim, revela que o sistema repressivo não incide de maneira uniforme sobre toda a sociedade, mas concentra sua atuação sobre parcelas historicamente marginalizadas, reforçando processos de exclusão social e estigmatização.

Tal crítica também é desenvolvida por Zaffaroni e Pierangeli, ao afirmarem que:

O sistema penal atua de forma seletiva, atingindo predominantemente os grupos mais vulneráveis, sem efetivamente enfrentar as causas estruturais da criminalidade (ZAFFARONI; PIERANGELI, 2002).

A partir dessa perspectiva, evidencia-se que o modelo penal tradicional apresenta forte dimensão simbólica, produzindo respostas formalmente punitivas, mas frequentemente incapazes de solucionar os conflitos sociais subjacentes à prática delitiva. A pena, assim, assume função predominantemente retributiva e estigmatizante, sem promover reparação efetiva do dano ou transformação das relações sociais afetadas pelo conflito.

Howard Zehr, ao propor a mudança de paradigma promovida pela justiça restaurativa, critica justamente a desumanização produzida pelo sistema penal tradicional:

O crime deixa de ser visto como uma violação de pessoas e passa a ser tratado apenas como uma violação da lei. Isso reduz o conflito a um problema técnico, afastando-o de sua dimensão humana (ZEHR, 2008, p. 33).

Essa racionalidade técnico-punitiva transforma o conflito penal em questão exclusivamente jurídica, transferindo ao Estado o protagonismo absoluto da resposta ao delito e afastando os sujeitos diretamente envolvidos da construção de soluções adequadas.

Além disso, estudos sobre métodos consensuais de resolução de conflitos demonstram que soluções impostas verticalmente tendem a apresentar menor efetividade social do que aquelas construídas com participação ativa das partes envolvidas. Fisher, Ury e Patton observam que processos negociais participativos aumentam significativamente as possibilidades de cumprimento espontâneo dos acordos e de estabilização das relações sociais (FISHER; URY; PATTON, 2018).

No contexto brasileiro, as limitações do modelo punitivo tornam-se ainda mais evidentes diante da crise estrutural do sistema penitenciário. O crescimento contínuo da população carcerária, aliado aos elevados índices de reincidência criminal, demonstra que o encarceramento em massa não se traduziu em efetiva redução da violência ou fortalecimento da segurança pública.

Essa realidade revela a necessidade de aperfeiçoamento do sistema penal, em consonância com os princípios da intervenção mínima e da proporcionalidade. Conforme



leciona Ferrajoli, o Direito Penal deve ser reduzido ao estritamente necessário para a proteção dos bens jurídicos fundamentais, evitando-se a utilização excessiva e desproporcional do poder punitivo estatal (FERRAJOLI, 2002).

É nesse cenário que a justiça restaurativa ganha relevância como alternativa complementar ao sistema penal tradicional. Ao priorizar o diálogo, a responsabilização ativa, a reparação dos danos e a reconstrução das relações sociais, os mecanismos restaurativos apresentam potencial para oferecer respostas mais adequadas, proporcionais e socialmente eficazes aos conflitos penais, especialmente naqueles casos em que o encarceramento se mostra desnecessário ou contraproducente.

Contudo, a adoção da justiça restaurativa exige cautela, a fim de evitar sua instrumentalização como mecanismo de ampliação do controle social ou de flexibilização indevida de garantias fundamentais. Sua implementação deve ocorrer em consonância com os princípios constitucionais e com os limites do Estado Democrático de Direito, preservando-se a voluntariedade, a dignidade das partes envolvidas e o devido processo legal.

1.3 Crise do sistema penal

A crise do sistema penal brasileiro constitui fenômeno estrutural que ultrapassa a mera insuficiência administrativa ou operacional do aparato repressivo estatal. Trata-se de crise multifacetada, caracterizada pela superlotação carcerária, pela seletividade penal, pela incapacidade de ressocialização, pelos elevados índices de reincidência criminal e pela persistente violação de direitos fundamentais no âmbito do sistema prisional.

O reconhecimento institucional mais expressivo dessa realidade ocorreu no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347, ocasião em que o Supremo Tribunal Federal declarou a existência de um “estado de coisas inconstitucional” no sistema penitenciário brasileiro. Na referida decisão, a Corte reconheceu que as violações sistemáticas de direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade decorrem não de falhas pontuais, mas de disfunções estruturais e permanentes do próprio sistema penal.

A decisão do STF revela importante mudança de perspectiva, ao admitir que a crise penitenciária brasileira não pode ser solucionada exclusivamente por meio do incremento da repressão ou da ampliação do encarceramento. Ao contrário, evidencia-se que o modelo punitivo tradicional alcançou elevado grau de esgotamento institucional, mostrando-se incapaz de cumprir suas finalidades declaradas de prevenção, ressocialização e redução da criminalidade.

Nesse passo, os dados empíricos reforçam a gravidade da crise. O Brasil possui uma das maiores populações carcerárias do mundo, apresentando crescimento contínuo do



encarceramento nas últimas décadas. Paralelamente, persistem elevados índices de reincidência criminal, o que demonstra a baixa efetividade do sistema prisional na reintegração social dos indivíduos submetidos à pena privativa de liberdade.

A situação mostra-se particularmente sensível em estados de fronteira, como Mato Grosso do Sul, onde a incidência de crimes transnacionais relacionados ao tráfico de drogas, armas, contrabando e descaminho intensifica a pressão sobre o sistema penitenciário e sobre as instituições de segurança pública. O aumento constante da população carcerária gera impactos significativos não apenas na gestão prisional, mas também nas finanças públicas e na própria capacidade estatal de implementação de políticas preventivas de segurança.

Ademais, a realidade penitenciária brasileira evidencia contradição fundamental do modelo penal contemporâneo: ao mesmo tempo em que se expande o encarceramento, mantém-se elevada a sensação social de insegurança. Tal circunstância reforça as críticas formuladas pela criminologia crítica quanto à limitada capacidade do sistema penal de solucionar conflitos sociais complexos.

Prudente sustenta que a superação dessa crise exige mudança paradigmática profunda, capaz de substituir a lógica puramente repressiva por mecanismos mais inclusivos, dialógicos e participativos:

A superação da crise do sistema penal depende da construção de modelos capazes de promover responsabilização, reparação e participação ativa dos envolvidos no conflito (PRUDENTE, 2013).

Nessa perspectiva, a justiça restaurativa surge como alternativa potencialmente apta a contribuir para a aperfeiçoamento do sistema penal e para a redução do encarceramento desnecessário. Ao deslocar o foco da punição abstrata para a reparação concreta do dano e para a responsabilização consciente do ofensor, os mecanismos restaurativos permitem tratamento mais adequado de determinados conflitos, especialmente naqueles casos em que a resposta exclusivamente repressiva se mostra insuficiente ou contraproducente.

A justiça restaurativa não se propõe à substituição integral do sistema penal, tampouco à eliminação da resposta estatal ao delito. Sua finalidade consiste em complementar e racionalizar a atuação penal, especialmente por meio da utilização de práticas consensuais e restaurativas em situações compatíveis com os princípios da proporcionalidade e da intervenção mínima.

Também, a incorporação de mecanismos restaurativos mostra-se compatível com as diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, instituída pela Lei nº 13.675/2018, que enfatiza a necessidade de integração institucional, prevenção da violência e adoção de estratégias voltadas à resolução adequada dos conflitos sociais.



Isto posto, a implementação de práticas restaurativas no âmbito da segurança pública — especialmente na fase pré-processual da persecução penal — apresenta-se como medida potencialmente capaz de reduzir a judicialização excessiva, evitar o encarceramento desnecessário e promover respostas mais eficazes e humanizadas aos conflitos penais.

2 JUSTIÇA RESTAURATIVA: FUNDAMENTOS E EVOLUÇÃO

2.1 Conceito e princípios

A justiça restaurativa pode ser compreendida como modelo alternativo e complementar de administração de conflitos, orientado à reparação dos danos decorrentes da infração, à responsabilização ativa do ofensor e à participação efetiva da vítima e da comunidade na construção das soluções. Diferentemente do paradigma penal tradicional, centrado na punição estatal e na violação abstrata da norma jurídica, a justiça restaurativa desloca o foco para as consequências concretas do conflito e para a recomposição das relações sociais afetadas.

Trata-se de abordagem que rompe com a lógica verticalizada do sistema penal clássico, substituindo-a por racionalidade dialógica, participativa e consensual. Nessa perspectiva, o conflito deixa de ser apropriado exclusivamente pelo Estado e passa a ser compreendido como fenômeno humano e relacional, cuja resolução demanda escuta, responsabilização consciente e reparação dos danos causados.

Howard Zehr, considerado um dos principais referenciais teóricos da justiça restaurativa contemporânea, sustenta que:

A justiça restaurativa procura envolver aqueles que têm participação direta em uma ofensa específica e identificar e atender coletivamente os danos, necessidades e obrigações decorrentes da ofensa, a fim de promover cura e restabelecimento das relações sociais (ZEHR, 2008).

A concepção restaurativa representa, assim, verdadeira mudança paradigmática na compreensão do fenômeno criminal, ao deslocar o eixo central da resposta estatal da punição para a restauração das relações sociais violadas pelo conflito.

No plano internacional, a Organização das Nações Unidas desempenhou papel fundamental na consolidação e difusão das práticas restaurativas. A Resolução 2002/12 do Conselho Econômico e Social da ONU estabeleceu princípios básicos para utilização de programas de justiça restaurativa em matéria criminal, reconhecendo sua relevância como instrumento de promoção de soluções mais adequadas e humanizadas para os conflitos penais.

Segundo as diretrizes internacionais:



Programas de justiça restaurativa devem proporcionar às vítimas, infratores e membros da comunidade a oportunidade de participar ativamente na resolução de questões decorrentes do crime, com o auxílio de um facilitador imparcial (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006).

As diretrizes da ONU evidenciam que a justiça restaurativa não se limita a mero método procedimental ou técnica alternativa de solução de conflitos. Trata-se de verdadeira filosofia de justiça, fundada na dignidade da pessoa humana, na corresponsabilidade social e na valorização do diálogo como instrumento de transformação dos conflitos.

Entre os princípios estruturantes da justiça restaurativa destacam-se a voluntariedade, a consensualidade, a confidencialidade, a informalidade, a participação ativa das partes e a imparcialidade do facilitador. A voluntariedade constitui elemento essencial, na medida em que a participação em práticas restaurativas pressupõe consentimento livre e informado dos envolvidos, afastando qualquer possibilidade de imposição coercitiva.

A consensualidade, por sua vez, evidencia que as soluções restaurativas devem ser construídas coletivamente pelas partes diretamente afetadas pelo conflito, valorizando-se o protagonismo dos sujeitos envolvidos. Já a confidencialidade visa assegurar ambiente seguro para o diálogo e para a manifestação das experiências pessoais decorrentes do conflito.

Outro princípio relevante consiste na centralidade da vítima, historicamente marginalizada pelo sistema penal tradicional. Na justiça restaurativa, a vítima deixa de ocupar posição meramente acessória no procedimento penal e passa a ser reconhecida como sujeito ativo do processo restaurativo, podendo expressar seus sentimentos, necessidades e expectativas em relação ao conflito.

Ao mesmo tempo, a responsabilização do ofensor assume dimensão diversa daquela presente no paradigma retributivo. Não se trata apenas de submissão passiva à pena estatal, mas de reconhecimento consciente das consequências do ato praticado e de participação efetiva na reparação dos danos causados.

Essa lógica aproxima-se dos princípios penais da intervenção mínima e da proporcionalidade, que orientam a limitação do poder punitivo estatal no Estado Democrático de Direito. O princípio da intervenção mínima estabelece que o Direito Penal deve atuar como ultima ratio, sendo reservado às hipóteses em que outros mecanismos de resolução de conflitos se revelem insuficientes.

Nessa perspectiva, Ferrajoli sustenta que:



O Direito Penal deve ser mínimo, estritamente necessário, reduzido ao indispensável para a proteção dos bens jurídicos fundamentais (FERRAJOLI, 2002).

Tal concepção evidencia que a expansão desmedida do sistema penal, especialmente por meio do encarceramento em massa, compromete não apenas sua eficácia prática, mas também sua legitimidade democrática.

A justiça restaurativa apresenta-se, portanto, como instrumento compatível com a aperfeiçoamento do sistema penal contemporâneo, ao possibilitar respostas mais proporcionais, humanizadas e socialmente adequadas para determinados conflitos. Sua finalidade não consiste na eliminação do sistema penal, mas em sua complementação crítica, especialmente em situações nas quais a resposta exclusivamente repressiva se revela insuficiente ou contraproducente.

Outrossim, a perspectiva restaurativa também encontra fundamento na crítica criminológica ao expansionismo penal. Conforme observam Zaffaroni e Pierangeli, o sistema penal atua de forma seletiva, incidindo predominantemente sobre grupos vulneráveis e reproduzindo desigualdades sociais estruturais (ZAFFARONI; PIERANGELI, 2002).

Desse modo, a justiça restaurativa emerge como alternativa capaz de contribuir para a redução da judicialização excessiva, do encarceramento desnecessário e da reprodução de ciclos de violência institucional, especialmente quando aplicada de maneira articulada às políticas públicas de segurança e prevenção social.

No âmbito da segurança pública, sua utilização mostra-se particularmente relevante na fase pré-processual da persecução penal, sobretudo em conflitos de menor e médio potencial ofensivo, nos quais a construção consensual de soluções pode produzir resultados mais eficazes do que a mera imposição vertical da sanção penal.

Todavia, a implementação da justiça restaurativa exige cautela, a fim de evitar sua instrumentalização como mecanismo de ampliação do controle social ou flexibilização indevida de garantias fundamentais. Sua aplicação deve ocorrer em consonância com os princípios constitucionais do devido processo legal, da dignidade da pessoa humana e da voluntariedade das partes envolvidas.

2.2 Evolução histórica

A evolução histórica da justiça restaurativa revela processo gradual de transformação das formas de administração dos conflitos penais, marcado pela superação progressiva do paradigma exclusivamente retributivo e pela valorização de práticas consensuais e comunitárias de resolução de controvérsias. Embora a consolidação contemporânea da justiça restaurativa tenha ocorrido a partir da segunda metade do século XX, seus fundamentos



encontram raízes em tradições ancestrais de resolução de conflitos desenvolvidas por comunidades indígenas e sociedades tribais, nas quais o restabelecimento da harmonia coletiva prevalecia sobre a mera imposição de punições.

Em diversas culturas originárias, especialmente entre povos indígenas da América do Norte, comunidades maori da Nova Zelândia e grupos aborígenes australianos, os conflitos eram tratados por meio de práticas coletivas voltadas à reparação dos danos e à recomposição das relações sociais rompidas pelo ato ofensivo. Nessas experiências, o delito não era compreendido exclusivamente como violação abstrata da norma, mas como ruptura do equilíbrio comunitário, exigindo resposta construída de forma dialógica e participativa.

A modernidade jurídica, contudo, consolidou modelo penal fortemente centralizado no Estado, no qual o conflito passou a ser apropriado institucionalmente pelo aparato repressivo estatal. A partir da formação do Estado moderno e da monopolização da jurisdição penal, a vítima e a comunidade foram progressivamente afastadas da administração do conflito, atribuindo-se ao Estado a exclusividade da resposta ao delito.

Esse processo resultou na consolidação do paradigma retributivo clássico, centrado na punição do infrator e na preservação da autoridade estatal, reduzindo significativamente os espaços de participação social na resolução dos conflitos penais. A partir da segunda metade do século XX, entretanto, intensificaram-se críticas à incapacidade do sistema penal tradicional de promover pacificação social, ressocialização e efetiva reparação dos danos causados às vítimas.

Nesse diapasão, surgiram experiências contemporâneas de justiça restaurativa em diferentes países, especialmente Canadá, Nova Zelândia, Estados Unidos e Austrália. Tais iniciativas desenvolveram modelos alternativos de tratamento dos conflitos penais, fundamentados no diálogo, na participação comunitária e na responsabilização ativa dos envolvidos.

No Canadá, destacaram-se programas de mediação entre vítima e ofensor implementados a partir da década de 1970, especialmente em comunidades influenciadas por práticas tradicionais indígenas. Essas experiências demonstraram que a participação direta das partes envolvidas no conflito contribui para soluções mais satisfatórias e para maior comprometimento com o cumprimento dos acordos estabelecidos.

Na Nova Zelândia, por sua vez, a incorporação das práticas restaurativas ao sistema de justiça juvenil representou marco relevante na institucionalização da justiça restaurativa em âmbito estatal. O modelo neozelandês inspirou-se fortemente nas tradições culturais maori, especialmente nas chamadas family group conferences, que valorizam o envolvimento da família e da comunidade na resolução dos conflitos.



A experiência neozelandesa revelou importante mudança de paradigma ao reconhecer que a resolução dos conflitos penais não deve se limitar à imposição vertical da sanção estatal, mas deve envolver os sujeitos diretamente afetados pelo conflito e a comunidade em que estão inseridos.

Por esse ângulo, Slakmon, Machado e Bottini observam que:

A justiça restaurativa representa ruptura com o paradigma estatal centralizador, ao permitir a construção coletiva de soluções para os conflitos e ampliar os espaços de participação comunitária na administração da justiça (SLAKMON; MACHADO; BOTTINI, 2005).

A consolidação internacional da justiça restaurativa foi impulsionada, ainda, pela atuação de organismos internacionais, especialmente da Organização das Nações Unidas, que passou a reconhecer formalmente os programas restaurativos como instrumentos legítimos de tratamento de conflitos penais.

A Resolução nº 2002/12 do Conselho Econômico e Social da ONU estabeleceu princípios básicos para utilização de programas restaurativos em matéria criminal, incentivando os Estados a desenvolverem mecanismos capazes de promover reparação, diálogo e participação ativa das partes envolvidas.

No plano teórico, a evolução da justiça restaurativa também foi influenciada pelas críticas formuladas pela criminologia crítica e pelas teorias do abolicionismo penal, que passaram a questionar a seletividade, a violência institucional e a incapacidade do sistema penal tradicional de enfrentar as causas estruturais da criminalidade.

Autores como Nils Christie e Louk Hulsman sustentaram que o sistema penal promove verdadeira expropriação dos conflitos sociais, retirando das próprias pessoas envolvidas a possibilidade de participação efetiva na construção das soluções. Essa crítica contribuiu significativamente para o fortalecimento das práticas restaurativas enquanto alternativa de democratização da administração dos conflitos.

No Brasil, o desenvolvimento da justiça restaurativa ocorreu de forma mais tardia, intensificando-se sobretudo a partir dos anos 2000. As primeiras experiências institucionais foram implementadas em projetos-piloto vinculados ao Poder Judiciário, especialmente nos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Distrito Federal.

Posteriormente, a institucionalização da justiça restaurativa ganhou impulso com a Resolução nº 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça, que instituiu a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário, estabelecendo diretrizes para implementação de programas restaurativos em todo o território nacional.



A evolução histórica da justiça restaurativa demonstra, portanto, que sua consolidação está diretamente relacionada à valorização da participação comunitária, à ampliação dos espaços de diálogo e à busca por respostas mais humanizadas e eficazes aos conflitos sociais.

Mais do que técnica procedimental, a justiça restaurativa representa mudança paradigmática na própria concepção de justiça, ao deslocar o eixo da resposta penal da lógica exclusivamente repressiva para modelos orientados à responsabilização consciente, à reparação dos danos e à reconstrução das relações sociais afetadas pelo conflito.

2.3 Normatização no Brasil

No ordenamento jurídico brasileiro, a consolidação normativa da justiça restaurativa ocorreu de forma gradual, acompanhando o movimento de valorização dos meios consensuais de resolução de conflitos e de racionalização da atuação penal estatal. Embora as práticas restaurativas tenham inicialmente se desenvolvido por meio de experiências pontuais e projetos-piloto, especialmente vinculados ao Poder Judiciário, observa-se progressiva institucionalização do modelo restaurativo no cenário jurídico nacional.

A incorporação da justiça restaurativa ao sistema jurídico brasileiro encontra fundamento, inicialmente, nos próprios princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito, especialmente na dignidade da pessoa humana, no acesso à justiça, na proporcionalidade e na busca pela solução pacífica dos conflitos. Ainda que a Constituição Federal de 1988 não utilize expressamente a expressão “justiça restaurativa”, sua estrutura principiológica permite interpretação compatível com mecanismos dialógicos, participativos e não exclusivamente repressivos de administração de conflitos.

Inobstante, a valorização de instrumentos consensuais no âmbito jurídico brasileiro intensificou-se nas últimas décadas, especialmente a partir da percepção de insuficiência do modelo tradicional de judicialização massiva dos conflitos. Tal movimento alcançou não apenas a esfera cível, mas também o campo penal e socioeducativo.

Dessa maneira, Didier Jr. observa que o ordenamento jurídico brasileiro vem progressivamente incorporando mecanismos consensuais como instrumentos legítimos de solução de controvérsias, revelando verdadeira transformação cultural na concepção contemporânea de justiça:

O sistema jurídico brasileiro vem abandonando gradativamente a cultura exclusivamente adjudicatória, passando a reconhecer a consensualidade como instrumento legítimo e adequado de resolução de conflitos (DIDIER JR., 2022).

A institucionalização mais expressiva da justiça restaurativa ocorreu com a edição da Resolução nº 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça, que instituiu a Política Nacional de



Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário. O referido ato normativo representa marco fundamental na consolidação das práticas restaurativas no Brasil, ao estabelecer diretrizes nacionais para implementação, desenvolvimento e difusão da justiça restaurativa.

A Resolução nº 225/2016 define a justiça restaurativa como:

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 (BRASIL, 2016).

A normativa do CNJ evidencia que a justiça restaurativa não se limita à mera celebração de acordos ou à aplicação de técnicas de mediação, mas constitui política pública voltada à transformação da cultura institucional de tratamento dos conflitos.

Outro aspecto relevante da Resolução nº 225/2016 consiste no reconhecimento da natureza interdisciplinar e interinstitucional das práticas restaurativas. Embora formalmente vinculada ao Poder Judiciário, a política nacional não restringe a aplicação da justiça restaurativa ao âmbito judicial, admitindo sua expansão para outros espaços institucionais, inclusive segurança pública, sistema socioeducativo, administração penitenciária, escolas e comunidades.

Tal característica revela especial relevância para o presente estudo, na medida em que possibilita a implementação de práticas restaurativas na fase pré-processual da persecução penal, especialmente no âmbito das instituições policiais e dos órgãos de segurança pública.

Além da Resolução nº 225/2016, outros diplomas normativos brasileiros também demonstram aproximação com os fundamentos restaurativos. A Lei nº 9.099/1995, ao instituir os Juizados Especiais Criminais, incorporou mecanismos de consensualidade penal, como composição civil dos danos e transação penal, privilegiando soluções menos repressivas para infrações de menor potencial ofensivo.

Embora tais institutos não se confundam integralmente com a justiça restaurativa, representam importante ruptura com a lógica estritamente punitiva do processo penal tradicional, ao valorizarem reparação, consenso e desjudicialização.

Da mesma forma, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo — SINASE (Lei nº 12.594/2012) também incorporam princípios compatíveis com a racionalidade restaurativa, especialmente no que se refere à responsabilização pedagógica e à proteção integral.

No âmbito da política criminal contemporânea, destaca-se ainda a Lei nº 13.675/2018, que instituiu a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Referida legislação



ênfatisa a necessidade de integração institucional, prevenção da violência e adoção de mecanismos voltados à solução adequada dos conflitos sociais, abrindo espaço para incorporação de práticas restaurativas nas políticas públicas de segurança.

A normatização brasileira demonstra, portanto, progressivo reconhecimento institucional da insuficiência do paradigma exclusivamente repressivo e da necessidade de desenvolvimento de mecanismos mais adequados, proporcionais e humanizados de administração dos conflitos penais.

contudo os avanços normativos, a implementação efetiva da justiça restaurativa ainda enfrenta desafios significativos no cenário nacional, especialmente relacionados à resistência cultural das instituições tradicionais do sistema de justiça criminal, à insuficiência de capacitação técnica e à ausência de estruturas permanentes de coordenação interinstitucional.

À vista disso, a criação de núcleos especializados de justiça restaurativa no âmbito das instituições de segurança pública apresenta-se como medida potencialmente apta a fortalecer a aplicação prática das diretrizes normativas já existentes, ampliando os espaços de consensualidade e aperfeiçoamento do sistema penal brasileiro.

3 JUSTIÇA RESTAURATIVA NA SEGURANÇA PÚBLICA

3.1 Aplicabilidade e limites jurídicos

A inserção da justiça restaurativa no âmbito da segurança pública não se configura como mera inovação procedimental, mas como verdadeira reconfiguração da lógica de atuação estatal diante dos conflitos penais. Ao deslocar parcialmente o eixo da resposta institucional da repressão exclusivamente punitiva para mecanismos de responsabilização consciente, reparação de danos e reconstrução das relações sociais, a justiça restaurativa passa a ocupar espaço relevante no debate contemporâneo acerca do aperfeiçoamento do sistema penal e da efetividade das políticas públicas de segurança.

Todavia, a ampliação de práticas restaurativas no âmbito da persecução penal exige análise criteriosa de seus limites jurídicos, especialmente em razão da necessidade de compatibilização entre consensualidade, proteção dos direitos fundamentais e preservação das garantias inerentes ao devido processo legal.

No cenário brasileiro, a aplicação da justiça restaurativa mostra-se particularmente adequada na fase pré-processual da persecução penal, sobretudo em situações envolvendo infrações de menor potencial ofensivo submetidas à lavratura de Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO). Nesses casos, a menor ofensividade da conduta e a própria lógica despenalizadora da Lei nº 9.099/1995 favorecem a utilização de práticas consensuais voltadas à reparação dos danos e à solução dialogada do conflito.



Entretanto, a abrangência da justiça restaurativa não se restringe às hipóteses de TCO ou aos delitos de reduzida gravidade. A evolução doutrinária e normativa demonstra crescente reconhecimento da possibilidade de aplicação complementar de práticas restaurativas em diferentes fases do sistema penal, inclusive em delitos de médio potencial ofensivo e em determinadas hipóteses de maior complexidade, desde que observados critérios de adequação, voluntariedade e proteção das partes envolvidas.

Conforme observam Lopes e Dias:

A justiça restaurativa encontra amparo em princípios constitucionais — como a dignidade da pessoa humana e a individualização da pena — e respaldo em normas nacionais e internacionais, legitimando sua integração aos fluxos processuais penais (LOPES; DIAS, 2025).

A compatibilidade da justiça restaurativa com o ordenamento jurídico brasileiro decorre justamente de sua consonância com princípios constitucionais estruturantes do Estado Democrático de Direito, especialmente dignidade da pessoa humana, proporcionalidade, intervenção mínima e acesso à justiça.

Nessa perspectiva, a aplicação restaurativa não implica substituição automática da resposta penal estatal, tampouco eliminação do sistema de justiça criminal. Ao contrário, trata-se de mecanismo complementar, destinado à racionalização da atuação punitiva e à construção de respostas mais adequadas a determinados conflitos.

A justiça restaurativa pode, assim, manifestar-se em diferentes momentos da persecução penal:

- Na fase pré-processual, especialmente em procedimentos envolvendo Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), conflitos interpessoais e delitos sem violência grave;
- Durante o processo penal, como instrumento complementar de responsabilização e reparação;
- Na fase de execução penal, especialmente em práticas voltadas à reintegração social, reconstrução de vínculos e redução da reincidência criminal.

No âmbito pré-processual, a atuação restaurativa revela especial potencial estratégico, sobretudo em razão da possibilidade de evitar judicialização desnecessária de conflitos e de reduzir o ingresso excessivo de indivíduos no sistema penal formal. A fase policial constitui espaço institucional privilegiado para identificação de conflitos passíveis de encaminhamento restaurativo, especialmente em situações nas quais a resposta repressiva tradicional se mostra insuficiente ou desproporcional.



Desse modo, a utilização de círculos restaurativos, conferências familiares, mediação vítima-ofensor e demais práticas consensuais pode contribuir significativamente para solução mais adequada de conflitos interpessoais, violência comunitária e situações de reduzido potencial ofensivo.

Importante destacar, contudo, que a justiça restaurativa não substitui automaticamente a pena privativa de liberdade ou outras sanções penais previstas no ordenamento jurídico. Sua atuação ocorre predominantemente de forma concorrente e complementar ao sistema penal tradicional, podendo influenciar mecanismos consensuais, acordos processuais, critérios de individualização da pena e estratégias de reintegração social.

A utilização de práticas restaurativas em crimes de maior gravidade exige cautela ainda mais rigorosa. Em tais hipóteses, a justiça restaurativa não se apresenta como mecanismo substitutivo da persecução penal, mas como instrumento complementar voltado à reparação de danos, responsabilização ética e reconstrução das relações afetadas pelo delito, sempre condicionada à voluntariedade das partes e à preservação das garantias fundamentais.

Destarte, a expansão das práticas restaurativas demanda atenção para evitar sua instrumentalização como mecanismo informal de ampliação do controle social ou flexibilização indevida de direitos e garantias processuais. A consensualidade não pode servir como justificativa para supressão do devido processo legal ou imposição velada de acordos às partes envolvidas.

Nesse sentido, a atuação restaurativa deve observar rigorosamente princípios como voluntariedade, confidencialidade, imparcialidade do facilitador, proporcionalidade e proteção integral das vítimas.

A experiência do Estado de Mato Grosso do Sul revela-se particularmente relevante nesse cenário, na medida em que já se verifica a implementação de práticas restaurativas em diferentes esferas institucionais, ainda que de forma fragmentada e não sistematizada.

Conforme evidenciado nas experiências institucionais analisadas, o Estado desenvolve iniciativas restaurativas no âmbito da Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário (AGEPEN) e da Superintendência de Assistência Socioeducativa, especialmente voltadas à execução penal e ao atendimento de adolescentes em conflito com a lei. Tais experiências demonstram que a justiça restaurativa já vem sendo incorporada em fases posteriores do sistema de justiça criminal sul-mato-grossense.

Além disso, também se destacam experiências promovidas pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul e pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, especialmente por meio da implementação de círculos restaurativos, projetos de cultura de paz e iniciativas voltadas à resolução consensual de conflitos comunitários e escolares.



A existência dessas iniciativas evidencia que Mato Grosso do Sul não parte de cenário de ausência institucional, mas de base prática já existente, ainda que dispersa entre diferentes órgãos e estruturas administrativas.

Sob essa óptica, a proposta de criação de um núcleo estadual de justiça restaurativa no âmbito da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP/MS) não representa ruptura institucional, mas um movimento de sistematização, coordenação e integração de práticas já desenvolvidas por diferentes instituições.

Dessa maneira, a justiça restaurativa deixa de ocupar posição periférica no sistema de justiça criminal e passa a ser compreendida como instrumento potencial de articulação entre as diversas fases da persecução penal, desde a atuação policial até a execução da pena, promovendo respostas mais proporcionais, humanizadas e socialmente eficazes aos conflitos penais contemporâneos.

3.2 Experiências e evidências empíricas

A consolidação da justiça restaurativa no âmbito da segurança pública e do sistema de justiça criminal não decorre apenas de construções teóricas ou formulações normativas abstratas, mas também de evidências empíricas produzidas por experiências institucionais desenvolvidas em diferentes contextos nacionais e internacionais. Tais experiências demonstram que a adoção de práticas restaurativas pode contribuir significativamente para redução da reincidência criminal, fortalecimento da legitimidade institucional e aprimoramento da gestão dos conflitos sociais.

A literatura especializada aponta que modelos restaurativos apresentam maior capacidade de promover responsabilização efetiva do ofensor, satisfação das vítimas e reconstrução de vínculos sociais, especialmente quando comparados às respostas exclusivamente repressivas do sistema penal tradicional.

Nesse sentido, Miranda et al. observam que a utilização de mecanismos consensuais e restaurativos no âmbito da segurança pública contribui para o fortalecimento da confiança social nas instituições estatais, especialmente em razão da ampliação dos espaços de diálogo e participação comunitária:

A mediação de conflitos e as práticas restaurativas fortalecem a legitimidade institucional ao aproximarem as instituições de segurança pública das demandas sociais e das necessidades concretas da população (MIRANDA et al., 2020).

Tal constatação revela aspecto relevante da justiça restaurativa contemporânea: sua capacidade de produzir não apenas resolução pontual de conflitos, mas também fortalecimento da dimensão democrática da segurança pública.



No cenário brasileiro, diversas experiências demonstram resultados positivos relacionados à aplicação de práticas restaurativas em instituições vinculadas ao sistema de justiça criminal. Embora ainda coexistam desafios estruturais e limitações operacionais, observa-se crescente ampliação da utilização de círculos restaurativos, mediações penais, conferências familiares e programas de cultura de paz em diferentes contextos institucionais.

No Estado de Mato Grosso do Sul, em especial, verifica-se conjunto relevante de experiências restaurativas já implementadas em diferentes órgãos públicos, evidenciando que a lógica restaurativa já possui inserção institucional concreta, ainda que de maneira fragmentada e não sistematizada.

No âmbito da Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário (AGEPEN), destacam-se iniciativas voltadas à aplicação de práticas restaurativas na execução penal, especialmente por meio de projetos destinados à ressocialização, reconstrução de vínculos familiares e responsabilização consciente das pessoas privadas de liberdade.

A experiência da AGEPEN revela importante transformação na própria compreensão da finalidade da pena privativa de liberdade. Em vez de restringir-se à dimensão estritamente retributiva da sanção penal, passa-se a reconhecer a necessidade de fortalecimento da função ressocializadora da execução penal, em consonância com os princípios constitucionais da dignidade humana e da individualização da pena.

Nesse sentido, a justiça restaurativa, ao propiciar espaços de diálogo e corresponsabilidade, amplia a função ressocializadora da sanção e contribui para a reintegração social de ofensores e vítimas.

A incorporação de práticas restaurativas no sistema penitenciário demonstra que a justiça restaurativa não se apresenta como oposição absoluta ao sistema penal, mas como instrumento de qualificação de sua atuação, especialmente em sua dimensão ressocializadora, historicamente negligenciada no contexto brasileiro.

Paralelamente, a Superintendência de Assistência Socioeducativa do Estado também desenvolve experiências restaurativas voltadas ao atendimento de adolescentes em conflito com a lei. Assim, a aplicação da justiça restaurativa apresenta elevada compatibilidade com os fundamentos normativos do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo — SINASE.

A racionalidade restaurativa mostra-se particularmente adequada ao sistema socioeducativo em razão da centralidade da dimensão pedagógica das medidas aplicadas aos adolescentes. Ao priorizar responsabilização consciente, reconstrução de vínculos familiares e fortalecimento comunitário, as práticas restaurativas reforçam os princípios da proteção integral e da prioridade absoluta previstos no ordenamento jurídico brasileiro.



Além das iniciativas vinculadas ao sistema prisional e socioeducativo, também se destacam experiências promovidas pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (TJMS) e pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (MPMS), especialmente por meio da implementação de círculos restaurativos, projetos de mediação comunitária e programas de cultura de paz.

No âmbito do Poder Judiciário sul-mato-grossense, as práticas restaurativas vêm sendo aplicadas especialmente em varas especializadas, conflitos familiares, escolares e comunitários, buscando redução da litigiosidade e fortalecimento das soluções consensuais.

O Ministério Público estadual, por sua vez, tem desenvolvido iniciativas voltadas à mediação de conflitos e ao fortalecimento de práticas comunitárias restaurativas, ampliando espaços de diálogo social e prevenção de conflitos.

Essas experiências demonstram que a justiça restaurativa já possui presença institucional relevante em Mato Grosso do Sul, ainda que dispersa entre diferentes órgãos e estruturas administrativas.

Do ponto de vista analítico, observa-se que as práticas restaurativas encontraram maior facilidade inicial de implementação em espaços institucionais nos quais a lógica estritamente punitiva já se apresentava parcialmente mitigada, como ocorre no sistema socioeducativo e na execução penal.

Contudo, essa constatação também evidencia importante limitação institucional: a reduzida inserção das práticas restaurativas no momento inicial da atuação estatal, especialmente no âmbito das instituições policiais e da fase pré-processual da persecução penal.

É justamente nesse ponto que se identifica uma das principais potencialidades da proposta de criação de núcleo estadual de justiça restaurativa no âmbito da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Mato Grosso do Sul (SEJUSP/MS). A institucionalização de práticas restaurativas no espaço policial permitiria atuação preventiva e consensual antes da escalada do conflito para níveis mais intensos de judicialização e encarceramento.

A necessidade dessa reconfiguração institucional torna-se ainda mais evidente diante da realidade penitenciária sul-mato-grossense. Dados do Departamento Penitenciário Nacional indicam que o sistema prisional estadual opera com significativo déficit de vagas e elevada taxa de ocupação, revelando quadro estrutural de superlotação (BRASIL, 2023).

Tal cenário é agravado pela expressiva presença de pessoas privadas de liberdade por crimes relacionados ao tráfico de drogas, realidade diretamente vinculada à condição



geográfica do Estado como corredor estratégico de ilícitos transnacionais em razão de sua extensa faixa de fronteira internacional.

A persistência desse modelo repressivo intensifica custos financeiros, amplia a sobrecarga institucional e reduz a capacidade estatal de implementação de políticas preventivas de segurança pública.

Assim, a justiça restaurativa apresenta-se como instrumento complementar potencialmente capaz de contribuir para redução da demanda por encarceramento, especialmente em situações envolvendo conflitos relacionais, delitos sem violência grave e infrações de menor e médio potencial ofensivo.

Ao possibilitar a construção consensual de soluções e a responsabilização ativa dos envolvidos, as práticas restaurativas contribuem para redução da judicialização excessiva e para racionalização da atuação penal estatal.

Entre as metodologias restaurativas aplicáveis, destacam-se os círculos restaurativos e os círculos restaurativos, instrumentos estruturados de diálogo que promovem participação da vítima, do ofensor, da comunidade e de facilitadores capacitados.

Os círculos restaurativos consistem em encontros orientados ao compartilhamento de experiências, reconhecimento dos impactos do conflito e construção coletiva de soluções reparadoras. Já os circuitos restaurativos permitem articulação contínua entre diferentes práticas e atores institucionais, promovendo acompanhamento mais amplo das dinâmicas relacionais envolvidas no conflito.

Tais metodologias apresentam elevada eficácia na reconstrução de vínculos sociais, na prevenção de novos conflitos e no fortalecimento da cultura de paz, revelando-se especialmente adequadas para implementação no âmbito da segurança pública contemporânea.

A análise das experiências já existentes em Mato Grosso do Sul evidencia, portanto, não apenas a viabilidade jurídica da justiça restaurativa, mas também sua viabilidade prática e institucional, reforçando a possibilidade concreta de expansão dessas iniciativas para a fase pré-processual da persecução penal e para o âmbito das instituições policiais estaduais.

3.3 Desafios estruturais

A implementação da justiça restaurativa no âmbito da segurança pública brasileira enfrenta desafios estruturais significativos, que transcendem a mera ausência de regulamentação normativa ou de capacitação técnica. Trata-se de obstáculos profundamente relacionados à cultura institucional historicamente consolidada nas estruturas do sistema de



justiça criminal, tradicionalmente orientadas por racionalidade repressiva, verticalizada e centrada na punição como principal instrumento de gestão dos conflitos sociais.

O paradigma punitivo predominante no sistema penal brasileiro construiu-se sob lógica fortemente influenciada pela ideia de controle social repressivo, na qual a atuação estatal é frequentemente associada à ampliação da repressão penal e ao encarceramento como respostas prioritárias à criminalidade. Desse modo, práticas dialógicas e consensuais muitas vezes são percebidas com resistência por parte das instituições tradicionais de segurança pública e justiça criminal, especialmente em razão da persistente associação entre justiça e punição.

A cultura institucional repressiva revela-se particularmente intensa no âmbito policial, em que a atuação historicamente esteve vinculada à dimensão coercitiva da segurança pública. Tal circunstância dificulta a incorporação de mecanismos restaurativos voltados à mediação, ao diálogo e à construção compartilhada de soluções.

Além disso, a própria formação profissional dos agentes públicos vinculados ao sistema penal frequentemente privilegia perspectivas legalistas e repressivas, sem aprofundamento consistente em metodologias consensuais de resolução de conflitos, práticas restaurativas ou cultura de paz.

Nesse sentido, Nascimento e Frota observam que a consolidação de práticas restaurativas depende de transformação estrutural mais ampla, capaz de alterar a própria racionalidade institucional de administração dos conflitos:

A construção de uma cultura de paz exige mudanças estruturais nas instituições e participação social ativa, não se limitando à mera implementação formal de práticas restaurativas (NASCIMENTO; FROTA, 2022).

Essa constatação evidencia que a justiça restaurativa não pode ser compreendida apenas como técnica procedimental ou política pontual de gestão administrativa. Sua efetividade depende da construção gradual de nova cultura institucional fundada no diálogo, na participação social e na corresponsabilidade pela solução dos conflitos.

Outro desafio relevante consiste na fragmentação institucional das experiências restaurativas já existentes. Em diversos estados brasileiros — inclusive em Mato Grosso do Sul — observa-se a implementação de iniciativas restaurativas por diferentes órgãos públicos, porém sem coordenação sistêmica ou integração permanente entre as instituições envolvidas.

No Estado de Mato Grosso do Sul, a existência de experiências promovidas pela AGEPEN, Superintendência de Assistência Socioeducativa, Tribunal de Justiça e Ministério Público demonstra importante avanço institucional na incorporação da lógica restaurativa.



Entretanto, tais iniciativas ainda se desenvolvem de maneira relativamente isolada, sem estrutura unificada de governança ou fluxos institucionais integrados.

Essa fragmentação compromete significativamente o potencial transformador da justiça restaurativa, na medida em que impede a consolidação de política pública contínua, articulada e transversal entre as diferentes fases da persecução penal.

A ausência de coordenação interinstitucional também dificulta a uniformização de protocolos, a capacitação conjunta de profissionais, o compartilhamento de dados e a construção de indicadores capazes de mensurar os impactos concretos das práticas restaurativas sobre reincidência, redução da judicialização e fortalecimento da segurança pública.

Além disso, a implementação de programas restaurativos enfrenta limitações relacionadas à insuficiência de recursos humanos especializados, à carência de facilitadores capacitados e à ausência de estruturas administrativas permanentes destinadas à coordenação das práticas restaurativas.

Outro aspecto relevante refere-se ao risco de instrumentalização inadequada da justiça restaurativa. Sem observância rigorosa de seus princípios estruturantes — especialmente voluntariedade, confidencialidade e proteção das partes vulneráveis — há possibilidade de utilização indevida das práticas restaurativas como mecanismo informal de ampliação do controle social ou de pressão institucional sobre vítimas e ofensores.

A consensualidade, portanto, não pode ser convertida em instrumento de flexibilização indevida de garantias fundamentais ou substituição precária do devido processo legal. A legitimidade da justiça restaurativa depende justamente de sua compatibilidade com os direitos fundamentais e com os limites constitucionais do poder punitivo estatal.

Desse modo, a criação de núcleo estadual de justiça restaurativa no âmbito da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Mato Grosso do Sul (SEJUSP/MS) apresenta-se como estratégia relevante de superação da atual desarticulação institucional.

A institucionalização de estrutura centralizada de coordenação permitiria a construção de fluxos integrados entre os diferentes órgãos envolvidos na administração dos conflitos penais, especialmente:

- Polícia Militar e Polícia Civil, na fase pré-processual;
- Ministério Público e Poder Judiciário, na fase processual;
- AGEPEN e sistema socioeducativo, na fase executória;
- Além da interlocução permanente com Defensoria Pública, universidades, conselhos comunitários e demais instituições parceiras.



Tal integração revela-se fundamental para que a justiça restaurativa deixe de operar como prática episódica ou experimental e passe a constituir verdadeira política pública estruturada, dotada de continuidade administrativa, coerência sistêmica e capacidade de expansão institucional.

Nesse sentido, tem-se que esses instrumentos legitimam a adoção de práticas restaurativas e sua integração aos fluxos processuais penais e às fases de execução penal, sem romper com a estrutura judicial vigente, mas qualificando-a.

A proposta de criação do núcleo estadual assume, assim, papel estratégico não apenas na coordenação das experiências já existentes, mas também na expansão das práticas restaurativas para novas esferas de atuação, especialmente no campo da segurança pública preventiva e da fase pré-processual da persecução penal.

Ademais, a institucionalização de política restaurativa integrada mostra-se particularmente relevante no contexto de Mato Grosso do Sul, marcado por elevada pressão sobre o sistema prisional decorrente de sua condição geopolítica de estado fronteiro e corredor estratégico de ilícitos transnacionais. A racionalização da atuação penal, mediante utilização de mecanismos restaurativos adequados, pode contribuir para redução da judicialização excessiva, diminuição do encarceramento desnecessário e fortalecimento de estratégias preventivas de segurança pública.

Portanto, os desafios estruturais da justiça restaurativa não afastam sua viabilidade. Ao contrário, evidenciam a necessidade de construção institucional sólida, integrada e permanente, capaz de transformar práticas restaurativas em política pública efetiva de segurança, cidadania e acesso à justiça.

3.4 Impactos institucionais e reconfiguração da política de segurança pública

A consolidação de um núcleo estadual de justiça restaurativa no âmbito da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Mato Grosso do Sul (SEJUSP/MS), especialmente a partir das experiências institucionais já existentes no Estado, possui potencial para promover profunda reconfiguração da política de segurança pública contemporânea. Mais do que simples inovação administrativa, a institucionalização de práticas restaurativas representa possibilidade concreta de transformação paradigmática da própria racionalidade estatal de tratamento dos conflitos sociais.

Nesse contexto, a fim de ilustração acerca das perspectivas do modelo penal retributivo tradicional e do modelo de Justiça Restaurativa, consigna-se o quadro comparativo a seguir:

QUADRO COMPARATIVO ENTRE OS MODELOS DE JUSTIÇA

Sistema Penal Tradicional	Justiça Restaurativa
Foco na punição	Foco na reparação



Centralidade estatal	Participação das partes
Resposta verticalizada	Construção consensual
Encarceramento	Responsabilização consciente
Reação ao crime	Transformação do conflito

Fonte: elaboração própria, com base em ZEHR (2008), CNJ (2016) e Resolução CNJ nº 225/2016.

Historicamente, a política de segurança pública brasileira estruturou-se sob lógica predominantemente repressiva, centrada na resposta penal posterior ao fato criminoso e fortemente vinculada à expansão do aparato coercitivo estatal. Tal modelo consolidou cultura institucional orientada prioritariamente pela reação ao delito, privilegiando estratégias de contenção, repressão e encarceramento.

Entretanto, a persistência dos elevados índices de violência, reincidência criminal e superlotação prisional evidencia os limites estruturais dessa racionalidade exclusivamente repressiva. A incapacidade do sistema penal tradicional de promover pacificação social duradoura revela a necessidade de construção de políticas públicas mais abrangentes, preventivas e socialmente integradas.

Assim, a justiça restaurativa apresenta-se como instrumento potencialmente apto a redefinir as bases da atuação estatal em matéria de segurança pública, especialmente ao deslocar o foco institucional da repressão reativa para estratégias preventivas, dialógicas e resolutivas.

A institucionalização de núcleo estadual restaurativo permitiria que a segurança pública deixasse de atuar exclusivamente após a escalada do conflito e passasse também a desenvolver mecanismos de prevenção e intervenção precoce, especialmente na fase pré-processual da persecução penal.

Nessa esteira, conflitos interpessoais, comunitários e situações de reduzido ou médio potencial ofensivo poderiam ser tratados por meio de práticas consensuais capazes de evitar agravamento da violência, judicialização excessiva e ingresso desnecessário de indivíduos no sistema prisional.

Essa mudança de racionalidade revela-se particularmente relevante em Mato Grosso do Sul, cuja posição geopolítica estratégica — marcada por extensa faixa de fronteira internacional com Paraguai e Bolívia — impõe elevada pressão sobre as instituições de segurança pública e justiça criminal.

A atuação restaurativa, nesse cenário, não se apresenta como substituição da repressão estatal necessária ao enfrentamento da criminalidade organizada e dos delitos graves, mas como mecanismo complementar de racionalização da atuação penal, permitindo concentração dos recursos repressivos em situações de maior complexidade e ofensividade social.



Também, a incorporação da justiça restaurativa contribui para a humanização das instituições de segurança pública, historicamente associadas à lógica exclusivamente coercitiva. Ao introduzir práticas fundamentadas no diálogo, na escuta qualificada e na participação comunitária, fortalece-se a dimensão cidadã da atuação estatal e amplia-se a legitimidade democrática das instituições policiais.

A aproximação entre segurança pública e participação social também contribui para fortalecimento da confiança institucional, elemento essencial para efetividade das políticas de prevenção da violência e cooperação comunitária.

Nesse sentido, a justiça restaurativa rompe parcialmente com a lógica tradicional de distanciamento entre Estado e sociedade civil, permitindo construção mais horizontalizada das respostas aos conflitos sociais.

Outro impacto institucional relevante consiste na possibilidade de integração sistêmica entre as diferentes fases do sistema penal e das políticas públicas correlatas. A articulação entre Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria Pública, AGEPEN e sistema socioeducativo possibilita construção de abordagem contínua do conflito, evitando sua fragmentação ao longo das diversas etapas da persecução penal.

Tradicionalmente, cada instituição atua de maneira relativamente isolada, produzindo respostas fragmentadas e frequentemente desconectadas entre si. Essa descontinuidade institucional dificulta a construção de estratégias efetivas de prevenção, responsabilização e reintegração social.

A criação de núcleo estadual restaurativo permitiria a formação de fluxos integrados de atuação, promovendo interlocução permanente entre os diversos órgãos envolvidos na administração dos conflitos penais. Tal coordenação favoreceria, não apenas maior eficiência institucional, mas também maior coerência das políticas públicas de segurança e justiça.

Além disso, a implementação sistematizada de círculos restaurativos possibilitaria acompanhamento contínuo das situações conflituosas, permitindo intervenções sucessivas e articuladas conforme as necessidades concretas de cada caso.

Os círculos restaurativos revelam-se especialmente relevantes na segurança pública contemporânea, pois permitem atuação multidisciplinar e interinstitucional voltada não apenas à resolução imediata do conflito, mas também à prevenção de novos ciclos de violência.

Sob perspectiva criminológica, a justiça restaurativa também contribui para redução dos efeitos estigmatizantes do sistema penal tradicional. Ao evitar respostas exclusivamente encarceradoras em situações compatíveis com mecanismos consensuais, diminui-se a



exposição desnecessária de indivíduos ao ambiente prisional e aos processos de criminalização secundária.

Esse aperfeiçoamento do sistema penal mostra-se compatível com os princípios constitucionais da intervenção mínima e da proporcionalidade, bem como com as diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social instituída pela Lei nº 13.675/2018, que enfatiza integração institucional, prevenção da violência e fortalecimento de estratégias de resolução adequada de conflitos.

Assim, a justiça restaurativa deixa de ocupar posição meramente acessória ou experimental e passa a desempenhar função estruturante na formulação de nova política pública de segurança.

Mais do que técnica procedimental de solução consensual de conflitos, a justiça restaurativa passa a constituir eixo orientador de modelo de segurança pública fundado na dignidade da pessoa humana, na corresponsabilidade social, na participação comunitária e na promoção de cultura de paz.

A consolidação desse paradigma exige, evidentemente, investimentos institucionais permanentes, capacitação técnica especializada e transformação gradual da cultura organizacional das instituições de segurança pública. Contudo, as experiências já existentes em Mato Grosso do Sul demonstram que tal transformação não apenas é juridicamente possível, mas também institucionalmente viável.

Nesse sentido, a criação de núcleo estadual de justiça restaurativa no âmbito da SEJUSP/MS apresenta-se como medida estratégica para construção de política pública de segurança mais democrática, eficiente e humanizada, compatível com os desafios contemporâneos do sistema penal brasileiro e com as demandas constitucionais de proteção dos direitos fundamentais.

4 PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO DO NÚCLEO

A criação de um núcleo estadual de justiça restaurativa no âmbito da segurança pública de Mato Grosso do Sul deve ser compreendida não apenas como medida administrativa de implementação de práticas consensuais, mas como estratégia de transformação institucional orientada à reconstrução das formas de atuação estatal diante dos conflitos sociais contemporâneos.

A complexidade da crise do sistema penal brasileiro — marcada pela superlotação prisional, elevada reincidência criminal, seletividade penal e crescente judicialização dos conflitos — evidencia a necessidade de construção de mecanismos institucionais capazes de racionalizar a intervenção punitiva estatal e fortalecer políticas públicas preventivas de segurança.



No contexto específico de Mato Grosso do Sul, essa necessidade mostra-se ainda mais sensível em razão das características geopolíticas do Estado, especialmente sua extensa faixa de fronteira internacional com Paraguai e Bolívia, além de sua posição estratégica como corredor de circulação de drogas, armas, contrabando e demais ilícitos transnacionais. Tal realidade produz impactos diretos sobre o sistema penitenciário estadual, contribuindo para ampliação da população carcerária, aumento dos custos públicos e sobrecarga das instituições de segurança e justiça criminal.

Nesse cenário, a justiça restaurativa apresenta-se como instrumento potencialmente apto a contribuir para aperfeiçoamento do sistema penal, redução da judicialização excessiva e fortalecimento de estratégias preventivas de gestão dos conflitos sociais.

A viabilidade jurídica da proposta mostra-se plenamente compatível com o ordenamento constitucional e infraconstitucional brasileiro. A Resolução nº 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça, as diretrizes da Organização das Nações Unidas e a própria Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, instituída pela Lei nº 13.675/2018, oferecem fundamentos normativos suficientes para implementação de práticas restaurativas no âmbito das instituições de segurança pública.

Outrossim, os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, proporcionalidade, intervenção mínima e acesso à justiça reforçam a legitimidade da utilização de mecanismos consensuais e restaurativos como instrumentos complementares de administração dos conflitos penais.

Todavia, embora a viabilidade jurídica se apresente consolidada, a efetividade prática da proposta dependerá da capacidade de articulação interinstitucional, da construção de estrutura administrativa permanente e da superação gradual das resistências culturais ainda presentes nas instituições tradicionais do sistema penal.

Desta feita, a criação de um núcleo estadual em Mato Grosso do Sul surge como instrumento de integração entre segurança pública, sistema de justiça e sociedade civil.

A proposta de criação do Núcleo de Justiça Restaurativa da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Mato Grosso do Sul (SEJUSP/MS) parte justamente da necessidade de construção de espaço institucional permanente destinado à coordenação, integração, expansão e monitoramento das práticas restaurativas no âmbito da segurança pública estadual.

O núcleo deverá atuar como instância estratégica de articulação entre as diferentes instituições envolvidas na administração dos conflitos penais, promovendo construção de fluxos integrados de atuação restaurativa, especialmente na fase pré-processual da persecução penal.



A institucionalização do núcleo permitirá superar a atual fragmentação das experiências restaurativas existentes no Estado, possibilitando a consolidação de política pública estruturada, contínua e sistematicamente coordenada.

Sob perspectiva organizacional, a proposta exige formação de estrutura multidisciplinar composta por profissionais capacitados em práticas restaurativas, mediação de conflitos, psicologia, serviço social, direitos humanos e segurança pública, garantindo abordagem interdisciplinar adequada à complexidade dos conflitos tratados.

Também, revela-se indispensável a formação continuada de facilitadores restaurativos vinculados às instituições de segurança pública, especialmente policiais militares, policiais civis, servidores penitenciários e profissionais do sistema socioeducativo.

O núcleo deverá promover interlocução permanente entre instituições internas da estrutura da SEJUSP/MS, especialmente:

- Polícia Militar;
- Polícia Civil;
- Corpo de Bombeiros Militar;
- Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário (AGEPEN);
- Superintendência de Assistência Socioeducativa.

Paralelamente, também deverá ser estruturada cooperação institucional com órgãos externos ao sistema de segurança pública, especialmente:

- Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (TJMS);
- Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (MPMS);
- Defensoria Pública;
- universidades;
- conselhos comunitários;
- organizações da sociedade civil.

Essa articulação interinstitucional mostra-se essencial para construção de fluxos restaurativos coordenados entre as diferentes fases da persecução penal, evitando descontinuidade institucional e fortalecendo a coerência sistêmica das práticas restaurativas.

No âmbito operacional, o núcleo poderá atuar especialmente:

- no encaminhamento de conflitos passíveis de tratamento restaurativo ainda na fase pré-processual;
- na implementação de círculos restaurativos e circuitos restaurativos;
- na capacitação institucional de facilitadores;



- na produção de protocolos operacionais;
- no acompanhamento de acordos restaurativos;
- no monitoramento de indicadores de reincidência e efetividade;
- na integração de políticas preventivas de segurança pública.

Os círculos restaurativos assumem especial relevância na proposta apresentada, uma vez que permitem a construção coletiva de soluções, fortalecimento da participação comunitária e prevenção da escalada dos conflitos sociais.

Eles, possibilitam atuação continuada e integrada entre diferentes órgãos públicos e atores sociais, promovendo acompanhamento mais amplo das dinâmicas relacionais envolvidas no conflito e fortalecendo estratégias preventivas de cultura de paz.

A implementação do núcleo também permitirá ampliação da utilização de práticas restaurativas em situações envolvendo Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO), conflitos comunitários, violência interpessoal sem grave violência, demandas escolares e outras hipóteses compatíveis com os princípios da proporcionalidade e intervenção mínima.

FLUXO OPERACIONAL SUGERIDO

1. Registro da ocorrência policial;
2. Triagem de elegibilidade restaurativa;
3. Encaminhamento ao Núcleo Restaurativo;
4. Designação de facilitador capacitado;
5. Realização de círculo restaurativo;
6. Formalização do acordo restaurativo;
7. Monitoramento dos resultados.

Importante ressaltar que a proposta não implica substituição indiscriminada da atuação penal repressiva. A justiça restaurativa deverá atuar de forma complementar e concorrente ao sistema penal tradicional, especialmente em situações nas quais a solução consensual e reparatória se revele mais adequada, proporcional e socialmente eficaz.

Ademais, a institucionalização do núcleo estadual contribuirá para fortalecimento da dimensão preventiva da política de segurança pública, deslocando parcialmente o foco estatal da mera repressão posterior ao delito para estratégias voltadas à prevenção da violência, reconstrução de vínculos sociais e promoção da cultura de paz.

Sob perspectiva estrutural, a proposta apresenta potencial para produzir impactos relevantes na aperfeiçoamento do sistema penal sul-mato-grossense, especialmente mediante redução da judicialização excessiva, diminuição do encarceramento desnecessário e fortalecimento de práticas de responsabilização consciente e reintegração social.



A criação do Núcleo de Justiça Restaurativa da SEJUSP/MS representa, portanto, medida institucionalmente viável, juridicamente legítima e compatível com os desafios contemporâneos da segurança pública brasileira, especialmente no contexto de estados fronteiriços submetidos à intensa pressão sobre seus sistemas de justiça criminal e administração penitenciária.

CONCLUSÃO

A crise estrutural do sistema penal brasileiro evidencia o esgotamento do paradigma repressivo tradicional enquanto principal mecanismo de gestão dos conflitos sociais. A centralidade da pena privativa de liberdade, associada à expansão do encarceramento em massa e à persistente incapacidade estatal de promover ressocialização, reparação de danos e redução da reincidência criminal, demonstra a necessidade de construção de modelos alternativos e complementares de administração da justiça penal.

Assim, a justiça restaurativa emerge como proposta de transformação paradigmática, ao deslocar o foco da resposta estatal da mera punição para a responsabilização consciente, a reparação dos danos e a reconstrução das relações sociais afetadas pelo conflito. Trata-se de abordagem que rompe parcialmente com a racionalidade exclusivamente retributiva do sistema penal clássico, incorporando mecanismos dialógicos, participativos e voltados à promoção da cultura de paz.

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permitiu constatar que a aplicação da justiça restaurativa no âmbito da segurança pública revela-se não apenas juridicamente viável, mas institucionalmente necessária, especialmente diante das limitações estruturais do modelo penal vigente.

No caso específico do Estado de Mato Grosso do Sul, essa necessidade assume contornos ainda mais relevantes em razão de suas características geopolíticas e de sua posição estratégica no cenário da segurança pública nacional. A extensa faixa de fronteira internacional com Paraguai e Bolívia, somada às divisas com importantes estados da federação, transforma Mato Grosso do Sul em corredor logístico relevante para circulação de drogas, armas ilícitas, contrabando e descaminho, produzindo impactos diretos sobre os índices de criminalidade e sobre o sistema penitenciário estadual.

Os dados do Departamento Penitenciário Nacional evidenciam quadro de elevada taxa de encarceramento, déficit estrutural de vagas e sobrecarga do sistema prisional sul-mato-grossense, enquanto estudos relacionados à reincidência criminal demonstram a reduzida efetividade do modelo penal tradicional na promoção da reintegração social.

Tal realidade revela que o enfrentamento da criminalidade contemporânea não pode permanecer limitado à ampliação das estratégias repressivas e ao encarceramento como



resposta prioritária do Estado. A complexidade dos conflitos sociais exige construção de políticas públicas integradas, preventivas e orientadas à racionalização da intervenção penal.

Nesse cenário, a justiça restaurativa apresenta-se como instrumento potencialmente apto a contribuir para redução da judicialização excessiva, diminuição do encarceramento desnecessário e fortalecimento de mecanismos mais proporcionais e humanizados de gestão dos conflitos.

A delimitação do presente estudo à fase pré-processual da persecução penal demonstrou que as instituições policiais ocupam posição estratégica para implementação de práticas restaurativas, especialmente em situações envolvendo infrações de menor e médio potencial ofensivo, conflitos interpessoais e demandas relacionais passíveis de tratamento consensual.

A utilização de círculos restaurativos, circuitos restaurativos e demais metodologias dialógicas permite construção de respostas mais adequadas às necessidades concretas das vítimas, ofensores e comunidades envolvidas, evitando escalada desnecessária do conflito para níveis mais intensos de judicialização e encarceramento.

Importa destacar que a realidade institucional de Mato Grosso do Sul já evidencia experiências concretas de aplicação da justiça restaurativa, especialmente no âmbito da Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário (AGEPEN), da Superintendência de Assistência Socioeducativa, do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul e do Ministério Público Estadual.

Essas iniciativas demonstram que o Estado já dispõe de base institucional relevante para implementação de política pública restaurativa mais ampla e integrada. Embora ainda desenvolvidas de forma fragmentada, tais experiências revelam viabilidade prática da utilização de mecanismos restaurativos no sistema de justiça criminal sul-mato-grossense.

Dessa forma, a criação de um Núcleo Estadual de Justiça Restaurativa no âmbito da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP/MS) não representa ponto inaugural isolado, mas processo de consolidação, sistematização e expansão de práticas já existentes.

A proposta apresentada ao longo deste trabalho demonstra que a institucionalização de núcleo estadual restaurativo possui potencial para promover significativa reconfiguração da política de segurança pública, especialmente ao permitir articulação coordenada entre Polícia Militar, Polícia Civil, AGEPEN, sistema socioeducativo, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e demais instituições parceiras.



Tal integração favorece a construção de fluxos institucionais contínuos, superando a fragmentação atualmente existente entre as diferentes fases da persecução penal e fortalecendo abordagem sistêmica de gestão dos conflitos sociais.

Outrossim, a implementação do núcleo estadual mostra-se compatível com as diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, instituída pela Lei nº 13.675/2018, bem como com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, proporcionalidade, acesso à justiça e intervenção mínima.

Sob perspectiva teórica, a proposta alinha-se à concepção de Direito Penal mínimo e garantista desenvolvida por Ferrajoli (2002), ao reconhecer a necessidade de limitação racional do poder punitivo estatal e de utilização da sanção penal apenas em situações estritamente necessárias.

Da mesma forma, aproxima-se das críticas formuladas por Zaffaroni (2003) acerca da seletividade estrutural do sistema penal contemporâneo e de sua incapacidade de enfrentar as causas profundas da criminalidade.

Todavia, também se reconhece que a efetividade da justiça restaurativa depende da superação de importantes desafios estruturais, especialmente relacionados à cultura institucional repressiva ainda predominante no sistema de segurança pública e justiça criminal brasileiro.

A consolidação de política pública restaurativa exige investimentos permanentes em capacitação técnica, formação de facilitadores, construção de protocolos interinstitucionais e fortalecimento da participação comunitária na administração dos conflitos.

Mais do que alteração procedimental, a justiça restaurativa demanda transformação cultural profunda, capaz de redefinir o papel do Estado, das instituições policiais e da sociedade civil na construção da segurança pública.

Conclui-se, portanto, que a criação de um Núcleo Estadual de Justiça Restaurativa no âmbito da SEJUSP/MS apresenta-se como medida juridicamente compatível, institucionalmente viável e estrategicamente relevante para o aperfeiçoamento da política criminal contemporânea, especialmente em contexto fronteiriço marcado pela elevada pressão sobre o sistema penitenciário estadual.

Nesse sentido, a justiça restaurativa deixa de ocupar posição periférica no debate jurídico-criminal e passa a afirmar-se como instrumento estruturante de construção de modelo de segurança pública comprometido com a dignidade humana, a corresponsabilidade social e a promoção efetiva da cultura de paz.



Serviço Público Federal
Ministério da Educação

Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



6 REFERÊNCIAS

ACHUTTI, Daniel Silva. **Justiça restaurativa e abolicionismo penal**. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. São Paulo: Saraiva: 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 225, de 31 de maio de 2016**. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2289?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN)**. Brasília: DEPEN, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-de-informacoes-penitenciarias/relatorio-2o-semester-de-2023.pdf/view?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Institui a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/113675.htm. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). **Mapa da Segurança Pública 2025**. Brasília: MJSP/SENASP, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/dados-nacionais-1/mapa-da-seguranca-publica-2024?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 12 maio 2026.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Manual de Justiça Restaurativa. Brasília: CNJ, 2016.

COSTA, Nilton César Antunes da; SANTOS, R. B. **A Transação de Direitos Indisponíveis na Mediação**. REVISTA DIREITO UFMS, v. 5, p. 208-232, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/7740>. Acesso em 06 out. 2025.

DIDIER JR., Fredie. Curso de Direito Processual Civil. Salvador: JusPodivm, 2022.

FERRAJOLI, Luigi. Direito e razão: teoria do garantismo penal. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.



Serviço Público Federal
Ministério da Educação

Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. Como chegar ao sim. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

FÓRUM Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023**. São Paulo: FBSP, 2023. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 08 abril 2026.

INSTITUTO de Pesquisa Econômica Aplicada; Conselho Nacional de Justiça. Reincidência criminal no Brasil. Brasília: IPEA; CNJ, 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7510?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 20 março 2026.

LOPES, Decildo Ferreira; DIAS, Maxuel Pereira. **Justiça restaurativa é possibilidade real no sistema penal brasileiro**. Consultor Jurídico (ConJur), 2025. Disponível em: https://www.conjur.com.br/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 18 março 2026.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Novo Curso de Processo Civil. São Paulo: RT, 2021.

MIRANDA, Ana Karine Pessoa Cavalcante; FROTA, Francisco Horácio da Silva; SILVA, Maria Andréa Luz da. **A mediação de conflitos no âmbito das políticas de Segurança Pública**. Tópicos sobre segurança pública e cidadania guardas municipais, teorias e práticas. Fortaleza: Edmeta, p. 193-220, 2020. Disponível em: https://www.academia.edu/45873688/T%C3%93PICOS_SOBRE_SEGURAN%C3%87A_P%C3%90BLICA_E_CIDADANIA_GUARDAS_MUNICIPAIS_TEORIAS_E_PR%C3%80TICAS#page=194. Acesso em: 03 set. 2025.

NASCIMENTO, M. V. de O.; FROTA, F. H. da S. **Disseminação de uma Cultura de Paz pela participação social nas soluções de conflitos: análise do Programa dos Núcleos de Mediação Comunitária do Estado do Ceará**. Inovação & Tecnologia Social, [S. l.], v. 4, n. 9, p. 129–143, 2022. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/inovacaotecnologiasocial/article/view/10380>. Acesso em: 6 out. 2025.

Organização das Nações Unidas. **Handbook on Restorative Justice Programmes**. New York: United Nations, 2006. Disponível em: https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/06-56290_Ebook.pdf?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 23 abril 2026.

PRUDENTE, Neemias Moretti. Justiça restaurativa e suas dimensões. Curitiba: Juruá, 2013.

SANTOS, Carlos Alberto Miranda. **A eficácia da aplicabilidade dos meios consensuais de resolução de conflitos no policiamento comunitário**. 2016. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/19721>. Acesso em: 03 set. 2025.



Serviço Público Federal
Ministério da Educação

Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



SLAKMON, Catherine et al. **Justiça restaurativa**. Brasília: Ministério da Justiça, 2005. Disponível em: https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/seguranca-publica/livros/justica_restaurativa.pdf?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 15 abril 2026.

SOUZA, Edinei Balbino de. Proposta de Utilização da Mediação e da Conciliação no Policiamento Preventivo na Polícia Militar do Espírito Santo. 2017. Disponível em: <https://pm.es.gov.br/Media/PMES/Monografias/Monografia%20-%20Cap%20Edinei%20Balbino%20de%20Souza.pdf> . Acesso em: 03 set. 2025.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação: uma teoria sociológica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020. Disponível em: https://www.academia.edu/download/63799835/A_resolucao_174_do_Conselho_Superior_da_Justica_do_Trabalho_e_as_disputas_trabalhistas20200701-85161-12mt345.pdf. Acesso em: 03 set. 2025.

TERRES, Maikeli Moreira. **Mediação de Conflitos e a Segurança Pública**. 2016. Disponível em: <https://api.core.ac.uk/oai/oai:www.univates.br/bdu:10737/1541>. Acesso em: 03 set. 2025.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro: parte geral**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ZEHR, Howard. **Trocando as lentes**. São Paulo: Palas Athena, 2008.



ATA DE APRESENTAÇÃO DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO DE DIREITO

Aos vinte e dois dias do mês de maio de dois mil e vinte e seis, às dezesseis horas e trinta minutos, realizou-se virtualmente através da plataforma Google Meet, ID da reunião: <https://meet.google.com/pkm-hbsr-gwg>, a sessão pública da Banca Examinadora de Defesa de TCC, para conclusão do Curso de Direito, intitulado “NÚCLEO PARA APLICAÇÃO DA JUSTIÇA RESTAURATIVA NO ÂMBITO DA SEGURANÇA PÚBLICA DE MATO GROSSO DO SUL”, apresentada pelo(a) acadêmico(a) Rafael Mascaro, para obtenção do título de Bacharel em Direito. A Banca Examinadora procedeu à arguição pública do(a) candidato(a), estando o(a) acadêmico(a):

APROVADO(A) APROVADO(A) COM RESSALVAS
 REPROVADO(A)

Proclamado o resultado pelo presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos, dos quais, para constar, foi conferida e assinada a presente Ata pelos membros da Banca Examinadora e pelo(a) acadêmico(a).

Nilton Cesar Antunes da Costa
(Presidente)

Caio Dalbert Cunha de Avellar
(Membro)

Raphael Sergio Rios Chaia Jacob
(Membro)

Rafael Mascaro
(Acadêmico(a))

NOTA
MÁXIMA
NO MEC

UFMS
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Nilton Cesar Antunes da Costa, Professor do Magisterio Superior**, em 22/05/2026, às 17:09, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

NOTA
MÁXIMA
NO MEC

UFMS
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **RAPHAEL SERGIO RIOS CHAIA JACOB, Usuário Externo**, em 25/05/2026, às 10:16, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

NOTA
MÁXIMA
NO MEC

UFMS
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Mascaro, Usuário Externo**, em 26/05/2026, às 11:13, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

NOTA
MÁXIMA
NO MEC

UFMS
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Caio Dalbert Cunha de Avellar, Membro de Comissão**, em 08/06/2026, às 12:41, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufms.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6417499** e o código CRC **48B5C277**.

FACULDADE DE DIREITO

Av Costa e Silva, s/nº - Cidade Universitária

Fone: (67) 3345-7145 / 3345-7251

CEP 79070-900 - Campo Grande - MS

Referência: Processo nº 23104.013282/2026-90

SEI nº 6417499