

PROJETO DE LEI Nº , DE 2026
(Do Sr. RAFAEL BRITO)

Altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para instituir o incidente de verificação de litigiosidade estrutural em ações individuais com vistas à efetividade da tutela jurisdicional, à isonomia, à racionalização da atividade judicial e à adequada proteção de direitos fundamentais.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei institui o incidente de verificação de litigiosidade estrutural em ações individuais, com vistas à efetividade da tutela jurisdicional, à isonomia, à racionalização da atividade judicial e à adequada proteção de direitos fundamentais.

Art. 2º A Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), passa a vigorar acrescida do seguinte Capítulo IV-A no Título I do Livro I da Parte Especial:

“Capítulo IV-A

**DO INCIDENTE DE VERIFICAÇÃO DE LITIGIOSIDADE
ESTRUTURAL**

Art. 333-A. O juiz, de ofício ou a requerimento, instaurará o incidente tratado neste Capítulo, mediante decisão fundamentada, quando verificar indícios de litigiosidade estrutural, caracterizada por desconformidade persistente, institucional ou sistêmica, apta a produzir lesão reiterada ou disseminada a direitos, cuja superação demande atuação coordenada, reorganização institucional ou medidas continuadas incompatíveis com provimento exclusivamente individual.



Parágrafo único. Para os fins deste artigo, consideram-se indícios de litigiosidade estrutural, entre outros:

I - a repetição sistemática de ações individuais, representações, denúncias ou requerimentos administrativos sobre o mesmo tema;

II - a existência de omissão, deficiência, irregularidade ou descontinuidade administrativa persistente;

III - a presença de impacto coletivo, social, territorial ou orçamentário relevante;

IV - a necessidade de reorganização de política pública, serviço público, fluxo administrativo, protocolo, fila, cadastro, plano, programa ou estrutura institucional;

V - o risco de decisões individuais contraditórias, desiguais ou capazes de desorganizar a ordem de atendimento, a alocação de recursos públicos ou a proteção isonômica de grupos vulneráveis;

VI - a insuficiência de provimento judicial meramente individual para superar a causa da violação;

VII - a necessidade de plano, cronograma, meta, indicador, matriz de responsabilidades ou monitoramento continuado para a efetiva correção da desconformidade.

Art. 333-B. Instaurado o incidente, o juiz poderá suspender o processo, sem prejuízo da apreciação de pedidos de tutela de urgência, quando constatar que a continuidade do feito pode, em tese, comprometer a adoção das medidas estruturais a serem aplicadas posteriormente.

Parágrafo único. Em primeiro grau, o juiz não proferirá sentença com fundamento no inciso I do art. 487 desta Lei, nem decidirá parcialmente o mérito, em momento anterior à apreciação do incidente.

Art. 333-C. Na decisão que instaurar o incidente de verificação de litigiosidade estrutural, o juiz deverá identificar objetivamente os indícios de que trata o parágrafo único do art. 333-A, bem como delimitar os serviços públicos, políticas públicas, práticas institucionais e os direitos potencialmente afetados pela natureza do litígio, além de determinar a intimação, para manifestação no prazo de trinta dias:

I - das partes;

II – do Ministério Público;

III - da Defensoria Pública;

IV - das pessoas e órgãos, de direito público ou de direito privado, que exerçam atividades ou sejam dotadas de



atribuições que guardem pertinência com o objeto do litígio, as quais poderão intervir na qualidade de *amici curiae*, observado o art. 138 desta Lei.

§ 1º A decisão a que se refere o caput terá o seu integral teor publicado em editais.

§ 2º Sempre que possível, o juiz, ao proferir a decisão a que se refere o caput, indicará o número estimado de demandas semelhantes, os territórios afetados, os grupos atingidos e a urgência na adoção de providências estruturais.

Art. 333-D. A pessoa, entidade ou órgão instado a se manifestar nos termos do art. 333-C deverá indicar, dentre outras matérias pertinentes ao objeto do litígio:

I - a existência de procedimento administrativo, inquérito civil, ação civil pública, termo de ajustamento de conduta, recomendação, acordo estrutural ou outro instrumento coletivo relacionado ao objeto da demanda;

II - se entende cabível a instauração de atuação metaindividual, extrajudicial ou judicial, destinada ao diagnóstico e à superação da desconformidade estrutural;

III - se há necessidade de requisição de informações, realização de audiência, produção de prova técnica, cooperação interinstitucional ou comunicação a outro órgão de execução com atribuição sobre a matéria;

IV – as medidas adotadas com fundamento no art. 7º-A da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

Art. 333-E. Após a manifestação dos interessados, o juiz que verificar o contexto de litigiosidade estrutural, ao acolher o incidente, poderá:

I - compartilhar informações, provas ou decisões com juízo, entidade ou órgão pertinente;

II - promover atos de cooperação judiciária, observado o disposto no Capítulo II do Título III do Livro II da Parte Geral desta Lei;

III - determinar a reunião ou promover a tramitação coordenada de processos, quando cabível, desde que respeitadas as regras de competência;

IV - comunicar o caso a centros de inteligência, núcleos de precedentes ou núcleos de cooperação judiciária integrantes da estrutura do Poder Judiciário;

V - adotar outras medidas adequadas à prevenção de decisões contraditórias e à proteção isonômica dos interessados.



Art. 333-F. A instauração, o acolhimento ou a rejeição do incidente serão decididos por decisão interlocutória, impugnável por agravo de instrumento.

§ 1º Se a decisão for proferida pelo relator, cabe agravo interno.

§ 2º Acolhido o incidente, o processo retomará seu curso, observadas as medidas adotadas com fundamento no art. 333-E.

§ 3º Proposta ação coletiva, aplicar-se-á a regra prevista no art. 104 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor).

Art. 333-G. Os tribunais poderão manter cadastro próprio dos incidentes instaurados com fundamento neste Capítulo, para fins de gestão processual, prevenção de litigiosidade repetitiva, cooperação judiciária e articulação no âmbito de processos coletivos e estruturais.”

Art. 3º A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 7º-A:

“Art. 7º-A. Quando intimado com fundamento no § 2º do art. 333-C da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, o Ministério Público avaliará a adoção de providências coletivas, estruturais, resolutivas ou autocompositivas destinadas ao diagnóstico e à superação da desconformidade apontada.

§ 1º A avaliação prevista no *caput*, consideradas as peculiaridades do caso, pautar-se-á pelas seguintes medidas:

- I - diagnóstico da desconformidade;
- II - delimitação dos direitos, grupos e territórios afetados;
- III - identificação primária dos responsáveis institucionais;
- IV - definição de metas, etapas, prazos e indicadores;
- V - definição de cronograma de implementação das providências a serem adotadas;
- VI - indicação de mecanismos de transparência, participação e controle social;
- VII - estabelecimento de forma de monitoramento e revisão periódica das providências.

§ 2º A adoção de providências estruturais pelo membro do Ministério Público dar-se-á de acordo com sua independência funcional e os limites legais de sua atuação, podendo compreender, entre outras:



I - a verificação da existência de procedimento administrativo, inquérito civil, ação civil pública, termo de ajustamento de conduta, recomendação, acordo, plano ou processo estrutural em curso;

II - a instauração de notícia de fato, procedimento administrativo, inquérito civil ou procedimento estrutural, quando cabível;

III - a requisição de informações ao ente público, órgão gestor, concessionário, permissionário ou entidade responsável;

IV - a oitiva de órgãos técnicos, conselhos setoriais, entidades representativas, usuários, famílias, comunidades atingidas ou grupos vulneráveis;

V - a realização de audiência pública, reunião interinstitucional, mediação, negociação ou outro meio adequado de autocomposição;

VI - a expedição de recomendação;

VII - a celebração de compromisso de ajustamento de conduta;

VIII - o ajuizamento de ação civil pública, inclusive de natureza estrutural;

IX - a comunicação a outro órgão de execução com atribuição temática, territorial ou especializada;

X - a articulação com a Defensoria Pública, advocacias públicas, tribunais de contas, conselhos de direitos, órgãos de controle, centros de apoio operacional e demais instituições com atuação relacionada ao objeto.

§ 3º A atuação estrutural a que se refere o § 2º priorizará, sempre que possível e suficiente, soluções consensuais, graduais, dialogadas e monitoráveis, sem prejuízo do ajuizamento de ação judicial quando necessário à proteção adequada dos direitos envolvidos.

§ 4º O disposto neste artigo aplica-se, no que for compatível com os poderes e as atribuições legalmente estabelecidas, aos demais legitimados à ação civil pública, especialmente à Defensoria Pública, quando a matéria envolver pessoas ou grupos vulneráveis, hipossuficientes ou necessitados.”

Art. 4º Os tribunais, o Ministério Público e a Defensoria Pública poderão editar atos para a execução desta Lei, especialmente quanto a fluxos de comunicação, classificação processual, cooperação interinstitucional, registros estatísticos, painéis de acompanhamento e integração com centros de inteligência, núcleos de precedentes e núcleos de cooperação judiciária.



Art. 5º Esta Lei entra em vigor em noventa dias após a data de sua publicação.

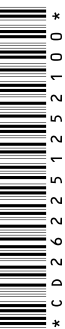
JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Lei pretende preencher uma lacuna relevante do sistema brasileiro de justiça: a ausência de mecanismo processual específico para que ações individuais revelem, desde o primeiro grau de jurisdição, situações de litigiosidade estrutural.

A proposta levou em consideração estudos, entrevistas institucionais e a experiência prática em direito à educação do Promotor de Justiça Lucas Sachsida Junqueira Carneiro, do Ministério Público do Estado de Alagoas, membro colaborador do Conselho Nacional do Ministério Público e coordenador de Grupo de Trabalho no âmbito do CNMP que subsidiou a elaboração da Recomendação CNMP nº 112/2024, voltada à atuação ministerial na defesa do direito à educação. Sua experiência institucional evidenciou que muitas demandas individuais, especialmente nas áreas da educação, infância, saúde, assistência social e proteção de pessoas vulneráveis, não representam conflitos isolados, mas sintomas de desconformidades estruturais que exigem tratamento coletivo, planejado e monitorável.

O ordenamento jurídico brasileiro dispõe de instrumentos para tratamento de demandas repetitivas, como o incidente de resolução de demandas repetitivas e os recursos repetitivos, bem como de instrumentos de tutela coletiva, especialmente a ação civil pública. O Código de Processo Civil disciplina a condução judicial do processo e seus mecanismos de gestão, enquanto a Lei nº 7.347, de 1985, disciplina a ação civil pública para proteção de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Todavia, há uma zona intermediária ainda insuficientemente regulamentada. Muitas ações individuais não são apenas conflitos isolados. Elas são sinais de falhas institucionais persistentes: filas opacas, ausência de protocolos, insuficiência de vagas, falta de profissionais, desorganização de



serviços, omissões administrativas reiteradas e políticas públicas incapazes de atender, de forma isonômica, os grupos afetados.

Nesses casos, a solução meramente individual pode aliviar a situação da parte autora, mas não corrige a causa da violação. Em algumas hipóteses, pode até gerar efeitos sistêmicos indesejados, como decisões contraditórias, quebra de filas públicas, favorecimento de quem demanda primeiro e deslocamento desordenado de recursos.

A inovação proposta consiste em criar o “Incidente de Verificação de Litigiosidade Estrutural”, a ser instaurado pelo juiz de primeiro grau quando uma ação individual revelar indícios de desconformidade estrutural. O incidente não extingue a ação individual, não impede a tutela urgente e não converte automaticamente o processo em ação coletiva. Sua função é mais precisa: permitir identificação, comunicação, suspensão dos atos não urgentes e provocação dos legitimados coletivos, especialmente o Ministério Público.

A proposta respeita a centralidade da tutela individual urgente. Nenhuma pessoa deverá ficar sem proteção imediata à vida, à saúde, à educação, à infância, à dignidade ou a outro direito fundamental em razão da instauração do incidente. O objetivo é compatibilizar duas exigências constitucionais: proteção concreta da pessoa e tratamento racional da causa estrutural da violação.

A matéria já encontra respaldo institucional. A Recomendação CNJ nº 163/2025 estabelece diretrizes para identificação e condução de processos estruturais, apontando elementos como multipolaridade, impacto social, prospectividade, complexidade, irregularidade contínua e necessidade de intervenção no modo de atuação de instituições públicas ou privadas. Também recomenda medidas como ampliação do contraditório, cooperação judiciária, centralização, reunião ou suspensão de processos, ofício ao Ministério Público, plano estrutural, metas, indicadores e matriz de responsabilidades.

No âmbito do Ministério Público, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 05/2025 recomenda boas práticas para atuação em



processos estruturais. Além disso, notícia institucional do CNMP registrou proposta de resolução destinada a regulamentar a atuação do Ministério Público em problemas, litígios e processos estruturais, com previsão de procedimentos administrativos estruturais, diagnóstico, planos estruturais, consensualidade, monitoramento e sistema nacional de registro.

A presente proposição, portanto, não parte do vazio. Ela transforma em técnica legislativa uma necessidade já percebida pela prática judicial, pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela doutrina e pelas instituições de justiça.

A alteração principal é feita no Código de Processo Civil porque o gatilho nasce na ação individual. É o juiz da causa, muitas vezes no primeiro contato com o conflito, quem percebe que a demanda não é apenas individual, mas sintoma de uma desconformidade mais ampla. A alteração complementar é feita na Lei da Ação Civil Pública porque, uma vez identificada a possível litigiosidade estrutural, é necessário disciplinar a resposta coletiva, extrajudicial ou judicial dos legitimados, em especial do Ministério Público.

O incidente ora proposto não se confunde com o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas — IRDR. Enquanto o IRDR se destina à fixação de tese jurídica em controvérsia repetitiva, com o objetivo de preservar a isonomia e a segurança jurídica, o Incidente de Verificação de Litigiosidade Estrutural tem finalidade diversa: identificar, ainda no primeiro grau de jurisdição, se a ação individual revela falha institucional persistente, omissão administrativa reiterada ou desconformidade estrutural na implementação de direito fundamental, política pública ou serviço essencial.

A distinção é relevante porque, em muitas situações, o problema não reside propriamente na divergência de interpretação jurídica, mas na incapacidade institucional de cumprir o direito de forma planejada, universal, transparente e isonômica. Nesses casos, a resposta adequada não se limita à fixação de uma tese, exigindo diagnóstico, comunicação aos legitimados coletivos, eventual atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública, formação de plano, definição de metas, cronograma, indicadores, matriz de responsabilidades e monitoramento. Em síntese, enquanto o IRDR



racionaliza a interpretação do direito, o incidente estrutural racionaliza a resposta institucional à violação reiterada do direito.

Com isso, pretende-se fortalecer a isonomia, evitar pulverização irracional de demandas, proteger melhor os vulneráveis e induzir soluções estruturantes, cooperativas, transparentes e monitoráveis.

Diante do exposto, contamos com o apoio dos nobres Pares para a aprovação da presente proposição legislativa.

Sala das Sessões, em de de 2026.

Deputado **RAFAEL BRITO**
MDB/AL

