



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

EMENDA Nº
(à PEC 18/2025)

Dê-se nova redação ao § 6º do art. 76 e acrescentem-se os arts. 98-A e 98-B ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, todos na forma proposta pelo art. 4º da Proposta, nos seguintes termos:

“Art. 76.

.....

§ 6º A desvinculação de que trata o caput deste artigo não se aplica às receitas destinadas ao fundo criado pelo art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, aos recursos a que se refere o art. 2º da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, e às receitas destinadas aos fundos a que se referem o § 11 do art. 144 da Constituição Federal e o art. 98-A deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (NR)

.....

“Art. 98-A. A União instituirá o Fundo Nacional da Defensoria Pública, cujos recursos serão aplicados no cumprimento integral do art. 98 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como na garantia do atendimento ininterrupto inerente à atividade da Defensoria Pública, inclusive nos estabelecimentos penais.

Parágrafo único. Nos dias em que não houver expediente forense regular, defensores públicos atuarão em regime de plantão permanente, com atendimento prioritário para causas relativas à saúde, à violência doméstica e familiar e às demais hipóteses previstas em lei.



“Art. 98-B. Constituem fontes de recursos do Fundo Nacional da Defensoria Pública, além de outras definidas em lei:

I – 10% (dez por cento) do produto da arrecadação da loteria de apostas de quota fixa em meio físico ou virtual, após a dedução dos valores destinados ao pagamento de prêmios, ao recolhimento do imposto de renda incidente sobre a premiação e à cobertura das despesas de custeio e manutenção do agente operador, até o limite fixado em lei;

II – 10% (dez por cento) do superávit financeiro do Fundo Social, de que trata a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, apurado até 31 de dezembro do exercício anterior.

§ 1º Lei de iniciativa da Defensoria Pública da União disciplinará a distribuição dos recursos do Fundo Nacional da Defensoria Pública entre a Defensoria Pública da União e as Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal.

§ 2º Ao Fundo Nacional da Defensoria Pública aplica-se, no que couber, o disposto nos arts. 139, 140 e 141 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

JUSTIFICAÇÃO

A Proposta institui arquitetura constitucional de financiamento para a segurança pública e para as políticas penais. Cria os fundos a que se refere o § 11 do art. 144, prevê transferências obrigatórias de 50% (cinquenta por cento) do Fundo Nacional de Segurança Pública e de 50% (cinquenta por cento) do Fundo Penitenciário Nacional aos Estados e ao Distrito Federal (art. 144, § 12), afasta a desvinculação de receitas (art. 76, § 6º, do ADCT), veda a imposição de limites à execução orçamentária e o contingenciamento das fontes vinculadas (art. 140 do ADCT) e destina a esses fundos parcela do superávit do Fundo Social (art. 141 do ADCT). O desenho é coerente: ao ampliar a persecução penal, a Proposta assegura os meios materiais para exercê-la.



A atividade de defesa daqueles que não podem custeá-la não recebe tratamento equivalente, embora seja pressuposto de validade daquilo que a Proposta pretende produzir.

A Proposta amplia de modo relevante a persecução penal. Atribui à polícia federal a apuração de infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional, mencionando expressamente as cometidas por organizações criminosas e milícias privadas (art. 144, § 1º, I, “b”); institui regime legal especial e sanções mais gravosas para integrantes e líderes de organizações criminosas de alta periculosidade, com disciplina própria sobre prisão provisória e definitiva, restrição de benefícios da execução, medidas cautelares patrimoniais e expropriação de bens (art. 5º, XLVI-A); disciplina a concessão de liberdade provisória inclusive em audiência de custódia; e prevê o encaminhamento eletrônico direto ao Poder Judiciário das infrações penais de menor potencial ofensivo (art. 144, § 15, I).

Cada um desses mecanismos produz processo. E todo processo penal depende, para produzir resultado válido e definitivo, de defesa técnica. O art. 261 do Código de Processo Penal estabelece que nenhum acusado, ainda que ausente ou foragido, será processado ou julgado sem defensor, e a Súmula 523 do Supremo Tribunal Federal fixa que a falta de defesa constitui nulidade absoluta no processo penal. Quando o acusado não pode custear defensor, situação majoritária nos tipos penais alcançados pela Proposta, essa defesa cabe à Defensoria Pública, instituição que o art. 134 da Constituição Federal define como permanente e essencial à função jurisdicional do Estado.

Daí decorre consequência de ordem econômica que precede qualquer consideração sobre direitos individuais. Ato processual praticado sem defesa técnica não produz resultado estável: é anulado em grau recursal e precisa ser refeito. O custo desse refazimento não recai sobre a defesa, mas sobre o conjunto da persecução, sobre a prova já produzida, sobre o tempo de magistrados e de membros do Ministério Público, sobre a atividade policial que instruiu o feito e sobre a custódia mantida durante processo que ao final se revela inválido. Trata-se de despesa integralmente evitável, porque decorre não da complexidade do caso, mas da ausência de ato obrigatório. Financiar a persecução sem financiar a defesa



não reduz o custo do sistema: transfere-o para etapa posterior, na qual reaparece multiplicado e sem produzir resultado útil. Dimensionar a defesa é, nesse sentido, condição da eficiência que o art. 144-A atribui ao Sistema Único de Segurança Pública quanto à prevenção, à persecução e à execução penal.

A dimensão do volume envolvido é conhecida. Segundo levantamento divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça em fevereiro de 2025, com base no Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões, foram realizadas mais de 2 milhões de audiências de custódia no País desde fevereiro de 2015, das quais 357,4 mil apenas a partir de agosto de 2024. A presença da defesa nesse ato é exigida por lei, e seus critérios decisórios são objeto da disciplina que a Proposta pretende introduzir em nível constitucional.

A capacidade instalada para responder a essa demanda é insuficiente, e não por contingência administrativa. O art. 98 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014, impôs à União, aos Estados e ao Distrito Federal o dever de contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais no prazo de oito anos. O prazo esgotou-se em junho de 2022 e permanece descumprido. Conforme a Pesquisa Nacional da Defensoria Pública de 2025, com dados atualizados até abril daquele ano, a Justiça Federal comum está dividida em 276 subseções judiciárias, das quais apenas 78 — 28,2% do total — são regularmente atendidas pela Defensoria Pública da União; outras 33 recebem atendimento parcial ou excepcional, e 165, correspondentes a 59,8% do total, não contam com atendimento. No plano estadual, 52% das comarcas têm atendimento regular e 40,2% contam apenas com atendimento parcial, frequentemente suprido pela advocacia dativa, modelo que a mesma pesquisa qualifica como mais caro e menos eficaz.

Esse quadro de descumprimento não decorre de omissão normativa — a obrigação já está posta na Constituição desde 2014, no próprio art. 98 do ADCT — mas de insuficiência estrutural de orçamento e de quadros nas Defensorias Públicas dos Estados, do Distrito Federal e da União. Reconhecimento sem instrumento de custeio já se mostrou insuficiente na experiência da própria Emenda Constitucional nº 80, de 2014: a norma existe, o prazo se esgotou, e a cobertura, como demonstrado, permanece parcial. É a ausência de fonte vinculada



e protegida de contingenciamento — não a ausência de comando constitucional — que explica o resultado."

O art. 98-A ora proposto destina o Fundo, expressamente, ao cumprimento integral desse comando constitucional. Não se cria despesa nova: dota-se de meio de execução obrigação já existente, cujo prazo se encerrou há mais de quatro anos e que, sem fonte própria, tem-se mostrado inexecutável.

A referência aos estabelecimentos penais recupera atribuição já vigente e detalhada em lei. A Lei nº 7.210, de 1984, inclui a Defensoria Pública entre os órgãos da execução penal (art. 61, VIII) e lhe atribui velar pela regular execução da pena e da medida de segurança, oficiando no processo executivo e nos incidentes da execução, de forma individual e coletiva (art. 81-A). Compete-lhe, ainda, requerer a detração e a remição da pena, a progressão de regime e o livramento condicional, instaurar os incidentes de excesso ou desvio de execução, interpor recursos de decisões judiciais ou administrativas proferidas durante a execução e visitar periodicamente os estabelecimentos penais, requerendo a apuração de responsabilidade quando for o caso (art. 81-B). A mesma lei determina que as unidades da Federação mantenham serviços de assistência jurídica, integral e gratuita, pela Defensoria Pública, dentro e fora dos estabelecimentos penais, e que estes disponham de instalação a ela destinada (arts. 16 e 83, § 5º).

O art. 112, § 2º, da Lei de Execução Penal condiciona a decisão sobre progressão de regime, livramento condicional, indulto e comutação à prévia manifestação do Ministério Público e do defensor. A inclusão em regime disciplinar diferenciado é decidida judicialmente em procedimento que prevê a manifestação do Ministério Público e da defesa (art. 54, § 2º), e nenhuma falta disciplinar pode ser apurada sem que se assegure o direito de defesa (art. 59). A Proposta institui o Sistema de Políticas Penais e o define como voltado à custódia, à ordem e à disciplina, à correição, à reeducação e à integração social das pessoas apenadas (art. 144-B), além de prever regime especial e restrição de benefícios para integrantes de organizações criminosas. Cada um desses institutos pressupõe, na legislação vigente, a atuação do órgão de defesa. Sem ela, as decisões correspondentes tornam-se impugnáveis.



A presença da Defensoria Pública no interior das unidades prisionais também produz efeito sobre a ordem interna. O apenado que conhece sua situação processual, que tem o atestado de pena a cumprir emitido e que sabe que a progressão e o livramento serão requeridos no prazo legal não depende de intermediários para saber o que se passa com sua pena. A fiscalização periódica das unidades, prevista no art. 81-B, V, e no parágrafo único do mesmo artigo, permite identificar irregularidades e abusos antes que se convertam em crise, e a assistência prestada a familiares, egressos e sentenciados em liberdade, prevista no art. 16, § 3º, preserva o vínculo com o meio externo. Em depoimento prestado à Comissão Parlamentar de Inquérito do Crime Organizado em novembro de 2025, o diretor de Inteligência Penal da Secretaria Nacional de Políticas Penais registrou que a superlotação, próxima de 40%, tornou o ambiente carcerário terreno de recrutamento e profissionalização por organizações criminosas. Nessa mesma direção, a Defensoria Pública do Amazonas apresentou, em 2025, programa de atuação sistemática nas unidades prisionais da capital ao qual atribuiu redução de conflitos internos, com projeto de expansão ao interior do Estado — indício concreto de que a presença regular do órgão de defesa produz, na prática, o efeito de estabilização aqui descrito. Essa atuação cumpre, assim, função dupla: garante ao apenado o direito individual à informação e à tutela de sua situação jurídica e reduz, como efeito reflexo, o espaço de legitimação que as facções obtêm ao se apresentarem como única fonte de mediação e resposta às demandas da população presa.

O § 1º do art. 98-A trata do atendimento nos dias sem expediente forense regular. A exigência decorre da natureza dos atos que a Proposta disciplina: a apresentação da pessoa presa à autoridade judicial ocorre em prazo de vinte e quatro horas, independentemente do calendário forense, e nela a defesa técnica é obrigatória. O mesmo se aplica às demandas de saúde e às situações de violência doméstica e familiar, cuja urgência não se subordina ao expediente.

As fontes indicadas no art. 98-B são as mesmas que a Proposta elegeu para o financiamento da segurança pública e das políticas penais, e pela mesma razão: são receitas cuja destinação se justifica pela demanda que o novo sistema gera. A parcela requerida é inferior à destinada aos fundos do § 11 do art. 144 e não a substitui nem a reduz. O § 2º do art. 98-B estende ao novo Fundo as garantias de



execução orçamentária que a Proposta conferiu aos fundos de segurança pública, de modo que ambos operem sob o mesmo regime.

Trata-se, em síntese, de assegurar que a ampliação da persecução penal desenhada pela Proposta encontre, do outro lado do processo, a instituição que a Constituição incumbiu da defesa dos necessitados, sem a qual os atos praticados não se sustentam e o resultado pretendido não se realiza. Se o art. 144-B constitucionaliza o Sistema de Políticas Penais como instrumento de reeducação e integração social, a presença da Defensoria Pública é condição de eficácia, e não elemento acessório, desse mesmo sistema — e é essa relação de indispensabilidade que a presente emenda busca prover de meios.

Sala da comissão, 31 de agosto de 2026.

Senadora Soraya Thronicke
(PSB - MS)

