

DECODIFICANDO A CONCORRÊNCIA



Fundamentos
e influências da
**regulação dos
mercados digitais
no Brasil**

Resumo Executivo

Qual é o modelo mais adequado para a regulação de mercados digitais no Brasil? Que tipos de intervenções podem mitigar falhas de mercado sem comprometer o dinamismo econômico? E em que medida a experiência europeia e britânica deve orientar e informar o desenho institucional brasileiro?

Este primeiro relatório do projeto “**Decodificando a Concorrência**” enfrenta essas questões a partir de uma análise crítica do **Projeto de Lei nº 4.675/2025**, que propõe a criação de um regime concorrencial preventivo voltado a agentes de relevância sistêmica em mercados digitais.

As ferramentas digitais tornaram-se um dos motores centrais de crescimento e inovação no país, transformando setores inteiros e revelando limites dos instrumentos tradicionais de política concorrencial. Tem ganhado força a ideia de que um regime preventivo (*ex ante*) é necessário para lidar com as assimetrias estruturais em mercados caracterizados por fortes efeitos de rede, integração de ecossistemas e uso intensivo de dados, as quais os instrumentos tradicionais (*ex-post*) da Lei de Defesa da Concorrência não conseguem solucionar.

É nesse cenário que o PL nº 4.675/2025 surge como uma proposta que busca reposicionar o papel do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) frente às grandes plataformas e que se inspira em dois modelos no cenário internacional: o ***Digital Markets Act (DMA)*** europeu e o ***Digital Markets, Competition and Consumers Act (DMCCA)*** britânico.

Contudo, esse movimento ocorre em um debate internacional ainda em aberto. Nem o DMA nem o DMCCA constituem um modelo de consenso: **ambos são alvos de um intenso dissenso acadêmico e incertezas institucionais quanto à real insuficiência do regime antitruste tradicional e aos efeitos que regimes preventivos podem ter sobre a inovação, o investimento e a segurança jurídica.**

Para situar esse debate, o relatório inicia examinando como esses modelos foram desenhados, quais problemas pretendem resolver e por que ainda enfrentam controvérsias significativas. A partir disso, reconstrói o percurso do PL nº 4.675/2025 no Brasil, demonstrando como o Ministério da Fazenda estruturou a proposta em torno de três eixos: designação prévia de agentes de relevância sistêmica, imposição de obrigações especiais e criação de uma nova superintendência no CADE. Em seguida, analisa se essas escolhas são consistentes com as evidências empíricas disponíveis, o funcionamento dos

mercados digitais e o arcabouço regulatório brasileiro.

O relatório conclui que o PL nº 4.675/2025 ainda carece de maturidade e de fundamentação suficientes, na medida em que os regimes ex ante que o inspiraram permanecem sob intenso escrutínio e continuam a ser contestados quanto aos seus efeitos, o que demanda um debate mais cauteloso. Do ponto de vista material, o PL adota critérios de designação que podem ser alterados por ato infralegal, amplia excessivamente a notificação de atos de concentração, não define categorias-chave de usuários e fixa um prazo de designação incompatível com a dinâmica dos mercados digitais. No plano estrutural, cria uma nova superintendência no CADE sem justificativa técnica clara e sem coordenação obrigatória com agências setoriais.

Além disso, o PL se baseia em uma noção ampla e indefinida de “mercados digitais”, utilizando um rótulo tecnológico que carece de delimitações jurídicas e econômicas claras, o que gera um risco de ampliação da discricionariedade administrativa e de insegurança jurídica.

Esses problemas são agravados pela ausência de uma Análise de Impacto Regulatório (AIR) específica para o modelo proposto. Embora o Ministério da Fazenda tenha avançado no diagnóstico econômico dos mercados digitais, não há avaliação sistemática dos custos e benefícios da arquitetura institucional sugerida, etapa particularmente relevante em regimes preventivos baseados em alta discricionariedade.

Recomenda-se que o debate legislativo avance de forma gradual, participativa e apoiada em evidências e estabelecendo canais claros de coordenação interinstitucional. Somente assim será possível construir um regime capaz de promover contestabilidade e inovação nos mercados digitais, preservando segurança jurídica, competitividade e legitimidade democrática.

Destaques

- **O Brasil corre o risco de estruturar um regime preventivo a partir de bases internacionais ainda instáveis, importando soluções cujos resultados ainda estão em processo de definição.** Esse cenário reforça a necessidade de tempo, cautela e maturação institucional, evitando escolhas legislativas apressadas em um campo marcado por incertezas conceituais, controvérsias acadêmicas e experiências regulatórias ainda experimentais, que têm produzido resultados iniciais controversos para inovadores e para o investimento;
- Embora o diagnóstico econômico conduzido pelo Ministério da Fazenda represente um avanço importante para compreender as dinâmicas dos mercados digitais, **a elaboração de uma lei exige um passo adicional: transformar evidências econômicas em critérios jurídicos estáveis, compatíveis com o arcabouço institucional existente e capazes de assegurar segurança jurídica.** O relatório mostra que essa tradução normativa, que envolve definições claras, coerência sistêmica e coordenação entre autoridades setoriais, ainda não está plenamente realizada no PL nº 4.675/2025; e
- **Não existe um diagnóstico claro e consensual que justifique a adoção de um regime preventivo de grande alcance.** Persistem dúvidas centrais sobre a real insuficiência do antitruste tradicional, sobre a magnitude das falhas de mercado que se deseja corrigir e, sobretudo, sobre como um regime *ex ante* afetaria a inovação e a estrutura produtiva da economia digital nacional.

1. Pontos Preliminares

Este relatório utiliza de forma consistente o termo “mercados digitais” em um sentido macro e descritivo, tal como empregado no debate público e no Projeto de Lei nº 4.675/2025. O relatório não adota uma definição fechada ou estritamente técnica do termo. Ao contrário, parte da premissa de que a própria identificação do que pode ser considerado um “mercado digital” – e do que não pode – constitui um dos desafios centrais do debate legislativo.

1.1. O que se entende por “mercados digitais”?

Embora amplamente utilizado nos debates regulatórios contemporâneos, o termo “mercados digitais” raramente é definido com precisão. As tecnologias digitais hoje permeiam praticamente todos os setores da economia: varejo, bancário, transporte, mídia e até mesmo a indústria tradicional operam, de forma crescente, por meio de interfaces digitais e modelos baseados em dados. Tratar o “digital” como uma categoria de mercado distinta e autocontida pode, portanto, obscurecer a forma como a concorrência efetivamente se dá.

Como tem destacado a literatura, rótulos tecnológicos não substituem uma análise econômica funcional¹. Sob a perspectiva concorrencial, a questão relevante não é se um serviço é “digital”, mas se ele impõe restrições competitivas a alternativas economicamente viáveis ou por elas é restringido. Um aplicativo de entrega de comida, por exemplo, pode concorrer não apenas com outros aplicativos, mas também com serviços próprios de entrega oferecidos por restaurantes ou com opções de consumo *offline*.

Por essa razão, ancorar a regulação em uma noção ampla de “mercados digitais”, em vez de em funções econômicas concretas e relações competitivas específicas, amplia a discricionariedade regulatória e fragiliza a segurança jurídica. Diante desse cenário, este relatório adota o termo “mercados digitais” como uma categoria macro. Não busca oferecer uma definição fechada do conceito, mas sim evidenciar os riscos analíticos e institucionais decorrentes do uso de um rótulo tecnológico como gatilho regulatório, essa questão será tratada como um ponto central de atenção no Capítulo 5.

1.2. Quais “mercados digitais” têm sido considerados – e quais não são?

Nos debates regulatórios e de formulação de políticas públicas, o termo “mercados digitais” passou a designar um conjunto específico e recorrente de contextos de mercado, e não uma categoria abrangente de atividades econômicas. Seu uso reflete

¹HOVENKAMP, Herbert. *Antitrust and eMarkets*. Stanford Law & Policy Review, v. 36, 2025. Disponível em: https://scholarship.law.upenn.edu/faculty_articles/590/. Acesso em: 7 jan. 2026.

um entendimento compartilhado sobre quais tipos de mercados são considerados relevantes para fins regulatórios, ainda que inexistente uma definição formal.

Na prática, esse entendimento tende a gravitar em torno de ambientes mediados por plataformas, ecossistemas centrados em aplicativos, publicidade digital e serviços baseados em dados operando em larga escala. Esses contextos são reiteradamente mobilizados em debates sobre poder de mercado, dependência e assimetrias competitivas, moldando de forma implícita o escopo das preocupações regulatórias associadas aos chamados “mercados digitais”.

Ao mesmo tempo, essa convenção linguística e regulatória é seletiva. Setores centrais da economia brasileira, bem como empresas de relevância econômica fundamental, como Vale e Petrobras, não são usualmente abrangidos pela expressão “mercados digitais”, apesar do papel crescente das tecnologias digitais em suas operações. Isso indica que o termo não acompanha a digitalização em si, mas determinados arranjos concorrenciais específicos.

Os limites dessa convenção tornam-se ainda mais evidentes quando se consideram atividades que viabilizam os mercados digitais sem se enquadrarem claramente neles. Serviços como computação em nuvem, armazenamento de dados e infraestrutura digital frequentemente funcionam como insumos ou camadas habilitadoras transversais a múltiplos setores. A sua caracterização como “mercados digitais” depende do contexto, da escala e da percepção de dependência econômica, e não de um critério conceitual estável.

1.3. Por que definir as fronteiras dos “mercados digitais” é relevante para o debate legislativo?

A ausência de limites claros em torno da noção de “mercados digitais” possui implicações diretas para o desenho legislativo. Um arcabouço regulatório construído sobre uma categoria indeterminada necessariamente confere ampla margem de discricionariedade às autoridades responsáveis por definir seu âmbito de aplicação, este problema é explorado no Capítulo 5.

Esse desafio é agravado pela natureza dinâmica da atividade econômica digital. Muitas das configurações de mercado que informam os debates atuais emergiram apenas na última década, ao passo que mercados futuros poderão apresentar estruturas, funções e dinâmicas concorrenciais distintas. As escolhas legislativas realizadas no presente, portanto, moldarão a forma como novas organizações econômicas serão interpretadas e reguladas ao longo do tempo.

Nesse contexto, definir “mercados digitais” de maneira excessivamente ampla pode levar à expansão da intervenção regulatória para além de seus objetivos originais; por outro lado, uma definição excessivamente restrita pode tornar o regime rapidamente obsoleto diante da evolução dos mercados. Reconhecer essa tensão desde o início é essencial para avaliar a coerência, a proporcionalidade e as implicações institucionais do PL nº 4.675/2025.

2. Introdução

A variedade de atividades econômicas e comerciais que utilizam tecnologias digitais e comunicações eletrônicas² **representa 6,5% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e corresponde a 3,8% dos empregos formais acumulados até 2024³**. Isso se deve ao fato da transformação acelerada da economia digital brasileira, marcada pela ampla digitalização da sociedade: **89,1% da população com dez anos ou mais já acessa a Internet⁴**. Esse cenário se reflete na própria composição do ecossistema de inovação: boa parte dos unicórnios brasileiros atuam justamente em mercados digitais, reforçando a centralidade desse segmento para a competitividade do país.

Figura 1 - Os unicórnios da América Latina por volume de investimento (em milhões de US\$) e rodadas de investimento



Fonte: DISTRITO, 2025.

²LEI, X.; BAGHAIE, S.; SAJADI, S. M. *The digital economy: challenges and opportunities in the new era of technology and electronic communications*. Ain Shams Engineering Journal, v. 15, n. 2, 2024. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2090447923003003>. Acesso em: 29 out. 2025.

³ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E DE TECNOLOGIAS DIGITAIS (BRASSCOM). *Relatório inédito da Brasscom aponta crescimento do setor de TIC, que representa 6,5% do PIB brasileiro*. São Paulo: BRASSCOM, 5 ago. 2025. Disponível em: <https://brasscom.org.br/relatorio-inedito-da-brasscom-aponta-crescimento-do-setor-de-tic-que-representa-65-do-pib-brasileiro/>. Acesso em: 29 out. 2025.

⁴BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Pela primeira vez, mais da metade da população acessa a internet pela TV*. Agência de Notícias IBGE, 24 jul. 2025. Disponível em: <https://www.agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/44033-pela-primeira-vez-mais-da-metade-da-populacao-acessa-a-internet-pela-tv>. Acesso em: 30 out. 2025.

Explicando:

"Efeitos de rede"

ocorrem quando o valor percebido por um participante da rede (nó) é afetado pela presença de outros participantes. Assim, o valor da rede está atrelado às interações que ela propicia. Quanto maior o número de participantes e suas tecnologias, maior o valor potencial da plataforma, tornando "ser grande" um fator chave e criando as economias de escala e de escopo.

"Winner takes all"

ou "o vencedor leva tudo" ocorre quando as características de um mercado fazem com que um único agente econômico concentre a maior parte (ou quase todo) o mercado, deixando pouco espaço para concorrentes viáveis. Isso acontece porque certos mercados apresentam vantagens crescentes quanto maior é o tamanho da empresa, criando um ciclo de reforço que favorece a empresa líder nesse mercado.

"Mercados de múltiplos lados"

são caracterizados pela presença de uma tecnologia digital que atende dois ou mais grupos de usuários distintos que se atraem mutuamente (e.g., consumidores e anunciantes). A presença de múltiplos lados torna a gestão da plataforma complexa, exigindo a identificação de "profit centers" (lados que subsidiam o sistema) e "loss leaders" (lados subsidiados) para maximizar os efeitos de rede positivos.

O rápido crescimento desse setor econômico tem suscitado debates legítimos acerca da concorrência em mercados digitais. Do ponto de vista regulatório, a Lei de Defesa da Concorrência (LDC) continua sendo o principal instrumento para lidar com condutas e estruturas de mercado no Brasil, atuando predominantemente de forma repressiva, isto é, *ex post*. Essa abordagem, típica do direito antitruste tradicional, **pressupõe a intervenção estatal somente após a ocorrência de uma conduta potencialmente lesiva, dependendo, portanto, da identificação de um dano concreto à concorrência para que as autoridades possam intervir**.

Na prática, esse modelo tem sido utilizado para responder a questões relacionadas a mercados digitais, como a integração de ecossistemas, o uso estratégico de dados, a preferência conferida por plataformas a determinados produtos ou serviços e as fusões envolvendo empresas emergentes⁵. Ainda assim, trata-se de uma estrutura construída a partir da lógica clássica do direito concorrencial, orientada por precedentes, análises de efeitos e investigações complexas, que podem se prolongar por anos até a adoção de uma decisão final.

Embora o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) mencione que *"o direito concorrencial [tradicional] e a legislação aplicada na área apresentam como característica a elevada adaptabilidade e, assim, é possível aplicá-los em face das mais diversas práticas empresariais"*⁶, uma tendência de governança mundial tem apontado para a necessidade de atualização das ferramentas concorrenciais⁷, levando assim a uma virada para um regime de caráter preventivo (*ex ante*). A lógica *ex ante* busca atuar antes que o dano se materialize, por meio da imposição de obrigações especiais ou de condutas previamente definidas para empresas com elevado poder de mercado.

Nesse contexto, busca-se justificar uma intervenção regulatória de caráter preventivo com base em quatro fundamentos econômicos que evidenciam a dinâmica competitiva das plataformas digitais: **(i) os intensos efeitos de rede, diretos e indiretos, que reforçam a lógica de winner takes all; (ii) a presença em mercados de múltiplos lados; (iii) a coleta massiva de dados; e (iv) a formação de ecossistemas digitais potencializados pelas economias de escopo e de escala**.

⁵BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). *Cadernos do CADE: Mercados de Plataformas Digitais*. Edição revista e atualizada em 29 ago. 2023. Brasília: CADE, 2023. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/Caderno_Plataformas-Digitais_Atualizado_29.08.pdf. Acesso em: 17 nov. 2025.

⁶Ibid., p. 246.

⁷A esse título, destacam-se o *Digital Markets Act* (DMA) europeu, o *Digital Markets, Competition and Consumers Act* (DMCCA) britânico, a 10ª emenda à *GWB Digitalization Act* alemã, o *Platform Fairness Act* e o *Telecommunications Business Act* sul-coreano, dentre outros.

É justamente nesse espaço de tensão entre o modelo tradicional e a demanda por respostas mais ágeis que surge o debate contemporâneo sobre a necessidade de complementar a LDC com instrumentos *ex ante*. No caso brasileiro, essa discussão se materializa no âmbito do Projeto de Lei nº 4.675/2025.

O PL nº 4.675/2025 tem como principal característica permitir um controle preventivo das condutas das plataformas digitais. Em termos gerais, a proposta combina três eixos centrais, que serão explorados ao longo deste relatório: (i) a designação prévia de agentes de relevância sistêmica, com base em critérios qualitativos e quantitativos; (ii) a imposição de obrigações especiais a esses agentes, com foco em transparência, portabilidade, interoperabilidade e restrições a condutas consideradas potencialmente anticompetitivas; e (iii) a criação de uma Superintendência de Mercados Digitais (SMD) no âmbito do CADE, responsável por instaurar, instruir e fiscalizar os processos vinculados a esse novo regime *ex ante*.

Nesse cenário, a proposta legislativa brasileira dialoga com duas experiências internacionais recentes: o **Digital Markets Act da União Europeia** (DMA) e o **Digital Markets, Competition and Consumers Act do Reino Unido** (DMCCA).

Assim, para compreender as inspirações e os fundamentos do PL, este relatório examina como a experiência europeia e britânica foram construídas (**Capítulo 3**). A partir desse diagnóstico, apresenta-se a estrutura do PL nº 4.675/2025 e o conteúdo de suas principais obrigações, evidenciando como a proposta legislativa procura adaptar ao ordenamento nacional a lógica *ex ante* em experimentação no exterior, cujos resultados permanecem contestados e ainda não foram conclusivamente estabelecidos (**Capítulo 4**). Por fim, este relatório destaca questões preliminares que demandam maior atenção e debates mais cuidadosos no âmbito do processo legislativo, a fim de assegurar uma regulação capaz de reduzir inseguranças jurídicas e promover concorrência e inovação em mercados digitais (**Capítulo 5**).

Explicando:

Ao atuar como intermediárias digitais, as plataformas coletam grandes volumes e variedade de dados sobre usuários e transações.

Quanto maior a plataforma, mais dados ela coleta, gerando uma vantagem competitiva potencial. Isso cria um ciclo de feedback pelo qual os participantes mais fortes do mercado se tornam ainda mais fortes. Essa combinação de dados, coletados em diferentes segmentos, facilita a alavancagem de efeitos de rede para mercados adjacentes.

A estratégia competitiva das plataformas envolve a oferta de produtos ou serviços complementares a uma base de usuários já estabelecida, com o objetivo de aumentar a fidelização e reduzir os custos de mudança. Esse movimento leva à formação de ecossistemas complexos, que integram produtos, serviços e infraestruturas digitais que, de outra forma, operariam de forma independente. Esses ecossistemas intensificam “economias de escopo”, ao permitir que a mesma estrutura tecnológica, de dados e de governança seja utilizada para produzir múltiplos bens e serviços de maneira mais eficiente e com menores custos marginais. Ao mesmo tempo, ampliam “economias de escala”, uma vez que os custos fixos elevados (como infraestrutura computacional, coleta e tratamento de dados ou modelos de IA) podem ser diluídos sobre uma base crescente de usuários e serviços, aumentando a vantagem competitiva das plataformas.

3

As Raízes da Regulação de Mercados Digitais no Brasil

Resumo em três pontos:

- **O DMA europeu estabelece uma estrutura regulatória rígida e padronizada, organizada a partir da designação de *gatekeepers* com base em critérios quantitativos complementados por uma análise qualitativa.** Uma vez designadas, as plataformas passam a se submeter a um conjunto uniforme de obrigações *ex ante*, que incidem de forma imediata;
- **O DMCCA britânico adota uma arquitetura regulatória mais flexível e discricionária, estruturada em torno do conceito de *Strategic Market Status (SMS)*, que abrange empresas com poder de mercado substancial e com capacidade estratégica de influenciar comportamentos de mercado.** Em vez de obrigações pré-definidas e automáticas, o DMCCA prevê remédios personalizados para cada caso, formulados após investigações formais conduzidas pela *Competition and Markets Authority (CMA)*; e
- Ambos os regimes enfrentam controvérsias relevantes, ainda que por razões distintas: enquanto o DMA é criticado pela rigidez das suas obrigações padronizadas, pelo risco de sobrecarga regulatória e pela possibilidade de reduzir incentivos à inovação, o DMCCA é questionado pela amplitude dos poderes conferidos à CMA.

A compreensão das raízes da regulação de mercados digitais no Brasil exige um olhar atento às experiências internacionais que moldaram o debate contemporâneo. Entre elas, destacam-se os modelos da União Europeia (UE) e do Reino Unido. Embora partam de diagnósticos semelhantes, o DMA e o DMCCA adotam arquiteturas regulatórias distintas, proporcionando perspectivas complementares para avaliar quais escolhas podem valer a pena e quais riscos devem ser evitados no marco regulatório brasileiro.

3.1. Digital Markets Act (DMA) europeu

3.1.1. Histórico

O DMA surge no Parlamento Europeu como resultado de um processo de reflexão conduzido no âmbito da Comissão Europeia e de outras jurisdições europeias sobre o papel das grandes plataformas digitais na dinâmica competitiva das economias contemporâneas. Para embasar esse diagnóstico, a Comissão realizou um ciclo de consultas públicas, reunindo mais de 3.000 contribuições de atores relevantes do ecossistema digital europeu⁸.

Com base nas evidências coletadas e na avaliação institucional sobre os desafios concorrenciais associados às plataformas digitais, a Comissão Europeia apresentou, no final de 2020, a proposta formal do DMA. O texto foi discutido e aprovado em meados de 2022, entrando em vigor em novembro do mesmo ano⁹.

3.1.2. Designação, Obrigações e Supervisão

O núcleo do DMA é regular mercados digitais em que atuam os chamados controladores de acesso (***gatekeepers***). Esses *gatekeepers* são empresas de relevância sistêmica que: **(i)** exercem impacto significativo no mercado interno; **(ii)** operam um serviço de plataforma essencial (e.g. *marketplaces*, loja de aplicativos, buscadores, serviços de armazenamento em nuvem, redes sociais, etc); e **(iii)** ocupam uma posição consolidada e duradoura.

A designação combina critérios quantitativos e qualitativos. Do ponto de vista quantitativo, presume-se que uma empresa é um *gatekeeper* quando, nos últimos três exercícios, registra faturamento anual mínimo de 7,5 bilhões de euros na União Europeia ou valor de mercado de 75 bilhões de euros, oferece pelo menos um serviço de plataforma essencial em três ou mais Estados-Membros e atinge mais de 45 milhões de usuários finais ativos por mês e 10 mil usuários empresariais ativos por ano na UE.

Uma vez preenchidos estes requisitos, a empresa deve notificar a Comissão Europeia, que dispõe de 45 dias úteis para confirmar a designação. Mesmo quando esses limiares não são alcançados, a Comissão pode designar uma empresa como *gatekeeper* com base em critérios qualitativos, como o controle de

⁸COMISSÃO EUROPEIA. *Europe fit for the Digital Age: Commission proposes new rules for digital platforms* (Press Release IP/20/2347, 15 dez. 2020). Bruxelas: Comissão Europeia, 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2347. Acesso em: 18 nov. 2025.

⁹COMISSÃO EUROPEIA. *About the Digital Markets Act (DMA)*. Bruxelas: European Commission, [2024]. Disponível em: https://digital-markets-act.ec.europa.eu/about-dma_en. Acesso em: 5 nov. 2025.

um ecossistema digital, a presença enraizada em mercados de múltiplos lados, a existência de fortes efeitos de rede e a capacidade de impor condições comerciais assimétricas a usuários empresariais e finais¹⁰.

Uma vez designado o *gatekeeper*, as obrigações previstas no DMA passam a incidir de maneira direta, uniforme e autoexecutável, sem que seja necessário provar um abuso específico em cada caso.

O DMA estabelece um conjunto de obrigações diretamente relacionadas ao tratamento de dados. Em primeiro lugar, veda o cruzamento de dados pessoais coletados em diferentes serviços do mesmo grupo econômico ou obtidos de terceiros, salvo quando o usuário tenha manifestado escolha específica e consentimento válido, em conformidade com a legislação de proteção de dados. Impõe, ainda, limites ao uso de dados não públicos de usuários empresariais quando tal utilização puder favorecer serviços próprios em mercados concorrentes.

Além disso, o regulamento europeu também proíbe a prática de auto-preferência, entendida como o favorecimento de produtos e serviços do próprio *gatekeeper* em resultados de busca, sistemas de ranqueamento e interfaces de recomendação. Outras obrigações relevantes dizem respeito à interoperabilidade e à portabilidade reforçada de dados, ao acesso em tempo quase real aos dados gerados por usuários empresariais na plataforma, à vedação de regras que impeçam ou dificultem o direcionamento de usuários a ofertas externas e às restrições a práticas de vinculação entre serviços essenciais e outros serviços do mesmo grupo empresarial.

A fiscalização do cumprimento dessas regras é centralizada na Comissão Europeia, que atua como autoridade responsável pela fiscalização do DMA. Cabe à Comissão acompanhar de forma contínua a conduta dos *gatekeepers*, revisar periodicamente se continuam preenchendo os critérios de designação e verificar se estão observando as obrigações estabelecidas em regulamento.

3.1.3. Controvérsias

A elaboração do DMA foi marcada por intensa divergência sobre a real insuficiência do direito concorrencial tradicional. O estudo do *Centre on Regulation in Europe* (CERRE) evidenciou que não havia consenso sobre os efeitos anticompetitivos das plataformas ou sobre a eficácia de medidas preventivas¹¹.

Nesse sentido, o relatório *The Future of European Competitiveness* (O Futuro da

¹⁰ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2022/1925 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2022, relativo a mercados contestáveis e equitativos no setor digital e que altera as Diretivas (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (Digital Markets Act). Jornal Oficial da União Europeia, L 265, 12 out. 2022, p. 1–66. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/1925/oj/eng>. Acesso em: 3 nov. 2025.

¹¹ DE STREEL, Alexandre (coord.). *Digital Markets Act: Making economic regulation of platforms fit for the digital age*. Bruxelas: Centre on Regulation in Europe (CERRE), 2020. Disponível em: https://cerre.eu/wp-content/uploads/2020/11/CERRE_DMA_Making-economic-regulation-of-platforms-fit-for-the-digital-age_Full-report_December2020.pdf. Acesso em: 4 nov. 2025.

Competitividade Europeia), elaborado sob a coordenação de Mario Draghi, ex-Primeiro Ministro da Itália, aborda o DMA a partir de uma perspectiva ambivalente, reconhecendo o seu valor pioneiro enquanto alerta severamente para os riscos associados à sua complexa implementação.

Por um lado, o relatório reconhece o propósito fundamental do DMA como uma intervenção regulatória na União Europeia, desenvolvida para garantir a concorrência digital e práticas mais justas. Segundo o relatório, a principal justificativa para esta legislação foi a necessidade, identificada pelos legisladores, de estabelecer regras *ex ante* para fomentar a concorrência em mercados digitais caracterizados por uma presença forte dos efeitos de rede e barreiras à entrada que impedem a competição e a inovação¹².

Por outro lado, Draghi adverte que a mera introdução de um regime *ex ante* não é um “remédio mágico”. **O relatório destaca que o DMA, embora bem-intencionado, pode gerar sobrecarga regulatória e custos de conformidade elevados, sobretudo para empresas inovadoras que operam em ecossistemas tecnológicos dinâmicos**¹³. Há preocupação de que a rigidez de certas obrigações, sobretudo as de interoperabilidade e portabilidade, reduza os incentivos à inovação e crie incertezas sobre o alcance das restrições impostas.

Esses desafios são agravados pela complexidade da aplicação das regras: se o DMA, que está em vigor mas ainda em implementação, for estruturado e implementado de forma ineficaz e incoerente, poderá comprometer a credibilidade da UE como reguladora e causar prejuízos econômicos ao retardar a implantação de novas tecnologias. Draghi também destaca o risco de fragmentação regulatória, ao observar que o DMA permite que os Estados-Membros imponham obrigações nacionais adicionais aos *gatekeepers*, o que aumenta a insegurança jurídica e ameaça fragmentar o ecossistema digital europeu.

Uma analogia ajuda a esclarecer essa preocupação. O DMA pode ser compreendido como um novo e complexo conjunto de regras de trânsito que regulam uma rodovia digital compartilhada. Embora tais regras tenham como objetivo impedir que “caminhões gigantes” (plataformas dominantes) empurrem “carros menores” (empresas de menor porte e novos entrantes) para fora da pista, Draghi alerta que, se a aplicação dessas regras se tornar excessivamente complexa ou fragmentada, a rodovia pode se tornar confusa e ineficiente. Nesse cenário, veículos mais novos e rápidos (tecnologias e modelos de negócio inovadores) tendem a reduzir a velocidade ou a evitar esse trajeto por completo, não pela existência da regulação em si, mas pela forma imprevisível e incerta como ela passa a operar.

Além disso, a Comissão Europeia apresentou o DMA como um arcabouço regulatório

¹² COMISSÃO EUROPEIA. *The future of European competitiveness: in-depth analysis and recommendations* (Part B). Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2024. p. 302. Disponível em: https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059. Acesso em: 5 nov. 2025.

¹³ Ibid., p. 79.

destinado a promover uma concorrência mais justa, ampliar oportunidades para inovadores e startups e oferecer maior diversidade de escolhas, melhores serviços e preços mais justos aos consumidores, ao mesmo tempo em que preserva a capacidade de inovação dos gatekeepers. Evidências recentes, contudo, sugerem que os efeitos do DMA têm sido ambíguos e, em alguns aspectos, diferentes do que se esperava inicialmente.

Em vez de promover, de forma uniforme, a ampliação do acesso, da inovação e da eficiência, a implementação inicial do DMA tem sido associada a atrasos no lançamento de novas tecnologias, à desintegração de serviços de plataforma, ao aumento da intermediação e a impactos mensuráveis na experiência do usuário e nos custos das empresas. A Tabela 1 sintetiza alguns desses efeitos emergentes de mercado, contrastando os objetivos declarados do DMA com os resultados observados no ecossistema digital da UE.

Tabela 1 - Efeitos do DMA no mercado da União Europeia

Impacto pretendido do DMA	Resultados observados
Mais oportunidades para inovadores e startups de tecnologia competirem e inovarem	Em vez de ampliar as oportunidades para inovação, a incerteza regulatória relacionada ao DMA tem atrasado ou limitado o lançamento de novas ferramentas digitais e de IA na União Europeia. A Meta não lançou o Llama 4 na Europa¹⁴, e a versão europeia do <i>Meta AI</i> está limitada a funcionalidades baseadas em texto¹⁵. A busca do Google que aplica recursos de IA (<i>AI Overview</i>) ingressou no mercado da UE com um atraso estimado de nove meses¹⁶. Esses atrasos reduzem o acesso das PMEs a tecnologias habilitadoras e impõem custos mensuráveis, que são decorrentes de lançamentos de IA adiados ou com funcionalidades reduzidas. Evidências de um <i>survey</i> com pequenas empresas de tecnologia da UE e do Reino Unido, conduzido por uma associação do setor que representa desenvolvedores de aplicativos, sugerem que a incerteza regulatória e os atrasos relacionados à conformidade podem produzir efeitos econômicos tangíveis. Quase 60% dos respondentes relatam acesso levemente ou significativamente atrasado a ferramentas de IA em comparação com outras regiões; cerca de metade aponta um ritmo mais lento de inovação e desenvolvimento de produtos; e 45% indicam custos mais elevados associados ao acesso tardio ou restrito a tecnologias avançadas de IA. O levantamento também indica que aproximadamente metade dos participantes percebe a regulação como tendo um impacto moderado ou significativo na adoção de IA¹⁷.

¹⁴DAVIES, Pascale. *From a political shift to a more powerful AI: Everything to know about Meta's Llama 4 models*. Euronews, 8 abr. 2025. Disponível em: <https://www.euronews.com/next/2025/04/08/from-a-political-shift-to-a-more-powerful-ai-everything-to-know-about-metas-llama-4-models>. Acesso em: 28 jan. 2026. Ver também: META. *Restriction on Llama Multimodal Models in the EU*. Disponível em: <https://www.llama.com/faq/#Restriction%20on%20Llama%20Multimodal%20Models%20in%20the%20EU>. Acesso em: 28 jan. 2026.

¹⁵WEATHERBED, Jess. *Meta AI is rolling out in Europe after all*. The Verge, 20 mar. 2025. Disponível em: <https://www.theverge.com/news/632876/meta-ai-europe-whatsapp-facebook-instagram-rollout>. Acesso em: 28 jan. 2026.

¹⁶KROET, Cynthia. *Google's AI feature on hold in most EU member states due to 'strict rules'*. Euronews, 1 abr. 2025. Disponível em: <https://www.euronews.com/next/2025/04/01/googles-ai-feature-on-hold-in-most-eu-member-states-due-to-strict-rules>. Acesso em: 28 jan. 2026.

¹⁷KROET, Cynthia. *Google's AI feature on hold in most EU member states due to 'strict rules'*. Euronews, 1 abr. 2025. Disponível em: <https://www.euronews.com/next/2025/04/01/googles-ai-feature-on-hold-in-most-eu-member-states-due-to-strict-rules>. Acesso em: 28 jan. 2026.

Ambiente de negócios mais justo para usuários empresariais

Em vez de resultar em um ambiente de negócios mais justo, as mudanças relacionadas ao DMA na busca e na integração de plataformas reduziram a visibilidade e o acesso para empresas europeias. A proibição de auto-preferência prevista no DMA exigiu mudanças significativas na Busca do Google (*Google Search*), incluindo a remoção do *Google Flights* e das ferramentas de comparação de hotéis, substituídas por links para agregadores de terceiros¹⁸.

Essas mudanças levaram à redução do tráfego para empresas europeias do setor de viagens, com hotéis e companhias aéreas supostamente perdendo até 30% dos visitantes provenientes do Google¹⁹. As reservas diretas em hotéis teriam caído 36%, com o tráfego sendo desviado para grandes intermediários, aumentando a intermediação e potencialmente elevando custos e preços²⁰. Os usuários agora precisam de até 50% mais tempo nas buscas para encontrar resultados relevantes²¹.

Além disso, o LinkedIn removeu funcionalidades de recomendação de vagas, como “empregos que você pode achar interessantes”²² Essas mudanças reduzem a integração de serviços, limitam a descoberta impulsionada pelas plataformas e enfraquecem a visibilidade direta das empresas europeias.

¹⁸CHEE, Foo Yun. *Airlines, hotels warn Google changes may benefit large intermediaries*. Reuters, 6 mar. 2024. Disponível em: <https://www.reuters.com/technology/airlines-hotels-warn-google-changes-may-benefit-large-intermediaries-2024-03-06/>. Acesso em: 28 jan. 2026.

¹⁹GOOGLE. *New competition rules come with trade-offs*. Google Blog, 5 abr. 2024. Disponível em: <https://blog.google/company-news/inside-google/around-the-globe/google-europe/new-competition-rules-come-with-trade-offs/>. Acesso em: 28 jan. 2026.

²⁰DELGADO, Javier. *DMA implementation sinks 30% of clicks and bookings on Google Hotel Ads*. Mirai Blog, 7 maio 2024. Disponível em: <https://www.mirai.com/blog/dma-implementation-sinks-30-of-clicks-and-bookings-on-google-hotel-ads/>. Acesso em: 28 jan. 2026.

²¹COMPUTER & COMMUNICATIONS INDUSTRY ASSOCIATION EUROPE (CCIA EUROPE). *Most Europeans find online experience worse under DMA, consumer survey reveals*. Brussels: CCIA Europe, 2025. Disponível em: <https://ccianet.org/news/2025/09/most-europeans-find-online-experience-worse-under-dma-consumer-survey-reveals/>. Acesso em: 28 jan. 2026.

²²RIBERA MARTÍNEZ, Alba. *Microsoft’s DMA Compliance Workshop – The Power of No: The (Odd) New Kid on the Block*. Kluwer Competition Law Blog, 27 mar. 2024. Disponível em: <https://legalblogs.wolterskluwer.com/competition-blog/microsofts-dma-compliance-workshop-the-power-of-no-the-odd-new-kid-on-the-block/>. Acesso em: 28 jan. 2026.

Preservação dos incentivos para que os gatekeepers inovem e ofereçam novos serviços

Em sentido contrário à expectativa de que os *gatekeepers* manteriam plenamente seus incentivos à inovação, as obrigações de interoperabilidade e de *sideloading* do DMA afetaram tanto a disponibilidade de funcionalidades quanto as salvaguardas das plataformas. A Apple inicialmente atrasou o lançamento do *Apple Intelligence* na UE em comparação com outros mercados, citando preocupações relacionadas à conformidade e à segurança, enquanto recursos como o *iPhone Mirroring* e as melhorias de compartilhamento de tela do *SharePlay* ainda não foram disponibilizados na UE²³.

O DMA exige que usuários possam baixar apps externos (*sideloading*) e também de lojas de aplicativos de terceiros. Mais de 95% dos aplicativos maliciosos no Android estão associados ao *sideloading*, o que aumenta a exposição a *malware*, *phishing* e fraudes²⁴. Marketplaces de aplicativos de terceiros e fluxos alternativos de pagamento podem enfraquecer proteções centralizadas ao consumidor e aumentar a exposição a fraudes e golpes²⁵.

Melhores resultados para os consumidores, incluindo mais opções, maior facilidade de troca e preços mais justos

Em vez de melhorar os resultados para os consumidores, as evidências indicam que os usuários enfrentam experiências de busca menos eficientes e com maior fricção. Um levantamento indica que 62% dos europeus enfrentam tempos de busca mais longos, e 42% dos viajantes frequentes consideram os resultados de busca por voos e hotéis menos úteis após a desintegração de serviços.

Os consumidores relatam forte preferência pelas funcionalidades pré-DMA e expressam disposição para pagar mais de €100 para restaurar a experiência de uso anterior, o que sugere redução do excedente do consumidor e deterioração da qualidade percebida dos serviços²⁶.

²³CHEE, Foo Yun. *Apple to delay launch of AI-powered features in Europe, blames EU tech rules*. Reuters, 21 jun. 2024. Disponível em: <https://www.reuters.com/technology/artificial-intelligence/apple-delay-launch-ai-powered-features-europe-blames-eu-tech-rules-2024-06-21/>. Acesso em: 28 jan. 2026.

²⁴BAUER, Matthias; PANDYA, Dyuti. *Cybersecurity at risk: How the EU’s Digital Markets Act could undermine security across mobile operating systems*. Brussels: European Centre for International Political Economy (ECIPE), fev. 2025. Disponível em: <https://ecipe.org/publications/eu-dma-undermine-security-mobile-operating-systems/>. Acesso em: 28 jan. 2026.

²⁵*Ibid.*

²⁶MISHRA, Aman; PORTUESE, Aurelien. *Early insights from the DMA: How is the EU’s ex-ante law faring?* ET LegalWorld, 17 out. 2024. Disponível em: <https://legal.economictimes.indiatimes.com/news/opinions/early-insights-from-the-dma-how-is-the-eus-ex-ante-law-faring/114319191>. Acesso em: 19 nov. 2025.

3.2. Digital Markets, Competition and Consumers Act (DMCCA) britânico

3.2.1. Histórico

O DMCCA surgiu após o governo britânico identificar por meio de estudos e consultas públicas que certas atividades econômicas conduzidas por um pequeno número de empresas atuantes em serviços digitais poderiam criar óbices para inovação e crescimento econômico²⁷.

Essa iniciativa teve início em 2018, quando o governo estabeleceu o *Digital Competition Expert Panel* para examinar a concorrência em mercados digitais. Esse Painel encerrou suas atividades em 2019 com a recomendação da criação de ferramentas e regulamentação específica para os mercados digitais²⁸.

Mediante as análises conduzidas, foram levantadas preocupações de que as leis existentes de defesa da concorrência e de proteção do consumidor talvez não fossem capazes de enfrentar adequadamente alguns dos desafios presentes nos mercados digitais. Nesse sentido, o governo britânico organizou reformas institucionais e elucidou as políticas aplicadas em uma consulta pública conduzida entre julho e outubro de 2021. A consulta recebeu 105 contribuições.

Assim, o debate público conduzido para decidir sobre como regular a proteção ao consumidor e proteger a concorrência em mercados digitais foi longo e proceduralmente estruturado, culminando na proposição do DMCCA em abril de 2023 e em sua aprovação em maio de 2024²⁹.

3.2.2. Designação, Obrigações e Supervisão

O DMCCA, embora influenciado pelo DMA, reestrutura seus pilares regulatórios ao adotar uma abordagem mais centrada em análises individualizadas. Em vez da categoria de *gatekeeper*, o regulamento britânico introduz a figura do *Strategic Market Status* (SMS). O SMS corresponde às empresas que apresentam poder de mercado

substancial e consolidado e que exercem uma posição estratégica em relação a uma atividade digital.

Essa posição estratégica se caracteriza pelo fato de a empresa operar um serviço utilizado por um número expressivo de outras empresas, permitindo que ela influencie padrões de mercado e até mesmo estenda seu poder para outras atividades digitais. Essa definição, prevista no art. 6 do DMCCA, reflete uma escolha regulatória mais abrangente: **enquanto o DMA identifica um conjunto predeterminado de plataformas passíveis de designação, o modelo britânico busca capturar um espectro mais amplo de situações em que a dinâmica competitiva pode ser distorcida.**

Antes de designar uma empresa como SMS ou impor obrigações específicas, a *Competition and Markets Authority* (CMA) deve instaurar uma investigação formal, avaliar evidências, consultar interessados e elaborar um conjunto de requerimentos de conduta adaptados aos riscos identificados em cada ecossistema digital. O modelo, portanto, estabelece uma arquitetura regulatória que permite a CMA, fundamentada por um alto poder discricionário, ajustar as obrigações caso a caso, de acordo com as características de cada plataforma.

Contudo, o poder conferido à CMA para calibrar obrigações caso a caso tem sido criticado por potencialmente gerar assimetrias regulatórias, dependência elevada do julgamento individual dos reguladores e uma execução marcada pela variação e incerteza ao longo do tempo. Assim, o excesso de discricionariedade concedido à CMA para personalizar obrigações carrega consigo o risco de uma execução inconsistente e imprevisível³⁰.

O governo do Reino Unido reconheceu o potencial impacto negativo que uma autoridade tão ampla teria sobre a atração de investimentos, a segurança dos negócios e a agenda de crescimento do país. Consequentemente, o governo britânico emitiu uma nova “Diretrizes Estratégicas” para a CMA³¹, instruindo explicitamente o órgão regulador a priorizar o crescimento econômico e a competitividade internacional em suas tomadas de decisão, demonstrando assim a abertura do Reino Unido a empresas globais. Essa reorientação de política pública foi acompanhada por mudanças na liderança da CMA, com a substituição de seu presidente por outro associado a uma abordagem mais voltada ao crescimento econômico e aos interesses empresariais³².

²⁷REINO UNIDO. *Explanatory Notes: Digital Markets, Competition and Consumers Act 2024 (chapter. 13)*. Londres: The Stationery Office, 2024, p. 5. Disponível em: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2024/13/pdfs/ukpgaen_20240013_en.pdf. Acesso em: 5 nov. 2025.

²⁸REINO UNIDO. Digital Competition Expert Panel. *Unlocking Digital Competition: Report of the Digital Competition Expert Panel*. Londres: HM Treasury, 2019. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5c88150ee5274a230219c35f/unlocking_digital_competition_furman_review_web.pdf. Acesso em: 5 nov. 2025.

²⁹REINO UNIDO. *Digital Markets Unit and the Digital Markets Competition Regime*. Londres: GOV.UK, publicado em 7 abr. 2021; última atualização em 19 dez. 2024. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/collections/digital-markets-unit>. Acesso em: 5 nov. 2025.

³⁰MARINOVA, Miroslava. *The UK's Digital Market Regulation: The Need for a Proportionality Principle in the CMA's New Framework*. Washington, DC: GW Competition & Innovation Lab - Working Paper Series No. 2024/181, jul. 2024. Disponível em: <https://competitionlab.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs6711/files/2024-07/dmcc.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2025.

³¹REINO UNIDO. Governo do Reino Unido. *Strategic steer to the Competition and Markets Authority*. 2025. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/strategic-steer-to-the-competition-and-markets-authority/strategic-steer-to-the-competition-and-markets-authority>. Acesso em: 8 dez. 2025.

³²BBC NEWS. *Government ousts UK competition watchdog chair*. BBC, 21 jan. 2025. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/articles/c2d3e6zklxgo>. Acesso em: 21 jan. 2026.

3.2.3. Controvérsias

De modo semelhante ao debate da UE, a regulação britânica também provocou controvérsias quanto ao alcance da intervenção estatal nos mercados digitais.

A principal preocupação concentrou-se nos amplos poderes conferidos à CMA para intervir de forma antecipada e impor requisitos de conduta a empresas designadas. Para os críticos, essa arquitetura regulatória aproxima o Reino Unido de um modelo "estilo Bruxelas" e parte de um diagnóstico questionável: o de que o poder de mercado estaria estruturalmente "entrincheirado" em setores marcados por elevado dinamismo tecnológico, o que justificaria remédios *ex ante*.³³

A literatura reforça esse ceticismo ao destacar que o DMCCA teria convertido a CMA em uma espécie de "legisladora, investigadora e executora", dotando-a de poderes regulatórios altamente discricionários. Essa concentração de competências, sustentada por premissas econômicas consideradas frágeis por alguns autores, é apontada como fonte de incerteza jurídica.

Nesse contexto, a possibilidade de que empresas se deparem com regras "complexas, pouco claras e sujeitas a constante alteração" é vista como um obstáculo relevante ao investimento e à inovação³⁴. Assim, a concentração de poderes na CMA, aliada à limitação das vias recursais, tende a ampliar a incerteza regulatória e a instabilidade dos remédios, o que pode desencorajar o desenvolvimento e o lançamento de novos produtos.

Ainda, pesquisas estimam que o DMCCA pode gerar custos significativos para consumidores e empresas, reduzir o investimento em serviços digitais e tornar o ambiente britânico menos atrativo para inovação³⁵. **Embora o modelo britânico busque respostas mais ágeis para mercados dinâmicos, a sua amplitude e discricionariedade podem produzir efeitos contraproducentes sobre a competição e inovação no mercado digital.**

Explicando:

"Entrincheirado" significa uma empresa tão estabelecida e protegida em uma posição dominante que se torna extremamente difícil para novos concorrentes entrarem ou deslocarem a empresa já consolidada. Em mercados digitais, essa proteção decorre de fatores como efeitos de rede, grande volume de dados, ecossistemas integrados e altos custos de troca, que reforçam continuamente a vantagem do líder e tornam sua posição praticamente impenetrável.

³³BROADBENT, Meredith. *UK Digital Markets, Competition and Consumers Bill: Extraterritorial Regulation Affecting the Tech Investment Climate*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2024. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/uk-digital-markets-competition-and-consumers-bill-extraterritorial-regulation-affecting>. Acesso em: 17 nov. 2025.

³⁴Ibidem.

³⁵COMPUTER & COMMUNICATIONS INDUSTRY ASSOCIATION UK. *Proposed UK tech regulations under DMCC could cost consumers up to £160 billion, new research finds*. Washington: CCIA UK, 26 Jan. 2024. Disponível em: <https://ccianet.org/news/2024/01/proposed-uk-tech-regulations-under-dmcc-could-cost-consumers-up-to-160-billion-new-research-finds/>. Acesso em: 19 nov. 2025.

4 Os Fundamentos do PL nº 4.675/2025

Resumo em três pontos:

- As discussões iniciadas pelo CADE, a tomada de subsídios e os estudos produzidos pela Fazenda ajudaram a estruturar um diagnóstico mais elaborado sobre os desafios concorrenciais dos mercados digitais no Brasil. Esse processo, ainda restrito a alguns atores, sustentou a leitura de que as características dos mercados digitais pressionam os limites do antitruste tradicional, motivando a proposta de um regime *ex ante*;
- A arquitetura do PL se organiza em três eixos centrais que definem como o Brasil pretende regular plataformas com poder estrutural. Esses eixos combinam critérios qualitativos e quantitativos para identificar agentes de relevância sistêmica, estruturam um conjunto amplo de obrigações voltadas à concorrência e estabelecem um arranjo institucional próprio para conduzir e fiscalizar esse novo regime;
- **Os desafios regulatórios identificados e a análise prospectiva revelam incertezas importantes, já que as referências internacionais ainda estão em fase de consolidação e seus impactos permanecem controversos.** No Brasil, questões como o alcance real da regulação, seus efeitos sobre inovação, a ausência de Análise de Impacto Regulatório e os riscos de sobreposição institucional exigem cautela.

A formulação do PL nº 4.675/2025 estrutura-se em torno de **três eixos que organizam sua lógica regulatória e traduzem a forma como o Brasil pretende adaptar, combinar e reinterpretar elementos dos modelos europeu e britânico.** Esses eixos sintetizam a aposta institucional do Ministério da Fazenda para lidar com o poder estrutural de grandes plataformas. Compreender como cada um deles foi

construído, e quais escolhas normativas e institucionais os sustentam, é fundamental para avaliar tanto a coerência interna da proposta quanto seus controversos efeitos sobre a concorrência.

4.1. Histórico

As discussões sobre a regulação de mercados digitais no Brasil começaram antes da proposta do *Digital Markets Act* europeu (DMA) em 2020. Um dos marcos do debate nacional foi a conferência promovida pelo CADE em 2019, que buscou entender como adaptar a política de defesa da concorrência brasileira aos mercados digitais³⁶. Nos anos que se passaram, o Conselho se tornou protagonista do debate sobre o tema no país, mapeando o estado da arte global³⁷ e divulgando a sua atuação administrativa em casos envolvendo atos de concentração e controle de condutas em mercados digitais³⁸.

Nada obstante, após as inúmeras críticas ao infrutífero PL nº 2768/2022 que buscava tratar da operação de plataformas digitais que detinham "poder de controle de acesso essencial"³⁹, o Ministério da Fazenda buscou centralizar a discussão acerca da concorrência na economia digital.

Para isso, o Ministério da Fazenda lançou a Tomada de Subsídios nº 01/2024 sobre a regulação econômica e concorrencial das plataformas digitais⁴⁰ que contou com 301 contribuições de 72 participantes. Além disso, o Ministério da Fazenda publicou o seu relatório com subsídios técnicos para a Secretaria de Reformas Econômicas a respeito da regulamentação concorrencial de plataformas digitais no Brasil⁴¹.

Considerando esse cenário, na visão do Ministério da Fazenda uma intervenção regulatória mais robusta seria justificada a partir de fundamentos econômicos que

³⁶BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). *Desafios do mercado digital para a defesa da concorrência marcam primeiro dia de conferência internacional promovida pelo Cade*. Brasília: CADE, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/desafios-do-mercado-digital-para-a-defesa-da-concorrenca-marcam-primeiro-dia-de-conferencia-internacional-promovida-pelo-cade>. Acesso em: 29 out. 2025.

³⁷BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Documento de Trabalho nº 005/2020. *Concorrência em mercados digitais: uma revisão dos relatórios especializados*. Brasília: CADE, 2020. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/documentos-de-trabalho/2020/documento-de-trabalho-n05-2020-concorrenca-em-mercados-digitais-uma-revisao-dos-relatorios-especializados.pdf>. Acesso em: 29 out. 2025.

³⁸BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Cadernos do CADE: Mercados de Plataformas Digitais. Edição revista e atualizada em 29 ago. 2023. Brasília: CADE, 2023. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/Caderno_Plataformas-Digitais_Atualizado_29.08.pdf. Acesso em: 29 out. 2025.

³⁹BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 2.768, de 2022*. Brasília: Câmara dos Deputados, 10 nov. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2337417>. Acesso em: 29 out. 2025.

⁴⁰BRASIL. Plataforma Participa + Brasil. *Tomada de subsídios sobre regulação econômica e concorrencial de plataformas digitais*. Brasília: Governo Federal, 19 jan. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/concorrenca-plataformas-digitais>. Acesso em: 29 out. 2025.

⁴¹BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. *Plataformas digitais no Brasil: fundamentos econômicos, dinâmicas de mercado e promoção de concorrência*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorios/sre/relatorio-economico_plataformas_publicacao_rev.pdf. Acesso em: 30 out. 2025.

evidenciam as dinâmicas competitivas das plataformas digitais, como mencionado anteriormente⁴².

Esses fatores tornam o mercado digital especialmente suscetível à falhas de mercado e à limitação da eficácia do ferramental antitruste tradicional, razão pela qual se justificaria a adoção de uma regulação voltada a atualizar os instrumentos clássicos de defesa da concorrência e assegurar uma intervenção rápida de caráter *ex ante*.

Com base nesse diagnóstico, o governo federal encaminhou à Câmara dos Deputados, em 18 de setembro de 2025, o PL nº 4675/2025, que propõe alterar a Lei de Defesa da Concorrência, com o objetivo de ajustar os mecanismos de controle das estruturas e das condutas a uma regulação *ex ante* das plataformas digitais⁴³.

Atualmente, o PL avança na Câmara dos Deputados em ritmo acelerado. Dois requerimentos podem dar mais ou menos tempo ao debate: um prevê a criação de uma Comissão Especial, permitindo maior participação da sociedade no debate; já o outro pede regime de urgência, reduzindo etapas e limitando contribuições de diferentes setores. Enquanto iniciativas semelhantes na União Europeia e no Reino Unido levaram mais de dois anos de discussão até a aprovação, o Brasil caminha para decidir esse tema em poucos meses. A pergunta é: estamos indo no caminho certo?

Embora a proposta faça parte de um movimento internacional de atualização de legislações concorrenciais diante das especificidades dos mercados digitais, é preciso reforçar que discussões apressadas em torno desta matéria podem levar a consequências indesejáveis. **Isso é especialmente importante considerando que os regimes *ex ante* nos quais o legislador brasileiro parece se inspirar são recentes e que as evidências sobre seus potenciais efeitos nos “mercados digitais” estão apenas começando a surgir.**

⁴²BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. *Plataformas digitais no Brasil: fundamentos econômicos, dinâmicas de mercado e promoção de concorrência*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorios/sre/relatorio-economico_plataformas_publicacao_rev.pdf. Acesso em: 30 out. 2025.

⁴³BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 4675, de 2025. *Altera a Lei n. 12.529, de 30 de novembro de 2011, dispõe sobre os processos de designação de agentes econômicos de relevância sistêmica em mercados digitais e de determinação de obrigações especiais a agentes econômicos de relevância sistêmica e cria a Superintendência de Mercados Digitais no âmbito do Conselho Administrativo de Defesa Econômica*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2562481>. Acesso em: 30 out. 2025.

Explicando:

"Falhas de mercado" são situações em que a livre interação entre oferta e demanda não gera resultados eficientes do ponto de vista econômico ou social. Em outras palavras, mesmo quando cada agente econômico age racionalmente em seu próprio interesse, o mercado não consegue produzir a quantidade ótima de bens e serviços, não distribui recursos de forma eficiente ou gera efeitos negativos que não são internalizados pelos agentes.

Explicando:

"De ofício" significa que a própria autoridade regulatória inicia o processo por iniciativa própria; **"mediante representação"** significa que o processo começa a partir de um pedido formal apresentado por terceiros interessados.

"Ato de concentração" é qualquer operação que modifica a estrutura de mercado ao unir empresas ou aproximar suas atividades. Inclui, por exemplo, fusões, aquisições de controle ou participação societária, joint ventures, associações entre concorrentes, contratos de longo prazo que geram integração relevante e até operações de aquisição de ativos quando possam afetar a concorrência.

"Venda casada" é quando o fornecedor condiciona a compra de um produto ou serviço à aquisição de outro, limitando a liberdade de escolha do consumidor e podendo prejudicar a concorrência.

"Portabilidade" é o direito de o usuário levar seus dados, informações ou serviço de um fornecedor para outro, de forma simples e segura, sem perder conteúdo ou funcionalidades essenciais.

"Interoperabilidade" é a capacidade de diferentes sistemas, plataformas ou serviços se comunicarem entre si, permitindo que funcionem de forma integrada.

4.2. Eixos Temáticos do PL

4.2.1. Designação de Agentes de Relevância Sistêmica

No que se refere à designação de agentes de relevância sistêmica, o PL estabelece que a identificação prévia é condição necessária para a imposição de obrigações especiais. **A proposta legislativa combina critérios qualitativos, como efeitos de rede e acesso a dados relevantes, com um critério quantitativo mínimo, qual seja, faturamento bruto global superior a R\$ 50 bilhões ou nacional acima de R\$ 5 bilhões**, valores que podem ser ajustados por ato conjunto do Ministério da Fazenda e do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

A decisão de designar um agente de relevância sistêmica deverá seguir um processo administrativo perante o CADE, conduzido pela SMD, que poderá instaurá-lo **de ofício ou mediante representação**. Concluída a fase inicial, a SMD encaminhará manifestação preliminar fundamentada ao Tribunal Administrativo de Defesa Econômica para decisão final. A decisão final do Tribunal terá validade em relação a todo o grupo econômico do agente designado e terá prazo de dez anos, podendo ser renovada por meio de outro procedimento administrativo. Uma vez designado, o agente deverá manter escritório no Brasil.

4.2.2. Obrigações Especiais

Em relação à imposição de obrigações especiais, o PL autoriza o CADE a determinar quais medidas serão impostas aos agentes designados. As obrigações previstas têm como finalidade reduzir barreiras à entrada, proteger o processo competitivo em mercado e promover a liberdade de escolha dos usuários e agentes de mercado.

Nesse contexto, o CADE poderá exigir que os agentes de relevância sistêmica **(i)** submetam ao órgão todos os **atos de concentração**, como a compra de outras empresas; **(ii)** adotem medidas de transparência relativas a termos de uso, critérios de ranqueamento e exibição de ofertas, estrutura de preços, remuneração e taxas; **(iii)** se abstenham de condutas que restrinjam a concorrência, favoreçam suas próprias ofertas (*self-preferencing*), imponham **vendas casadas** ou limitem o acesso a insumos essenciais; **(iv)** implementem instrumentos gratuitos de **portabilidade** e **interoperabilidade**, permitindo inclusive a instalação de aplicações de terceiros; **(v)** assegurem o acesso a dados e métricas de desempenho de seus produtos e serviços; **(vi)** permitam a alteração

de configurações padrão, inclusive a instalação e desinstalação de aplicações; e **(vii)** estabeleçam mecanismos eficazes para o tratamento de reclamações e disputas, dentre outras.

As obrigações seguirão o mesmo procedimento previsto para a designação dos agentes de relevância sistêmica, podendo ser impostas de forma concomitante ou individual mediante decisão final do Tribunal Administrativo de Defesa Econômica. Além disso, a fiscalização do cumprimento caberá à SMD, mediante o envio de relatórios de conformidade elaborados pelo próprio agente econômico ou por auditoria independente.

4.2.3. Superintendência de Mercados Digitais

Por fim, a criação da Superintendência de Mercados Digitais (SMD) confere arranjo institucional próprio à política *ex ante* no âmbito do CADE, com estrutura e competências definidas pelo PL nº 4.675/2025. Com um Superintendente indicado pelo Presidente da República e aprovado pelo Senado Federal, a SMD será responsável por instaurar, instruir, fiscalizar, sancionar e submeter ao Tribunal do CADE os processos de designação e de imposição de obrigações especiais dos agentes de relevância sistêmica.

Além disso, o PL prevê que a análise das **condutas coordenadas** (como, por exemplo, no caso de cartéis) e dos atos de concentração de agentes de relevância sistêmica permanecerá a cargo da Superintendência-Geral do CADE.

4.3. Desafios Regulatórios no Brasil

Assim como na União Europeia e no Reino Unido, **permanece controverso o diagnóstico de que o direito concorrencial tradicional seria insuficiente para lidar com os desafios impostos pelos mercados digitais no Brasil.**

Por exemplo, o CADE já se manifestou no sentido de que *“o direito concorrencial [tradicional] e a legislação aplicada na área apresentam como característica a elevada adaptabilidade e, assim, é possível aplicá-los em face das mais diversas práticas empresariais”* em relação aos

Explicando:

"Condutas coordenadas" são práticas em que duas ou mais empresas passam a agir de forma alinhada, mesmo sem um acordo formal, reduzindo ou eliminando a concorrência entre elas. Isso inclui situações como fixação de preços, divisão de mercados ou clientes, combinações para limitar produção, troca sensível de informações comerciais ou alinhamento de estratégias que deveriam ser independentes. Essas condutas são ilícitas porque fazem concorrentes se comportarem como se fossem uma única empresa, prejudicando consumidores e o mercado.

mercados digitais⁴⁴. Além disso, as ações recentes do CADE em mercados digitais mostram que os instrumentos tradicionais de defesa da concorrência têm sido utilizados com flexibilidade e rapidez. Nos últimos anos, o Tribunal **(i)** arquivou a investigação do Google Shopping após concluir não haver evidências de dano⁴⁵; **(ii)** celebrou termos de compromisso de cessação com iFood para interromper práticas de exclusividade⁴⁶; **(iii)** abriu investigações relevantes contra a Apple⁴⁷, incluindo procedimentos que resultaram tanto na imposição de uma medida cautelar posteriormente contestada em juízo⁴⁸ quanto, mais recentemente, na homologação de um termo de compromisso de cessação relativo a alegadas práticas anticoncorrenciais no ecossistema iOS⁴⁹; e **(iv)** instaurou um inquérito contra a Meta e aplicou uma medida preventiva suspendendo a implementação de novos termos do WhatsApp em razão do uso de ferramentas de IA (distintas da Meta AI) em sua plataforma⁵⁰.

Tomados em conjunto, esses casos ilustram que o CADE já dispõe de instrumentos de atuação célere, como medidas cautelares e termos de ajustamento de condutas, que lhe permitem intervir de forma eficaz em mercados digitais, mesmo dentro de um regime predominantemente *ex post*. Isso não encerra o debate sobre a eventual utilidade de ferramentas *ex ante* adicionais, mas demonstra que qualquer reforma legislativa deve avançar com cautela e se basear em um diagnóstico sólido antes de reconfigurar o modelo institucional brasileiro.

O caso Apple é particularmente ilustrativo nesse sentido. **O CADE impôs obrigações comportamentais que se assemelham de perto a alguns dos deveres propostos no Projeto de Lei, incluindo restrições a práticas discriminatórias e limitações a**

⁴⁴BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). *Cadernos do CADE: Mercados de Plataformas Digitais*. Edição revista e atualizada em 29 ago. 2023. Brasília: CADE, 2023. p. 246. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/Caderno_Plataformas-Digitais_Atualizado_29.08.pdf. Acesso em: 29 out. 2025.

⁴⁵BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). *Voto do Relator Conselheiro Mauricio Oscar Bandeira Maia*. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLIu9u7akQA8mpB9yPHUhYhwVr-Fy5GjGeoicanFI5jnfj6G1JbwffnEXRm88aaHv2JhZaXQxKL1AtlzCVpeLrcA8lvKyuEfYnt1gH-. Acesso em: 8 dez. 2025.

⁴⁶BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). *Cade celebra acordo com iFood em investigação de exclusividade no mercado de marketplaces de delivery on-line de comida*. CADE, 8 fev. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-celebra-acordo-com-ifood-em-investigacao-de-exclusividade-no-mercado-de-marketplaces-de-delivery-on-line-de-comida>. Acesso em: 8 dez. 2025.

⁴⁷BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). *SG determina aplicação de medida preventiva contra a Apple*. CADE, 25 nov. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/sg-determina-aplicacao-de-medida-preventiva-contra-a-apple>. Acesso em: 8 dez. 2025.

⁴⁸ALMEIDA, Bruno. Exclusivo: TRF-1 suspende liminar e mantém medida preventiva do CADE contra a Apple. Valor Econômico, São Paulo, 6 mar. 2025. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2025/03/06/exclusivo-trf-1-suspende-liminar-e-mantem-medida-preventiva-do-cade-contra-a-apple.ghtml>. Acesso em: 8 dez. 2025.

⁴⁹BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). *Cade homologa TCC em investigação sobre práticas da Apple no iOS*. CADE, 23 dez. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-forma-maioria-pela-homologacao-de-tcc-em-investigacao-sobre-praticas-da-apple-no-ios>. Acesso em: 7 jan. 2026.

⁵⁰BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). *Cade abre inquérito contra Meta e aplica medida preventiva suspendendo Novos Termos do WhatsApp sobre IA*. CADE, 12 jan. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-abre-inquerito-contra-meta-e-aplica-medida-preventiva-suspendendo-novos-termos-do-whatsapp-sobre-ia>. Acesso em: 21 jan. 2026.

estratégias de venda casada no âmbito do ecossistema iOS. Embora adotadas no contexto de um regime de fiscalização *ex post*, tais medidas apresentaram claros efeitos prospectivos e tiveram por objetivo prevenir danos futuros, e não apenas enfrentar condutas passadas. Isso sugere que, ao menos em alguns mercados digitais complexos, o CADE já demonstrou capacidade de aplicar remédios funcionalmente similares àqueles concebidos no âmbito de um regime *ex ante*.

O caso Meta oferece um exemplo complementar. A Superintendência-Geral do CADE instaurou um inquérito administrativo para apurar suspeitas de abuso de posição dominante decorrentes dos novos WhatsApp Business Solution Terms, que regulam o acesso de provedores de ferramentas de IA à plataforma. Como medida preventiva, o CADE suspendeu a implementação dos novos termos com o objetivo de preservar as condições concorrenciais existentes, enquanto avalia se as alterações poderiam resultar no fechamento de mercados, na exclusão de concorrentes ou no favorecimento indevido da ferramenta de IA proprietária da Meta. Embora adotada no âmbito de um modelo de fiscalização *ex post*, a medida restringiu temporariamente a conduta da plataforma de forma preventiva, inclusive por meio da aplicação de um tipo de intervenção expressamente contemplado no Projeto de Lei nº 4.675/2025.

Esses casos suscitam uma questão mais ampla sobre se, à luz da capacidade já existente do CADE de adotar medidas preventivas eficazes sem a necessidade de reforma legislativa, a criação de um novo regime regulatório *ex ante* é estritamente necessária para alcançar os objetivos perseguidos pelo próprio PL.

Essa visão indica que as preocupações quanto ao esgotamento das medidas repressivas *ex post* devem ser abordadas com cautela, e que eventuais insuficiências identificadas poderiam ser enfrentadas por meio de ajustes aprimoramentos incrementais, em vez da adoção imediata de um regime estruturalmente distinto, centrado na imposição de obrigações preventivas de natureza *ex ante*.

É nesse contexto de incerteza teórica e riscos econômicos que a ausência de uma Análise de Impacto Regulatório (AIR) revela uma falha incontornável do PL nº 4.675/2025. A AIR é uma ferramenta essencial para a boa regulação, desenhada para avaliar anteriormente os custos, benefícios e efeitos colaterais de uma intervenção estatal, servindo como o principal instrumento para informar o processo de tomada de decisão pelo regulador⁵¹.

A gravidade dessa omissão é potencializada pelo modelo regulatório escolhido pelo Brasil. Conforme analisado acima, o PL nº 4.675/2025 aproxima-se do modelo britânico, que confere à autoridade alta discricionariedade para definir e calibrar as obrigações de modo casuístico e proporcional. Como o próprio presidente do CADE alertou ao se referir aos novos poderes do órgão, *"a desvantagem é que você*

⁵¹BLANCHET, Luiz A.; BUBNIAK, Priscila L. T. Análise de impacto regulatório: uma ferramenta e um procedimento para a melhoria da regulação. Revista de Ciências Jurídicas - Pensar, Fortaleza, v. 6, n. 2, p. 83–97, 2017. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/4219>. Acesso em: 5 nov. 2025.

*pode ter um exagero"*⁵². O Reino Unido, contudo, legitimou essa escolha por meio de uma análise de impacto prévia que justificou, dentro da sua realidade específica, a intervenção e seus objetivos⁵³.

Importa ressaltar que os estudos promovidos pelo Ministério da Fazenda são louváveis no aprofundamento do tema no Brasil. No entanto, seu escopo se limita ao mapeamento das dinâmicas de mercado, sem realizar a quantificação dos custos de conformidade ou a avaliação prospectiva dos benefícios da intervenção específica proposta pelo PL. Não há sequer uma visão completa sobre quais seriam exatamente as empresas potencialmente impactadas pela medida no país.

Por fim, talvez o maior risco do PL nº 4.675/2025 diz respeito ao aspecto cronológico e de amadurecimento regulatório. Conforme apontado acima, experiências internacionais robustas demandam tempo: a União Europeia levou mais de quatro anos entre a proposta inicial e a plena aplicabilidade do DMA (2020-2024)⁵⁴, e o Reino Unido iniciou seu processo em 2021, aprovando o DMCCA apenas em 2024, após extensas consultas multissetoriais.

Embora os esforços conduzidos pelo Ministério da Fazenda representem iniciativas valiosas e tecnicamente consistentes, é importante reconhecer que tais contribuições não se vinculam diretamente ao conteúdo do PL nº 4.675/2025. Na verdade, esses estudos limitam-se a oferecer um panorama geral sobre o debate regulatório no Brasil e no exterior, sem se debruçar sobre os dispositivos específicos da proposta legislativa e como irão impactar o ecossistema digital nacional ou interagir com o arcabouço normativo e institucional já existente.

4.4. Um Olhar Crítico Para o Futuro

A experiência internacional demonstra que tanto o DMA quanto o DMCCA são regimes regulatórios ainda em fase inicial de implementação. Embora algumas análises preliminares tenham levantado preocupações quanto aos possíveis efeitos sobre crescimento, inovação e startups, os impactos econômicos e concorrenciais gerais permanecem inconclusivos. A literatura especializada aponta que, embora haja apelos amplamente difundidos por respostas mais ágeis para enfrentar o poder

⁵²FOLHA DE SÃO PAULO. *Cade terá fala mansa e porrete na mão com big techs americanas, diz presidente*. Folha de S.Paulo, 16 jan. 2026. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2026/01/cade-tera-fala-mansa-e-porrete-na-mao-com-big-techs-americanas-diz-presidente.shtml>. Acesso em: 21 jan. 2026.

⁵³REINO UNIDO. *Impact Assessment: A new pro-competition regime for digital markets – Annex 1*. Londres: Department for Business and Trade, 2023. Disponível em: <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-03/0294/ImpactAssessmentAnnex1.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2025.

⁵⁴COMISSÃO EUROPEIA. *About the Digital Markets Act (DMA)*. Bruxelas: European Commission, [2024]. Disponível em: https://digital-markets-act.ec.europa.eu/about-dma_en. Acesso em: 5 nov. 2025.

estrutural das grandes plataformas, ainda não há clareza quanto à eficácia dessas ferramentas, tampouco sobre seus potenciais efeitos adversos sobre a inovação, o que deve servir de alerta para qualquer iniciativa regulatória futura.

Trata-se, portanto, de modelos regulatórios que ainda estão sendo testados, avaliados e ajustados. **Essa instabilidade recomenda cautela ao legislador brasileiro, que agora discute uma proposta legislativa enquanto os países de referência ainda estão aprendendo com suas próprias experiências regulatórias.**

Perguntas estruturantes precisam ser enfrentadas antes que o país consolide um novo regime: *Quais empresas seriam, na prática, abrangidas pela regulação? Essas empresas são majoritariamente nacionais ou estrangeiras? Como essa regulação afetará setores adjacentes, startups dependentes de operações de M&A, ecossistemas de dados e cadeias de inovação?* **Respostas claras a essas questões são decisivas para garantir que a política concorrencial estimule, e não restrinja, a competitividade da economia digital brasileira.**

Ao mesmo tempo, o desenho institucional proposto pelo PL apresenta pontos sensíveis que exigem debate multissetorial e amadurecimento democrático. Os critérios de designação, o grau de discricionariedade conferido à autoridade reguladora, a ausência de definições centrais e o prazo para designação são apenas alguns exemplos de questões que podem produzir insegurança jurídica e efeitos sistêmicos não intencionais.

Esses elementos evidenciam que o debate sobre o PL nº 4.675/2025 não pode se limitar ao texto da proposta, exigindo uma reflexão mais ampla sobre o papel do Estado na regulação de ecossistemas digitais em rápida evolução. **Por essa razão, o capítulo seguinte aprofunda as questões que merecem maior atenção do legislador, reunindo pontos de atenção para um debate qualificado e para a construção de um regime que preserve proporcionalidade, segurança jurídica e a dinâmica inovadora da economia digital brasileira.**

5 Pontos de Atenção da Regulação Brasileira

Com base no exposto, apresentamos abaixo um exercício preliminar e não exaustivo de pontos de atenção do PL nº 4.675/2025 que justificam a necessidade de um debate mais profundo sobre o tema no país.

Tabela 2 - Sistematização dos Pontos de Atenção Materiais e Estruturais do PL nº 4.675/2025

Aspectos Materiais

1. Por que permitir que critérios de enquadramento sejam alterados por ato infralegal?

Descrição

O PL define um corte de R\$ 5 bilhão es no Brasil ou R\$ 50 bilhões globalmente para caracterizar agentes de relevância sistêmica, com possibilidade de reajuste desses valores por ato conjunto do Ministério da Fazenda e Ministério da Justiça.

Fundamentação

A capacidade administrativa de alterar os critérios de entrada da lei (quem é ou não é um agente sistêmico) por ato infralegal cria um "alvo móvel" regulatório.

A literatura sobre regulação *ex ante* enfatiza a previsibilidade como um benefício-chave⁵⁵. A "discricionariedade regulatória expandida" (*expanded regulatory discretion*) introduz incerteza jurídica, que é, em si, um custo que pode desencorajar o investimento e a inovação, impactando o mercado como um todo.

Desse modo, o poder concedido não é o de apenas designar agentes de relevância sistêmica, mas o de mudar o escopo de aplicação da lei a partir de atos infralegais.

Possível Solução

Uma alternativa tecnicamente mais sólida seria submeter qualquer alteração do critério de enquadramento quantitativo a um procedimento formal de revisão, com balizas legais explícitas e participação pública qualificada, evitando que o escopo da lei seja redefinido por simples ato infralegal.

⁵⁵BAUER, Matthias; PANDYA, Dyuti; SHARMA, Vanika. *EU Export of Regulatory Overreach The Case of the Digital Markets Act (DMA)*. Bruxelas: European Centre for International Political Economy (ECIPE), abr. 2025. Disponível em: https://ecipe.org/wp-content/uploads/2025/04/ECI_25_PolicyBrief_08-2025_LY03.pdf. Acesso em: 5 nov. 2025.

Explicando:

As "killer acquisitions" são a compra de empresas iniciantes e inovadoras por grandes corporações com o objetivo de eliminar um futuro concorrente, em vez de desenvolver a inovação. O principal receio é que essas aquisições prejudiquem a concorrência e a inovação no mercado, ao suprimir o potencial de um concorrente emergente.

2. É proporcional e eficiente a notificação de todo e qualquer ato de concentração?

Descrição

O PL prevê que todas as operações de fusão/aquisição envolvendo agentes sistêmicos sejam submetidas ao CADE, independentemente dos critérios usuais da LDC.

Fundamentação

Embora a previsão vise dar uma resposta direta à teoria das "killer acquisitions", essa obrigação abrangente e irrestrita tem potencial de sobrecarregar o sistema de análise do CADE e atrasar transações de menor relevância econômica, sem ganhos proporcionais para a concorrência.

A crítica é validada pelas recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que alertam para o ônus administrativo adicional e os custos desproporcionais de notificar transações de menor relevância econômica⁵⁶. Além disso, a exigência de que todo e qualquer ato de concentração seja previamente analisado pelo CADE pode gerar efeitos negativos, sobretudo diante do crescimento contínuo do número de notificações submetidas à autoridade. Apenas em 2024, foram registrados 712 comunicados, um aumento de aproximadamente 20% em relação ao ano anterior⁵⁷.

Adicionalmente, o aumento da incerteza e dos custos regulatórios sobre as aquisições de *startups* por grandes plataformas atua como um "imposto de M&A" implícito, ameaçando o principal mecanismo de monetização para o ecossistema de inovação. Comumente, a aquisição por uma grande empresa é a via de saída para empresas apoiadas por *Venture Capital*. Este mecanismo é crítico para induzir o investimento de capital de risco e promover a entrada de startups nos mercados de tecnologia.

Possível Solução

Uma alternativa mais proporcional seria substituir a notificação universal por um modelo escalonado, baseado em critérios objetivos de risco concorrencial. Isso envolve adotar gatilhos específicos para notificação (como a relevância dos ativos envolvidos), ampliar o procedimento de *fast-track* para transações de baixa materialidade (*i.e.* rito sumário) e prever, quando adequado, notificações *ex post* para aquisições de pequeno porte realizadas por grandes plataformas.

⁵⁶ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Start-ups, killer acquisitions and merger control*. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/05/start-ups-killer-acquisitions-and-merger-control_201583e4/dac52a99-en.pdf. Acesso em: 5 nov. 2025.

⁵⁷BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). *Cade bate recorde de notificação de atos de concentração em 2024*. Brasília, 23 jan. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-bate-recorde-de-notificacao-de-atos-de-concentracao-em-2024>. Acesso em: 5 nov. 2025.

3. Como aplicar obrigações sem definições claras?

Descrição

O texto do PL se refere a “usuário final”, “usuário profissional” e “usuário empresarial” sem oferecer definições claras para esses termos.

Fundamentação

A ausência de definição não é uma ambiguidade trivial, pois ela torna as obrigações *ex ante* (e.g., interoperabilidade, portabilidade e acesso a dados) potencialmente inexecutáveis. Essas obrigações dependem fundamentalmente da relação jurídica entre o agente de relevância sistêmica, o “usuário empresarial”, “usuários profissional” e o “usuário final”.

A crítica à uma falta de definição ou à uma definição vaga foi um dos principais motivos de falha de propostas legislativas anteriores no Brasil, como o PL nº 2.768/2022⁵⁸. O PL 4.675/2025, ao não definir seus termos mais básicos, repete esse erro fundamental.

No caso do DMA, essa distinção não é meramente teórica, na verdade, ela é o que torna suas obrigações funcionais. Por exemplo, o DMA prevê uma definição rigorosa de *business user* (Art. 2(21)) e *end user* (Art. 2(20)), que são necessárias para a articulação de obrigações como a portabilidade para *end user* (Art. 6(9)).

Possível Solução

Uma solução consistente seria incorporar ao PL definições legais claras e operacionais para “usuário final”, “usuário profissional” e “usuário empresarial”. Abaixo segue uma formulação sugerida, voltada à clareza operacional e à exequibilidade das obrigações:

“Usuário final” significa a pessoa natural que utiliza um serviço digital para fins pessoais, noção que se alinha ao conceito de destinatário final previsto no Código de Defesa do Consumidor (CDC);

“Usuário empresarial” significa qualquer pessoa natural ou jurídica que utiliza um serviço digital para oferecer bens ou serviços a usuários finais, correspondendo funcionalmente à definição de fornecedor no CDC; e

“Usuário profissional” significa qualquer pessoa natural ou jurídica que utiliza um serviço digital para fins profissionais ou comerciais, sem oferecer bens ou serviços a usuários finais por meio desse serviço.

Essa padronização terminológica é essencial para tornar exequíveis obrigações como interoperabilidade, portabilidade e acesso a dados, que dependem da natureza da relação entre cada tipo de usuário e o agente sistêmico.

⁵⁸PARISI, Rafael Rossini. *The regulation of competition in Brazil: comments on the Digital Markets Law Bill (PL 2768/2022)*. GW Competition & Innovation Lab Working Paper Series, n. 2024/1, Washington, DC, 2024. Disponível em: https://competitionlab.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs6711/files/2024-03/wp-2024_1.pdf. Acesso em: 5 nov. 2025.

4. Os mercados digitais mudam em dez anos ou em dez meses?

Descrição

Uma vez designado, o agente de relevância sistêmica permanece assim por até 10 anos, renováveis segundo os termos do projeto de lei.

Fundamentação

Considerando a velocidade de transformação tecnológica e de modelos de negócio no setor digital, um período de 10 anos pode ser visto como incompatível com a dinâmica do mercado.

A título comparativo, o DMA adota um prazo mais curto e dinâmico, onde a Comissão Europeia deve revisar as designações de *gatekeepers* a cada 3 anos (Art. 4(2)). Isso permite uma reavaliação ágil da dinâmica do mercado. No mesmo sentido, o DMCCA prevê que a designação do SMS durará até 5 anos, prevendo que a companhia designada possa fazer representações para a remoção da designação antes do fim do prazo, caso haja mudança material nas circunstâncias que deram causa à designação⁵⁹.

Essa possibilidade de revisão garante uma adaptação dinâmica, evitando tanto a perpetuação indevida de obrigações obsoletas quanto lacunas regulatórias frente a novas práticas. Sem previsão de revisões periódicas no horizonte de 10 anos, o regime brasileiro corre risco de descolamento da realidade tecnológica, podendo manter imposições mesmo após mudanças significativas no mercado. O desenho institucional sugerido, portanto, carece de mecanismos dinâmicos de atualização, o que é apontado pela literatura como um fator crítico em regulações *ex ante* eficazes⁶⁰.

Possível Solução

Uma solução equilibrada seria substituir o prazo fixo de dez anos por um modelo de designação com revisões periódicas obrigatórias. Revisões a cada 3 ou 5 anos, acompanhadas da possibilidade de reavaliação antecipada quando houver mudanças materiais no mercado, permitem ajustar o enquadramento dos agentes à velocidade típica dos mercados digitais.

Aspectos Estruturais

5. O que o PL entende por “mercados digitais”?

Descrição

O PL utiliza repetidamente a expressão “mercados digitais” sem fornecer uma definição legal, embora o termo seja central para determinar o escopo da regulação. Entretanto, a

⁵⁹REINO UNIDO. Competition and Markets Authority (CMA). *Digital markets competition regime guidance*. Londres: CMA, 2024. p. 42. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6762f4f6cdb5e64b69e307de/Digital_Markets_Competition_Regime_Guidance.pdf. Acesso em: 6 nov. 2025.

⁶⁰SIMONE, Cristina; LAUDANDO, Antonio. *Principles and obligations of the Digital Markets Act in regulating the economic power of gatekeepers: positive, negative or trade-off effects?* Electronic Markets, v. 35, n. 1, p. 1-27, 2025. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12525-025-00788-6>. Acesso em: 6 nov. 2025.

digitalização hoje permeia praticamente todos os setores econômicos, tornando pouco claro, na prática, onde começa ou termina um “mercado digital”.

Fundamentação

Dada a digitalização generalizada da atividade econômica brasileira, tratar os “mercados digitais” como uma categoria distinta corre o risco de transformar um arcabouço originalmente direcionado em um regime regulatório de alcance horizontal e expansivo.

A ausência de uma definição compromete a clareza normativa e aumenta o risco de interpretações amplas ou inconsistentes. Ao tratar “digital” e “não digital” como categorias distintas, o PL introduz uma separação artificial que não reflete a realidade econômica: empresas tradicionalmente offline agora operam com camadas digitais significativas, enquanto plataformas digitais frequentemente competem em ambientes híbridos ou multicanais. Esse descompasso pode gerar insegurança jurídica quanto a quais agentes estarão sujeitos ao regime, resultar em tratamento desigual entre empresas que desempenham funções semelhantes e conferir ampla discricionariedade às autoridades para moldar retroativamente o alcance da norma.

Debates internacionais têm suscitado preocupações semelhantes. A vagueza conceitual em torno dos “mercados digitais” tem sido criticada não apenas por dificultar a aplicação de obrigações ex ante, mas também por permitir a expansão regulatória sem critérios funcionais claramente definidos. O problema não está em reconhecer que certas plataformas detêm poder estrutural, mas em vincular o escopo regulatório a um rótulo tecnológico amplo, em vez de ao papel econômico efetivamente desempenhado pelos agentes.

Possível Solução

Manter o termo tal como empregado no PL, de modo a não romper com a terminologia legislativa, mas introduzir parâmetros mínimos e abertos que esclareçam quando obrigações regulatórias podem ser acionadas em contextos de intermediação digital. Tais parâmetros devem estar ancorados em funções econômicas, padrões de dependência de usuários e empresas, substituíbilidade e características estruturais de poder de mercado, e não na mera natureza tecnológica ou no fato de o serviço ser prestado em ambiente online. Essa abordagem reduziria ambiguidades, reforçaria a segurança jurídica e contribuiria para um arcabouço regulatório mais coerente e proporcional.

6. A alta discricionariedade é compatível com previsibilidade regulatória?

Descrição

Como o DMCCA britânico, a proposta legislativa atribui à SMD uma alta discricionariedade para definir os agentes de relevância sistêmica – especialmente a partir de critérios qualitativos – e impor obrigações especiais.

Fundamentação

A discricionariedade atribuída à SMD deve ser observada com cautela. Embora a flexibilidade seja um elemento desejável em regimes voltados a mercados dinâmicos, ela exige parâmetros claros de atuação e justificativa. Sem balizas normativas consistentes,

a margem de interpretação da autoridade pode se expandir para além do necessário à efetividade da política concorrencial, especialmente considerando os aspectos políticos envolvidos no tema⁶¹.

Além disso, a literatura comparada, especialmente a experiência britânica sob o DMCCA, demonstra que a personalização de obrigações caso a caso aumenta o risco de inconsistência decisória e reduz a previsibilidade do regime regulatório⁶².

No contexto brasileiro, o problema é ampliado pela deferência judicial às decisões técnicas proferidas pelos órgãos da administração pública detentores de competência específica, especialmente quando envolvem conhecimento técnico ou juízo de discricionariedade. Em estudo publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), demonstra-se que o Poder Judiciário brasileiro confirma a maioria dos atos de autoridades reguladoras⁶³, tornando o rito administrativo, na prática, uma instância final.

Isso limita o controle substantivo das escolhas regulatórias. Sem contrapesos de natureza política ou analítica, o regime corre o risco de transformar a discricionariedade em vetor de assimetria regulatória e instabilidade jurídica. Por isso, esse tema merece um olhar transversal da sociedade brasileira, com uma participação democrática e amadurecimento institucional.

Possível Solução

Uma alternativa estrutural para reduzir a discricionariedade decisória seria positivar, na própria lei, limites máximos de intervenção, restringindo o espaço de interpretação da SMD. Em vez de permitir que a autoridade extraia critérios amplos e abertos do texto, o legislador poderia definir tipologias específicas de risco concorrencial e vincular cada obrigação a um diagnóstico objetivo previamente tipificado, reduzindo a margem de personalização sem referência vinculante.

7. Por que uma nova Superintendência?

Descrição

O PL nº 4.675/2025 prevê a criação da Superintendência de Mercados Digitais. Tal superintendência teria como dirigente um superintendente nomeado pelo Presidente da República, nos mesmos moldes da atual Superintendência-Geral (SG) do CADE.

Fundamentação

A proposta de criação da SMD introduz um arranjo institucional inédito dentro da

⁶¹ZANOBIA, Luana. *Entre minerais críticos e big techs: o que está na mesa de negociações entre Brasil e EUA*. VEJA, 24 set. 2025. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/entre-minerais-criticos-e-big-techs-o-que-esta-na-mesa-de-negociacoes-entre-brasil-e-eua/>. Acesso em: 6 nov. 2025.

⁶²MARINOVA, Miroslava. *The UK's Digital Market Regulation: The Need for a Proportionality Principle in the CMA's New Framework*. Washington, DC: GW Competition & Innovation Lab - Working Paper Series No. 2024/181, jul. 2024. Disponível em: <https://competitionlab.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs6711/files/2024-07/dmcc.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2025.

⁶³MARANHÃO, Juliano S. A. A revisão judicial de decisões das agências regulatórias: jurisdição exclusiva?. In: *O judiciário e o Estado regulador brasileiro*. São Paulo: FGV Direito SP, 2016. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/0c3a679f-deae-40a9-a9e2-7126d773b2d4/content>. Acesso em: 04 nov. 2025.

estrutura do CADE, que atualmente compreende: **(i)** o Tribunal Administrativo de Defesa Econômica; **(ii)** a Superintendência-Geral (SG); e **(iii)** o Departamento de Estudos Econômicos. Embora a SMD se posicione hierarquicamente de forma paritária à SG, sua competência é restrita: ela não atuará na análise de atos de concentração nem em condutas coordenadas nos mercados digitais – competências que permanecerão com a SG. Sua atuação ficará limitada à nova função regulatória proposta no PL, isto é, à aplicação de instrumentos *ex ante* em relação às plataformas digitais consideradas de relevância sistêmica.

O ponto central de atenção reside no fato de que o Ministério da Fazenda, em seus relatórios técnicos e no material de suporte à proposta legislativa, não apresentou justificativas técnicas claras para a criação de uma nova superintendência independente dentro do CADE. A única menção explícita à estrutura institucional futura é a referência genérica a uma “unidade especializada” no CADE encarregada da implementação do novo regime regulatório⁶⁴.

Esse nível de abstração não parece suficiente para sustentar, do ponto de vista administrativo e orçamentário, a necessidade de uma superintendência autônoma. Vale lembrar que, até o presente momento, a própria SG tem conduzido análises relevantes em mercados digitais, seja em atos de concentração ou em investigações de condutas unilaterais e coordenadas, com apoio técnico do Departamento de Estudos Econômicos⁶⁵. Trata-se, portanto, de uma estrutura já estabelecida e dotada de *expertise* acumulada. Como destacou o presidente da SG, o caminho mais adequado seria a criação de uma “unidade técnica especializada”⁶⁶, o que, em nossa opinião, poderia se materializar, por exemplo, na instituição de uma 12ª Coordenação-Geral de Análise Antitruste vinculada à SG⁶⁷.

Nesse contexto, a criação da SMD demanda maior fundamentação institucional, sob pena de se configurar um desvio de racionalidade administrativa e de fragmentação das funções internas do CADE. A ausência de justificativas robustas para sua autonomia funcional e administrativa coloca em dúvida se o novo arranjo é o mais eficiente e proporcional ao objetivo de fortalecer a atuação concorrencial em mercados digitais.

Além disso, a criação de uma nova superintendência com amplos poderes discricionários e liderança indicada politicamente aumenta o risco de captura regulatória. Em mercados altamente concentrados e dinâmicos, uma unidade regulatória que opera com um mandato recém-criado, posiciona-se fora das rotinas internas consolidadas do CADE e

exerce poderes amplos, especialmente sob uma liderança de nomeação política, pode enfrentar maior exposição à influência de agentes regulados ou de atores políticos. A literatura internacional mostra que arranjos institucionais com alta discricionariedade, pouco *accountability* e estruturas organizacionais pouco consolidadas aumentam significativamente o risco de captura, tanto pela indústria quanto por atores políticos, especialmente quando novos órgãos são criados sem salvaguardas robustas ou governança clara⁶⁸.

Possível Solução

Uma alternativa mais proporcional seria evitar a criação de uma nova superintendência autônoma e, em vez disso, instituir uma unidade técnica especializada dentro da própria SG, como uma 12ª Coordenação-Geral de Análise Antitruste dedicada exclusivamente à regulação *ex ante* de mercados digitais. Esse modelo preserva a expertise já acumulada pela SG, evita fragmentação interna, reduz custos administrativos, evita capturas políticas e mantém a coerência do fluxo decisório dentro do CADE.

Fonte: ITS Rio, 2025.

⁶⁴BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. *Plataformas Digitais: aspectos econômicos e concorrenciais e recomendações para aprimoramentos regulatórios no Brasil*. Brasília: Ministério da Fazenda, 10 out. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/apresentacoes/2024/outubro/arquivo/plataformas-digitais-concorrencia_10102024-pptx-1.pdf. Acesso em: 6 nov. 2025.

⁶⁵BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). *Cadernos do CADE: Mercados de Plataformas Digitais*. Edição revista e atualizada em 29 ago. 2023. Brasília: CADE, 2023. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/Caderno_Plataformas-Digitais_Atualizado_29.08.pdf. Acesso em: 29 out. 2025.

⁶⁶LEÃO NOGUEIRA, Diego. *Veja os planos do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) para cuidar das big techs*. Valor Econômico, 24 jun. 2025. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2025/06/24/veja-os-planos-do-cade-para-cuidar-das-big-techs.shtml>. Acesso em: 6 nov. 2025.

⁶⁷BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). *Coordenações-Gerais de Análise Antitruste*. Brasília: Cade, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/competencias/coordenacoes-gerais-de-analise-antitruste>. Acesso em: 6 nov. 2025

⁶⁸DAL BÓ, Ernesto. *Regulatory Capture: A Review*. Oxford Review of Economic Policy, v. 22, n. 2, p. 203–225, 2006. Disponível em: <https://scispace.com/pdf/regulatory-capture-a-review-4bihdp9pz3.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2025.

6. Conclusão

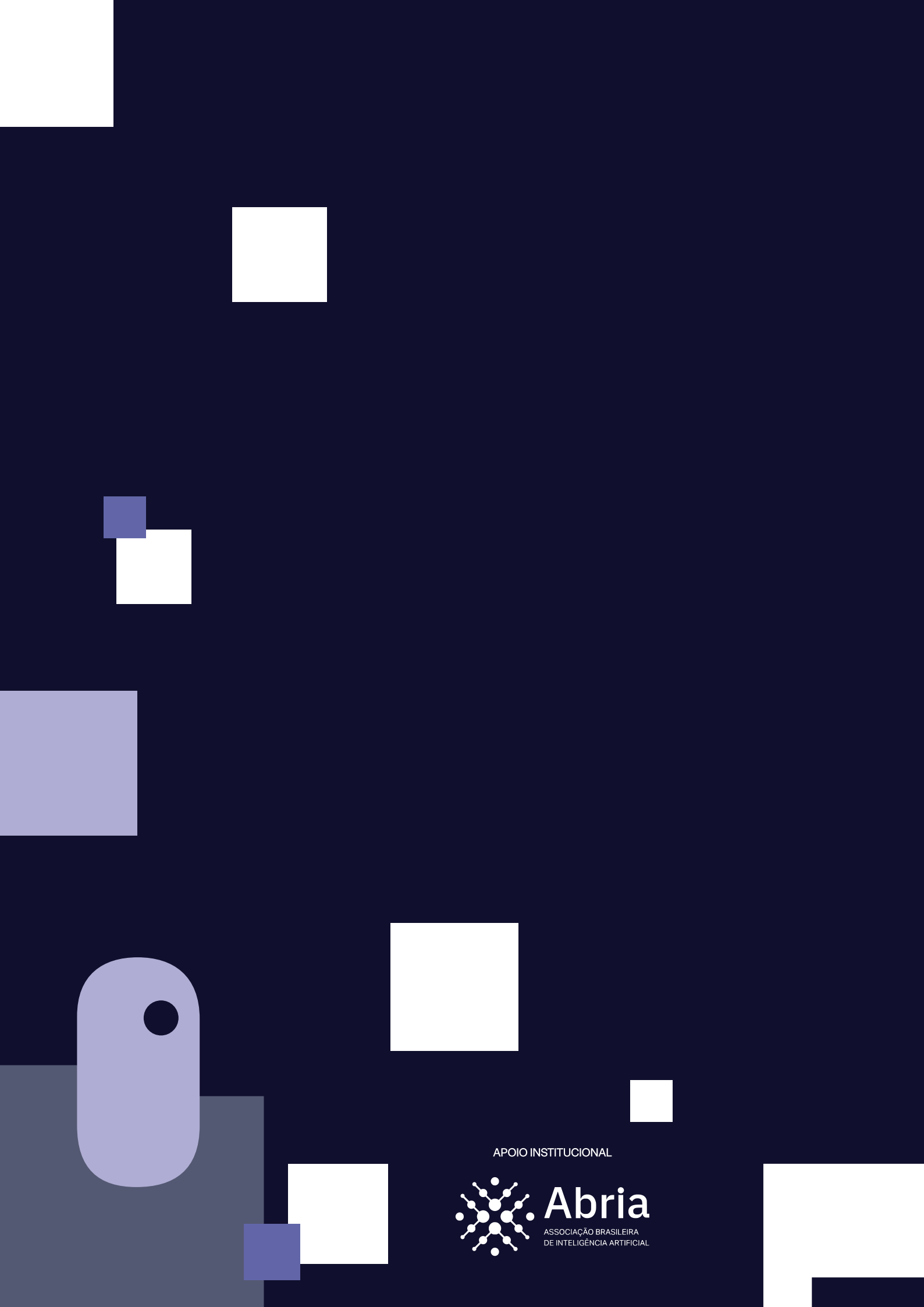
Com base nos argumentos desenvolvidos ao longo deste estudo, o **Projeto de Lei nº 4.675/2025 suscita questões jurídicas e econômicas relevantes que demandam maior refinamento técnico e amadurecimento institucional no âmbito do processo legislativo.** Embora a proposta reflita preocupações legítimas quanto aos desafios colocados pelos chamados “mercados digitais”, diversas de suas premissas centrais e opções de desenho normativo se beneficiariam de um lastro empírico mais robusto e de uma calibragem normativa mais clara.

Este relatório identificou que a transição para um modelo *ex ante* no Brasil, ainda que inspirada em limitações dos instrumentos tradicionais do direito concorrencial amplamente debatidas no plano internacional, vem sendo conduzida de forma apressada. A proposta legislativa opta por um modelo marcado por ampla discricionariedade, aproximando-se da experiência britânica do DMCCA, mas o faz sem a salvaguarda correspondente de uma Análise de Impacto Regulatório capaz de informar o alcance, a proporcionalidade e os efeitos esperados de uma mudança dessa magnitude.

Além disso, incertezas e riscos econômicos, já apontados em experiências internacionais como o DMA e o DMCCA, são potencializados por fragilidades estruturais no texto do PL. Foram identificados pontos críticos de atenção que vão desde a instabilidade dos critérios quantitativos, passíveis de alteração por ato infralegal, até a repetição de erros fundamentais observados em propostas legislativas anteriores, como a ausência de definições claras, que tornam obrigações centrais de difícil execução ou excessivamente dependentes da discricionariedade administrativa.

Nesse contexto, o debate sobre regulação de plataformas deve ocorrer de forma participativa, gradual e baseada em evidências, levando em consideração tanto as lições internacionais quanto as especificidades do mercado brasileiro. É essencial que a Câmara dos Deputados resista à pressa legislativa e priorize a construção de um modelo sólido, capaz de equilibrar inovação, concorrência e segurança jurídica.

Em última instância, somente por meio de um debate informado e responsável será possível desenvolver um regime que promova a contestabilidade dos mercados digitais, ao mesmo tempo em que preserve a inovação, a segurança jurídica e a competitividade mais ampla da economia brasileira.



APOIO INSTITUCIONAL



Abria

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA
DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL