

48

Coleção

LEIS ESPECIAIS para **CONCURSOS**

Dicas para realização de provas com questões de concursos
e jurisprudência do STF e STJ inseridas artigo por artigo

Coordenação:

LEONARDO GARCIA

GUSTAVO CIVES SEABRA

SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: **SINASE**

Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012

2ª
edição
revista, atualizada
e ampliada

2019

 **EDITORA**
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)

Em 18 de janeiro de 2012¹, foi promulgada a Lei nº 12.594, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, cujo objetivo é regulamentar o cumprimento de medidas socioeducativas de adolescentes.

Apresentamos abaixo o texto da referida Lei com comentários. Além disso, procuramos fazer remissões dos dispositivos do Sinase com aqueles correspondentes no Estatuto. Entendemos desnecessário comentar todos os artigos, pois em muitos deles a mera leitura legal já se mostra suficiente à compreensão.

LEI Nº 12.594, DE 18 DE JANEIRO DE 2012.

Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nos 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

1. A vigência se deu 90 dias após a publicação, conforme artigo 90 da lei.

TÍTULO I
DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO
(Sinase)

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas destinadas a adolescente que pratique ato infracional.

§ 1º Entende-se por Sinase o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei.

- 1. Comentário:** a Lei nº 12.594/2012 ingressou no ordenamento jurídico brasileiro com o intuito de proporcionar um melhor e mais adequado regramento ao cumprimento de medidas socioeducativas. De fato, trata-se de questão ainda muito negligenciada pelas autoridades públicas envolvidas com os direitos de adolescentes.

As entidades que mantêm programas de acompanhamento de medidas socioeducativas, salvo raras exceções, não são eficazes na reinserção do adolescente na comunidade e pouco contribuem na melhoria de sua formação.

No que se refere às entidades onde são cumpridas as medidas de internação, estas pouco diferem das prisões brasileiras.

Há, portanto, um longo caminho a percorrer para mudança desse quadro, e a Lei nº 12.594/2012 é um norte importante, pois traz diretrizes e uniformização de padrões a serem perseguidos em todo o país.

Podemos afirmar que o SINASE faz um paralelo com a Lei de Execução Penal (Lei 7.210/84). Isso porque a LEP regula a execução das penas e medidas de segurança aos maiores de idade, ao passo que o SINASE trata da execução da medida socioeducativa aplicada ao adolescente.

É preciso esclarecer que o SINASE, como o próprio nome já diz, é um sistema. Nesse sistema também merece destaque a resolução 119 de 2006 do CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. O artigo 3º dessa resolução conceitua o SINASE de maneira similar ao conceito legal: *“O Sinase é um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico,*

financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medidas socioeducativas”.

De acordo com a feliz síntese de Mário Luiz Ramidoff, “o SINASE categoricamente tem por fim ordenar cada uma das atribuições legais que se destinem a efetivação das determinações judiciais relativas à responsabilização diferenciada do adolescente a quem se atribua a prática de ação conflitante com a lei.”²



Questão importante:

- **Quem são os destinatários da Lei do SINASE?**

Para responder a essa indagação é importante observar que o Estatuto da Criança e Adolescente no seu artigo 105 deixa claro que às crianças (pessoa até doze anos de idade incompletos – artigo 2º do Estatuto) só cabem as medidas de proteção dispostas no artigo 101 da mesma lei. Não lhes são aplicadas as medidas socioeducativas previstas a partir do artigo 112 do ECA. Assim, o SINASE visa regulamentar a execução das medidas socioeducativas aplicadas aos adolescentes (pessoas entre doze anos completos e dezoito anos incompletos). Todavia, deve-se fazer uma distinção entre a possibilidade de praticar ato infracional e a possibilidade de ter aplicada contra si uma medida socioeducativa. Com efeito, é possível que crianças pratiquem ato infracional, mas – independente da gravidade concreta ou abstrata da conduta – não haverá aplicação de MSE. Por outro lado, os adolescentes podem praticar ato infracional e estão sujeitos à aplicação de MSE. Já os adultos se sujeitam às regras penais; podem cometer crimes e contravenções de forma que o SINASE, **em regra**, não se lhes aplica.

Vejamos o quadro abaixo para melhor especificação do tema:

<p>Criança – pessoa com até 12 anos incompletos.</p>	<p>É possível que pratique ato infracional.</p>	<p>Não são aplicadas as medidas socioeducativas previstas no artigo 112 e seguintes do ECA, mas tão-só as medidas de proteção do artigo 101 do Estatuto.</p>	<p>A Lei do SINASE regula a execução das medidas socioeducativas e, portanto, não se aplica às crianças.</p>
---	---	--	--

2. RAMIDOFF, Mário Luiz. SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Comentários à Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012 – São Paulo: Saraiva, 2012, p. 13.

Adolescente – pessoa entre 12 e 18 anos incompletos.	É possível que pratique ato infracional.	É possível que sejam aplicadas as medidas socioeducativas previstas no artigo 112 e seguintes do ECA.	A Lei do SINASE regula a execução das medidas socioeducativas e, portanto, se aplica aos adolescentes.
Adulto – pessoa com idade a partir de 18 anos.	Pratica crime/contração penal e não ato infracional.	Não são aplicadas medidas socioeducativas, mas sim a sanção que corresponde à infração praticada.	A Lei do SINASE regula a execução das medidas socioeducativas e, portanto, em regra , não se aplica aos adultos. A Lei de Execução Penal (número 7.210/84) regula a pena imposta aos adultos.



Questão importante:

- **É possível que um adulto esteja cumprindo MSE e, por isso, lhe seja aplicável o SINASE?**

Resposta: *como consta no quadro acima, a Lei do SINASE, em regra, não se aplica ao adulto. Entretanto, o SINASE pode se aplicar ao adulto. Isso com base no artigo 121, § 5º do ECA, nesses termos:*

“Art. 121. A internação constitui medida privativa da liberdade, sujeita aos princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

(...)

§ 5º A liberação será compulsória aos vinte e um anos de idade.”

Na mesma linha de raciocínio segue o artigo 2º, parágrafo único, do ECA ao esclarecer que, *“nos casos expressos em lei, aplica-se excepcionalmente este Estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade.”*

O que esses dispositivos explicam é que um adolescente pode cometer um ato infracional e permanecer cumprindo MSE após completar a maioridade. Nessa hipótese, portanto, mesmo atingida a maioridade, o SINASE será aplicado, pois o adulto estará cumprindo medida que teve como base um ato infracional cometido na adolescência.

Logo, o SINASE pode ser aplicado a pessoas com até 21 anos de idade, incompletos. Atendida essa idade a liberação será compulsória e o SINASE não terá mais incidência no caso.

§ 2º Entendem-se por **medidas socioeducativas** as previstas no art. 112 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), as quais têm por **objetivos**:

I – a **responsabilização** do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua **reparação**;

II – a **integração social** do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; e

III – a **desaprovação** da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei.

- 1. Objetivos das medidas socioeducativas:** o § 2º do artigo 1º elenca os objetivos das medidas socioeducativas, ou seja, a Lei estabelece o que se pretende alcançar com a imposição da medida ao adolescente, a saber:

1.1. Responsabilização e possível reparação: quando a lei se refere a “responsabilização” acaba por conferir aspecto retributivo/sancionatório à medida socioeducativa. É bom lembrar que o adolescente não comete crime, pois esse é o fato típico, ilícito e culpável. Falta ao adolescente a culpabilidade, por força de expressa disposição constitucional (artigo 228) que atribui a inimputabilidade aos menores de 18 anos. Entretanto, mesmo sem cometer crime, é óbvio que o jovem³ pode ser responsabilizado e esse é um dos objetivos da aplicação da MSE.

A reparação do dano causado, do ponto de vista meramente econômico, já é prevista no Estatuto como medida socioeducativa (art. 112, inc. II). Além dessa medida, a previsão de incentivo à sua reparação pode transcender a questão financeira para buscar a requalificação da relação entre adolescente infrator e vítima. É o que se tem chamado de *Justiça Restaurativa*. A responsabilização e a reparação previstas nesse dispositivo podem ser bem alcançadas, em certos casos, com um encontro entre o adolescente e a vítima para que haja uma recomposição social do *dano*. Não são em todos os casos que esse encontro deve ocorrer.

-
3. Expressão utilizada no livro “Estatuto da Criança e do Adolescente”, Guilherme Freire de Melo Barros, editora Juspodivm. Ressalte-se que estamos usando a palavra “jovem” em seu sentido popular e dissociado do conceito previsto na Lei 12.852/13 (Estatuto da Juventude).

Cabe ao juiz, diante da hipótese concreta, verificar se é possível a recomposição social do dano e, ouvidos MP e defesa, decidir sobre o assunto.

1.2. Integração social: como se tem repetido, o caráter da aplicação da medida socioeducativa é sempre o de trazer de volta o adolescente para a boa convivência em sua comunidade. A própria regra constitucional da maioria penal aos 18 anos leva em conta que adolescentes estão mais propícios a errar e também a perceber a conduta equivocada e mudar de rumo. Por isso existe grande preocupação com a recuperação do adolescente.

A lei deixa claro que a integração social se dá por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento. O PIA vem disciplinado a partir do artigo 52 do SINASE.

Quando a lei se refere à integração social “por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento” fica evidente que o fundamento constitucional está na individualização da pena (artigo 5º XLVI da CRFB). Na hipótese presente não há especificamente uma “pena”, mas estamos convencidos que a CRFB quis se referir à individualização de toda e qualquer medida afliativa imposta pelo Estado em consequência à prática de infração penal ou ato análogo. Logo, poderíamos ampliar o alcance literal do princípio constitucional para reconhecer a existência do princípio da “**individualização da medida socioeducativa**”.

Percebemos que a integração social também foi um dos objetivos expostos nas REGRAS MÍNIMAS DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA DE MENORES que doravante serão chamadas somente de “Regras de Beijing”, nestes termos:

“1.2. Os Estados membros esforçar-se-ão por criar condições que assegurem ao menor uma vida útil na comunidade fomentando, durante o período de vida em que o menor se encontre mais exposto a um comportamento desviante, um processo de desenvolvimento pessoal e de educação afastado tanto quanto possível de qualquer contato com a criminalidade e a delinquência.”

A integração social também é um dos objetivos da execução penal, conforme artigo 1º da LEP: “*A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica **integração social** do condenado e do internado.*”⁴

4. Não confundir o “internado” da LEP, que é aquele que cumpre medida de segurança, com o “internado” do ECA e SINASE, que se refere ao adolescente que cumpre medida socioeducativa de internação.

1.3. Desaprovação da conduta: esse objetivo está ligado à conscientização pelo adolescente da gravidade da conduta infracional praticada. É outra face punitiva/sancionatória da medida socioeducativa.

O inciso também explicita que as disposições da sentença são o parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos. A leitura do dispositivo pode induzir a erro. Isso porque a lei parece ter vedado a substituição mais gravosa de medida socioeducativa. Basta pensar no exemplo em que aplicada MSE de semiliberdade. Se a sentença é o parâmetro máximo de privação de liberdade, o adolescente não poderia ter sua medida substituída para internação.

Ocorre que o artigo 43, §4º do SINASE trata justamente da substituição mais gravosa de MSE e não limita essa providência ao artigo 122, III do ECA (descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta). Por sua vez, pela súmula 265 do STJ também é possível inferir a possibilidade de substituição gravosa da medida: *“É necessária a oitiva do menor infrator antes de decretar-se a regressão da medida socioeducativa.”*

Levando em conta esse cenário, fica a pergunta: o que a lei quis dizer com “disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos”?

O objetivo da lei foi afastar de plano qualquer entendimento no sentido de que a inexistência de vagas em regime menos gravoso poderia levar o jovem ao cumprimento em estabelecimento adequado ao regime mais gravoso. Por mais incrível que possa parecer, houve entendimento jurisprudencial – relacionado à execução penal – no sentido de que o condenado que obtém a progressão de regime e não encontra vagas compatíveis com o regime fixado poderia cumprir a pena no regime mais gravoso até que fosse disponibilizada vaga no regime adequado.

Trata-se de entendimento inaceitável, pois transfere ao condenado uma responsabilidade que não lhe cabe. Afinal, o apenado não possui qualquer ingerência na falta de estrutura e compromisso do Estado brasileiro com a população carcerária.

Nesse contexto, a lei do SINASE buscou evitar essa prática aos adolescentes em cumprimento de MSE.

Atualmente, a questão já se encontra pacificada também em relação aos maiores de idade por força da súmula vinculante 56 do STF: *“A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS.”*

É preciso fazer uma observação do regramento em análise em cotejo com o artigo 49, II do SINASE. Tal dispositivo diz ser direito do adolescente em cumprimento de MSE “*ser incluído em programa de meio aberto quando inexistir vaga para o cumprimento de medida de privação de liberdade, exceto nos casos de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa, quando o adolescente deverá ser internado em Unidade mais próxima de seu local de residência.*”

A primeira parte do dispositivo vai ao encontro do que expomos acima: se não houver vaga em Unidade para cumprir a MSE aplicada na sentença, o jovem deve ser incluído em programa mais brando.

A segunda parte do dispositivo, entretanto, poderia levar a crer que a inexistência de vaga em Unidade próxima à residência do adolescente também acarretaria na inclusão em programa de meio aberto. Apesar dessa tese ser sustentada com vigor, a jurisprudência do STJ não a acata, conforme comentários que faremos ao artigo 49. Por ora, a distinção se faz relevante nos termos do quadro abaixo:

MSE aplicada na sentença	Realidade fática	Consequência prática
Medida de privação de liberdade. Exemplo: internação.	Não há vagas para cumprimento de medida de internação.	Adolescente é posto em meio aberto.
Medida de privação de liberdade em virtude de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa (2ª parte do artigo 49, II diz que a internação deve ser cumprida próxima à residência do menor).	Não há vagas em Unidades próximas à residência do jovem.	O adolescente cumpre a medida de privação de liberdade, mesmo longe de sua residência.

Consideramos oportuno fazer essa distinção nesse momento, mas nos comentários ao artigo 49 transcrevemos o entendimento do STJ para melhor compreensão.

- 2. Características da medida socioeducativa:** A análise dos objetivos acima retrata que – ante o teor legal – a medida socioeducativa possui caráter pedagógico e ao mesmo tempo sancionatório/punitivo. De fato, quando a legislação se refere à “responsabilização do adolescente” e “desaprovação da conduta infracional” fica claro o viés sancionatório. Por outro

lado, a “integração social do adolescente” com “garantia de seus direitos individuais e sociais” reflete um objetivo pedagógico, preocupado com a reeducação/reinserção social do jovem em conflito com a lei.

Essa característica sancionatória recebe críticas doutrinárias. Nesse sentido: *“Contudo, agora, lamentavelmente, empreendeu-se a marca ideológica da lesividade – ‘consequências lesivas do ato infracional’ (inciso I do § 2º do art. 1º da Lei n. 12.594/2012) – em franco alinhamento e retrocesso ao Direito Penal – ainda que ‘Juvenil!’ – de cunho repressivo-punitivo.”*⁵

É preciso esclarecer que apesar da lei trazer dois objetivos ligados ao caráter sancionatório e um ligado ao caráter pedagógico, não se pode inferir que o objetivo repressivo prevalece sobre o educativo. Não foi essa a intenção legal. O que se buscou foi simplesmente reconhecer que as medidas socioeducativas possuem aspecto afilitivo.

Nessa linha de raciocínio a resolução 113 de 2006 do CONANDA, que trata do Sistema de Garantia de Direitos, em seu artigo 19, § 2º, inciso I, ao tratar da execução de medidas socioeducativas traz o princípio norteador de *“prevalência do conteúdo educativo sobre os sancionatórios e meramente de contenção, no atendimento socioeducativo.”*

As Regras de Beijing também trazem esses objetivos. Sobre a integração social/caráter pedagógico já houve menção acima. Por outro lado, em relação ao caráter sancionatório transcrevemos o seguinte dispositivo:

2.3. Em cada país, procurar-se-á promulgar um conjunto de leis, normas e disposições especialmente aplicáveis aos Delinquentes juvenis e às instituições e organismos encarregados da administração da Justiça de menores e destinado:

(...)

b) A responder às necessidades da sociedade;

Apesar do dispositivo acima ser vago no que se refere à “necessidades da sociedade”, entendemos que o caráter sancionatório está presente na norma, vez que dentro da necessidade social está a desaprovação da conduta e responsabilização do adolescente.

5. RAMIDOFF, Mário. Op. cit., pág. 14/15.

**Aplicação em concurso:****• (CESPE /TJRN /Juiz /2013) (Adaptada)**

A respeito das alterações promovidas pela Lei n. 12.594/2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, avalie a assertiva abaixo:

As medidas socioeducativas, cujos objetivos são a desaprovação da conduta infracional do adolescente e sua integração social, não têm qualquer função retributiva.

A assertiva está errada.

• (MPESC /Promotor de Justiça/ 2016)

Segundo a Lei n. 12.594/12 (Instituidora do Sinase), as medidas socioeducativas têm por objetivos: a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional; e a desaprovação da conduta infracional, sendo a sentença o parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, obedecidos, contudo, os limites legais.

Gabarito: Certo

• (VUNESP/TJSP/Psicólogo/2012)

De acordo com a Lei n.º 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), as medidas socioeducativas têm como um de seus objetivos a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio

- A) do isolamento do jovem em conflito com a lei até os 18 anos.
- B) do cumprimento de seu plano individual de atendimento.
- C) da privação da liberdade por tempo indeterminado para casos graves.
- D) da privação da liberdade associada a estratégias de punição efetivas.
- E) do tratamento psicológico do jovem com transtornos de personalidade.

Gabarito: letra B

• (DP-PR/UFRP/2014)

Os três objetivos das medidas socioeducativas, segundo expressamente anunciados na Lei 12594/12, são:

- A) proteção integral, socioeducação e ressocialização do adolescente.
- B) promoção social do adolescente, reinserção social do adolescente e defesa social.
- C) desaprovação da conduta infracional, responsabilização do adolescente e integração social do adolescente.