

PROJETO DE LEI Nº , de 2025

(Do Sr. JONAS DONIZETTE)

Modifica a Lei nº 12.529 de 30 de novembro de 2011 para excluir a competência do CADE para investigar e punir pessoas físicas, excetuadas algumas hipóteses, e modifica a Lei nº 8.137, de 27 de novembro de 1990, para restringir o tipo penal do artigo 4º à prática de cartel e prever a competência da Justiça Federal para a persecução e punição dos crimes de cartel que tenham repercussão interestadual ou internacional.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Modifiquem-se os seguintes artigos da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011:

“Art. 31. Esta Lei aplica-se à pessoa física que exerce em nome próprio atividade econômica e às pessoas jurídicas de direito público ou privado, bem como a quaisquer associações de entidades ou pessoas, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, com ou sem personalidade jurídica, mesmo que exerçam atividade sob regime de monopólio legal.

Parágrafo único. Demais pessoas físicas não se sujeitam aos dispositivos de responsabilização administrativa previstos nesta Lei, ficando sujeitos à apuração de responsabilidade criminal e civil por infração da ordem econômica.”

.....
“Art. 37.....

“II – no caso da pessoa física que exerce em nome próprio atividade econômica e demais pessoas jurídicas de direito público ou privado, bem como quaisquer associações de entidades ou pessoas constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, com ou sem personalidade jurídica, que não exerçam atividade empresarial, não sendo possível utilizar-se o critério do valor do faturamento bruto, a multa será entre R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais).”

Art. 86 O Cade, por intermédio da Superintendência-Geral, poderá celebrar acordo de leniência, com a extinção da ação punitiva da administração pública ou a redução de 1 (um) a 2/3 (dois terços) da penalidade aplicável, nos termos deste artigo, com pessoas autoras de infração à ordem econômica, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo e que dessa colaboração resulte:



§ 1º

III - a Superintendência-Geral não disponha de provas suficientes para assegurar a condenação do signatário por ocasião da propositura do acordo; e

§ 2º As pessoas físicas poderão aderir ao acordo de leniência firmado pela pessoa jurídica em relação a qual mantém ou manteve vínculo, ainda que em momento posterior àquele firmado pela pessoa jurídica.

§

4º

I - decretar a extinção da ação punitiva da administração pública em favor do signatário, nas hipóteses em que a proposta de acordo tiver sido apresentada à Superintendência-Geral sem que essa tivesse conhecimento prévio da infração noticiada;

§ 6º Serão estendidos às empresas do mesmo grupo, de fato ou de direito, os efeitos do acordo de leniência, desde que o firmem em conjunto ou adiram em momento posterior, respeitadas as condições impostas.

§ 7º O proponente que não obtiver, no curso de inquérito ou processo administrativo, habilitação para a celebração do acordo de que trata este artigo, poderá celebrar com a Superintendência-Geral, até a remessa do processo para julgamento, acordo de leniência relacionado a uma outra infração, da qual o Cade não tenha qualquer conhecimento prévio.

§ 12. Em caso de descumprimento do acordo de leniência, o signatário ficará impedido de celebrar novo acordo de leniência pelo prazo de 3 (três) anos, contado da data de seu julgamento.

Art. 87. Nos crimes contra a ordem econômica, tipificados na [Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990](#), e nos demais crimes diretamente relacionados à prática de cartel, tais como os tipificados no artigo 288 e no capítulo II-B do Decreto Lei n. 2848, de 7 de dezembro de 1940, a celebração de acordo de leniência, nos termos desta Lei, determina a suspensão do curso do prazo prescricional e impede o oferecimento da denúncia com relação às pessoas físicas signatárias do acordo.

Parágrafo único. Declarado cumprido o acordo de leniência pelo Tribunal do Cade, extingue-se automaticamente a punibilidade dos crimes a que se refere o caput deste artigo.”



Art. 2º Acrescentem-se os seguintes dispositivos à Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011:

Art. 86.....

.....

§ 13. *Firmado o acordo de leniência, o Cade deverá encaminhar cópia do acordo e documentos relacionados às eventuais autoridades criminais competentes para que sejam apuradas a responsabilização penal das pessoas físicas não signatárias do acordo, ficando tais autoridades sujeitas às mesmas obrigações de confidencialidade aplicáveis ao Cade.*

Art. 87-A. *Nos ilícitos administrativos diretamente relacionados à prática de cartel, tais como os tipificados na Lei 12.846, de 1.º de agosto de 2013, e na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, o cumprimento do acordo de leniência, nos termos desta Lei, tal qual declarado pelo Tribunal do CADE provoca a extinção da ação punitiva da administração pública ou a redução de 1 (um) a 2/3 (dois terços) da penalidade aplicável, a depender de existência de investigação em andamento ou não, observados os requisitos previstos no artigo 86.*

Parágrafo único. Firmado o acordo de leniência, o Cade deverá encaminhar cópia do acordo e documentos relacionados às eventuais autoridades administrativas competentes, ficando tais autoridades sujeitas às mesmas obrigações de confidencialidade aplicáveis ao Cade, para que sejam apuradas as responsabilidades dos demais envolvidos na conduta, ficando suspenso o curso do prazo prescricional contra os signatários da leniência em relação aos quais não poderá haver instauração de processo administrativo.”

Art. 3º Revoguem-se o art. 32 e o inciso III do art. 37 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.

Art. 4º Modifique-se o art. 4º da Lei 8.137, de 27 de novembro de 1990:

“Art. 4.º *Constitui crime contra a ordem econômica acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, sob qualquer forma, em detrimento da concorrência:*

I – os preços de bens ou serviços ofertados individualmente;

II – a produção ou a comercialização de uma quantidade restrita ou limitada de bens ou a prestação de um número, volume ou frequência restrita ou limitada de serviços;

III – a divisão de partes ou segmentos de um mercado atual ou potencial de bens ou serviços, mediante, dentre outros, a distribuição de clientes, fornecedores, regiões ou períodos.

Pena - reclusão, de 2 (dois) anos a 5 (cinco) anos, e multa.”

Art. 5º Acrescente-se o seguinte art. 17 A à Lei 8.137, de 27 de novembro de 1990:



“Art. 17-A. A competência para julgar os crimes previstos no art. 4.º será da Justiça Federal, quando houver repercussão interestadual ou internacional.”

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Em relação às pessoas físicas, o Brasil adota há décadas um sistema duplo de repressão a condutas anticompetitivas: um no nível administrativo, de responsabilidade do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), e outro no âmbito penal, nos termos da Lei n. 8137, de 27 de novembro de 1990. Ambos os sistemas ativamente investigam e punem pessoas físicas autoras de ilícitos concorrenciais, com foco em cartéis, por vezes de forma conjunta, outras vezes de forma independente, sem cooperação.

O sistema tem se mostrado excessivamente oneroso, precisando de ajustes legislativos para garantir uma correta provisão da justiça e uma adequada proteção ao bem último que se quer tutelar, qual seja, o mercado e a livre concorrência.

Cabe a reflexão de qual seria o desenho legislativo mais adequado para tanto. Esta reflexão não é inédita – já foi muito bem elaborada por Ana Paula Martinez em sua obra *Repressão a Cartéis no Brasil: Interface entre Direito Administrativo e Direito Penal* (São Paulo: Ed. Singular, 2013, 365 pp), resultado de sua tese de doutorado apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em 2013.

Após aprofundadas considerações sobre a *ultima ratio* do Direito Penal e a insuficiência das sanções administrativas para dissuadir adequadamente a conduta da pessoa física que acaba por transferir sua sanção, direta ou indiretamente, para a pessoa jurídica, Martinez defende que haja alterações na redação da Lei nº 12.529/2011 com o objetivo de focar a aplicação do direito concorrencial em pessoas jurídicas. A exceção seria a pessoa física que exerce atividade econômica em nome próprio. As mudanças na redação da lei teriam como benefícios a melhor alocação de recursos da autoridade concorrencial, e evitaria longas discussões sobre *bis in idem* e incompatibilidade de decisões administrativas e penais, afastando a insegurança jurídica daí decorrente.

O CADE também tem se debruçado sobre o tema. Em sua sessão de 12 de fevereiro de 2025, o Tribunal do CADE foi provocado por um de seus Conselheiros, o Conselheiro Carlos Jacques, a refletir sobre o tema, ao proferir seu voto no Processo Administrativo 08700.003528/2016-21:

135. A Lei nº 12.529/2011 dota o CADE de competências para imposição de sanções a pessoas físicas envolvidas em infrações à ordem econômica. Não há dúvidas de que é necessário reprimir não somente as pessoas jurídicas envolvidas, mas também as pessoas naturais que tomam as decisões pelas empresas.



136. Entretanto, entendo ser necessária uma reflexão mais aprofundada sobre os custos envolvidos na persecução de pessoas físicas envolvidas em cartéis e seus potenciais ganhos, incluindo-se, principalmente, o poder dissuasório da autoridade de defesa da concorrência.

137. Alguns dos obstáculos na persecução de pessoas físicas são bem conhecidos pela autoridade e profissionais da área. A dificuldade de notificação, por exemplo, principalmente em cartéis internacionais envolvendo estrangeiros, é uma delas. Não raramente, a autoridade se vê obrigada a desmembrar o processo administrativo em “filhotes”, com o objetivo de não deixar o processo originário parado aguardando a notificação dos representados – notificação essa que pode demorar anos. Assim, o Conselho aumenta seu estoque de processos a serem julgados, os quais comumente são levados à decisão muitos anos depois daquele em que a conduta ocorreu.

138. Há outros problemas de natureza prática. A notificação por edital, por exemplo, ainda que se mostre como uma alternativa à situação narrada acima, não parece ser muito efetiva, mormente quando se trata de representados estrangeiros. No recente julgamento do Processo Administrativo nº 08700.004558/2019-05 (“Cartel de Autopeças”), do qual fui relator, me deparei com tal situação. Três representados pessoas físicas, estrangeiros, todos notificados por edital. O resultado foi o reconhecimento da revelia dos três, por nunca comparecerem ao processo – provavelmente nunca tomaram ciência do edital.

139. Outra situação oriunda da prática de instauração de processos “filhotes” contra pessoas físicas é a discussão acerca da prescrição intercorrente e se os atos do processo originário se aproveitam ao processo derivado para fins de interrupção de prescrição. Também enfrentei esse tema – muito mais complexo do que se parece – no julgamento do Processo Administrativo nº 08700.001805/2017-41.

140. No presente processo, em que pese se enquadrar como processo “filhote”, há algumas distorções do devido *enforcement* concorrencial. Por exemplo, o lapso temporal entre a conduta e o julgamento. As condutas aqui investigadas ocorreram entre 2006 e 2007, tiveram a investigação instaurada em 2014 e o julgamento em 2025. São quase vinte anos entre a conduta e a decisão final. Mais grave: são dez anos entre a instauração do processo e sua decisão final. Isso não pode ser tomado com naturalidade por uma autoridade que preze pelo *enforcement* de suas decisões e busque sinalizar segurança jurídica para o mercado.

141. Serve o ponto para convidar o Conselho a fazer uma reflexão sobre se os esforços empreendidos na investigação e condenação de pessoas físicas envolvidas em cartel realmente fazem sentido ou se seria algo que deveria ser deixado para a esfera penal – notadamente com maior poder dissuasório. Esta ideia não é inédita – já foi muito bem elaborada por Ana Paula Martinez em sua obra *Repressão a Cartéis no Brasil* (Ed. Singular, 2013).

142. Em sua obra, Martinez defende que haja alterações na redação da Lei nº 12.529/2011 com o objeto de focar a aplicação do direito concorrencial em pessoas jurídicas. A exceção seria a pessoa física que exerce atividade econômica em nome próprio. As mudanças na redação da lei teriam como benefícios não somente a melhor alocação de recursos da autoridade concorrencial, mas também evitar longas discussões sobre bis in idem e incompatibilidade de decisões administrativas e penais.

143. Nunca é demais reforçar que a conduta de cartel é a mais grave no ordenamento concorrencial. Todavia, isso não quer dizer que o CADE deve ser o único órgão responsável por investigar e punir a conduta. Talvez haja outras formas de *enforcement* mais eficientes e com mais poder dissuasório. Atualmente, levando em consideração minha experiência no



Conselho, entendo que seria de bom grado que iniciássemos uma discussão sobre o tema, com o objetivo de fortalecer a concorrência no Brasil ao empregar diversas alternativas disponíveis ao Estado. Além disso, com mais de dez anos de vigência da Lei de Defesa da Concorrência, revisões periódicas, a partir das experiências da autoridade, são bem-vindas.

A discussão tem recebido atenção pública, com matérias publicadas na imprensa nacional (vide Valor Econômico, *CADE debate fim da punição de pessoas físicas por cartel*, caderno Legislação, 12.03.2025) e internacional (vide BRICS Competition Law & Policy Center, *CADE discusses ending individual punishments for cartels*, 17.03.2025). Foi também alvo de debate em encontros recentes, como o promovido pelo Grupo de Trabalho Leniência Antitruste do CADE, em 10 de setembro de 2024, e no evento da Semana de Concorrência Ibrac/Insper/UNB, ocorrido em 15 de maio de 2023.

Com esse pano de fundo, , parece-nos que cabe uma divisão de competências persecutórias que só pode trazer maior eficiência à defesa da concorrência. De um lado, concentrar as sanções criminais nas pessoas físicas e deixar o sistema administrativo, representado pelo CADE, voltado exclusivamente para as pessoas jurídicas, ressalvada a hipótese da pessoa física que exerce atividade econômica em nome próprio.

Os cartéis são o único tipo de conduta anticompetitiva em que se presume sempre haver redução de bem-estar social, sendo por isso inclusive considerados ilícitos per se em algumas jurisdições, desconsiderando mesmo a possibilidade de geração de qualquer tipo de eficiência econômica.

Schinkel e Tuinstra (2004) sustentam que sistemas exclusivamente administrativos, para impor sanções a empresas e indivíduos, desenhados para impor multas significativas – como é o caso do sistema da Comissão Europeia – são menos eficientes e mais sujeitos a erros quando comparados com sistemas criminais. Estes últimos, em regra, exigem padrões mais rigorosos de prova, o que é mais pertinente ao processo referente a pessoas físicas do que jurídicas.

Resta clara a necessidade de alocar processos e sanções com lógicas diferenciadas para pessoas jurídicas e físicas para uma repressão efetiva aos cartéis.

Note-se ainda que sistemas com repressão criminal voltados a indivíduos podem ter um atrativo adicional para o programa de leniência, aumentando, assim, a capacidade de detecção da prática e, consequentemente, o efeito dissuasório da ação antitruste.

Assim, entende-se que o modelo mais eficiente de prevenção e repressão a cartéis deve ser composto por um sistema administrativo, via CADE, com imputação de responsabilidade à pessoa jurídica e um sistema criminal, com imputação de responsabilidade apenas a pessoas físicas – sejam administradores, funcionários da empresa ou qualquer outro indivíduo envolvido com a prática.

Ademais, processos administrativos para pessoas físicas no âmbito administrativo levam a demoras significativas no processo, reduzindo o



efeito dissuasão contra a empresa. Dessa forma, a separação de pessoas físicas para o criminal e pessoas jurídicas para o administrativo pode aumentar o grau de dissuasão ao cartel na medida em que acelera a decisão. A separação, em particular consegue afastar qualquer discussão de incidência de *bis in idem* para pessoas físicas em sanções tanto no criminal quanto no administrativo pela mesma infração.

O Programa de Leniência, instrumento essencial para a detecção e punição dos cartéis, continua a cargo do CADE, com efeitos penais sendo gerados para os signatários pessoas físicas, preservando assim os incentivos para a sua assinatura e a segurança jurídica. É imprescindível ter um instrumento que gere efeitos nas duas esferas, dado que a pessoa jurídica pratica os ilícitos por meio de pessoas naturais e, em última medida, serão essas, possivelmente, que decidirão se é conveniente ou não reportar o ilícito à autoridade por meio do acordo de leniência. Em nossa proposta, pessoas físicas poderão gozar de efeitos penais desde que adiram ao acordo firmado pela pessoa jurídica.

A extinção automática da punibilidade penal uma vez declarado o acordo cumprido pelo CADE é uma consequência jurídica que pode ser prevista pelo legislador, em linha com os institutos de graça, anistia ou indulto, entre outros. As autoridades penais continuam com seus próprios mecanismos de delação e acordos, inclusive o acordo de não persecução penal.

Há também importante aperfeiçoamento em relação a outros ilícitos administrativos ligados à prática de cartel, que passam a gozar dos mesmos benefícios de imunidade ou redução de penas, uma vez declarado cumprido o acordo pelo Tribunal do CADE, aumentando a segurança jurídica e os incentivos para a assinatura do instrumento.

Com relação à abrangência do tipo penal, o inciso I do art. 4º da Lei nº 8.137, de 27 de novembro de 1990 trata do abuso do poder econômico com referência a ajuste ou acordo entre “empresas”, que pode abarcar acordos entre os agentes econômicos de diferentes níveis da cadeia produtiva – fornecedores, produtores e clientes, o que se diferencia da palavra “ofertantes”, incluída no inciso II, que aponta agentes no mesmo nível da cadeia, i.e., concorrentes.

O inciso I traz redação dúbia, dando ensejo a dois tipos de interpretação. A primeira é no sentido de que é proibido abusar do poder econômico “dominando o mercado” ou “eliminando total ou parcialmente a concorrência mediante qualquer forma de ajuste ou acordo entre empresas”. A outra interpretação possível é considerar que a parte final (“mediante qualquer forma de ajuste ou acordo entre empresas”) qualifica também o trecho “dominando o mercado”.

No primeiro caso, qualquer tipo de abuso de poder de mercado, incluindo preço predatório e discriminação de preços, constituir-se-ia crime contra a ordem econômica. No segundo caso, apenas aqueles abusos de poder econômico decorrentes de ajustes ou acordo entre empresas é que deveriam ser perseguidos criminalmente. Exemplos desse segundo tipo de conduta são acordos de exclusividade, de fixação de preços de revenda e mesmo fusões e aquisições e compras de participações minoritárias em



concorrentes – estas últimas já enquadradas como condutas anticompetitivas em diferentes ocasiões por autoridades antitruste estrangeiras.

Parece-nos que a segunda interpretação é a correta: o inciso I do artigo 4.º abarca apenas os abusos de posição dominante perpetrados mediante ajuste ou acordo entre empresas. A conduta de cartel está mais propriamente abarcada pelo inciso II do artigo 4.º, ainda que também possa ser enquadrada no inciso I do referido artigo, desde que comprovado o dano.

Optamos, de qualquer forma, por remover o inciso I do art. 4º dado ser completamente sem sentido manter a possibilidade de interpretação equivocada de que condutas fora do cartel devam ser criminalizadas. Ademais, aperfeiçoamos o antigo inciso II que passou direto ao caput do art. 4º com a redação dos incisos destacando os casos do cartel em preços (novo inciso I), quantidades (inciso II) e na divisão de mercado (inciso III).

“Art. 4º Constitui crime contra a ordem econômica acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, sob qualquer forma, em detrimento da concorrência:

I – os preços de bens ou serviços ofertados individualmente;

II – a produção ou a comercialização de uma quantidade restrita ou limitada de bens ou a prestação de um número, volume ou frequência restrita ou limitada de serviços;

III – a divisão de partes ou segmentos de um mercado atual ou potencial de bens ou serviços, mediante, dentre outros, a distribuição de clientes, fornecedores, regiões ou períodos.”

Nos parece um comando muito mais claro que o atual inciso II do art. 4º.

Nota-se que pessoas físicas envolvidas em condutas unilaterais deixam de ser pessoalmente responsáveis pelo ilícito. Isso tem uma razão: tais condutas são tipicamente complexas, exigem estudos econômicos extensos para determinar a potencialidade de geração de efeitos anticompetitivos no mercado. Parece-nos equivocado buscar sancionar uma pessoa física nesse contexto pois geraria insegurança jurídica e, inclusive, reduziria incentivos para a inovação. Caso a conduta unilateral gere efeitos anticompetitivos, ela será devidamente punida pelo CADE, com foco na pessoa jurídica. Atualmente, é raro o CADE perseguir pessoas físicas por práticas unilaterais.

Contamos com os nobres pares para este aperfeiçoamento fundamental na legislação de concorrência.

Sala das Sessões, em de de 2025.

Deputado **JONAS DONIZETTE**



2025-3063

Apresentação: 16/09/2025 17:23:07.063 - Mesa

PL n.4612/2025



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD259785603300>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Jonas Donizette

