



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**

**AVULSO DE EMENDAS AO RELATÓRIO FINAL**

**Presidente:** Subprocurador-Geral Da República Augusto Aras

**Vice-Presidente:** Ministro Marcelo Navarro Ribeiro Dantas

**Relator:** Desembargador Federal Edilson Vitorelli

## **EMENDA Nº 1, de 2024 - CJPRESTR**

Modifique-se o art. 1º, §1º do *Relatório Final* a fim de que passe a constar a seguinte redação:

*Art. 1º, § 1º. O processo estrutural regula-se pelas disposições da Lei nº 7347, de 24 de julho de 1985, pelo Título III da Lei n. 8078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), pelo Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) e, supletiva e subsidiariamente, pela Lei n.13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).*

### **JUSTIFICAÇÃO**

Necessidade de menção expressa à Lei n.º 13.655, de 2018, em especial de seus arts. 20 e 22, que cuidam de questões características aos processos estruturais, como, por exemplo, o dever de que o juiz considere as consequências práticas de sua decisão (art. 20, LINDB) e, ainda, o de que leve em conta os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo (art. 22, LINDB).

Sala das Comissões,

**MÁRCIO CARVALHO FARIA**

## **EMENDA Nº 2, de 2024 - CJPRESTR**

Acrescente-se ao art. 2º do *Relatório Final* o seguinte inciso:

*Art. 2º [...]*

*XI – boa-fé e cooperação;*

### **JUSTIFICAÇÃO**

Embora a boa-fé e a cooperação já estejam previstas, respectivamente, nos artigos 5º e 6º do Código de Processo Civil e, ainda, o art. 1º do Relatório mencione a aplicação de tal norma de forma subsidiária e supletiva, mostra-se relevante que o futuro Anteprojeto de Lei as mencione expressamente como normas fundamentais, seja porque fazem parte da essência do processo estrutural, seja porque o Relatório já contempla dispositivos que os explicitam (p. ex., art. 10, § 3º).

Sala das Comissões,

**MÁRCIO CARVALHO FARIA**

## **EMENDA Nº 3, de 2024 - CJPRESTR**

Modifique-se o art. 15 do *Relatório Final*, a fim de que os §§2º e 3º deem origem a um dispositivo próprio, com a consequente renumeração do anteprojeto.

### **JUSTIFICAÇÃO**

Os parágrafos segundo e terceiro do art. 15, que tratam da aplicação da lei dos processos estruturais aos processos criminais, trabalhistas, administrativos ou de controle, não têm relação com as regras do art. 15, caput, e § 1º do Relatório, que dispõem sobre o trânsito de técnicas processuais. Assim, a sugestão é que os §§ 2º e 3º sejam separados e passem a constar como um artigo à parte, por questões de técnica legislativa, ou que sejam alocados no art. 1º, que trata do âmbito de aplicação da lei.

Sala das Comissões,

**MÁRCIO CARVALHO FARIA**

## **EMENDA Nº 4, de 2024 - CJPRESTR**

Modifique-se o art. 9º, §1º, do *Relatório Preliminar* a fim de que passe a constar a seguinte redação:

*Art. 9º [...]*

§1º – Sempre que possível, o juiz facultará que a versão inicial do plano seja elaborada pelo réu, valorizando seu conhecimento quanto ao objeto e considerando os obstáculos e as dificuldades reais da implementação das medidas.

### **JUSTIFICAÇÃO**

Assim como já foi feito na versão mais recente do Relatório, que acolheu sugestões no sentido de explicitar os sujeitos do processo em vários outros dispositivos, parece relevante que também no art. 9º, § 1º seja substituída a expressão “sujeito encarregado da atividade sobre a qual recai o processo” para a expressão “réu”, a fim de evitar lacunas interpretativas e, ainda, para que seja possível garantir a tal ‘sujeito’ os mesmos direitos e as mesmas garantias que são características ao réu do processo judicial.

Sala das Comissões,

**MÁRCIO CARVALHO FARIA**

## **EMENDA Nº 5, de 2024 - CJPRESTR**

Suprima-se o art. 10 do *Relatório Final*:

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

### **JUSTIFICAÇÃO**

O caput do art. 10 praticamente repete o que já consta no art. 2º, incisos I e III, do Relatório, de modo que sua supressão, além de não causar qualquer prejuízo hermenêutico ao texto, servirá para simplificar a futura norma, tornando-a ainda mais minimalista. Se acatada a sugestão, o atual § 1º passaria a ser o caput, feitas as devidas alterações, e assim sucessivamente.

Sala das Comissões,

**MÁRCIO CARVALHO FARIA**

## EMENDA Nº 6, de 2024 - CJPRESTR

Modifique-se o art. 1º, *caput*, do *Relatório Final* a fim de que passe a constar a seguinte redação:

*“Art. 1º Esta lei disciplina o processo estrutural, assim entendido 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.”*

### JUSTIFICAÇÃO

É preciso conformar legislativamente o que será considerado, no direito brasileiro, litígio de feição estrutural distinguindo-o, com clareza, dos demais litígios coletivos não estruturais. Como destacado pelo Exmo. Relator, na Exposição de Motivos do Relatório Preliminar, na tarefa de buscar a definição mais adequada, há que se ter em mente que “nem todo processo coletivo é estrutural. Nem todo litígio estrutural é passível de solução mediante um processo estrutural”. E, ainda: “processos individuais não são processos estruturais”.

Não se desconhece a dificuldade de conformar o que seja o litígio estrutural em razão de divergências doutrinárias. Todavia, consideramos essencial que o legislador brasileiro indique uma direção e faça escolhas para garantir um mínimo de densidade para o fenômeno que busca disciplinar.

Nesse sentido, consideramos não ser a melhor alternativa suprimir toda e qualquer densificação conceitual mínima no texto legislativo. A omissão legislativa deixa ampla margem à discricionariedade judicial quanto à definição dos casos aos quais aplicará as regras do processo estrutural. O possível risco dessa opção será a banalização do uso das técnicas do processo estrutural e de medidas estruturais quando efetivamente não existir um problema estrutural, numa espécie de recriação dos “juízes heróis” (OWEN M. Fiss, *The Civil Rights Injunction*, 90).

O que será considerado um problema estrutural apto a ser tratado pela via do processo estrutural e a justificar a adoção de medidas estruturais que são excepcionais? As balizas para sua identificação não se encontram, a nosso ver, no artigo 2º que se limita a indicar normas fundamentais do processo sem que delas se permita extrair o que se considera litígio estrutural.

O Supremo Tribunal Federal tem, observada a necessária excepcionalidade das medidas estruturais, delimitado os contornos do que se deve compreender como litígios estruturais: “... que se configuram quando houver (i) uma violação generalizada de direitos humanos; (ii) omissão estrutural dos três poderes; e (iii) uma necessidade de solução complexa que exija a participação de todos os poderes” (ADPF 635, rel. Min. Edson Fachin). Na ADPF 347, também o STF destacou, para a configuração do litígio estrutural, a existência de violação massiva a direitos fundamentais decorrente de falha crônica no funcionamento das instituições estatais. A adoção de medidas estruturais pressupõe, assim, a demonstração de um “estado de desconformidade constitucional”.

Nesse sentido, o conceito a ser adotado, a nosso ver, deverá ser apto a permitir que, no universo de litígios coletivos, se identifique precisamente o litígio estrutural. Por sua vez, deverá também permitir que se delimite quais os litígios estruturais que se submeterão ao processo estrutural disciplinado pela Proposta.

Consideramos que no conceito a ser adotado é recomendável atentar para a justificativa apresentada no Relatório Preliminar para o artigo 4º, par. 6º, no sentido de que contivesse a presença de elementos identificadores distintivos do litígio estrutural “de modo a permitir que não se proliferem processos estruturais em toda e qualquer situação”.

O conceito ora proposto deixa claro que o litígio estrutural é uma espécie de conflito coletivo. Esclarece, outrossim, que o conflito coletivo deve ter “significativa abrangência social” (= afetar um número expressivo de vítimas ou grupos de cidadãos), o que lhe confere uma alta carga de complexidade.

Igualmente, incorpora características que têm sido reiteradamente assinaladas pelo Supremo Tribunal Federal para a configuração do litígio coletivo estrutural: (i) falha crônica no funcionamento das instituições (= estado de desconformidade constitucional = ausência ou deficiência do serviço/atividade); (ii) violação massiva de direitos fundamentais; (iii)

necessidade de adoção de medidas estruturais prospectivas, graduais e duradouras.

O conceito proposto busca, a partir dos elementos distintivos essenciais, mitigar ao máximo o risco de que o processo estrutural se torne uma panaceia para males a que não está vocacionado a resolver. Há que se recordar que, nos países em que abraçado, o processo estrutural tem sido medida excepcional, diante da necessidade de “conciliar el papel de los tribunales como garantes de la efectiva vigencia de los derechos fundamentales com las exigências del principio democrático”. Nesse sentido, o processo estrutural como uma opção de política judicial tem sido justificado apenas como uma resposta apropriada ao desafio que representa para a jurisdição constitucional a persistência dos flagelos estruturais que provocam violações sistemáticas de direitos fundamentais (BILBAO, Juan María; AGUADO, César. Prólogo. In: BELTRÁN, Andrés Mauricio Gutiérrez. El amparo estructural de los derechos. Madrid: Estudios Constitucionales, 2018, p. 17).

Daí ser essencial à compreensão do fenômeno, a exigência de que o conflito decorra de violação massiva e sistemática de direitos fundamentais (“o estado de coisas inconstitucional” ou o “estado de desconformidade constitucional”), razão da sugestão de redação ora apresentada.

Sala das Comissões,

JULIANA CORDEIRO DE FARIA

## **EMENDA Nº 7, de 2024 - CJPRESTR**

Dê-se ao artigo 1º, §1º do *Relatório Final* a seguinte redação:

*“§ 1o O processo estrutural observará, no que couber, as disposições da Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985 e, supletiva e subsidiariamente, o Código de Processo Civil.*

### **JUSTIFICAÇÃO**

O processo estrutural será regido pela Lei que disciplinar o processo estrutural (escopo da Comissão instituída pelo Senado) e mencionado no caput do artigo 1º. Tendo em vista que a proposta de regulação do procedimento não é exaustiva, sua disciplina será complementada, no que couber, pelas disposições da Lei n. 7.347/85.

A inserção da expressão “no que couber” igualmente revela a primazia do procedimento especializado da Lei de Processo Estrutural sobre a Lei da Ação Civil Pública.

Sala das Comissões,

**JULIANA CORDEIRO DE FARIA**

## **EMENDA Nº 8, de 2024 - CJPRESTR**

Modifique-se a redação do art. 4º, §1º do *Relatório Final* a fim de que passe a constar a seguinte redação:

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

### **JUSTIFICAÇÃO**

A solicitação das providências referidas nos incisos I e II deve ser igualmente permitidas às partes e não apenas aos interessados.

Sala das Comissões,

**JULIANA CORDEIRO DE FARIA**

## **EMENDA Nº 9, de 2024 - CJPRESTR**

Modifique-se a redação do art. 5º, §2º do *Relatório Final*:

*“§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.*

### **JUSTIFICAÇÃO**

Considerando que o projeto inova com a citação não para apresentar contestação, mas manifestação específica sobre o caráter estrutural do processo, inaugurando uma fase de certificação da natureza do litígio, é necessário indicar um prazo para a prática do ato. Sugeriu-se que ao juiz fosse deferida a possibilidade de calibrar o prazo, em face da complexidade e das circunstâncias do caso, assegurando-se um mínimo de 15 (quinze) dias.

Sala das Comissões,

**JULIANA CORDEIRO DE FARIA**