



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

COMISSÃO DE JURISTAS RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DE ANTEPROJETO DE LEI DO PROCESSO ESTRUTURAL NO BRASIL

RELATÓRIO FINAL

Presidente: Subprocurador-Geral Da República Augusto Aras

Vice-Presidente: Ministro Marcelo Navarro Ribeiro Dantas

Relator: Desembargador Federal Edilson Vitorelli



SENADO FEDERAL
Secretaria-Geral da Mesa
Secretaria de Comissões
Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

PROJETO DE LEI Nº , DE 2024

Disciplina o processo estrutural.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta lei disciplina os processos coletivos destinados à solução de litígios estruturais.

§1º O processo estrutural regula-se pelas disposições da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, pelo Título III da Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor) e, supletiva e subsidiariamente, pela Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 2º As providências estruturais também podem ser definidas em compromisso de ajustamento de conduta e outros mecanismos de autocomposição coletiva, aplicando-se, no que couber, o disposto nesta lei.

Art. 2º São normas fundamentais do processo estrutural:

I – prevenção e resolução consensual dos litígios estruturais, judicial ou extrajudicialmente;

II – primazia de técnicas que compatibilizem a tutela efetiva do direito com as capacidades institucionais e as atribuições dos poderes e dos agentes tomadores de decisão;

III – efetivo diálogo entre o juiz, as partes e os demais sujeitos, públicos ou privados, potencialmente impactados pela decisão, para a construção de um contraditório efetivo na busca da solução plural e adequada;



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

IV – participação dos grupos impactados, mediante a realização de consultas e audiências públicas e outras formas de participação direta e indireta;

V – ampla publicidade e transparência;

VI – consideração dos regramentos e dos impactos orçamentários e financeiros decorrentes das medidas estruturais;

VII – flexibilidade do procedimento e das providências de estruturação, observado o contraditório efetivo, nos termos dos artigos 9º e 10, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);

VIII – tratamento isonômico dos indivíduos pertencentes aos grupos impactados;

IX – ênfase em medidas prospectivas, mediante elaboração de planos com objeto, metas, indicadores e cronogramas definidos, com implementação em prazo razoável;

X – oralidade e instrumentalidade das formas;

XI – boa-fé e cooperação.

Art. 3º É competente para processar e julgar a demanda estrutural o foro do local da ação, omissão, dano ou ilícito.

§ 1º Na determinação da competência observar-se-á o seguinte:

I – havendo várias comarcas ou subseções judiciárias atingidas, dentro de um mesmo Estado ou Seção Judiciária, todas serão igualmente competentes, observada a prevenção;

II – se os fatos atingirem a área da capital do Estado, será esta a competente;



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

III – se os fatos tiverem dimensão nacional, abrangendo mais de um Estado, será competente qualquer capital de Estado atingido ou o Distrito Federal, concorrentemente, observada a prevenção.

§ 2º Instaurados processos estruturais ou coletivos cuja solução possa interferir de forma direta na solução de outro processo estrutural, serão reunidos perante o juízo prevento que tenha competência material para todas as causas envolvidas.

§ 3º Havendo divergência entre os juízos acerca da reunião, centralização ou distribuição de processos que devam tramitar em conjunto, aplicam-se os arts. 951 a 959 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 4º Na condução dos processos estruturais, os juízes devem priorizar a adoção da cooperação judiciária, prevista nos arts. 67 a 69 da Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Art. 4º O juízo prevento poderá solicitar ao Tribunal, entre outras providências:

I – a designação de outros juízes para que o processo seja conduzido e julgado, em primeiro grau de jurisdição, de forma colegiada;

II – a disponibilização de recursos humanos e materiais adequados às necessidades específicas do processo estrutural, para auxiliar, entre outras atividades, na convocação de interessados, obtenção e análise da prova e efetivação das decisões provisórias e definitivas.

§ 1º As partes e os interessados que participam do processo estrutural podem solicitar ao juízo competente a adoção das providências a que alude o caput.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

§ 2º Os tribunais, no âmbito de suas competências, expedirão normas regulamentando a composição do colegiado a que se refere o caput e os procedimentos a serem adotados para o seu funcionamento.

Art. 5º O autor indicará, na petição inicial, o caráter estrutural do litígio, apresentando a descrição do caso, bem como os subsídios técnicos de que dispuser.

§ 1º Ao apreciar a petição inicial, o juiz poderá:

I – determinar que o autor a emende, sob pena de extinção do processo sem resolução do mérito;

II – rejeitar liminarmente o caráter estrutural do processo, determinando o seu prosseguimento pelo procedimento adequado;

III – determinar a citação do réu e, se for o caso, a intimação de terceiros que possam contribuir para a análise do caráter estrutural do processo.

§2º O réu será citado para, no prazo nunca inferior a 15 (quinze) dias nem superior a 30 (trinta) dias, manifestar-se sobre o caráter estrutural do processo, não incidindo a preclusão sobre as demais questões suscitadas pelo autor.

§3º O processo estrutural não será extinto por defeito de legitimidade ou de capacidade processual adequada da parte autora, sem que antes se dê a oportunidade a outro colegitimado de assumir a demanda, competindo ao magistrado promover a intimação dos possíveis representantes adequados para prosseguirem com o processo.

§ 4º O processo estrutural não será extinto por ilegitimidade passiva, sem que se permita a correção ou a integração do polo passivo com todos os sujeitos interessados e que possam ter responsabilidade na alteração estrutural buscada.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

§ 5º Qualquer dos sujeitos que participe do processo pode indicar a natureza estrutural do litígio, devendo os demais interessados ser intimados para, no prazo de 15 (quinze) dias, manifestarem-se a respeito dessa alegação.

§ 6º Se identificarem o litígio estrutural em processos individuais, o juiz ou o Centro de Inteligência do Poder Judiciário deverá oficialiar o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados a que se referem o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e o art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para, se for o caso, promoverem a propositura da ação respectiva.

Art. 6º O caráter estrutural do litígio poderá ser reconhecido de forma consensual ou por decisão judicial.

§ 1º Preenchidos os requisitos legais e havendo consenso entre as partes quanto ao caráter estrutural do litígio, o processo passará a ser conduzido na forma prevista nesta lei.

§ 2º Se o caráter estrutural do litígio não for consensual, o juiz determinará a realização de audiência para oitiva das partes e dos demais interessados, podendo facultar a participação de especialistas, representantes dos grupos sociais impactados e de outros sujeitos que possam contribuir para o esclarecimento da questão.

§ 3º Persistindo o dissenso entre as partes, o juiz decidirá sobre o caráter estrutural do litígio.

§ 4º Para reconhecer o caráter estrutural do litígio, o juiz considerará, entre outros elementos, a abrangência social do conflito, a natureza dos direitos envolvidos, as informações técnicas disponíveis, a potencial efetividade e os



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

limites e dificuldades da solução estrutural, assim como todos os fundamentos e argumentos apresentados pelas partes.

§5º Reconhecido ou rejeitado o caráter estrutural do litígio, o réu será citado para, querendo, oferecer contestação.

Art. 7º O acordo ou decisão judicial que atribuir caráter estrutural ao processo especificará o objeto da atuação estrutural sobre a qual recairá a atividade processual.

§ 1º O objeto da atuação estrutural deve ser específico e, uma vez definido, pode ser alterado apenas mediante acordo entre as partes, homologado pelo juízo.

§ 2º Observado o disposto no § 1º, as metas e indicadores da atuação estrutural podem ser alterados pelas partes, de comum acordo, ou por decisão judicial, com base em fatos supervenientes, em novas informações ou diagnósticos que se tornem conhecidos no curso do processo, observado o procedimento previsto no art. 6º desta Lei.

Art. 8º Estabelecido o caráter estrutural do processo, o juiz deverá, com a participação das partes e, preferencialmente, com o consenso entre elas, verificar a pertinência da aplicação, entre outras, das seguintes técnicas processuais, de acordo com as peculiaridades do caso:

I – admissão de pessoas ou entidades representativas dos grupos impactados pelo litígio;

II – realização de reuniões ou consultas técnicas ou comunitárias;

III – realização de audiências públicas, com definição de metodologia adequada às características do litígio;



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

IV – designação de audiência de saneamento e organização compartilhada do processo, inclusive para a definição de pontos de consenso e de dissenso, bem como para criar oportunidades de acordos materiais e processuais entre as partes;

V – designação de calendário de audiências para tratar de aspectos específicos da controvérsia;

VI – designação de perito, consultor ou entidade que possa contribuir com o esclarecimento das questões técnicas, científicas ou financeiras envolvidas no conflito, bem como com o desenvolvimento das atividades de participação social;

VII – intimação de pessoas que tenham contribuições técnicas ou poder decisório sobre as questões controvertidas, para que participem de audiências designadas, independentemente de serem ou não partes no processo;

VIII – decisão de questões urgentes ou de questões específicas, sobre as quais não haja consenso e que tenham potencial para otimizar a pauta de atuação estrutural;

IX – definição de mecanismos de ampliação de publicidade e transparência, inclusive com uso de plataformas de tecnologia, aplicações de redes sociais ou a rede mundial de computadores para prestação de informações sobre a natureza do conflito e o andamento do processo;

X – comunicação, de ofício ou a requerimento das partes, aos juízos responsáveis por processos individuais e coletivos que tenham relação com o litígio estrutural, a fim de que avaliem a conveniência de suspendê-los, reuni-los ou centralizar a prática de atos processuais, de modo a permitir a solução coordenada e isonômica do litígio, sem prejuízo da adoção de medidas urgentes;



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

XI – adoção de medidas de cooperação judiciária e interinstitucional com sujeitos que possam contribuir com a solução do litígio, bem como com a gestão dos demais processos individuais e coletivos relacionados ao objeto da controvérsia.

Art. 9º Integrado o contraditório e produzidas informações suficientes nos autos, o juiz dirigirá as partes para a elaboração de um plano de atuação estrutural.

§ 1º Sempre que possível, o juiz facultará que a versão inicial do plano seja elaborada pelo sujeito encarregado da atividade sobre a qual recai o processo, valorizando seu conhecimento quanto ao objeto e considerando os obstáculos e as dificuldades reais da implementação das medidas.

§2º Quando possível e adequado, o plano será elaborado com a oitiva de pessoas e entidades, públicas ou privadas, bem como de representantes do grupo afetado.

§ 3º O plano de atuação estrutural conterá:

I – diagnóstico do litígio estrutural, considerando todas as informações disponíveis, sem prejuízo da realização de novos atos processuais para a sua complementação ou retificação;

II – metas específicas e aferíveis, descritas de forma clara e concreta, voltadas a alterar progressivamente a situação de fato objeto do processo;

III – indicadores quantitativos e qualitativos de alcance das metas;

IV – cronograma de implementação das medidas planejadas, contemplando marcos parciais e finais;



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

V – definição dos sujeitos responsáveis pela implementação das ações necessárias;

VI – metodologia e periodicidade da supervisão da implementação e da revisão das metas definidas;

VII – designação de sujeitos ou instituições que acompanharão a implementação do plano, definindo as respectivas atribuições;

VIII – prazos, parâmetros ou indicadores que definirão o encerramento do processo;

IX – se as medidas envolverem recursos financeiros sujeitos a normas de orçamento público, o modo como será feita a respectiva alocação e execução, que deverá observar as disposições legais e constitucionais aplicáveis.

§ 4º A especificação dos elementos do plano poderá ser feita de maneira progressiva, à medida que o objeto da atuação se tornar conhecido, com aportes de novas contribuições pelas partes e oitiva dos grupos interessados, adotando-se, para tanto, novos acordos ou decisões judiciais, sempre com prévio debate entre as partes e demais interessados.

§ 5º Apresentada a versão inicial do plano, o juiz ouvirá as partes e avaliará a necessidade de oitiva de pessoas ou entidades tecnicamente qualificadas, designação de audiência pública, reuniões, consultas públicas, inclusive em formato virtual, ou outros meios de ampliação da participação social.

§ 6º Colhidos os elementos a que se refere o § 3º, o juiz marcará audiência para que, em conjunto com as partes, seja elaborada e homologada a versão final do plano, decidindo quanto aos pontos sobre os quais não haja consenso.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Art. 10. O processo estrutural deve priorizar a construção de consensos entre as partes, pessoas, entidades responsáveis pela solução do litígio e grupos impactados.

§ 1º Para a obtenção do consenso, o juiz, além de atuar pessoalmente, pode remeter as partes à mediação ou a outros métodos para a obtenção da autocomposição, suspendendo o processo por prazo razoável.

§ 2º Nas questões em que o consenso não for possível, o juiz deve, preferencialmente, adotar decisões parciais ou provisórias, ou expedir recomendações, devolvendo às partes a oportunidade de escolher novos meios de efetivação da tutela jurisdicional, de produzir novas diligências instrutórias ou negociais ou complementar os espaços decisórios não exauridos nos pronunciamentos judiciais anteriores.

§3º O juiz adotará medidas para coibir comportamentos protelatórios nas atividades de autocomposição.

§ 4º As decisões de tutela provisória de caráter estrutural não devem ser tomadas sem oitiva das partes, a menos que a situação seja de tal modo urgente a ponto de inviabilizar essa providência.

§ 5º As decisões judiciais e os acordos são passíveis de revisão ou ajustes, mediante provocação de qualquer interessado, em razão de fatos supervenientes, bem como de novas avaliações acerca dos efeitos da implementação do plano, inclusive em fase de cumprimento ou execução, observado o contraditório prévio e o disposto no art. 23 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Art. 11. O monitoramento da implementação do plano de ação será encerrado, com a extinção do processo, quando demonstrada a adoção das medidas necessárias à proteção progressiva e concreta dos direitos violados, na forma de que trata o art. 9º, §3º, inciso VIII.

Art. 12 Das decisões interlocutórias proferidas no processo estrutural caberá agravo de instrumento.

§1º Ao julgamento do agravo de instrumento da decisão que reconhece ou rejeita o caráter estrutural do litígio aplica-se o disposto nos arts. 937 e 942, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§2º O regime recursal das decisões interlocutórias em processos estruturais no âmbito da Justiça do Trabalho segue o disposto nas normas de processo do trabalho.

Art. 13. As disposições desta lei aplicam-se aos tribunais, no julgamento dos recursos e ações de competência originária.

Art. 14. O Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público criarão:

I – base de dados de acordos e processos estruturais, finalizados e em andamento, de acesso público, com disponibilização das principais peças processuais e de sumários em linguagem simples.

II – mecanismos e índices próprios para a avaliação da atividade prestada por magistrados e membros do Ministério Público em processos estruturais, de modo a reconhecer a complexidade e o trabalho adicional que eles representam.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

§ 1º O juiz, diante da complexidade da causa, poderá ser desonerado, total ou parcialmente, dos demais feitos de sua competência, a critério da autoridade competente, sem prejuízo da promoção de outras estratégias de apoio institucional.

§ 2º Os tribunais poderão estabelecer órgão de acompanhamento e apoio ao juízo na condução do processo estrutural.

§ 3º O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, à Defensoria Pública e à Advocacia Pública.

Art. 15. As técnicas processuais previstas nesta lei aplicam-se, no que forem compatíveis e adequadas, aos processos que cuidem de questões de natureza similar àquela aqui regulada.

Parágrafo único. As técnicas processuais previstas em outros procedimentos especiais aplicam-se ao processo estrutural, desde que compatíveis com as previsões desta lei.

Art. 16. Esta lei aplica-se, no que couber, aos processos estruturais de natureza trabalhista, administrativa ou de controle.

Art. 17. Esta lei aplica-se, no que couber, ao processo penal, em especial, nos casos que envolvam necessidade de reorganização institucional em virtude da aplicação de medidas cautelares penais, nos habeas corpus coletivos que ensejem medidas estruturais e nas ações civis públicas que tenham por objeto causas penais ou penitenciárias.

Art. 18. Esta lei entra em vigor em 120 (cento e vinte) dias da sua publicação.



SENADO FEDERAL
Secretaria-Geral da Mesa
Secretaria de Comissões
Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

RELATÓRIO

Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal
SENADOR RODRIGO PACHECO

Excelentíssimo Senhor Presidente da Comissão de Juristas para a elaboração do
Projeto de Lei do Processo Estrutural
SUBPROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA AUGUSTO ARAS

Excelentíssimo Senhor Vice-Presidente da Comissão de Juristas para a elaboração
do Projeto de Lei do Processo Estrutural
MINISTRO MARCELO NAVARRO RIBEIRO DANTAS

Nos termos do Regimento Interno da Comissão de Juristas para a elaboração do Projeto de Lei do Processo Estrutural, cuja relatoria tenho a honra de ocupar, segue a exposição de motivos do anteprojeto de lei, acima apresentado.

1. Exposição de motivos do texto aprovado

O texto aprovado pretende estabelecer, de modo sintético e objetivos, técnicas processuais adequadas para a tramitação do processo estrutural no Brasil. Como ressaltado em diversas oportunidades, o processo estrutural não é inédito e já vem sendo conduzido em diversos tribunais. A principal função do texto é consolidar essa experiência e conduzi-la para uma maior uniformização.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O art. 1º esclarece que o âmbito de aplicação do processo estrutural é a ação civil pública, de modo que os processos estruturais são processos coletivos. Isso não impede, como refere o art. 15, que as técnicas processuais estruturais sejam utilizadas para outros procedimentos, quando forem pertinentes.

Optou-se, nesse dispositivo, por não expressar um conceito fechado de processo estrutural. Isso se deveu a diversos fatores: primeiro, há uma recomendação geral contra a legislação estabelecer definição de institutos; segundo, a definição do processo estrutural pode ser extraída dos demais dispositivos legais, especialmente dos arts. 2º e 9º, que esclarecem quais são as normas fundamentais do processo estrutural e qual é o seu propósito. Expressar isso em um conceito fechado, no art. 1º, teria potencial para causar divergências, sem grande contribuição concreta. Terceiro, e mais importante, a história demonstra que há uma tendência da jurisprudência brasileira de encarar conceitos como um conjunto de requisitos, acarretando polêmicas que duram décadas. Por exemplo, o simples fato de o Código de Defesa do Consumidor ter previsto uma categoria denominada “direitos individuais homogêneos” fez surgir, especialmente na Justiça do Trabalho, um grande debate sobre a existência de “direitos individuais heterogêneos”, que não seria passíveis de tutela coletiva. Isso é notável, uma vez que a homogeneidade, apesar de fazer parte da denominação, sequer faz parte – pelo menos de forma explícita – do conceito legal. Assim, embora haja riscos na opção adotada, preferiu-se expressar o art. 1º de forma mais breve.

O art. 2º expressa as normas fundamentais do processo estrutural, com ênfase na consensualidade, na participação ampliada, no respeito às capacidades institucionais e aos limites orçamentários e financeiros das partes envolvidas.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O art. 3º define a competência para o processo estrutural, prestigiando a reunião de feitos conexos, de modo a evitar julgamentos contraditórios, assim como a cooperação judiciária.

O art. 4º contempla medidas de apoio institucional ao magistrado responsável pelo processo estrutural, tendo em vista a complexidade das medidas necessárias ao seu desenvolvimento.

O art. 5º inicia a descrição do procedimento estrutural propriamente dito, com a petição inicial e a sua análise pelo juiz. Aqui, como já ressaltado desde a versão preliminar do anteprojeto, valorizou-se a litigância responsável e a máxima utilidade da tutela jurisdicional, permitindo a rejeição de demandas não adequadamente fundadas, mas também evitando que processos meritórios sofram com extinções em razão de discussões processuais periféricas e corrigíveis.

O art. 6º regula o reconhecimento do caráter estrutural do litígio, a fim de imprimir ao processo o tratamento estrutural. Nessa fase, valoriza-se o consenso entre as partes, mas, se ele não existir, a ampliação do contraditório, a fim de que a decisão seja subsidiada pela maior quantidade de informação possível, de acordo com as necessidades do caso. Aqui, o §4º complementa o aspecto conceitual do tema, expressando que o juiz considerará, para reconhecer o caráter estrutural do litígio, a abrangência social do conflito, a natureza dos direitos envolvidos, as informações técnicas disponíveis, a potencial efetividade e os limites e dificuldades da solução estrutural, assim como todos os fundamentos e argumentos apresentados pelas partes.

O art. 7º propõe o equilíbrio entre estabilidade e mudança. De acordo com o seu teor, o objeto do processo estrutural, uma vez definido, só pode ser alterado por acordo entre as partes. Isso impede processos estruturais que se eternizam



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

porque estão, a cada momento, mudando de enfoque. Por outro lado, considerado um objeto dado, as metas e indicadores podem ser modificados, tanto por acordo, quanto por decisão (sempre observado o contraditório), uma vez que a realidade é rica e pode contraindicar as providências inicialmente definidas.

O art. 8º lista as técnicas processuais que podem ser utilizadas para a condução de um processo estrutural. Elas estão organizadas em técnicas de participação (incisos I a III), técnicas de gerenciamento (incisos IV e V), técnicas de instrução (incisos VI e VII), técnicas de decisão (inciso VIII), técnicas de publicidade (incisos IX e X) e técnicas de cooperação (inciso XI).

O art. 9º expressa o aspecto mais importante do processo estrutural, que é a elaboração e implementação do plano. Particularmente, o seu §3º define mecanismos para que a atuação estrutural não se dê de forma meramente intuitiva, mas adequadamente planejada, de modo a minimizar eventuais efeitos indesejáveis da sua incidência.

O art. 10 dedica-se às técnicas de gerenciamento e de decisão do processo, especialmente à busca permanente do consenso e à adoção, no que tange às questões sobre as quais não haja consenso, de decisões que preservem ao máximo os espaços de liberdade das partes, a fim de que possam seguir dialogando.

O art. 11 contempla uma preocupação central dos acadêmicos, que é a necessidade de dar concretude ao marco de encerramento do processo estrutural. Propõe-se que devem ser definidos indicadores específicos para essa finalidade.

O art. 12 amplia a recorribilidade das decisões do processo estrutural, de modo a evitar que o juízo singular possa, sem revisão, causar prejuízos significativos às partes.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

A partir do art. 13, a lei se ocupa de aspectos mais relacionados ao seu âmbito de aplicação, seja nos tribunais, seja em ramos do direito nos quais a utilização da técnica exige maior adaptação (arts. 16 e 17).

O art. 15 reconhece a necessidade de que, em termos estatísticos e funcionais, o processo estrutural seja tratado de forma diferenciada.

Esta é a síntese das razões que animam os dispositivos propostos.

2. Histórico da proposta: elaboração do relatório preliminar

O texto apresentado acima não surgiu todo em um momento, mas a partir da evolução dos debates na comissão, a partir de sucessivas contribuições. O texto final, submetido a votação, é, em realidade, o terceiro a ser apresentado ao colegiado. É relevante, para fins de documentação, registrar a evolução da proposta.

Antes que a primeira versão do anteprojeto fosse elaborada, foram realizadas cinco reuniões da comissão, assim como três sessões de audiência pública. Foram recebidas, ao longo dos trabalhos, 41 (quarenta e uma) sugestões na consulta pública realizada pelo site do Senado Federal. Foram, ainda, ouvidos em audiência pública 36 (trinta e seis) especialistas, dos mais variados espectros, passando por representantes da academia, da sociedade civil organizada, da Advocacia pública e privada, do Ministério Público, da Defensoria Pública e de todas as instâncias do Poder Judiciário. Estes, por sua vez, enviaram 17 (dezessete) sugestões de texto. Finalmente, foram recebidas 9 sugestões dos membros da comissão.

Todas essas contribuições, devidamente registradas e ponderadas, foram cotejadas com as premissas de elaboração do projeto de lei, que a Comissão já



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

tinha estabelecido, no início de seus trabalhos, quais sejam: elaborar um projeto de lei de reduzidas dimensões, que aborde exclusivamente os temas que sejam peculiares ao processo estrutural, aproveitando as disposições já vigentes da Lei da Ação Civil Pública, do Código de Defesa do Consumidor e do Código de Processo Civil. A grande maioria das sugestões foi acatada, ainda que com redação distinta ou com escopo mais reduzido, que permitisse compatibilização com as premissas de redação. Cumpre ressaltar o grau de detalhamento de algumas das sugestões. Integrantes da comissão e convidados da audiência pública chegaram a apresentar projetos inteiros, com diversos dispositivos sugeridos, contribuindo imensamente para o amadurecimento dos debates.

Cumpre ressaltar, portanto, o caráter aberto e participativo dos trabalhos da Comissão, que não apenas conta com um conjunto de juristas que representam variados espectros do pensamento nacional, como também foi efetivamente incrementada pelas sugestões, recebidas de todas as regiões do país.

É pertinente mencionar que o processo estrutural já é uma realidade. Ele vem sendo conduzido, em diversos processos judiciais e procedimentos extrajudiciais, em todo o país e em todas as instâncias. Assim, a alternativa que se apresenta à Comissão é a de buscar contribuir com as experiências que já são desempenhadas atualmente, à luz do direito vigente.

Além disso, é bom recordar que o processo estrutural não é um mecanismo de intervenção em políticas públicas. Pelo contrário, as políticas públicas hoje sofrem intervenção no processo coletivo (a qual já foi reconhecida como legítima pelo Supremo Tribunal Federal em centenas de julgados e, especialmente, no tema



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

de repercussão geral nº 698) e, muito especialmente, sofrem intervenção em razão do ajuizamento de milhares de ações individuais, que tramitam em todas as comarcas do país e que, à conta-gotas, interferem grandemente sobre diversas políticas públicas, notadamente de saúde, educação e assistência social.

Nesse cenário, se o processo estrutural for utilizado no contexto de políticas públicas, a sua intervenção tende a ser menos gravosa e mais respeitosa à separação de poderes e à autonomia administrativa do que as demais modalidades de atuação jurisdicional, hoje ainda prevalentes.

É por essa razão que temos que a edição de uma lei sobre o processo estrutural tende a fomentar uma condução mais participativa, democrática e construtiva dos processos judiciais, permitindo que as violações recorrentes a direitos sejam endereçadas de forma mais ordeira e com a colaboração de todos os envolvidos.

A **versão preliminar do projeto**, diante dessas considerações, foi apresentada com a seguinte redação:



SENADO FEDERAL
Secretaria-Geral da Mesa
Secretaria de Comissões
Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

ANTEPROJETO DE LEI Nº , DE 2024

Disciplina o processo estrutural.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta lei disciplina o processo estrutural, assim entendido aquele que tem como objeto um conflito coletivo de significativa abrangência social, cuja resolução adequada depende de providências prospectivas, graduais e duradouras.

§ 1º O processo estrutural regula-se pelas disposições da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 e, supletiva e subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil.

§ 2º As providências estruturais também podem ser definidas em compromisso de ajustamento de conduta, nos termos do § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, aplicando-se, no que couber, o disposto nesta lei.

Art. 2º São normas fundamentais do processo estrutural:

I - prevenção e resolução consensual e integral dos litígios estruturais, judicial ou extrajudicialmente;

II - respeito às capacidades institucionais dos poderes e dos agentes tomadores de decisão;



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

III - efetivo diálogo entre o juiz, as partes e os demais sujeitos, públicos ou privados, potencialmente impactados pela decisão, para a construção de um contraditório efetivo na busca da solução plural e adequada;

IV - participação dos grupos impactados, mediante a realização de consultas e audiências públicas e outras formas de participação direta;

V - ampla publicidade e transparência;

VI - consideração dos regramentos e dos impactos orçamentários e financeiros decorrentes das medidas estruturais;

VII - flexibilidade do procedimento e das providências de reestruturação, observado o contraditório prévio e a proibição de decisões-surpresa;

VIII - tratamento isonômico dos indivíduos pertencentes aos grupos impactados;

IX - ênfase em medidas prospectivas, mediante elaboração de planos com objeto, metas, indicadores e cronogramas bem definidos, com implementação em prazo razoável.

Art. 3º. É territorialmente competente para processar e julgar a demanda estrutural o foro do local da ação, omissão, dano ou ilícito.

§ 1º Na determinação da competência territorial, observar-se-á o seguinte:



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

I - havendo várias comarcas ou subseções judiciárias atingidas, dentro de um mesmo Estado ou Seção Judiciária, todas serão igualmente competentes, ficando prevento o juízo para o qual foi distribuída a primeira demanda;

II - se os fatos atingirem a área da capital do Estado, será esta a competente;

III - se os fatos tiverem dimensão nacional, atingindo ao menos mais de um Estado, será competente qualquer capital de Estado atingido ou o Distrito Federal, concorrentemente, observada a prevenção.

§ 2º Instaurado mais de um processo estrutural ou coletivo cuja solução possa interferir de forma direta na solução de outro processo estrutural serão reunidos perante o juízo prevento que tenha competência material para todas as causas envolvidas.

§ 3º Havendo divergência entre os juízos acerca da reunião, centralização ou distribuição de processos que devam tramitar em conjunto, aplicam-se os arts. 951 a 959 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 4º O juízo prevento poderá solicitar ao Tribunal, entre outras providências:

I - a designação de outros dois juízes para que o processo seja conduzido e julgado, em primeiro grau de jurisdição, de forma colegiada;

II - a disponibilização de recursos humanos e materiais adequados ao apoio às necessidades específicas do processo estrutural, para auxiliar, entre outras



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

atividades, na convocação de interessados, obtenção e análise da prova e efetivação das decisões provisórias e definitivas.

§ 5º Os interessados que participam do processo estrutural podem solicitar ao juízo competente a adoção das providências a que alude o § 4º deste artigo.

§ 6º Aplicam-se aos processos estruturais os arts. 67 a 69 da Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 7º Os tribunais, no âmbito de suas competências, expedirão normas regulamentando a composição do colegiado a que se refere o inciso I do § 4º deste artigo e os procedimentos a serem adotados para o seu funcionamento.

Art. 4º. O autor indicará, na petição inicial, o caráter estrutural do litígio, apresentando a descrição detalhada do caso, bem como os subsídios técnicos de que dispuser.

§ 1º Ao apreciar a petição inicial, o juiz pode:

I – determinar que o autor a emende, sob pena de extinção do processo sem resolução do mérito;

II – rejeitar o caráter estrutural do processo, determinando o seu prosseguimento pelo procedimento previsto na Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e demais normas pertinentes;



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

III – determinar a oitiva de todos os demais sujeitos processuais e, se for o caso, de terceiros que possam contribuir para a análise da questão e definição do objeto do processo.

§ 2º Qualquer dos demais sujeitos que participam do processo pode indicar a natureza estrutural do litígio, devendo o autor ser intimado para manifestar-se a respeito dessa alegação.

§ 3º Havendo consenso entre as partes quanto ao caráter estrutural do litígio, o processo passará a ser conduzido na forma prevista nesta lei.

§ 4º Se o caráter estrutural do litígio não for consensual, o juiz determinará a realização de audiência para oitiva das partes e dos demais interessados, podendo facultar a participação de especialistas, representantes dos grupos sociais impactados e de outros sujeitos que possam contribuir para o esclarecimento da questão.

§ 5º Persistindo o dissenso entre as partes, o juiz decidirá sobre a existência ou não do caráter estrutural do litígio.

§ 6º Para reconhecer o caráter estrutural do litígio, o juiz, na decisão, levará em conta, entre outros elementos, a abrangência social do conflito, a natureza dos direitos envolvidos, as informações técnicas disponíveis, a potencial efetividade e os limites e dificuldades da solução estrutural, assim como todos os fundamentos e argumentos apresentados pelas partes.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

§ 7º Da decisão que rejeitar o caráter estrutural do litígio e determinar o prosseguimento do processo caberá agravo de instrumento.

§ 8º Se identificarem o litígio estrutural em processos individuais, o juiz ou o Centro de Inteligência do Poder Judiciário deverão oficialiar o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados a que se referem o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e o art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para, se for o caso, promover a propositura da ação respectiva.

Art. 5º O acordo ou decisão judicial que atribui caráter estrutural ao processo deverá especificar o objeto da atuação estrutural sobre a qual recairá a atividade processual.

§ 1º O objeto da atuação estrutural deve ser específico e, uma vez definido, pode ser alterado apenas mediante acordo entre as partes, homologado pelo juízo.

§ 2º Observado o disposto no § 1º, as metas e indicadores da atuação estrutural podem ser alterados pelas partes, de comum acordo, ou por decisão judicial, com base em fatos supervenientes, em alterações da realidade do conflito ou em novas informações ou diagnósticos que se tornem conhecidos no curso do processo, observado o procedimento previsto no § 4º do art. 4º desta Lei.

§ 3º Contra as decisões judiciais referidas neste artigo caberá agravo de instrumento.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Art. 6º Estabelecido o caráter estrutural do processo, o juiz deverá, com a participação e, preferencialmente, mediante consenso entre as partes, verificar a pertinência da aplicação, entre outras, das seguintes técnicas processuais, de acordo com as peculiaridades do caso:

I - admissão de pessoas ou entidades representativas dos grupos impactados pelo litígio;

II - realização de reuniões ou consultas técnicas ou comunitárias;

III - realização de audiências públicas, com definição de metodologia adequada às características do litígio;

IV - designação de audiência de saneamento compartilhado, inclusive para a definição de pontos de consenso e de dissenso, bem como para criar oportunidades de acordos materiais e processuais entre as partes;

V - designação de calendário de audiências para tratar de aspectos específicos da controvérsia;

VI - designação de perito, consultor ou entidade que possa contribuir com o esclarecimento das questões técnicas, científicas ou financeiras envolvidas no conflito, bem como com o desenvolvimento das atividades de participação social;

VII - intimação de pessoas que tenham contribuições técnicas ou poder decisório sobre as questões controvertidas, para que participem de audiências designadas, independentemente de serem ou não partes no processo;



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

VIII - decisão de questões específicas, sobre as quais não haja consenso e que tenham potencial para otimizar a pauta de atuação estrutural, bem como sobre questões urgentes;

IX - definição de mecanismos de ampliação de publicidade e transparência, inclusive com uso de plataformas de tecnologia, aplicações de redes sociais ou a rede mundial de computadores para prestação de informações sobre a natureza do conflito e o andamento do processo;

X - comunicação aos juízos responsáveis por processos individuais e coletivos que tenham relação com o litígio estrutural, a fim de que avaliem a conveniência de suspendê-los, reuni-los ou centralizar a prática de atos processuais nesses processos, de modo a permitir a solução coordenada e isonômica do litígio, sem prejuízo da adoção de medidas urgentes;

XI - adoção de medidas de cooperação judiciária e interinstitucional com sujeitos que possam contribuir com a solução do litígio, bem como com a gestão dos demais processos individuais e coletivos pendentes, que sejam relacionados ao objeto da controvérsia.

Art. 7º Integrado o contraditório e produzidas informações suficientes nos autos, o juiz dirigirá as partes para a elaboração de um plano de atuação estrutural.

§ 1º Sempre que possível, o juiz facultará que a versão inicial do plano seja elaborada pelo sujeito encarregado da atividade sobre a qual recai o processo,



SENADO FEDERAL
Secretaria-Geral da Mesa
Secretaria de Comissões
Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

valorizando seu conhecimento quanto ao objeto e considerando os obstáculos e as dificuldades reais da implementação das medidas.

§ 2º O plano de atuação estrutural conterá:

I - diagnóstico do litígio estrutural, considerando todas as informações já disponíveis, sem prejuízo da realização de novos atos processuais para a sua complementação ou retificação;

II - metas específicas e aferíveis, descritas de forma clara, voltadas a alterar progressivamente a situação de fato objeto do processo;

III - indicadores quantitativos e qualitativos de alcance das metas;

IV - cronograma de implementação das medidas planejadas, contemplando marcos parciais e finais;

V - definição dos sujeitos responsáveis pela implementação das ações necessárias;

VI - metodologia e periodicidade de supervisão da implementação e de revisão das medidas definidas;

VII - prazos, parâmetros ou indicadores que definirão o encerramento do processo;



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

VIII - se as medidas envolverem recursos financeiros sujeitos a normas de orçamento público, o modo como será feita a respectiva alocação, com observância das disposições legais e constitucionais.

§ 3º A especificação dos elementos do plano poderá ser feita de maneira progressiva, à medida que o objeto da atuação se tornar conhecido, com aportes de novas contribuições pelas partes e oitiva dos grupos interessados, adotando-se, para tanto, novos acordos ou decisões judiciais, sempre com prévio debate entre as partes e demais interessados.

§ 4º Apresentada a versão inicial do plano, o juiz ouvirá as partes, bem como avaliará a necessidade de oitiva de pessoas ou entidades tecnicamente qualificadas, designação de audiência pública, reuniões, consultas públicas, inclusive em formato virtual, ou outros meios de ampliação da participação social.

§ 5º Colhidos os elementos a que se refere o § 4º, o juiz marcará audiência para que, em conjunto com as partes, seja elaborada e homologada a versão final do plano, decidindo quanto aos pontos sobre os quais não haja consenso.

§ 6º Contra a decisão judicial a que se refere o § 5º caberá agravo de instrumento.

Art. 8º O processo estrutural deve priorizar a construção de consensos entre as partes, pessoas, entidades responsáveis pela solução do litígio e os grupos impactados.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

§ 1º Para a obtenção do consenso, o juiz, além de atuar pessoalmente, pode remeter as partes à mediação ou a outras formas de autocomposição, suspendendo o curso do processo por prazo razoável.

§ 2º Nas questões em que o consenso não for possível, o juiz deve, preferencialmente, adotar decisões parciais ou provisórias, devolvendo às partes a oportunidade de escolher novos meios de efetivação da tutela jurisdicional, de produzir novas diligências instrutórias ou negociais ou complementar os espaços decisórios não exauridos nos pronunciamentos judiciais anteriores.

§ 3º As decisões de tutela provisória não devem ser tomadas sem a oitiva prévia das partes, a menos que a situação seja de tal modo urgente ao ponto de inviabilizar essa providência.

§ 4º As decisões judiciais e os acordos, no processo estrutural, são passíveis de revisão ou ajustes, mediante provocação de qualquer interessado, em razão de fatos supervenientes, bem como de novas avaliações acerca dos efeitos da implementação do plano, inclusive em fase de cumprimento ou execução, observado o contraditório prévio, a proibição de decisões-surpresa e o disposto no art. 23 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.

§ 5º As disposições deste artigo aplicam-se aos tribunais, no julgamento dos recursos e ações de competência originária.

Art. 9º O Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público criarão:



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

I - base de dados de acordos e processos estruturais, finalizados e em andamento, de acesso público, com disponibilização das principais peças processuais e de sumários em linguagem simples.

II - mecanismos e índices próprios para a avaliação da atividade prestada por magistrados e membros do Ministério Público em processos estruturais, de modo a reconhecer a complexidade e o trabalho adicional que eles representam.

§ 1º O juiz responsável pelo processo estrutural, diante da complexidade da causa, poderá ser desonerado, total ou parcialmente, dos demais feitos de sua competência, a critério da autoridade competente, sem prejuízo da promoção de outras estratégias de apoio institucional.

§ 2º Os tribunais poderão estabelecer órgão de acompanhamento e apoio ao juízo na condução do processo estrutural.

Art. 10. As técnicas processuais previstas nesta lei aplicam-se, no que forem compatíveis e adequadas, aos processos que cuidem de questões de natureza similar àquela aqui regulada.

§ 1º As técnicas processuais previstas em outros procedimentos especiais aplicam-se ao processo estrutural, desde que compatíveis com as previsões desta lei.

§ 2º Esta lei aplica-se, no que couber, aos processos estruturais de natureza administrativa ou de controle.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Art. 11. Esta lei entra em vigor em 120 (cento e vinte) dias da sua publicação



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

3. Apreciação da primeira rodada de emendas

Após o texto preliminar, foram apresentadas e apreciadas, em uma primeira rodada, 69 propostas de emenda, apresentadas pelos integrantes da Comissão ao Relatório Preliminar, encaminhado em setembro do corrente.

As emendas foram apreciadas a partir dos artigos do projeto preliminar e a maioria foi acatada. Nos raros casos em que não houve acatamento, as razões estão abaixo. Produzi também uma tabela comparativa, que permite o cotejo de cada um dos artigos do texto original com os textos das emendas apresentadas.

Encaminhamento do relator quanto às propostas de emenda ao art. 1º:

O art. 1º tem como propósito apresentar o objeto de incidência da norma, dada a novidade do tema e a existência de conceitos divergentes, academicamente sustentados por diversos autores. Ele foi objeto de 8 propostas de emenda.

As emendas seguem três linhas de raciocínio. A Emenda 3 pretende alterar totalmente o conceito proposto, oferecendo apenas algumas características dos problemas estruturais que, alternativa ou cumulativamente, poderiam ensejar a aplicação da lei. A proposta, implicaria, a meu ver, possibilidade de caracterização, como estruturais, de uma grande quantidade de processos coletivos, motivo pelo qual me parece inconveniente.

As emendas 25 e 47 avançam em sentido diametralmente oposto, visando a qualificar o conflito estrutural como aquele que implica uma violação massiva, grave e sistemática de direitos fundamentais. Essa definição, contudo, parece-me que tem o inconveniente de agregar uma série de qualificativos ao litígio estrutural,



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

cuja demonstração prática será sempre incerta, acarretando insegurança a todos os envolvidos. Isso tiraria o foco do que de fato importa, que são as características da tutela jurisdicional pretendida: gradual, prospectiva e duradoura. Não há indicadores confiáveis para se medir o quão grave, massiva ou sistemática deve ser uma violação a direitos para que seja considerada estrutural, de modo que esses qualificativos, a meu ver, não alteram a redação original proposta, que menciona a necessidade de uma significativa abrangência social.

A supressão desse adjetivo “significativa” é a proposta da emenda 6. Contudo, é ele que pretende satisfazer as preocupações trazidas pelas emendas 25 e 47, sinalizando que não é qualquer conflito coletivo que será caracterizado como estrutural, mas apenas aqueles que tiverem uma significativa abrangência social. É certo, também, que não há como medir o quão abrangente é um conflito para se tornar estrutural, mas a lei sinaliza, com essa expressão, que não se estaria diante de um conflito coletivo ordinário. E isso faria dispensável a sobreposição de outros adjetivos, tais como grave, massiva ou sistemática.

Finalmente, a terceira vertente é aquela que pretende realizar acréscimos de cunho linguístico, como estado de coisas ou conflito policêntrico. A meu sentir, essas alterações não agregam em termos de clareza da definição.

Como bem observou o Dr. Nabor Bulhões, em reunião da Comissão, o art. 1º não pode ser lido isoladamente, mas sim em conjunto com as demais disposições que estão projetadas. Os demais artigos do texto e, de modo especial, o art. 2º, oferecem ao processo estrutural os contornos que o art. 1º, mais sintético, dado o seu objetivo, não apresenta.

Essa consideração do decano da Comissão impactou-me profundamente. Em especial, porque a Emenda 51 propôs que o art. 4º passasse a exigir do autor a



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

demonstração do atendimento aos “requisitos” do art. 1º. O art. 1º não pretende estabelecer requisitos, mas apenas definir o âmbito de aplicabilidade da lei. O que se exige para a instauração de um processo estrutural é a demonstração de que as características do conflito, que estão definidas no art. 2º e ao longo do texto legal, o predisponham, em termos prognósticos, a ser solucionado pelas técnicas processuais nele dispostas. É isso que o autor deve demonstrar. Interpretar o art. 1º como um conjunto de requisitos, de definição completamente aberta, é condenar o processo estrutural aos mesmos debates infrutíferos que, há trinta anos, assolam o processo coletivo.

O que deve orientar o reconhecimento do caráter estrutural do litígio, quando ele não for consensual, é o teor do §4º, do art. 6º do Projeto (com renumeração), que dispõe: “Para reconhecer o caráter estrutural do litígio, o juiz levará em conta, entre outros elementos, a abrangência social do conflito, a natureza dos direitos envolvidos, as informações técnicas disponíveis, a potencial efetividade e os limites e dificuldades da solução estrutural, assim como todos os fundamentos e argumentos apresentados pelas partes”. Nesse ponto, sim, estão os requisitos que devem ser demonstrados pelo autor e o objeto de fundamentação judicial. Não no art. 1º.

Por essa razão, o relator encaminha por uma redação que elimina esse problema e atribui ao art. 1º apenas a condição de apresentação do tema, que ficará definido pelos dispositivos subsequentes.

Em relação ao §1º, algumas das emendas sugerem a alteração das remissões legais, as quais sugiro acatar parcialmente.

Com essas considerações, o encaminhamento é pelo acolhimento parcial das emendas relativas ao art. 1º, resultando a seguinte redação final:



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Art. 1º Esta lei disciplina os processos coletivos destinados à solução de litígios estruturais.

§1º O processo estrutural regula-se pelas disposições da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, pelo Título III da Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor) e, supletiva e subsidiariamente, pela Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 2º As providências estruturais também podem ser definidas em compromisso de ajustamento de conduta, aplicando-se, no que couber, o disposto nesta lei.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Encaminhamento do relator quanto às propostas de emenda ao art. 2º:

As emendas relativas ao art. 2º referem-se a questões de redação, as quais foram acolhidas em sua quase totalidade.

Em termos de alterações substanciais, o inciso II recebeu duas propostas de emenda, apresentando-se aqui as três redações:

Redação original	Emenda 19	Emenda 49
II - respeito às capacidades institucionais dos poderes e dos agentes tomadores de decisão;	II – primazia de técnicas que compatibilizem a tutela efetiva do direito com as capacidades institucionais dos poderes e dos agentes tomadores de decisão;	II - respeito às capacidades e às atribuições institucionais dos poderes e dos agentes tomadores de decisão;

Os três textos, de modo geral, têm o mesmo espírito. O relator propõe o acolhimento de ambas as emendas, resultando no seguinte texto final:

II – primazia de técnicas que compatibilizem a tutela efetiva do direito com as capacidades institucionais e as atribuições dos poderes e dos agentes tomadores de decisão;

O inciso VI recebeu a seguinte proposta de emenda:



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Redação original	Emenda 26
consideração dos regramentos e dos impactos orçamentários e financeiros decorrentes das medidas estruturais;	observância da legislação orçamentária vigente, incluindo as normas constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis, com análise dos impactos financeiros das medidas estruturais;

O relator sugere a rejeição da emenda, tendo em vista que o art. 7º, §2º, VIII, já contempla a observância das disposições legais e constitucionais orçamentárias, quando se trata de recursos financeiros públicos. O art. 2º cuida das normas fundamentais do processo estrutural, que nem sempre é ajuizado em face de entes públicos. E os impactos financeiros são relevantes também para os eventuais réus privados do processo coletivo. Assim, parece apropriado que a norma do art. 2º seja mais genérica, como originalmente sugerido, com maior detalhamento ao longo do texto legal.

Finalmente, foi sugerido um acréscimo, relativo à oralidade e instrumentalidade das formas, o qual se sugere o acatamento.

Nesses termos, a redação final do art. 2º seria a seguinte:

Art. 2º São normas fundamentais do processo estrutural:

I - prevenção e resolução consensual dos litígios estruturais, judicial ou extrajudicialmente;

II – primazia de técnicas que compatibilizem a tutela efetiva do direito com as capacidades institucionais e as atribuições dos poderes e dos agentes tomadores de decisão;



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

III - efetivo diálogo entre o juiz, as partes e os demais sujeitos, públicos ou privados, potencialmente impactados pela decisão, para a construção de um contraditório efetivo na busca da solução plural e adequada;

IV - participação dos grupos impactados, mediante a realização de consultas e audiências públicas e outras formas de participação direta e indireta;

V - ampla publicidade e transparência;

VI - consideração dos regramentos e dos impactos orçamentários e financeiros decorrentes das medidas estruturais;

VII - flexibilidade do procedimento e das providências de estruturação, observado o contraditório efetivo, nos termos dos artigos 9º e 10, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);

VIII - tratamento isonômico dos indivíduos pertencentes aos grupos impactados;

IX - ênfase em medidas prospectivas, mediante elaboração de planos com objeto, metas, indicadores e cronogramas definidos, com implementação em prazo razoável;

X – oralidade e instrumentalidade das formas.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Encaminhamento do relator quanto às propostas de emenda ao art. 3º:

A emenda 46 sugere a subdivisão do dispositivo, o que parece, de fato, trazer-lhe maior clareza, motivo pelo qual se encaminha pelo acolhimento. As demais alterações de cunho redacional também foram, em grande medida, acatadas.

Em relação à emenda 20, que propõe a criação de uma regra transitória para a regulamentação do colegiado de 1º grau, a sugestão não parece pertinente, uma vez que os juízos colegiados da Lei 12.694/2012 cumprem função diversa daquela imaginada para o modelo do processo estrutural. Lá, a preocupação principal é com a segurança do magistrado e com a não personificação da tomada de decisão. Aqui, a preocupação seria com a divisão de trabalho em um caso de grandes dimensões e com a busca de juízes com maior expertise para a condução conjunta do processo. Assim, conquanto o problema identificado pela emenda seja verdadeiro, a solução precisaria mesmo vir de cada tribunal.

As emendas 58 e 59 pretendem incluir, no processo estrutural, o conceito de competência adequada, já adotado pelo PL 1.641/21. Apesar de ser um critério defendido por boa parte da doutrina, é preciso ponderar que os critérios de “especialidade da unidade jurisdicional, os recursos materiais e humanos à disposição do juízo, a proximidade com o local dos fatos, viabilizando a oitiva qualificada dos grupos atingidos” não são objetivos e podem indicar resultados antagônicos, motivo pelo qual serão propícios a ocasionar conflitos de competência. O critério originalmente previsto, ainda que possa levar a resultados subótimos, em alguns casos, tem a virtude de ser simples e evitar divergências. Encaminha-se pela rejeição das emendas.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

As emendas 61, 62, 63 e 64 pretendem fazer uma regulamentação mais minuciosa da cooperação judiciária, listando hipóteses e priorizando a concertação. Essa matéria está atualmente regulada, de modo minucioso, pela Resolução CNJ 350/20, de modo que parece desnecessária e inconveniente a inclusão de algumas medidas de cooperação na lei do processo estrutural. Ainda que parte das sugestões apresentadas não esteja contemplada na Res. 350, o CNJ vem alterando essa resolução para enriquecer cada vez mais o seu rol, que é aberto, de modo que a inclusão, em lei, de parcela das medidas atualmente previstas no art. 6º da Resolução terá o inconveniente de inibir a sua evolução, a partir da experiência. O rápido desenvolvimento da cooperação judiciária, verificado nos últimos anos, decorre exatamente da sua flexibilidade e informalidade, atributos que são incompatíveis com a proposta. Assim, encaminha-se pela rejeição das emendas.

Nesses termos, a redação final do art. 3º, já com o seu desmembramento em dois artigos autônomos, seria a seguinte:

Art. 3º. É competente para processar e julgar a demanda estrutural o foro do local da ação, omissão, dano ou ilícito.

§ 1º Na determinação da competência observar-se-á o seguinte:

I - havendo várias comarcas ou subseções judiciárias atingidas, dentro de um mesmo Estado ou Seção Judiciária, todas serão igualmente competentes, observada a prevenção;

II - se os fatos atingirem a área da capital do Estado, será esta a competente;



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

III - se os fatos tiverem dimensão nacional, abrangendo mais de um Estado, será competente qualquer capital de Estado atingido ou o Distrito Federal, concorrentemente, observada a prevenção.

§ 2º Instaurados processos estruturais ou coletivos cuja solução possa interferir de forma direta na solução de outro processo estrutural, serão reunidos perante o juízo prevento que tenha competência material para todas as causas envolvidas.

§ 3º Havendo divergência entre os juízos acerca da reunião, centralização ou distribuição de processos que devam tramitar em conjunto, aplicam-se os arts. 951 a 959 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 4º Na condução dos processos estruturais, os juízes devem priorizar a adoção da cooperação judiciária, prevista nos arts. 67 a 69 da Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Art. 4º. O juízo prevento poderá solicitar ao Tribunal, entre outras providências:

I - a designação de outros juízes para que o processo seja conduzido e julgado, em primeiro grau de jurisdição, de forma colegiada;

II - a disponibilização de recursos humanos e materiais adequados às necessidades específicas do processo estrutural, para auxiliar, entre outras atividades, na convocação de interessados, obtenção e análise da prova e efetivação das decisões provisórias e definitivas.

§ 1º Os interessados que participam do processo estrutural podem solicitar ao juízo competente a adoção das providências a que alude o caput.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

§ 2º Os tribunais, no âmbito de suas competências, expedirão normas regulamentando a composição do colegiado a que se refere o caput e os procedimentos a serem adotados para o seu funcionamento.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Encaminhamento do relator quanto às propostas de emenda ao então art. 4º:

As emendas de aspecto redacional foram acatadas, nos termos do texto apresentado abaixo.

Em relação à Emenda 4, as discussões de legitimidade no processo estrutural tendem a tornar-se especialmente agudas, em razão da multipolaridade do litígio e do envolvimento de múltiplas instituições, públicas e privadas. Por essa razão, as duas regras propostas parecem pertinentes para evitar a extinção prematura e desnecessária de processos, motivo pelo qual encaminha-se pela aprovação da emenda.

Quanto a Emenda 27, o conceito de grave bloqueio institucional é incerto, passível de gerar controvérsias e não inerente aos litígios estruturais. A questão do bloqueio institucional tende a ser associada aos litígios estruturais que envolvem entes públicos, mas nem mesmo nesses casos ela é onipresente. Além disso, é um conceito inaplicável aos litígios estruturais que envolvem entes privados. Por essa razão, encaminha-se pela rejeição da emenda.

Quanto à Emenda 28, o §8º do art. 4º apenas reitera uma previsão contida no art. 139, X, do CPC, não consistindo qualquer quebra da inércia jurisdicional. Também não há necessidade de contraditório prévio para a adoção dessa medida, providência esta que não é mencionada no CPC. Note-se que se trata de mero ato de comunicação, cabendo ao Ministério Público ou à Defensoria Pública a decisão de ajuizar ou não uma ação futura. Em realidade, é o conceito de inércia que vem sendo ressignificado pelo CPC e por disposições tais como a Res. 349 do CNJ, que criou, em todos os tribunais do país, Centros de Inteligência, precisamente com a



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

finalidade de permitir que o Poder Judiciário contribua não só com a identificação de demandas repetitivas, estruturais, predatórias etc. mas também para o encaminhamento de sua solução adequada. Encaminha-se pela rejeição da emenda.

Em relação às emendas 38 e 45, propõe-se o seu parcial acatamento, com a redação de um dispositivo específico sobre o cabimento de recursos, o que será apresentado a seguir. Não se acolhe, contudo, a sugestão de presunção de relevância e repercussão geral, nesses casos. O sistema processual brasileiro prevê o duplo grau de jurisdição, que opera como um duplo controle jurisdicional. Prever quatro instâncias de controle para essa decisão, como regra geral, parece excessivo e incompatível com o sistema jurídico vigente.

Em relação à emenda 51, parece inconveniente a inserção de um requisito relativo ao atendimento de “requisitos” previstos no art. 1º, uma vez que este, na redação atualmente proposta, não elenca requisitos, mas apenas expõe características da tutela jurisdicional que são peculiares ao processo estrutural. Não é pretensão do art. 1º elaborar uma lista de requisitos que sirva de umbral de admissibilidade de uma demanda estrutural. Essa técnica, no âmbito da tradicional classificação de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, serviu apenas para gerar confusões e debates processuais, em detrimento da efetividade da tutela jurisdicional. Invocando as discussões realizadas em relação ao art. 1º, a solução proposta é a de que o texto enuncie a aplicabilidade do processo estrutural e que as suas características derivem não de um conceito fechado, mas da conjugação das características do litígio com as normas fundamentais descritas no art. 2º, as quais condicionam o andamento do processo estrutural. Nesses termos, encaminha-se pela rejeição da emenda.

A emenda 52 foi integralmente acatada.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Nesse mesmo contexto, acata-se parcialmente a proposta de emenda 42, para permitir a sustentação oral e o julgamento estendido nos agravos de instrumento que versem sobre o reconhecimento do caráter estrutural do processo.

Com isso, propõe-se a redação de três dispositivos, constantes abaixo, já com a renumeração decorrente da subdivisão do dispositivo anterior:

Art. 5º. O autor indicará, na petição inicial, o caráter estrutural do litígio, apresentando a descrição do caso, bem como os subsídios técnicos de que dispuser.

§ 1º Ao apreciar a petição inicial, o juiz poderá:

I – determinar que o autor a emende, sob pena de extinção do processo sem resolução do mérito;

II – rejeitar liminarmente o caráter estrutural do processo, determinando o seu prosseguimento pelo procedimento adequado;

III – determinar a citação do réu e, se for o caso, a intimação de terceiros que possam contribuir para a análise do caráter estrutural do processo.

§2º O réu será citado para manifestar-se sobre o caráter estrutural do processo, não incidindo a preclusão sobre as demais questões suscitadas pelo autor.

§§3º O processo estrutural não será extinto por defeito de legitimidade ou de capacidade processual adequada da parte autora, sem que antes se dê a oportunidade a outro colegitimado de assumir a demanda, competindo ao magistrado promover a intimação dos possíveis representantes adequados para prosseguirem com o processo.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

§ 4º O processo estrutural não será extinto por ilegitimidade passiva, sem que se permita a correção ou a integração do polo passivo com todos os sujeitos interessados e que possam ter responsabilidades na alteração estrutural buscada.

§ 5º Qualquer dos sujeitos que participam do processo pode indicar a natureza estrutural do litígio, devendo os demais interessados ser intimados para, no prazo de 15 (quinze) dias, manifestar-se a respeito dessa alegação.

§ 6º Se identificarem o litígio estrutural em processos individuais, o juiz ou o Centro de Inteligência do Poder Judiciário deverá oficiar o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados a que se referem o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e o art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para, se for o caso, promoverem a propositura da ação respectiva.

Art. 6º O caráter estrutural do litígio poderá ser reconhecido de forma consensual ou por decisão judicial.

§ 1º Preenchidos os requisitos legais e havendo consenso entre as partes quanto ao caráter estrutural do litígio, o processo passará a ser conduzido na forma prevista nesta lei.

§ 2º Se o caráter estrutural do litígio não for consensual, o juiz determinará a realização de audiência para oitiva das partes e dos demais interessados, podendo facultar a participação de especialistas, representantes dos grupos sociais impactados e de outros sujeitos que possam contribuir para o esclarecimento da questão.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

§ 3º Persistindo o dissenso entre as partes, o juiz decidirá sobre a existência ou não do caráter estrutural do litígio.

§ 4º Para reconhecer o caráter estrutural do litígio, o juiz levará em conta, entre outros elementos, a abrangência social do conflito, a natureza dos direitos envolvidos, as informações técnicas disponíveis, a potencial efetividade e os limites e dificuldades da solução estrutural, assim como todos os fundamentos e argumentos apresentados pelas partes.

§5º Reconhecido ou rejeitado o caráter estrutural do litígio, o réu será citado para, querendo, oferecer contestação.

Art. 12 Das decisões interlocutórias proferidas no processo estrutural caberá agravo de instrumento.

§1º Ao julgamento do agravo de instrumento da decisão que reconhece ou rejeita o caráter estrutural do litígio aplica-se o disposto nos arts. 937 e 942, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§2º O regime recursal das decisões interlocutórias em processos estruturais no âmbito da Justiça do Trabalho segue o disposto nas normas de processo do trabalho.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Encaminhamento do relator quanto às propostas de emenda ao então art. 5º:

Foram acatadas as emendas redacionais e suprimido o §3º, em razão da disposição geral de cabimento de recurso.

Encaminha-se pela rejeição da Emenda 68, porque o equilíbrio pensado pelo projeto é justamente no sentido de que, conquanto o juiz possa alterar, por decisão, metas e indicadores, ele não pode alterar o objeto da atuação estrutural, já definida anteriormente. Essa é uma solução que tem seus riscos, uma vez que a realidade é muito rica, mas demonstra o compromisso do projeto com a finitude do processo e com a previsibilidade das medidas e deveres que podem incidir sobre as partes. Na falta de consenso quanto a necessidade de alterar o objeto da atuação, e não apenas metas ou indicadores, o adequado seria o ajuizamento de nova ação, com outro objeto, não a alteração deste por decisão.

Com isso, propõe-se a redação a seguir, já com a renumeração pertinente:

Art. 7º O acordo ou decisão judicial que atribui caráter estrutural ao processo especificará o objeto da atuação estrutural sobre a qual recairá a atividade processual.

§ 1º O objeto da atuação estrutural deve ser específico e, uma vez definido, pode ser alterado apenas mediante acordo entre as partes, homologado pelo juízo.

§ 2º Observado o disposto no § 1º, as metas e indicadores da atuação estrutural podem ser alterados pelas partes, de comum acordo, ou por decisão judicial, com base em fatos supervenientes ou em novas informações ou



SENADO FEDERAL
Secretaria-Geral da Mesa
Secretaria de Comissões
Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

diagnósticos que se tornem conhecidos no curso do processo, observado o procedimento previsto no art. 6º desta Lei.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Encaminhamento do relator quanto às propostas de emenda ao então art. 6º:

A Emenda 11, de cunho estritamente redacional, acatada em sua quase totalidade.

A Emenda 29 também foi acolhida, com alteração na redação do inciso X.

Assim, a redação final do artigo é definida da seguinte forma, já com a renumeração pertinente:

Art. 8º Estabelecido o caráter estrutural do processo, o juiz deverá, com a participação das partes e, preferencialmente, com o consenso entre elas, verificar a pertinência da aplicação, entre outras, das seguintes técnicas processuais, de acordo com as peculiaridades do caso:

I - admissão de pessoas ou entidades representativas dos grupos impactados pelo litígio;

II - realização de reuniões ou consultas técnicas ou comunitárias;

III - realização de audiências públicas, com definição de metodologia adequada às características do litígio;

IV - designação de audiência de saneamento e organização compartilhada do processo, inclusive para a definição de pontos de consenso e de dissenso, bem como para criar oportunidades de acordos materiais e processuais entre as partes;

V - designação de calendário de audiências para tratar de aspectos específicos da controvérsia;



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

VI - designação de perito, consultor ou entidade que possa contribuir com o esclarecimento das questões técnicas, científicas ou financeiras envolvidas no conflito, bem como com o desenvolvimento das atividades de participação social;

VII - intimação de pessoas que tenham contribuições técnicas ou poder decisório sobre as questões controvertidas, para que participem de audiências designadas, independentemente de serem ou não partes no processo;

VIII - decisão de questões urgentes ou de questões específicas, sobre as quais não haja consenso e que tenham potencial para otimizar a pauta de atuação estrutural;

IX - definição de mecanismos de ampliação de publicidade e transparência, inclusive com uso de plataformas de tecnologia, aplicações de redes sociais ou a rede mundial de computadores para prestação de informações sobre a natureza do conflito e o andamento do processo;

X – comunicação, de ofício ou a requerimento das partes, aos juízos responsáveis por processos individuais e coletivos que tenham relação com o litígio estrutural, a fim de que avaliem a conveniência de suspendê-los, reuni-los ou centralizar a prática de atos processuais, de modo a permitir a solução coordenada e isonômica do litígio, sem prejuízo da adoção de medidas urgentes;

XI - adoção de medidas de cooperação judiciária e interinstitucional com sujeitos que possam contribuir com a solução do litígio, bem como com a gestão dos demais processos individuais e coletivos relacionados ao objeto da controvérsia.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Encaminhamento do relator quanto às propostas de emenda ao então art. 7º:

A questão da recorribilidade das decisões foi solucionada em artigo geral, o que implicou a supressão do §6º. A emenda 5 foi parcialmente acatada, com a sugestão de nova redação (§2º, inciso VII).

A emenda 12, redacional, foi acatada.

Foi acatada a emenda 23, com alteração redacional.

A emenda 30 foi acatada, com alteração redacional.

No que tange à emenda 31, a sua pretensão é estabelecer uma prévia validação do plano pelo órgão responsável pela execução do orçamento público, quando ele envolver esse tipo de verba. No contexto da redação dada pela Emenda 30, assim como pelas demais disposições constantes no projeto, inclusive no art. 2º, parece que a inserção dessa regra geraria mais dúvidas do que esclarecimentos. Em primeiro lugar, “validação” não é um conceito orçamentário, de modo que seria difícil definir a que ato jurídico ele se refere. Em segundo lugar, caso se trate de uma aprovação do órgão orçamentário como requisito de aprovação do plano, ela implicaria uma restrição da capacidade decisória do juiz, quando a questão envolvesse dispêndio de recursos públicos. É bom lembrar que, embora o processo estrutural tenha potencial para criar despesas, também o têm todas as ações judiciais ajuizadas contra o Estado.

Aliás, em termos de fornecimento de medicamentos, são cotidianamente criadas elevadas despesas públicas por decisões judiciais em processos individuais. Assim, a disposição prevista proposta criaria uma assimetria decisória que só existiria em relação ao processo estrutural e a nenhum outro processo. Se, por outro



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

lado, a palavra “validação” tiver o sentido de oferecimento de um parecer, não há motivos para especificar ainda mais a sua necessidade, uma vez que a própria redação do §2º, VIII deixa claro que as disposições legais e constitucionais orçamentária e financeiras devem ser obedecidas. Por essa razão, a previsão causaria dúvidas interpretativas maiores do que o esclarecimento que é capaz de proporcionar, motivo pelo qual o encaminhamento é pela sua rejeição.

A emenda 69 pretende listar algumas técnicas processuais passíveis de serem utilizadas para o monitoramento e a execução do plano. Todas elas seriam, em tese, aplicáveis ao processo estrutural. No entanto, alguns elementos constantes da relação já estão contemplados no dispositivo, outros são regras gerais do Código de Processo Civil, tais como a realização de audiências, a fixação de prazos e a aplicação de multas. Assim, a emenda foge ao propósito inicial do projeto, que é a de evitar a repetição de disposições que já estejam contempladas em outras normas. Por essa razão, encaminha-se pela rejeição da emenda.

Nesses termos, a redação final do dispositivo, já com sua renumeração pertinente, seria a seguinte:

Art. 9º Integrado o contraditório e produzidas informações suficientes nos autos, o juiz dirigirá as partes para a elaboração de um plano de atuação estrutural.

§ 1º Sempre que possível, o juiz facultará que a versão inicial do plano seja elaborada pelo sujeito encarregado da atividade sobre a qual recai o processo, valorizando seu conhecimento quanto ao objeto e considerando os obstáculos e as dificuldades reais da implementação das medidas.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

§2º Quando possível e adequado, o plano será elaborado com a oitiva de pessoas e entidades, públicas ou privadas, bem como de representantes do grupo afetado.

§ 3º O plano de atuação estrutural conterá:

I - diagnóstico do litígio estrutural, considerando todas as informações disponíveis, sem prejuízo da realização de novos atos processuais para a sua complementação ou retificação;

II - metas específicas e aferíveis, descritas de forma clara e concreta, voltadas a alterar progressivamente a situação de fato objeto do processo;

III - indicadores quantitativos e qualitativos de alcance das metas;

IV - cronograma de implementação das medidas planejadas, contemplando marcos parciais e finais;

V - definição dos sujeitos responsáveis pela implementação das ações necessárias;

VI – metodologia e periodicidade da supervisão da implementação e da revisão das metas definidas;

VII – designação de sujeitos ou instituições que acompanharão a implementação do plano, definindo as respectivas atribuições;

VIII – prazos, parâmetros ou indicadores que definirão o encerramento do processo;



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

IX - se as medidas envolverem recursos financeiros sujeitos a normas de orçamento público, o modo como será feita a respectiva alocação e execução, que deverá observar as disposições legais e constitucionais aplicáveis.

§ 4º A especificação dos elementos do plano poderá ser feita de maneira progressiva, à medida que o objeto da atuação se tornar conhecido, com aportes de novas contribuições pelas partes e oitiva dos grupos interessados, adotando-se, para tanto, novos acordos ou decisões judiciais, sempre com prévio debate entre as partes e demais interessados.

§ 5º Apresentada a versão inicial do plano, o juiz ouvirá as partes e avaliará a necessidade de oitiva de pessoas ou entidades tecnicamente qualificadas, designação de audiência pública, reuniões, consultas públicas, inclusive em formato virtual, ou outros meios de ampliação da participação social.

§ 6º Colhidos os elementos a que se refere o § 3º, o juiz marcará audiência para que, em conjunto com as partes, seja elaborada e homologada a versão final do plano, decidindo quanto aos pontos sobre os quais não haja consenso.



SENADO FEDERAL
Secretaria-Geral da Mesa
Secretaria de Comissões
Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Encaminhamento do relator quanto às propostas de emenda ao então art. 8º:

A emenda 13, de cunho redacional, foi acatada.

A emenda 18 foi acatada, com alteração redacional (§3º).

Encaminha-se pela rejeição da Emenda 32, primeiro porque o seu teor está contemplado pela atual redação do §4º e, segundo, porque o Supremo Tribunal Federal decidiu, na ADI 4.296, que a lei não pode vedar a concessão de tutelas provisórias. Assim, a redação atual endereça a preocupação de considerar a tutela provisória uma medida excepcional, mas sem colidir com a orientação do Supremo Tribunal.

A emenda 39 foi acatada, convertendo-se o §5º em dispositivo autônomo.

Nesses termos, a redação final do dispositivo seria a seguinte, já com a renumeração e o desmembramento pertinentes:

Art. 10. O processo estrutural deve priorizar a construção de consensos entre as partes, pessoas, entidades responsáveis pela solução do litígio e grupos impactados.

§ 1º Para a obtenção do consenso, o juiz, além de atuar pessoalmente, pode remeter as partes à mediação ou a outros métodos para a obtenção da autocomposição, suspendendo o processo por prazo razoável.

§ 2º Nas questões em que o consenso não for possível, o juiz deve, preferencialmente, adotar decisões parciais ou provisórias, ou expedir



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

recomendações, devolvendo às partes a oportunidade de escolher novos meios de efetivação da tutela jurisdicional, de produzir novas diligências instrutórias ou negociais ou complementar os espaços decisórios não exauridos nos pronunciamentos judiciais anteriores.

§3º O juiz adotará medidas para coibir comportamentos protelatórios nas atividades de autocomposição.

§ 4º As decisões de tutela provisória de caráter estrutural não devem ser tomadas sem oitiva das partes, a menos que a situação seja de tal modo urgente a ponto de inviabilizar essa providência.

§ 5º As decisões judiciais e os acordos são passíveis de revisão ou ajustes, mediante provocação de qualquer interessado, em razão de fatos supervenientes, bem como de novas avaliações acerca dos efeitos da implementação do plano, inclusive em fase de cumprimento ou execução, observado o contraditório prévio e o disposto no art. 23 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Art. 13. As disposições desta lei aplicam-se aos tribunais, no julgamento dos recursos e ações de competência originária.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Encaminhamento do relator quanto às propostas de emenda ao então art. 9º:

Neste ponto, endereçam-se, primeiramente, as emendas 56 (apresentada em relação ao art. 8º), 17, 24 e 33 (apresentadas em relação ao art. 9º). Todas essas emendas sugerem a inserção de um dispositivo que deixe mais claro o encerramento do processo estrutural. Embora, na visão do relator, essa questão estivesse suficientemente contemplada pelo disposto no art. 7º, §2º, acatam-se as emendas propostas, sugerindo-se a redação apresentada na emenda 24, que foi subscrita por três integrantes da comissão. Assim, o texto do anteprojeto passaria a ser o seguinte:

Art. 11. O monitoramento da implementação do plano de ação será encerrado, com a extinção do processo, quando demonstrada a adoção das medidas necessárias à proteção progressiva e concreta dos direitos violados, na forma de que trata o art. 9º, §3º, inciso VIII.

Em relação ao texto do anterior art. 9º, a emenda 14, de cunho redacional, foi acatada, salvo no que tange à disponibilização integral dos autos, uma vez que estes podem conter documentos e dados cuja divulgação online seja sensível ou vedada. A divulgação das principais peças processuais é suficiente para atender o interesse público no conhecimento do caso.

A Emenda 44 também foi acatada, na sua segunda versão.

Assim, a redação do dispositivo passa a ser a seguinte, já com a pertinente renumeração:



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Art. 14. O Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público criarão:

I - base de dados de acordos e processos estruturais, finalizados e em andamento, de acesso público, com disponibilização das principais peças processuais e de sumários em linguagem simples.

II - mecanismos e índices próprios para a avaliação da atividade prestada por magistrados e membros do Ministério Público em processos estruturais, de modo a reconhecer a complexidade e o trabalho adicional que eles representam.

§ 1º O juiz, diante da complexidade da causa, poderá ser desonerado, total ou parcialmente, dos demais feitos de sua competência, a critério da autoridade competente, sem prejuízo da promoção de outras estratégias de apoio institucional.

§ 2º Os tribunais poderão estabelecer órgão de acompanhamento e apoio ao juízo na condução do processo estrutural.

§ 3º O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, à Defensoria Pública e à Advocacia Pública.



SENADO FEDERAL
Secretaria-Geral da Mesa
Secretaria de Comissões
Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

**Encaminhamento do relator quanto às propostas de emenda aos
então arts. 10 e 11:**

A emenda 15, redacional, foi analisada, mas sugere-se a manutenção da redação atual, que parece mais clara.

A emenda 2 foi acolhida.

Encaminha-se pela rejeição da emenda 35, tendo em vista que ela cogita de situações de sanções de improbidade, que são impertinentes ao processo estrutural.

Da mesma forma, encaminha-se pela rejeição da Emenda 40, uma vez que a discussão de incentivos privados ao processo coletivo, além de controversa, não é assunto peculiar ao processo estrutural, de forma que deve ser encaminhada, se for o caso, ao relator do Projeto de Lei 1.641/21, que cuida da Ação Civil Pública.

Em relação à emenda 41, a questão é solucionada pelo art. 14 da LACP, à qual o art. 1º deste projeto já faz expressa remissão. Assim, a previsão expressa de atribuição de efeitos imediatos à sentença não parece necessária e poderá gerar mais dúvidas que esclarecimentos. Encaminhamento, portanto, pela rejeição.



SENADO FEDERAL
Secretaria-Geral da Mesa
Secretaria de Comissões
Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Desse modo, a redação sugerida para os dispositivos é a seguinte, já com a renumeração pertinente:

Art. 15. As técnicas processuais previstas nesta lei aplicam-se, no que forem compatíveis e adequadas, aos processos que cuidem de questões de natureza similar àquela aqui regulada.

§ 1º As técnicas processuais previstas em outros procedimentos especiais aplicam-se ao processo estrutural, desde que compatíveis com as previsões desta lei.

§ 2º Esta lei aplica-se, no que couber, aos processos estruturais de natureza trabalhista, administrativa ou de controle.

§ 3º Esta lei aplica-se, no que couber, ao processo penal, em especial, nos casos que envolvam, necessidade de reorganização institucional em virtude da aplicação de medidas cautelares penais, nos habeas corpus coletivos que ensejem medidas estruturais e nas ações civis públicas que tenham por objeto causas penais ou penitenciárias.

Art. 16. Esta lei entra em vigor em 120 (cento e vinte) dias da sua publicação.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

4. Apreciação da segunda rodada de emendas

Após a entrega do texto atinente à primeira rodada de emendas, foram apresentadas mais nove sugestões de alteração, que são encaminhadas a seguir.

Quanto à Emenda 1, pretende-se a inclusão de referência expressa à LINDB no art. 1º, §1º da Lei. Em realidade, essa disposição pretende ressaltar apenas que o processo estrutural é um processo civil, de natureza coletiva. Não é o propósito do dispositivo listar normas jurídicas que, por natureza, já se aplicam a todos os processos, para definir que se aplicam ao processo estrutural. Isso geraria a necessidade de citar outras leis e, eventualmente, induzir interpretações equivocadas quanto àquelas não citadas. Assim, encaminha-se pela rejeição da Emenda.

A Emenda 2 pretende incluir, entre as normas fundamentais, a boa-fé e a cooperação. A emenda foi acatada no relatório final.

A Emenda 3 propõe desdobrar dois dos parágrafos do art. 15, o que parece também apropriado. A emenda foi acatada.

A Emenda 4 sugere que a expressão “sujeito encarregado da atividade sobre a qual recai o processo” seja substituída por réu. Contudo, a fluidez dos casos estruturais indica não confundir o sujeito que está encarregado da atividade com o réu. Por exemplo, em casos que envolvam questões públicas, o réu formal será a entidade (União ou Estado), mas o sujeito encarregado da atividade será uma secretaria ou até, eventualmente, um terceiro que coopera com ou é contratado por ele. Assim, a expressão utilizada, por sua fluidez, abarca situações mais amplas. Por isso, encaminha-se pela sua rejeição.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

No que tange à Emenda 5, sugere-se a supressão do art. 10, caput, por desnecessidade, em face do que consta do art. 2º. Contudo, o caput do art. 10 introduz a prioridade para a consensualidade em termos concretos, enquanto o art. 2º a trabalha em termos de norma fundamental. Assim, ainda que o conteúdo das duas seja similar, parece-me que converter o §1º em caput não seria a solução mais apropriada. Encaminha-se pela rejeição.

A Emenda 6, por sua vez, apresenta um novo conceito de processo estrutural para constar do art. 1º, descrevendo o processo estrutural como “aquele que tem como objeto um conflito coletivo de significativa abrangência social, decorrente de falha crônica no funcionamento das instituições (estado de desconformidade constitucional) que causa ou perpetua a violação massiva de direitos fundamentais e cuja resolução adequada exige a adoção de medidas estruturais prospectivas, graduais e duradouras.” Essa questão já foi tratada amplamente ao longo deste relatório, justificando as razões pelas quais não parece apropriado que o art. 1º contenha um conceito. Se, contudo, fosse o caso de incluir um conceito no dispositivo, esse não parece apropriado, porque restringe o processo estrutural a um estado de desconformidade constitucional, o que contempla apenas uma fração dos casos efetivamente tratados nessa técnica. Além disso, trata-se de definição com diversos termos abertos, como “violação massiva” e “falha crônica”, termos que, certamente, gerariam incerteza prática, em detrimento de todas as partes envolvidas. Encaminha-se pela rejeição da proposta.

A Emenda 7 pretende inserir a expressão “no que couber” no art. 1º, §1º. Contudo, a pretensão legislativa, nesse caso, é que o processo estrutural seja regulado integralmente pela LACP, apenas com as adaptações deste projeto. A



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

inserção de “no que couber” geraria incerteza quanto a temas que não deveria haver, eis que já regulados na LACP. É o caso de temas como legitimidade, atuação do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica etc. A LACP se aplica ao processo estrutural em todos os seus aspectos, ainda que a lei do processo estrutural possa emprestar suas técnicas também a outros processos. Encaminha-se pela rejeição da proposta.

A Emenda 8 propõe uma alteração no art. 4º, §1º, que foi acatada.

A Emenda 9 propõe alteração de redação ao art. 5º, §2º, para minudenciar o seu procedimento. Também foi acatada.

5. Encerramento

Na obra “Processo Civil Estrutural: teoria e prática”, de autoria deste relator, consta o seguinte trecho:

“O processo estrutural oferece uma alternativa para mudar esse cenário, permitindo a implementação de direitos fundamentais garantidos constitucionalmente sem, com isso, fomentar a concentração de poder em uma instituição. Propõe-se um debate pluralista e compreensivo acerca das condições de materialização dos direitos, compartilhando-se, entre os diversos atores interessados, a discussão e o encargo de produzir uma boa solução. Compatibilizam-se, com isso, a importância do fim, que é implementar direitos, com a responsabilidade acerca dos meios, que são os custos econômicos, não econômicos e de oportunidade para se fazer uma transformação social.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Secretaria de Comissões

Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

O processo estrutural não defende a transformação do mundo em um passe de mágica. Não defende uma “canetada”. Mas também não legitima a manutenção indefinida de um status quo de violação constitucional, escondido atrás de justificativas vagas de separação de poderes, capacidades institucionais e limites orçamentários. Esses elementos são incorporados à equação do processo estrutural, para que as diversas instituições e grupos sociais impactados pelo litígio sejam corresponsáveis e atuem conjuntamente no rumo da mudança”.

Essa passagem sintetiza o espírito que animou a Comissão, ao longo desses meses de trabalho. O projeto, que ora se apresenta, é o resultado do compromisso com a implementação de direitos de forma isonômica, mas sem descuidar da independência dos agentes tomadores de decisão, dos custos e limites implicados nessa solução e da necessidade de que as transformações sejam, sempre que possível, participativas e consensuais, para que sejam duradouras.

O Congresso Nacional, no exercício de sua competência Constitucional, tem a oportunidade de incrementar, de forma significativa, a qualidade da atuação jurisdicional no país, pelo aprofundamento do debate e da aprovação de uma lei do processo estrutural.

De modo pessoal, agradeço ao presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco, assim como ao Presidente da Comissão, Dr. Augusto Aras, pela confiança depositada na minha atuação como relator, bem como agradeço a todos os integrantes da Comissão, pelos debates frutíferos e colaborativos, que levaram a essa amadurecida obra coletiva.



SENADO FEDERAL
Secretaria-Geral da Mesa
Secretaria de Comissões
Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito

Sala das Sessões, 25 de outubro de 2024.

Desembargador Federal Edilson Vitorelli

Relator da CJPRESTR