

NOTA TÉCNICA

Proposição: Projeto de Lei n.º 8045/2010 (Novo CPP), na forma do Substitutivo apresentado pelo Relator no dia 26 de abril de 2021.

Tema: Direitos da Vítima e Justiça Restaurativa.

Relator Parcial: Deputado Paulo Teixeira (PT-SP).

Relator Geral: Deputado João Campos (Republicanos-GO).

Senhor(a) Deputado(a),

A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), entidade civil representativa dos interesses da Magistratura em âmbito nacional, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, apresentar Nota Técnica ao tema “**Direitos da Vítima e Justiça Restaurativa**”, tratado no Projeto de Lei n.º 8045 (Projeto de Novo CPP), na forma do Substitutivo apresentado pelo Relator da matéria, Deputado João Campos.

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n.º 8045/2010, iniciado no Senado Federal, cujo propósito é instituir um novo Código de Processo Penal. O Projeto, na forma do Substitutivo, propõe diversas inovações para o processo penal, entre as quais se destaca a disciplina dos direitos da vítima e da justiça restaurativa — disciplinas essas que serão objeto de análise nesta Nota Técnica.

II. DIREITOS DA VÍTIMA

Uma das grandes inovações propostas pelo Projeto foi, sem dúvida, trazer a descrição de uma série de direitos que se devem assegurar às vítimas de infrações penais. Essa proposta representa uma virada de compreensão a respeito dos propósitos do processo penal, que historicamente esteve centralizado na figura do acusado, em manifesta negligência no que tange aos direitos da vítima. Destarte, essa disciplina afigura-se meritória e, portanto, bem-vinda. Contudo, faz-se necessário refletir sobre a definição dada ao conceito de vítima.

Material desenvolvido em parceria com a assessoria **Malta Advogados**.

O Projeto, na forma do Substitutivo, define “vítima” como sendo quem suporta os efeitos da infração penal, conforme se observa da seguinte disposição:

Art. 111. Vítima é quem suporta os efeitos da infração penal.

A infração penal pode irradiar os mais diversos efeitos, os quais podem recair sobre uma infinidade de pessoas. Imagine-se, por exemplo, o caso de um latrocínio, cujos múltiplos efeitos serão suportados pelos parentes e amigos da (efetiva) vítima, bem como pela comunidade como um todo. Os familiares e amigos suportam efeitos de ordem emocional pela dor da perda do ente querido, ao passo que a comunidade suporta, por exemplo, efeitos decorrentes do medo e da sensação de insegurança.

Destaque-se, contudo, que um conceito alargado de vítima pode criar para o Estado um contexto de excesso de demanda que não se justifica, circunstância que pode repercutir negativamente na sua capacidade de assegurar, com efetividade, os direitos do ofendido. Aliás, a definição proposta pelo Projeto destoa das definições mais recorrentes no âmbito doutrinário, conforme se observa dos conceitos abaixo colacionados:

“Ofendido, ou vítima, é o sujeito passiva da infração penal. E sujeito passivo é o titular do direito lesado ou posto em perigo pelo crime.”²

“O ofendido é o sujeito passivo da infração penal, ou seja, o titular do bem jurídico lesado ou posto em perigo pela infração penal.”³

Nessa acepção, vítima é apenas o titular do direito lesado ou posto em perigo pela infração penal. Essa definição é mais precisa, porquanto delimita com maior rigor quem efetivamente se encontra em necessidade de tutela por parte do Estado, em razão da sua situação de vulnerabilidade pela lesão de direito sofrida em virtude de ato criminoso.

Ressalte-se, por fim, que essa definição não afasta o exercício desses direitos por parte dos familiares próximos ou do representante legal nas hipóteses em que a vítima não puder exercê-los. Isso, porque o art. 113 do Projeto, na forma do Substitutivo, estende todos os direitos da vítima aos seus familiares próximos e representante legal, mas apenas para os casos em que ela não puder exercê-los diretamente.

Diante dessas considerações, entende-se pertinente uma maior reflexão acerca da definição de “vítima” proposta pelo Substitutivo ao Projeto de novo Código de Processo. Nesse sentido, propõe-se a seguinte redação para o art. 111 do Substitutivo:

² TOURINHO FILHO, Fernando Tourinho. **Processo Penal**. Vol. 2. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 543.

³ LIMA, Renato Brasileiro. **Manual de processo penal**. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 1654.

Art. 111. Vítima é o titular do direito lesado ou posto em perigo pelo crime.

II. JUSTIÇA RESTAURATIVA

Conforme se nota do Projeto de Lei nº 8045/2010, na redação dada pelo Substitutivo, a normatização da Justiça Restaurativa está centralizada em um Capítulo específico a ela dedicado, o Capítulo II, intitulado “Da Justiça Restaurativa Penal” (artigos 114 ao 123), inserido no do Título V (“Da Recomposição Social”), sem prejuízo de outros artigos que também fazem menção ao tema, quais sejam, art. 27, inciso I, art. 112, inciso XVII, art. 334, § 1º, art. 385, § 2º, e art. 452, incisos III e IV.

Destaque-se, de início, que, conforme se observa das considerações a seguir expostas, andaria melhor o Legislativo caso esse tema da Justiça Restaurativa fosse tratado em legislação específica, por cuidar de instituto que permeia todos os seguimentos do direito, não constituindo uma especificidade do direito penal. De toda forma, caso não se acolha essa sugestão, o presente documento traz algumas considerações a respeito da disciplina proposta pelo Projeto de novo CPP, apontando a necessidade de ajustes pontuais.

Eis o que se passa a demonstrar.

II.1. Necessidade de legislação específica

Em 31 de maio de 2016, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em Sessão Plenária, por votação unânime dos Conselheiros, aprovou e promulgou a Resolução CNJ nº 225, de 31 de maio de 2016, a qual: *“Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências”*.

Desde então, a Resolução CNJ nº 225/2016 é o marco normativo e a referência nacional a respeito dessa matéria — normativo que vem pautando a construção da política de Justiça Restaurativa em todos os Tribunais Estaduais e Tribunais Regionais Federais do país, conforme especificado nos próximos parágrafos.

E essa política nacional da Justiça Restaurativa, que implica a construção de estruturas e fluxos nos Tribunais, em conexão com a sociedade, não pode ser desconsiderada na normatização do tema no contexto da reforma do Código de Processo Penal, sobremaneira diante dos seus significativos e exitosos resultados, inclusive no que diz respeito aos baixíssimos índices de reincidência, à satisfação de todos os envolvidos, à reparação de danos e à efetiva reinserção do autor da ofensa no contexto social.

A Resolução CNJ nº 225/2016, em resumo: a) delinea a definição e os princípios da Justiça Restaurativa (artigos 1º e 2º); b) define as atribuições do CNJ (artigos 3º e 4º) e dos Tribunais (artigos 5º e 6º); c) estabelece fluxos para a derivação dos conflitos judicializados para as práticas restaurativas (artigos 7º ao 12); d) define requisitos, atribuições e vedações ao facilitador restaurativo (artigos 13 ao 15); e) traz diretrizes gerais sobre formação e capacitação (artigos 16 e 17); f) traça linhas gerais sobre monitoramento e avaliação (artigos 18 a 20); e, por fim, g) traz outras providências (artigos 21 a 30).

A Resolução CNJ nº 225/2016 define a Justiça Restaurativa nos termos seguintes:

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

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

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

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

Um primeiro ponto a ser ressaltado é que a Resolução CNJ nº 225/2016, como se vê em seu artigo 1º, mantém o entendimento da Justiça Restaurativa não apenas como um método de resolução de conflitos – apesar de conter um rol deles –, mas como uma verdadeira mudança dos paradigmas de convivência, voltada à conscientização dos fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores da violência e da transgressão, de forma a envolver todos os integrantes da comunidade como sujeitos protagonistas da transformação rumo a uma sociedade mais justa e humana.

E a normativa traz balizamentos principiológicos e de fluxo mínimos para a Justiça Restaurativa, de forma a definir sua identidade e a encorajar os Juízes a propor a sua implementação, evitando-se desvios perigosos e indesejados. Tais balizamentos e fluxos foram construídos com base em resultados práticos efetivos, constatados a partir das

experiências de Justiça Restaurativa que se iniciaram e se desenvolveram nos mais de 10 anos que antecederam a confecção da Resolução CNJ nº 225/2016. Ou seja, a normativa pautou-se em constatações objetivas e práticas efetivas e eficazes, e não, em teorias abstratas.

Ademais, ainda que voltada ao âmbito do Poder Judiciário, como não poderia deixar de ser, dados os limites das atribuições e da competência normativa do CNJ, a Resolução CNJ nº 225/2016 procurou ressaltar que a Justiça Restaurativa é de responsabilidade de todos. Portanto, ela incentiva os Tribunais e seus Juízes, que são aqueles que iniciam os programas e projetos de Justiça Restaurativa — o que se tem mostrado importante para a sustentação desse modelo de justiça, dada a sua posição de legitimidade e de garantidores dos direitos fundamentais —, a dialogarem e se articularem com a sociedade civil e com as demais instituições públicas e privadas para a formação de um coletivo que enraíze a Justiça Restaurativa como política.

O desenho normativo estrutural da Política Nacional de Justiça Restaurativa passa, ainda, pelo incentivo, aos Tribunais, quanto à implantação e implementação, ou fortalecimento de programas, projetos e ações de Justiça Restaurativa, em toda a sua completude, sempre com respeito às características locais e à autonomia dos Tribunais decorrente do próprio Pacto Federativo, conforme art. 5º e 6º, 16, 18 e 28-A, da Resolução CNJ nº 225/2016, o que está consolidado no *Planejamento da Política Nacional da Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário*, documento também aprovado pelo Plenário do CNJ.

Como se nota, a Justiça Restaurativa compõe um Sistema próprio voltado à concretização do valor justiça, com identidade, racionalidade, princípios, estruturas e fluxos próprios, que são diferentes daqueles do Sistema de Justiça Criminal, mas que dialoga com este, respeitadas as identidades de cada qual.

Nestes termos, o mais adequado é que o tema Justiça Restaurativa fosse tratado por meio de legislação específica, mas apropriada à sua característica de sistema, e não no corpo de um Código de Processo Penal, sob risco de ocorrer um desvirtuamento de sua essência e ela se tornar meramente um “instituto de barganha”, despida de sua potência transformadora, seja para vítima, a comunidade e para o ofensor.

De toda forma, em não se acolhendo essa sugestão, a AMB tece algumas considerações a seguir, de sorte a apontar os dispositivos que merecem ajustes pontuais, para fins de aperfeiçoar o tratamento dessa matéria, que se tem mostrado extremamente positiva para o sistema de justiça brasileiro.

II.2. Enunciado do Capítulo II: “Da Justiça Restaurativa Penal”

Conforme já delineado supra, a Justiça Restaurativa trata-se de um Sistema próprio, com identidade própria, diferente daquela do Sistema de Justiça Criminal, mas que, em certos pontos, estabelece pontos de contato para com este. Portanto, não existe uma Justiça Restaurativa que seja “Penal”, pelo que há incompatibilidade lógica e conceitual no termo “Justiça Restaurativa Penal”, que intitula o Capítulo II, do Título V.

Diante dessas considerações, sugere-se a **exclusão do termo “Penal” da denominação do Capítulo II, do Título V, para que passe a constar somente “Justiça Restaurativa”, o que também deve ser observado com relação a tal terminologia nos dispositivos do Capítulo em comento (114, *caput*; e 118, *caput*).**

II.3. Ajustes ao art. 114⁴

Os objetivos da Justiça Restaurativa são múltiplos e, entre eles, encontram-se, por exemplo, a reparação dos danos (não somente a quem os sofreu, mas também à comunidade), o atendimento das necessidades de todas as pessoas envolvidas no fato, a construção de responsabilidades individuais e coletivas e o fortalecimento da comunidade.

Portanto, o termo mais abrangente, que abarca os objetivos acima de forma genérica, que deve constar no *caput* do art. 114, é “recomposição social”, pois a Justiça Restaurativa, a partir de suas práticas e seus métodos, visa à recomposição do tecido social rompido pelo fato danoso (no caso, o delito), e não o termo que ali está, “reintegração”.

Ademais, nos incisos, faz-se necessário incluir outros objetivos da Justiça Restaurativa, quais sejam: a) a atenção às necessidades legítimas da vítima e do ofensor; b) o compartilhamento das responsabilidades entre ofensor, vítima, famílias e comunidade para superação das causas e consequências do ocorrido; e c) o fortalecimento da comunidade.

Vale ressaltar que a “redução de índices de reincidência” é uma consequência que se constatou e se constata, ao longo de anos, a partir da avaliação dos resultados das práticas restaurativas. Isso, contudo, não significa que a redução de reincidência possa ser tratada como um objetivo — ao menos, não imediato — da Justiça Restaurativa.

⁴ Art. 114. A Justiça Restaurativa Penal é a política pública destinada a **reintegração** social, com a participação da vítima, do autor do fato e da comunidade, e tem por objetivos:

I - a **redução dos índices de reincidência**;

II - a reintegração social do autor do fato;

III - a promoção da **indenização** dos danos sofridos pela vítima.

Por fim, afigura-se pertinente substituir a expressão “indenização” por “reparação”. Isso, porque o termo “indenização” encerra uma conotação mais associada a reparações de ordem pecuniária, cabendo salientar que a Justiça Restaurativa não se resume, como é evidente, a essa forma de reparação de dano.

Diante dessas considerações, sugere-se a seguinte redação para o art. 114:

Art. 114. A Justiça Restaurativa ~~Penal~~ é política pública destinada à **recomposição** social, com a participação da vítima, do autor do fato e da comunidade, e tem como objetivos:

I – a promoção da **reparação** dos danos sofridos pela vítima;

II – a reintegração social do autor do fato;

III – a atenção às necessidades legítimas da vítima e do autor do fato;

IV – o compartilhamento das responsabilidades entre ofensor, vítima, famílias e comunidade para superação das causas e consequências do ocorrido;

V – o fortalecimento da comunidade.

II.4. Ajustes ao art. 118⁵

Como salientado acima, é imprescindível que as disposições legais sobre Justiça Restaurativa constantes na reforma do Código de Processo Penal observem e respeitem a *Política Nacional de Justiça Restaurativa* que vem sendo desenvolvida, ao longo de anos, pelo Conselho Nacional de Justiça, com base na qual a grande maioria dos Tribunais do país, construíram estruturas e fluxos para as práticas restaurativas, sustentadas em consistentes experiências concretas e produção de conhecimento, realizadas dentro de determinado conjunto principiológico e de diretrizes.

Nestes termos, é fundamental, no caso de o conflito retratado no processo penal ser “derivado” para o trabalho no âmbito da Justiça Restaurativa, que o processo penal possa

⁵ Art. 118. A prática restaurativa penal ocorre de forma paralela ao processo judicial, devendo suas implicações ser consideradas, caso a caso, objetivando sempre as melhores soluções para as partes envolvidas e a comunidade.

§ 1º A prática da justiça restaurativa:

I - não suspenderá a persecução penal;

II - poderá ser desencadeada a qualquer momento.

§ 2º Na esfera penal, seus efeitos somente serão alcançados até a prolação da sentença.

aguardar pelo tempo necessário a que as práticas restaurativas possam ser desenvolvidas com a qualidade transformativa que delas se espera, bem como para que seja verificado o cumprimento do feixe de acordos nelas pactuados.

Importa ressaltar que a Justiça Restaurativa está longe de ser uma conciliação, uma barganha, ou troca de concessões recíprocas. Trata-se de um processo de transformação social e construção de consciência das responsabilidades e corresponsabilidades. Esse é o fundamento básico do êxito das práticas restaurativas. Do contrário, o instituto da “barganha”, que já foi rechaçado pelo Poder Legislativo, será inserido de modo transversal, com todas as mazelas que traz, afastando a essência restaurativa.

Portanto, mostra-se pertinente e adequado que **o juiz possa suspender o processo penal, com a consequente suspensão do curso do prazo prescricional, por tempo razoável, a fim de que as práticas restaurativas aconteçam de forma efetiva e o cumprimento dos acordos, bem como a construção de novas consciências e de responsabilidades individuais e coletivas possam ser verificadas no tempo correto, sem “atropelos”**.

Assim, segue sugestão de redação para o art. 118:

Art. 118. Ao juiz é facultado suspender o trâmite do procedimento ou processo judicial encaminhado à prática restaurativa, que poderá ser desencadeada a qualquer momento.

§ 1º A suspensão poderá ser determinada quando do encaminhamento à prática restaurativa ou quando homologado o acordo para fins de se aguardar o cumprimento de seus termos.

§ 2º Na hipótese de suspensão do trâmite do processo, suspende-se também o curso do prazo prescricional até a conclusão da prática restaurativa.

§ 3º Caso o trâmite do processo não seja suspenso, o juiz deverá aguardar a conclusão da prática restaurativa para proferir a sentença, respeitando-se o prazo prescricional.

§ 4º Na esfera penal, os efeitos da prática restaurativa serão alcançados até o trânsito em julgado da sentença.

II.5. Ajustes ao art. 119⁶

A Resolução CNJ nº 225/2016 determina, em seu artigo 6º, que as práticas restaurativas ocorram em espaços qualificados e seguros para tanto, para que sejam garantidas a segurança das partes e demais participantes, a voluntariedade da participação, a confidencialidade das falas, a boa técnica na condução do método e, por conseguinte, a efetividade quanto aos resultados e às transformações.

Assim, por conta da Política Nacional de Justiça Restaurativa, os Tribunais vêm estruturando, em parceria com a comunidade, espaços especializados de Justiça Restaurativa como tais, com estrutura própria e fluxos de comunicação.

Em assim sendo, cabe consignar que os integrantes do Sistema de Justiça Criminal (juiz, membros do Ministério Público e da Defensoria, advogados, delegado) não “instauram” práticas de Justiça Restaurativa, mas encaminham os procedimentos e processos aos espaços qualificados de Justiça Restaurativa, para que lá elas sejam desenvolvidas em todas as suas etapas e com todas as garantias a elas inerentes.

Portanto, sugere-se a seguinte redação para o art. 119:

Art. 119. Os procedimentos e processos judiciais podem ser encaminhados, em qualquer fase de sua tramitação, para a prática restaurativa em espaços especializados de Justiça Restaurativa, pelo juiz, de ofício ou a pedido das partes, do Ministério Público, da Defensoria Pública, dos advogados e do Delegado de Polícia.

II.6. Ajustes aos arts. 121 e 122⁷

A redação constante nos artigos 121 e 122 **esvazia os efeitos da prática restaurativa no processo penal e, por consequência, o diálogo do Sistema de Justiça Restaurativa com o Sistema de Justiça Criminal**, pois limita, sobremaneira, as possibilidades que podem ser consideradas pelo juiz para fins de reconhecer os efeitos do acordo restaurativo no processo penal.

⁶ Art. 119. Nos procedimentos e processos judiciais poderá haver instauração da prática restaurativa, pelo juiz, de ofício ou a pedido das partes, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do delegado de polícia.

⁷ Art. 121. Cumprido o acordo restaurativo antes do recebimento da denúncia, nos casos de ação penal de iniciativa pública condicionada a representação, será declarada extinta a punibilidade.

Art. 122. Afora a hipótese prevista no artigo anterior, por ocasião da sentença, o juiz valorará o acordo homologado, conferindo-lhe eventual abrandamento da pena.

Vale anotar que, em uma prática restaurativa, o causador do dano estará perante seus familiares, sua comunidade e a pessoa contra quem o dano foi causado, contexto em que deverá se confrontar com as suas desestruturas emocionais, familiares e sociais, para, após, propor, ele próprio, a partir da reflexão e da autorresponsabilização, um plano de reparação de danos à pessoa que os sofreu e à comunidade, sem prejuízo de assumir postura positiva em sua comunidade, com o suporte desta.

E, partindo dessa ideia, todas essas transformações implicadas para o causador do dano, bem como o dispêndio de energia, recursos e tempo, por ele, para reparação ampla dos danos mostram-se incompatíveis com uma punição determinada, paralela ou posteriormente, no âmbito do processo penal, que invariavelmente fará com que o causador do dano se desinteresse da prática restaurativa e dela não queira voluntariamente participar, obstando a reparação de danos à vítima e a reintegração social.

Nestes termos, **é imprescindível que o acordo restaurativo possa gerar os mais amplos efeitos jurídicos possíveis no âmbito do processo penal**, em absoluta consonância com as possibilidades já conferidas pelo ordenamento jurídico.

Art. 121. O cumprimento do acordo restaurativo implicará a extinção da punibilidade:

I – nos casos de ação penal privada;

II – nos casos de ação penal de iniciativa pública condicionada à representação, a qualquer momento antes da prolação da sentença;

III – em qualquer momento do procedimento sumariíssimo, nos termos do artigo 373, § 4º, deste Código;

IV – caso o juiz, ao avaliar as motivações e as consequências do delito, bem como os resultados alcançados pela prática restaurativa, entenda não mais estar presente o interesse de punir estatal, conforme o disposto no artigo 324, inciso II, deste Código.

Parágrafo único. A requerimento do Ministério Público ou pelo juiz, de ofício, o conflito criminal poderá ser derivado para as práticas da Justiça Restaurativa nas hipóteses do artigo 323 e seguintes (suspensão condicional do processo), do artigo 341 e seguintes (procedimento sumário), bem como dos artigos 364 a 366 e 368 (procedimento sumariíssimo) deste Código, com conseqüente homologação dos acordos restaurativos e a extinção da punibilidade com o cumprimento.

Art. 122. Para além das hipóteses previstas no artigo 121, poderá o juiz considerar o acordo restaurativo para fins de redução da pena,

abrandamento do regime inicial de cumprimento da pena, ou conversão da pena privativa de liberdade em restritiva de direitos.

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, nota-se que ambas as inovações propostas pelo Projeto de novo Código de Processo Penal, na forma do Substitutivo apresentado pelo Relator, revelam-se meritórias, trazendo para o processo penal uma perspectiva mais humanizada, pautada em valores e princípios constitucionais. **Dessa forma, a AMB manifesta-se favorável à aprovação dos institutos, observados os ajustes apontados na presente Nota Técnica.**

Sendo o que havia para o momento, permanecemos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se façam necessários, renovando os protestos de estima e consideração.

Brasília, 3 de maio de 2021.

Renata Gil de Alcantara Videira
Presidente