



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 2-B, DE 2023 **(Do Senado Federal)**

PL nº 144/2018

Ofício nº 5/2023 - SF

Altera a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, para inserir nova infração concorrencial; tendo parecer da Comissão de Desenvolvimento Econômico, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste e do substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Econômico (relator: DEP. NICOLETTI).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Desenvolvimento Econômico:

- Parecer do relator
- Substitutivo oferecido pelo relator
- Parecer da Comissão
- Substitutivo adotado pela Comissão

III - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

Altera a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, para inserir nova infração concorrencial.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O § 3º do art. 36 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XX:

“Art. 36.

§ 3º

XX – exercer o direito de petição ou de ação com finalidade ou de forma anticompetitiva.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 2 de janeiro de 2023.

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente do Senado Federal



LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

LEGISLAÇÃO	ENDEREÇO ELETRÔNICO
LEI Nº 12.529, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2011	https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2011-11-30;12529



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Félix Mendonça Júnior – PDT/BA

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

PROJETO DE LEI Nº 2, DE 2023

Altera a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, para inserir nova infração concorrencial.

Autor: SENADO FEDERAL - ROBERTO MUNIZ

Relator: Deputado FELIX MENDONÇA JUNIOR

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em tela acrescenta um inciso ao § 3º do art. 36 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.

Este parágrafo lista exemplos de várias condutas potencialmente anticompetitivas que podem ser analisadas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica, o CADE.

A proposição acrescenta a conduta de “exercer o direito de petição ou de ação com finalidade ou de forma anticompetitiva”, a chamada “sham litigation”.

O Projeto de Lei nº 2, de 2023 foi distribuído às Comissões de Desenvolvimento Econômico e Constituição e Justiça e de Cidadania, estando sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões em regime de prioridade.

Não foram apresentadas emendas.

É o relatório.





II - VOTO DO RELATOR

O que se convencionou chamar de *Sham litigation* é a conduta consubstanciada no exercício abusivo do direito de petição, com a finalidade de impor prejuízos ao ambiente concorrencial. Ou, em outras palavras, *sham litigation* é a litigância predatória ou fraudulenta com efeitos anticompetitivos, ou seja, o uso impróprio das instâncias judiciais e dos processos governamentais adjudicantes contra rivais para alcançar efeitos anticompetitivos. O objetivo final seria aumentar os custos ou reduzir a demanda dos rivais.

O conceito, originário da comunidade jurídica norte-americana, surgiu como exceção à chamada doutrina *Noerr-Pennington*¹, que concedia imunidade antitruste ao exercício do direito de petição².

Como eixo orientador da análise, a Suprema Corte Americana, ao julgar o caso *Professional Real Estate Investors, Inc. versus Columbia Pictures (PRE)*, avaliou a incidência das hipóteses de *sham litigation* com base em dois aspectos. Primeiro, se a ação é desprovida de base objetiva, de modo que nenhum litigante razoável poderia, de fato, ter expectativas de ser bem sucedido em seu mérito. Segundo, cumulativo com o primeiro, se o litigante espera influir nos negócios da(s) empresa(s) concorrente(s) tão somente através do processo em si mesmo, ao invés de buscar sua satisfação no resultado do processo.

Posteriormente, a jurisprudência evoluiu para considerar uma outra hipótese de *sham litigation*, que é a ação ancorada em bases enganosas, onde o litigante procura efetivamente o resultado do processo, porém induzindo o Estado a erro.

1 A designação *Noerr-Pennington* decorre de duas decisões da Suprema Corte dos EUA, nos casos *Eastern Railroad Presidents Conference v. Noerr Motor Freight, Inc.* e *United Mine Workers of America v. Pennington Rights*.

2 O direito de petição naquele país é consagrado pela Primeira Emenda à constituição dos Estados Unidos, de modo que integra o seu *Bill of Rights*.





A sham litigation envolve idealmente um teste de dois estágios para a verificação da efetiva caracterização da conduta no sistema jurídico pátrio:

- 1) Houve abuso no exercício do direito de peticionar, tanto judicial, como administrativamente?
- 2) Houve potencialidade de a prática do estágio 1 gerar efeitos anticompetitivos?

O estágio 2 do teste apenas seria atingido caso a resposta para o estágio 1 seja positiva. Uma vez positiva a resposta frente aos dois testes, poder-se-ia julgar estar diante de uma hipótese de *sham litigation*.

A figura jurídica no direito brasileiro mais próxima da *sham litigation* é a litigância de má-fé que ocorre apenas se configurada alguma das hipóteses dos incisos I a VII do art. 17 do Código de Processo Civil, além de pressupor a existência de dolo³.

A diferença com o art. 36 da Lei 12.529, de 2011 é que os atos passíveis de serem considerados como infração à ordem econômica nesta lei independem de culpa – logo, a necessidade de dolo está excluída. Assim, a litigância de má-fé, de conceito mais restrito que o do abuso de direito, é condição suficiente, porém não necessária, para que haja abuso de direito, pois este último pode ocorrer em hipóteses diversas, que não a litigância de má-fé.

Ora, como a litigância de má-fé é condição suficiente e não necessária para que haja abuso de direito e o abuso de direito não é condição suficiente – embora necessária – para que haja *sham litigation*, concluímos que litigância de má-fé não é condição, nem necessária, nem suficiente, para que haja *sham litigation*.

3 “Entende o STJ que o art. 17 do CPC, ao definir os contornos dos atos que justificam a aplicação de pena pecuniária por litigância de má-fé, pressupõe o dolo da parte no entravamento do trâmite processual, manifestado por conduta intencionalmente maliciosa e temerária, inobservado o dever de proceder com lealdade” (STJ-3ª Turma, REsp 418.342-PB, rel. Min. Castro Filho, j. 11.6.02, deram provimento, v.u., DJU 5.8.02, P. 337 – NEGRÃO, Theotonio e GOUVÊA, José Roberto Ferreira. *Código de Processo Civil e legislação processual em vigor*. 37 ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 133).





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado **Félix Mendonça Júnior** – PDT/BA

4

O esquema abaixo pode facilitar o entendimento exposto:



Figura 1. Diagrama da relação entre abuso de direito de petição, *sham litigation* e litigância de má-fé

Como os casos de *sham litigation* não se restringem à incidência de litigância de má-fé, portanto, não se pode presumir, portanto, que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE esteja sujeito à manifestação do juiz para reprimir a sua prática.

Acreditamos, portanto, que a inclusão do *sham litigation* no rol de condutas potencialmente anticompetitivas do CADE é meritória, por agregar hipótese com probabilidade não desprezível de acontecer.

Sendo assim, somos pela **APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 2, de 2023, na forma do Substitutivo em anexo.**

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado FELIX MENDONÇA JUNIOR
Relator

2023-5727





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Félix Mendonça Júnior – PDT/BA

5

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 02 , DE 2023

Altera a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, para inserir nova infração concorrencial.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O § 3º do art. 36 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XX:

“Art. 36.

§ 3º

XX – exercer **abusivamente** o direito de petição ou de ação com finalidade ou de forma anticompetitiva.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado FELIX MENDONÇA JUNIOR
Relator





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

PROJETO DE LEI Nº 2, DE 2023

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo simbólico, concluiu pela aprovação do Projeto de Lei nº 2/2023, com substitutivo, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Félix Mendonça Júnior.

Registraram presença à reunião os seguintes membros:

Félix Mendonça Júnior - Presidente, Dr. Fernando Máximo - Vice-Presidente, Felipe Francischini, Florentino Neto, Jadyel Alencar, Luiz Gastão, Rodrigo Gambale, Saulo Pedroso, André Figueiredo, Any Ortiz, Daniela Reinehr, Keniston Braga, Luiz Philippe de Orleans e Bragança, Rodrigo Valadares, Ronaldo Nogueira, Sidney Leite, Vitor Lippi e Welter.

Sala da Comissão, em 20 de dezembro de 2023.

Deputado FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR
Presidente

Apresentação: 21/12/2023 14:41:58.907 - CDE
PAR 1 CDE => PL 2/2023 (Nº Anterior: PLS 144/2018)

PAR n.1





CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

**SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO AO PROJETO DE LEI Nº
02, DE 2023**

Altera a Lei nº 12.529, de 30 de
novembro de 2011, para inserir nova
infração concorrencial.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O § 3º do art. 36 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro
de 2011, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XX:

“Art. 36.

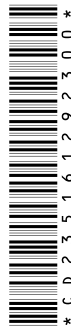
§ 3º

XX – exercer **abusivamente** o direito de petição ou de ação
com finalidade ou de forma anticompetitiva.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, em 20 de dezembro de 2023.

Deputado Félix Mendonça Júnior
Presidente



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2, DE 2023

Altera a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, para inserir nova infração concorrencial.

Autor: SENADO FEDERAL – Senador ROBERTO MUNIZ

Relator: Deputado NICOLETTI

I - RELATÓRIO

O PL nº 2, de 2023, pretende alterar a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, que dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências, para inserir uma nova conduta no rol de infrações, qual seja o exercício abusivo do direito de petição ou do direito de ação de forma ou com finalidade anticompetitiva.

O projeto de lei propõe tipificar uma nova conduta como infração à ordem econômica no art. 36, §3º, da Lei nº 12.529, acrescentando o inciso XX à sua redação. Essa alteração visa a coibir a denominada *sham litigation*, instituto do direito norte-americano que compreende o uso abusivo do direito de petição com fins anticompetitivos, como aumentar custos ou reduzir a demanda de concorrentes. Caracteriza-se por ações destinadas a induzir o erro estatal, gerando prejuízo ao ambiente concorrencial. No Brasil, aproxima-se da litigância de má-fé, mas possui maior amplitude, não exigindo dolo como na legislação norte-americana e abrangendo esferas extrajudiciais.

Na Justificação, o ilustre autor do Senado Federal destaca a importância de combater o abuso do direito de petição, também conhecido como *sham litigation*, que é utilizado para fins anticoncorrenciais. Apesar de o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) já punir essa prática, o



projeto visa deixar mais clara a possibilidade de enquadramento, garantindo segurança jurídica e estabilidade nas decisões. A proposta considera critérios como plausibilidade das ações, veracidade das informações e proporcionalidade dos meios, cabendo à autoridade antitruste interpretar e regulamentar as condutas com base em componentes objetivos e subjetivos.

O projeto foi distribuído às Comissões de Desenvolvimento Econômico e de Constituição e Justiça e de Cidadania, a esta última para efeito do disposto no art. 54, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, em reunião extraordinária realizada em 20/12/2023, mediante votação ocorrida por processo simbólico, concluiu pela aprovação do Projeto de Lei nº 02/2023, com substitutivo, nos termos do voto do Relator, Deputado Félix Mendonça Júnior.

O substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico aperfeiçoa a redação da tipificação da nova infração à ordem econômica, a fim de explicitar que configura o ilícito o uso abusivo dos direitos de petição e ação com finalidade ou de forma anticompetitiva.

A apreciação da proposição é conclusiva pelas Comissões e tramita em regime de prioridade, conforme o art. 24, inciso II e o art. 151, inciso II, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

2025_5221

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 32, inciso IV, alínea “a”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) examinar a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de nº 2, de 2023, bem como do Substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico.



Inicialmente, quanto à **constitucionalidade formal** das proposições, há três aspectos centrais a serem analisados: (I) a competência legislativa para tratar da matéria; (II) a legitimidade da iniciativa para deflagrar o processo legislativo; e (III) a adequação da espécie normativa utilizada à luz do que autoriza a Constituição Federal.

Sob esses parâmetros, observa-se que a matéria é de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, incisos I, da CF/88) e está inserida na competência da União para editar normas gerais sobre o assunto. A iniciativa parlamentar é legítima (art. 61, *caput*, da CF/88), uma vez que o tema não se insere no rol de iniciativas privativas e exclusivas previsto no texto constitucional.

Sob o prisma da **constitucionalidade material**, o Projeto de Lei nº 2, de 2023, e o Substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, em termos gerais, não contrariam princípios ou regras constitucionais, de modo a invalidar a atividade legiferante do Congresso Nacional.

Afora não violar quaisquer regras ou princípios constitucionais, as proposições em epígrafe visam à proteção da livre concorrência, um dos princípios gerais da atividade econômica, consagrado no art. 170, IV, da Constituição Federal.

Ademais, as proposições também são dotadas de **juridicidade**, uma vez que inovam no ordenamento jurídico e se harmonizam a ele, além de observarem o princípio da generalidade normativa e os princípios gerais do Direito.

Quanto à **técnica legislativa**, não há reparos a fazer, porquanto a proposição original e o Substitutivo seguem os ditames da Lei Complementar nº 95/1998, que trata de regras de elaboração legislativa.

Embora, nos termos regimentais, a análise do mérito da proposição não seja da alçada desta Comissão, não podemos deixar de louvar essa iniciativa legislativa. Por meio dela, o Congresso Nacional aperfeiçoará a legislação de defesa da concorrência, atualizando as condutas previstas como



infrações da ordem econômica para prever uma figura já consagrada na jurisprudência do CADE.

Pelas razões expostas, concluímos o voto no sentido da **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de nº 2, de 2023, bem como do Substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico.**

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado NICOLETTI
Relator

2025_5221





Câmara dos Deputados

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2, DE 2023

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo simbólico, concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 2/2023 e do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Econômico, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Nicoletti.

Registraram presença à reunião os seguintes membros:

Paulo Azi - Presidente, Felipe Francischini, Claudio Cajado e Capitão Alberto Neto - Vice-Presidentes, Alfredo Gaspar, Aluisio Mendes, Átila Lira, Bia Kicis, Carlos Jordy, Cezinha de Madureira, Coronel Assis, Daiana Santos, Daniel Freitas, Defensor Stélio Dener, Delegado Éder Mauro, Delegado Fabio Costa, Delegado Marcelo Freitas, Domingos Neto, Dr. Jaziel, Félix Mendonça Júnior, Fernanda Melchionna, Fernando Rodolfo, Gisela Simona, Helder Salomão, Hercílio Coelho Diniz, José Guimarães, José Rocha, Juarez Costa, Leur Lomanto Júnior, Lucas Redecker, Luiz Couto, Marcelo Crivella, Marcos Pollon, Maria Arraes, Maria do Rosário, Marreca Filho, Mauricio Marcon, Mersinho Lucena, Nicoletti, Nikolas Ferreira, Orlando Silva, Pastor Eurico, Pastor Henrique Vieira, Patrus Ananias, Paulo Magalhães, Pedro Campos, Pompeo de Mattos, Renilce Nicodemos, Ricardo Ayres, Roberto Duarte, Rubens Pereira Júnior, Sidney Leite, Waldemar Oliveira, Zé Haroldo Cathedral, Zé Trovão, Alencar Santana, Alice Portugal, Ana Paula Lima, Arthur Oliveira Maia, Aureo Ribeiro, Cabo Gilberto Silva, Capitão Alden, Chris Tonietto, Coronel Fernanda, Danilo Forte, Delegado da Cunha, Delegado Paulo Bilynskyj, Diego Coronel, Diego Garcia, Dilceu Sperafico, Domingos Sávio, Duda Salabert, Erika Kokay, Fausto Pinato, Fred Costa, Hildo Rocha,



Hugo Leal, Icaro de Valmir, José Medeiros, Julia Zanatta, Julio Cesar Ribeiro, Lafayette de Andrada, Laura Carneiro, Lêda Borges, Luiz Carlos Motta, Luiz Gastão, Luiz Philippe de Orleans e Bragança, Marangoni, Marcos Pereira, Nilto Tatto, Pedro Lupion, Professora Luciene Cavalcante, Rafael Brito, Reginaldo Lopes, Rodrigo Rollemberg, Rosângela Moro, Sargento Portugal, Silvia Cristina, Soraya Santos, Tabata Amaral e Toninho Wandscheer.

Sala da Comissão, em 03 de dezembro de 2025.

Deputado PAULO AZI
Presidente



FIM DO DOCUMENTO