

Excesso de Intervenção Digital: uma virada prematura para regulação ex-ante no Brasil

Geoffrey A. Manne, Dario Oliveira Neto & Dirk Auer

ICLE White Paper 2026-04-07 (Portuguese Version / Versão em Português)

Excesso de Intervenção Digital: uma virada prematura para regulação ex-ante no Brasil

*Geoffrey A. Manne, Dario Oliveira Neto & Dirk Auer**

Sumário Executivo

Em 18 de setembro de 2025, o governo brasileiro apresentou o Projeto de Lei n.º 4.675/2025 (doravante, “Projeto de Lei” ou “PL” apenas) à Câmara dos Deputados, como parte da "Agenda Brasil Digital" do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O projeto altera a Lei de Defesa da Concorrência do Brasil (Lei n.º 12.529/2011 ou LDC) para criar a nova Superintendência de Mercados Digitais (SMD) no âmbito do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), conferindo poderes à autoridade concorrencial brasileira para designar empresas de "relevância sistêmica em mercados digitais" por até 10 anos e impor "obrigações especiais" extraídas de um rol legal exemplificativo. Essas obrigações incluem vedações ao *self-preferencing* (“autopreferenciamento”), mandatos de interoperabilidade, requisitos de portabilidade (ferramentas de transferência) de dados, notificação obrigatória de fusões e aquisições independentemente dos limiares vigentes na LDC e amplos direitos de acesso dos usuários empresariais aos dados.

Este artigo sustenta que o projeto não é necessário no âmbito do atual marco da Lei de Defesa da Concorrência (LDC) e não encontra respaldo em evidências convincentes da literatura antitruste. Se aprovado, o PL exigiria modificações substanciais para reduzir seus riscos jurídicos, econômicos e institucionais.

A. Principais Conclusões

Três fundamentos ancoram as conclusões.

1. **O direito concorrencial vigente já alcança os objetivos declarados do projeto.** Os acordos celebrados pelo CADE em dezembro de 2025 com a Apple e o Google demonstram que o enforcement concorrencial casuístico, por meio dos tradicionais Termos de Compromisso de Cessação (TCCs), já produz os resultados que o projeto pretende impor por meio da regulação ex ante. Esses acordos foram adaptados às condições específicas de mercado e permitiram uma ponderação sensível às questões e argumentos de segurança que regras rígidas não conseguem replicar. Ademais, apesar da atuação ativa do CADE nos mercados digitais, não há nenhuma decisão condenatória proferida nos termos da LDC relativa aos

* Geoffrey A. Manne é o presidente e fundador do International Center for Law & Economics (ICLE). Dario Oliveira Neto é pesquisador sênior no ICLE. Dirk Auer é diretor de política de concorrência do ICLE. O ICLE recebe apoio financeiro de empresas, fundações e indivíduos, incluindo empresas cujos interesses tanto suportam quanto se opõem às posições adotadas em trabalhos realizados pelo ICLE. Salvo indicação em contrário, todo o financiamento consiste em apoio geral e irrestrito. As opiniões expressas neste documento são exclusivamente dos autores e não refletem necessariamente as de conselheiros, afiliados ou apoiadores do ICLE.

tipos de conduta que o projeto regularia, o que enfraquece a base probatória para um regime tão abrangente.

2. **A experiência europeia recomenda cautela.** As evidências empíricas emergentes do Regulamento de Mercados Digitais (*Digital Markets Act*, DMA) da União Europeia sugerem que as obrigações regulatórias prejudicaram os consumidores, falharam em alterar as dinâmicas de mercado e inibiram a inovação, sem cumprir as promessas de contestabilidade de mercado. Estudos documentam perdas mensuráveis de bem-estar. As alterações impostas pelo DMA ao Google Maps aumentaram em 21% as consultas de pesquisa sem incrementar o tráfego para serviços concorrentes. Chiara Farronato, Andrey Fradkin e Alexander MacKay constataram que a remoção dos produtos de marca própria da Amazon reduziria o excedente do consumidor em 5,5%. Outras evidências mostram que os resultados de pesquisa da Amazon pós-DMA exibem menos produtos (queda de 18%) e menos vendedores por produto (queda de 7%). Pesquisas com consumidores relatam maior dificuldade nas tarefas rotineiras on-line, ao passo que 80% dos entrevistados desconheciam o DMA.

Os custos de inovação também são expressivos. Apple, Meta e Google adiaram lançamentos de produtos na Europa e devido a requisitos regulatórios de conformidade, criando um "imposto à inovação" (*innovation tax*) para os consumidores dos países regulados. No âmbito macroeconômico, o relatório de Mario Draghi, de 2024, aponta que o hiato de produtividade da Europa em relação aos Estados Unidos é amplamente explicado pelo setor tecnológico e identifica o excesso regulatório como um determinante fator contributivo.

3. **As limitações institucionais do Brasil ampliam os riscos.** O Brasil ocupa a 78.^a posição entre 143 países no Índice de Estado de Direito (*Rule of Law Index*) e a 124.^a no indicador de facilidade de fazer negócios (*Ease of Doing Business*), o que eleva os riscos associados à ampla discricionariedade regulatória. O país já convive com o infame "Custo Brasil", estimado em aproximadamente R\$ 1,7 trilhão anual (cerca de 19,5% do PIB), e figura entre os países mais restritivos nos indicadores de regulação de mercado de produtos (*product-maker regulation*) da OCDE. O PL também acarreta riscos geopolíticos. À medida que os Estados Unidos passam a enquadrar a regulação digital estrangeira como discriminatória em relação às empresas norte-americanas, a adoção de um regime nos moldes do DMA pode expor o Brasil a respostas políticas que os legisladores ainda não consideraram plenamente.

B. Síntese das Recomendações

O artigo oferece três níveis de recomendações, conjuntamente com sugestões de revisão das disposições mais problemáticas do projeto de lei.

I. Nível I: Abster-se da Regulação Ex Ante; Fortalecer o Enforcement Existente

A abordagem preferencial é se abster da regulação ex ante e, ao invés vez disso, fortalecer o instrumental de enforcement já existente do Cade por meio de recursos adicionais, procedimentos simplificados e estudos de mercado e inquéritos setoriais direcionados. O Brasil deveria aguardar o acúmulo de mais evidências dos

países que agiram primeiro em relação a esse tipo de regulação antes de impor encargos regulatórios inexplorados.

Modelos alternativos demonstram que a regulação ampla não é a única opção. A Lei de Concorrência de Software para Dispositivos Móveis do Japão, em vigor desde dezembro de 2025, adota uma abordagem mais restrita, focada nos ecossistemas de software para smartphones. A lei incorpora defesas baseadas em justificativas objetivas vinculadas à segurança cibernética e à estabilidade dos sistemas, não exige o *sideloading* via web e protege explicitamente a segurança dos dispositivos e as informações dos usuários. Um modelo direcionado dessa natureza tem maior probabilidade de alcançar os objetivos da política pública sem os custos colaterais de um regime abrangente.

2. Nível 2: Se a Regulação Ex Ante Prosseguir, Deve-se Impor Garantias Substanciais

O PL suscita cinco preocupações principais. As modificações a seguir mitigariam seus riscos mais significativos:

a) Objetivos e Princípios Limitadores (Art. 47-B)

Os objetivos do projeto (redução de barreiras à entrada, proteção do processo competitivo e promoção da liberdade de escolha) carecem de uma âncora voltada ao bem-estar do consumidor e arriscam justificar intervenções que protegem concorrentes ao invés de consumidores.

Recomendações:

- Consagrar o bem-estar do consumidor como princípio limitador explícito do regime.
- Manter os três objetivos apenas como indicadores de potencial dano, não como bases independentes de aplicação da lei.

b) Critérios de Designação (Art. 47-C; Art. 87-A)

A estrutura de designação confunde alcance de mercado com poder de mercado e se apoia em proxies estruturais que arriscam capturar empresas cujo tamanho reflete sucesso competitivo.

Recomendações:

- Exigir a demonstração de poder de mercado duradouro como pressuposto para designação.
- Substituir “relevância sistêmica” para “poder de mercado substancial” ou “relevância concorrencial”.
- Aplicar a designação a serviços específicos, não a grupos econômicos inteiros.
- Reduzir o período de designação para três a cinco anos, com revisão periódica obrigatória.
- Eliminar fatores qualitativos contraproducentes, como “múltiplos produtos ou serviços digitais”.
- Incorporar indicadores de efetivas restrições concorrenciais, incluindo concorrência potencial e ruptura tecnológica.

c) Desenho Institucional (Arts. 14-A, 14-B)

A criação de uma segunda superintendência acarreta riscos de fragmentação, sobreposição e aplicação inconsistente do enforcement concorrencial.

Recomendações:

4. Abrigar a função de regulação dos mercados digitais dentro da existente Superintendência-Geral.
 5. Introduzir mecanismos de triagem das reclamações/denúncias para coibir petições frívolas e estratégicas.
- Esclarecer as responsabilidades regulatórias por meio de disposições legais.
 - Endereçar explicitamente as restrições de recursos.

d) Práticas Proibidas e Obrigatórias (Art. 47-E)

As proibições e obrigações *per se* do PL arriscam condenar condutas pró-competitivas e criar tensões com os incentivos à segurança, à privacidade e ao investimento.

Recomendações:

- Reconhecer que self-preferencing, integrações verticais e práticas correlacionadas podem ser pró-competitivas.
- Substituir categorias vagas, como “estratégias predatórias ou abusivas” por padrões baseados em efeitos.
- Introduzir defesas estruturadas baseadas em segurança, privacidade, prevenção à fraude e proteção a segredos comerciais.
- Exigir avaliações de proporcionalidade e coordenação obrigatória entre Cade e ANPD.
- Eliminar o requerimento genérico de notificação de fusões e aquisições ou substituir por um mecanismo de convocação direcionado.

e) Defesas (Art. 47-E, §2; Art. 87-B, §1; Art. 87-G)

A ausência de uma defesa de eficiências cria uma inconsistência fundamental com a LDC.

Recomendações:

6. Adotar uma significativa defesa de eficiências, alinhada com os artigos 36, § 1º e 88, § 6º da LDC.
- Substituir, no § 2º do Art. 47-C do PL, a expressão o “Cade poderá considerar” por o “Cade deverá considerar”.
 - Definir o termo “justificativa econômica” do § 1º do Art. 87-B do PL de modo a exigir proporcionalidade, benefício líquido final ao consumidor e meios menos restritivos, tornando-o passível de revisão judicial.

- Exigir análise econômica fundamentada nas decisões do Tribunal.

3. *Nível 3: No Mínimo, Exigir uma Análise de Impacto Regulatório*

No mínimo, o projeto de lei deveria ser submetido a uma rigorosa Análise de Impacto Regulatório (AIR) antes de sua aprovação. A Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) já impõe tal exigência às agências reguladoras e o Congresso deveria aplicar o mesmo padrão a legislações de tamanha magnitude. A Comissão Europeia conduziu essa avaliação antes de adotar o DMA; nenhum procedimento equivalente precedeu o PL 4.675/2025.

C. Observação Final

O Brasil tem a oportunidade de aprender com a experiência dos países que moveram primeiro na promulgação de regulação ex ante ao invés de replicá-las diretamente. As evidências disponíveis sugerem que os custos da regulação digital ex ante são reais e mensuráveis, ao passo que seus benefícios permanecem incertos. Fortalecer os instrumentos existentes do direito concorrencial, investir em capacidade institucional e manter a humildade regulatória oferecem um caminho mais promissor para a promoção do bem-estar do consumidor e da inovação.

Sumário

Sumário Executivo.....	2
A. Principais Conclusões.....	2
B. Síntese das Recomendações.....	3
1. Nível 1: Abster-se da Regulação Ex Ante; Fortalecer o Enforcement Existente.....	3
2. Nível 2: Se a Regulação Ex Ante Prosseguir, Deve-se Impor Salvaguardas Substanciais.....	4
a) Objetivos e Princípios Limitadores (Art. 47-B).....	4
b) Critérios de Designação (Art. 47-C; Art. 87-A).....	4
c) Desenho Institucional (Arts. 14-A, 14-B).....	5
d) Práticas Proibidas e Obrigatórias (Art. 47-E).....	5
e) Defesas (Art. 47-E, §2; Art. 87-B, §1; Art. 87-G).....	5
3. Nível 3: No Mínimo, Exigir uma Análise de Impacto Regulatório.....	6
C. Observação Final.....	6
I. Introdução.....	9
II. O Caso Contra a Regulação Ex Ante no Brasil.....	10
A. A Ascensão da Regulação Digital Ex Ante – e seus Limites.....	11
B. O Direito Concorrencial Brasileiro Vigente É Suficiente.....	14
C. Evidências do DMA: Benefícios Limitados e Custos Emergentes.....	19
D. Riscos Elevados no Contexto Brasileiro.....	24
III. Defeitos Substantivos e Institucionais do PL 4.675/2025.....	30
A. Objetivos e Princípios Limitadores.....	31
1. O Padrão de Bem-Estar do Consumidor (Consumer Welfare Standard) e o Direito Concorrencial Brasileiro.....	31
2. O Desvio do Artigo 47-B em Relação ao Bem-Estar do Consumidor.....	34
a) Redução de barreiras à entrada.....	35
b) Proteção do processo competitivo.....	37
c) Promoção da liberdade de escolha.....	38
d) Como remediar essas deficiências.....	39
B. Critérios de Designação e o Risco de Regular o Tamanho em vez do Dano.....	40
1. Regulando o Tamanho em Vez do Poder de Mercado Demonstrável.....	40
C. Desenho Institucional e Riscos de Governança.....	43
1. A Nova Superintendência e suas Lacunas de Supervisão.....	43
a) Fragmentação Institucional.....	44
b) Vulnerabilidade ao rent-seeking.....	45
c) Restrições de recursos.....	46
d) Alocação incerta das responsabilidades regulatórias.....	47
D. Práticas Proibidas e Obrigatórias.....	47
1. Os Perigos das Regras Per Se em Mercados Complexos.....	47
a) Self-preferencing.....	47
b) Direcionamento (Steering=.....	50
c) “Estratégias predatórias ou abusivas”.....	50
2. Interoperabilidade, Portabilidade de Dados e Obrigações de Acesso “Gratuitos”.....	51
a) Dilemas de Segurança.....	51
b) Privacidade e Interação com a LGPD.....	51
c) Interoperabilidade.....	52
d) Portabilidade de dados.....	52

a) Como remediar essas deficiências.....	53
3. Notificação Obrigatória de Fusões e Aquisições por Empresas Designadas.....	53
E. Defesas e a Ausência de um Padrão de Eficiências.....	55
I. A Ausente Defesa de Eficiências	55
IV. Conclusões e Recomendações	57

I. Introdução

Em 18 de setembro de 2025, o governo brasileiro apresentou o Projeto de Lei n.º 4.675/2025 à Câmara dos Deputados, como parte da "Agenda Brasil Digital" do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.¹ O projeto altera a Lei de Defesa da Concorrência do Brasil (LDC)² para criar a nova Superintendência de Mercados Digitais (SMD) no âmbito do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), conferindo poderes à autoridade concorrencial brasileira para designar empresas de "relevância sistêmica em mercados digitais" por até 10 anos e impor "obrigações especiais" extraídas de um rol legal exemplificativo. Essas obrigações incluem vedações ao *self-preferencing*, mandatos de interoperabilidade, requisitos de portabilidade (ferramentas de transferência) de dados, notificação obrigatória de fusões e aquisições independentemente dos limiares vigentes na LDC e amplos direitos de acesso dos usuários empresariais aos dados.³

Este artigo sustenta que o projeto não é necessário no âmbito do atual marco da Lei de Defesa da Concorrência (LDC) e não encontra respaldo em evidências convincentes da literatura antitruste.⁴ Se aprovado, o PL exigiria modificações substanciais para reduzir seus riscos jurídicos, econômicos e institucionais. Três conclusões fundamentam essa posição.

Primeiramente, as recentes decisões do Cade em dezembro de 2025 sobre os acordos de TCC com a Apple e o Google demonstram que o direito concorrencial brasileiro vigente já é capaz de alcançar os resultados que o PL pretende alcançar. Por meio da aplicação casuística tradicional do antitruste, o Cade aplicou remédios adaptados e sensíveis às questões de segurança, no caso Apple, por exemplo, incluindo a permissão para lojas de aplicativos de terceiros, sistemas de pagamento alternativos e a remoção de restrições anti-direcionamento (*anti-steering*) que impediam desenvolvedores de informar usuários sobre alternativas de preço mais baixo aos seus consumidores, sem recorrer à regulação *ex ante*.⁵

¹ Lei n.º 12.529, de 30 de novembro de 2011, DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO [D.O.U.] de 1.º.12.2011 (Brasil) [doravante LDC].

² Projeto de Lei n.º 4.675, de 2025, CÂMARA DOS DEPUTADOS [doravante Projeto de Lei 4.675/2025, Projeto de Lei ou PL]. O projeto integra a Agenda Brasil Digital, um pacote de seis iniciativas voltado a criar um ambiente digital mais seguro, competitivo e inovador. Seu eixo central é a promulgação do Estatuto Digital da Criança e do Adolescente (Lei n.º 15.211/2025, ou ECA Digital).

³ Projeto de Lei 4.675/2025, art. 47-E. O dispositivo estabelece uma lista exemplificativa de "obrigações especiais" que o Cade pode impor a empresas designadas como de "relevância sistêmica nos mercados digitais". Como a lista é exemplificativa, o Cade pode impor às empresas designadas qualquer remédio que considere apropriado. Essa ampla discricionariedade expande a autoridade da agência e reforça a necessidade de limites legais claros, salvaguardas processuais e restrições efetivas a seus poderes sancionatórios.

⁴ Se aprovado, este *White Paper* também identifica as principais modificações necessárias para reduzir os riscos legais, econômicos e institucionais do projeto.

⁵ Veja Dario Oliveira Neto & Mario Zúñiga, *Apple in Brazil: Ex Post Antitrust Meets Ex Ante Ambitions*, TRUTH ON THE MKT. (4 fev. 2026), <https://truthonthemarket.com/2026/02/04/apple-in-brazil-ex-post-antitrust-meets-ex-ante-ambitions>.

Em segundo lugar, um crescente volume de evidências empíricas, particularmente sobre a experiência da União Europeia com o Digital Markets Act (DMA), sugere que pelo menos algumas obrigações regulatórias digitais prejudicaram consumidores, não alteraram as dinâmicas de mercado e inibiram a inovação, sem entregar os ganhos prometidos de contestabilidade aos mercados.

Em terceiro lugar, as restrições institucionais do Brasil agravam os riscos da ampla discricionariedade regulatória. O Brasil ocupa a 78.^a posição entre 143 países no Índice de Estado de Direito (*Rule of Law Index*) do World Justice Project⁶ e a 124.^a no indicador de facilidade de fazer negócios (*Ease of Doing Business*) do Banco Mundial⁷. Essas condições tornam a regulação expansiva e discricionária mais propensa a gerar maiores custos de erro (*error costs*) do que nos países que o projeto de lei busca simular.⁸

O artigo se desenvolve em duas partes. A Seção II situa o projeto em seu contexto brasileiro e internacional e apresenta a argumentação afirmativa de que a regulação *ex ante* é desnecessária — ou, no mínimo, inexplorada e prematura. Já a Seção III oferece uma crítica sistemática das principais disposições legais do projeto de lei, incluindo seu desenho institucional, proibições e ações obrigatórias.

O artigo conclui com recomendações escalonadas. Em primeiro lugar, propõe o fortalecimento do instrumental de aplicação já existente do CADE. Em segundo lugar, delinea salvaguardas para mitigar os riscos do projeto de lei caso a regulação *ex ante* prossiga. Em terceiro e último lugar, recomenda, como exigência mínima, a realização de uma rigorosa análise de impacto regulatório.

II. O Caso Contra a Regulação *Ex Ante* no Brasil

O fundamento do PL 4.675/2025 resta em duas premissas implícitas: (i) que os mercados digitais no Brasil apresentam problemas concorrenciais que o direito concorrenciais vigente não consegue enfrentar adequadamente e (ii) que o modelo regulatório *ex ante* desenvolvido no exterior demonstrou ser suficientemente eficaz para justificar sua adoção no Brasil. Nenhuma das duas premissas resiste a uma análise mais pormenorizada.

Esta seção avalia essas premissas sob quatro ângulos complementares.

⁶ Veja World Justice Project, *WJP Rule of Law Index 2025: Brazil* (2025), <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2025/Brazil>.

⁷ Veja World Bank Group, *Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies* (2020), <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/75ea67f9-4bcb-5766-ada6-6963a992d64c/content>. O Brasil ficou em 124º lugar entre 190 economias. O World Bank descontinuou o projeto “Doing Business” em 2020, após uma revisão metodológica, e o substituiu pela iniciativa Business Ready (B-READY). Até o momento, o Brasil não foi avaliado em nenhuma edição do B-READY. Veja também World Bank Group, *Business Ready* (2025).

⁸ Veja Mario Zúñiga, *Parsing Brazil’s ‘More Flexible’ Approach to Digital Markets*, TRUTH ON THE MKT. (5 fev. 2025), <https://truthonthemarket.com/2025/02/05/parsing-brazils-more-flexible-approach-to-digital-markets> (observando a baixa classificação do Brasil no Rule of Law Index).

A Seção II.A situa o projeto de lei no contexto da inflexão global mais ampla em direção à regulação ex ante de mercados digitais. Demonstra-se que, contrariamente ao que frequentemente se afirma, não existe consenso internacional consolidado sobre a necessidade ou o desenho de tais regimes.

A Seção II.B volta-se para a própria experiência brasileira. Examinam-se recentes decisões do CADE – em especial os acordos de TCC com a Apple e o Google – e demonstra-se que o direito concorrencial brasileiro vigente já é capaz de produzir os mesmos tipos de resultado que o projeto de lei pretende alcançar, sem impor encargos regulatórios adicionais.

A Seção II.C avalia, em seguida, o crescente registro empírico do DMA na União Europeia. As evidências disponíveis sugerem que as obrigações ex ante, ao menos em alguns casos, elevaram os custos para os consumidores, não modificaram as dinâmicas de concorrência dos mercados afetados e introduziram fricções sem gerar ganhos mensuráveis em contestabilidade.

A Seção II.D explica por que esses riscos são amplificados no Brasil. As restrições institucionais do país, os encargos regulatórios existentes, os custos de oportunidade e a exposição geopolítica tornam particularmente perigosa a adoção de um regime regulatório discricionário.

Levadas em conjunto, essas considerações enfraquecem a justificativa central do PL 4.675. Elas ressaltam não apenas que o Brasil carece da necessidade demonstrada para a intervenção ex ante, mas também que os modelos que o PL busca simular acarretam em riscos significativos e bem documentados.

A. A Ascensão da Regulação Digital Ex Ante – e seus Limites

Ao longo da última década, uma série de influentes relatórios de políticas públicas concorrenciais argumentou que a aplicação tradicional do antitruste enfrentava dificuldades para lidar com mercados digitais em rápida evolução. Os mais proeminentes – o relatório da Comissão Europeia, “*Competition Policy for the Digital Era*” (“Relatório Cremer”), o relatório britânico, “*Unlocking Digital Competition*” (“Relatório Furman”), e o estudo norte-americano do Stigler Center sobre plataformas digitais – convergiram para um diagnóstico compartilhado. Todos esses relatórios sustentaram que os efeitos de rede, as vantagens de dados e as dinâmicas de “tombamento” (“*tipping*”) criam barreiras estruturais que o enforcement tradicional ex-post do antitruste não consegue remediar em tempo hábil.⁹ Filippo Lancieri e Patricia Sakowski sintetizaram posteriormente esses relatórios, documentando em que medida eles se amparam em um quadro intelectual comum que trata os mercados digitais como estruturalmente propensos ao entrenchement (“*entrenchement*”).¹⁰

⁹ Jacques Crémer, Yves-Alexandre de Montjoye & Heike Schweitzer, *Competition Policy for the Digital Era*, EUR. COMM’N (2019); Jason Furman, *Unlocking Digital Competition: Report of the Digital Competition Expert Panel*, HM TREASURY (2019); Stigler Ctr. for the Study of the Econ. & the State, *Final Report of the Stigler Committee on Digital Platforms* (2019).

¹⁰ Veja Filippo Lancieri & Patricia Sakowski, *Competition in Digital Markets: A Review of Expert Reports*, 26 STAN. TECH. L. REV. 65 (2023).

Essa convergência intelectual ajudou a catalisar uma onda de iniciativas legislativas, como a Seção 19(a) da Lei Concorrencial alemã (GWB) em 2021, o *Digital Markets Act* (DMA) da União Europeia em 2022 e o *Digital Markets, Competition and Consumers Act* (DMCC) do Reino Unido em 2024.¹¹

Os defensores da regulação *ex ante* frequentemente retratam essa inflexão como reflexo de um amplo consenso internacional. Essa afirmação superestima o grau de concordância. Como Lazar Radic explica em sua análise do "consenso antitruste imaginário", não existe consenso em três premissas fundamentais: (i) se os mercados digitais são inerentemente mais propensos a condutas anticoncorrenciais, (ii) se as regulações *ex ante* são necessárias para enfrentar tais riscos e (iii), entre os próprios defensores, qual seria um marco regulatório ótimo para regular os mercados digitais¹². Ademais, fora da União Europeia, a adoção de regimes nos moldes do DMA permanece limitada, especialmente nos Estados Unidos¹³.

Herbert Hovenkamp oferece uma crítica correlata. O professor argumenta que a abordagem antitruste centrada na empresa, isto é, em termos concorrenciais brasileiro, o enforcement antitruste através da prática de condutas unilaterais, continua sendo mais adequada para os mercados digitais justamente porque as plataformas digitais diferem em insumos (*inputs*), produtos, relações com clientes e interações com terceiros – isto é, por exemplo, em relação às Big Techs, a Apple é primordialmente uma empresa fabricante de hardwares (iPhones, Macs, iPads, etc.), a Meta é uma empresa de gerenciamento de redes sociais (Facebook, Instagram, WhatsApp), a Amazon é um gigante marketplace online, o Google é uma empresa de software (Search, Chrome, Android), etc. Regulações *ex ante* amplas, por sua vez, arriscam errar significativamente em mercados tão heterogêneos¹⁴.

Na medida em que um propósito comum emerge desses regimes, ele pode não se centrar na proteção do consumidor. Críticos argumentam que medidas como o DMA visam, na verdade, "nivelar por baixo" as grandes empresas e redistribuir rendas em favor de rivais politicamente favorecidos, em vez de enfrentar danos estruturais comprováveis¹⁵.

¹¹ Regulamento (UE) 2022/1925 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de setembro de 2022 relativo à contestabilidade e à equidade dos mercados no setor digital e que altera as Diretivas (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (Digital Markets Act), 2022 J.O. (L 265) 1 [doravante DMA], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R1925>; Digital Markets, Competition and Consumers Act 2024, c. 13 (Reino Unido) [doravante DMCC], <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2024/13/contents>; Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen [GWB] [Lei Contra Restrições à Concorrência] § 19a (Alemanha), https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gwb/englisch_gwb.html.

¹² Lazar Radic, *The Imaginary Antitrust Consensus*, 9 EUR. COMPETITION & REGUL. L. REV. 22 (2025).

¹³ *Id.*

¹⁴ Veja Herbert Hovenkamp, *Antitrust and Platform Monopoly*, 130 YALE L.J. 1952, 1955 (2021) (defendendo o enforcement antitruste específico por empresa, com base em condutas unilaterais, em vez de ampla regulação *ex ante*).

¹⁵ Veja Geoffrey A. Manne, Lazar Radic & Dirk Auer, *Regulate for What? A Closer Look at the Rationale and Goals of Digital Competition Regulations*, 22 BERKELEY BUS. L.J. 201 (2025).

O engajamento do Brasil nesse debate seguiu um caminho tortuoso. Sua primeira proposta relevante, o PL 2.768/2022, combinava a estrutura regulatória rígida do DMA com a retórica do movimento norte-americano "neobrandeísiano", citando tanto o modelo europeu quanto os escritos de Lina Khan e Tim Wu¹⁶. Esse projeto ficou paralisado na Câmara dos Deputados.

Em janeiro de 2024, a Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda lançou uma consulta pública sobre regulação de plataformas digitais, recebendo 298 contribuições de 72 participantes¹⁷. O relatório derivado da consulta pública, produzido pelo Ministério e publicado em outubro de 2024, rejeitou as proibições amplas do DMA¹⁸. Em vez disso, propôs um modelo "híbrido" flexível que permitiria ao CADE designar plataformas com relevância sistêmica e impor obrigações especiais adaptadas após investigação detalhada e específica ao modelo de negócio de cada empresa.

O relatório fundamentou o PL 4.675/2025. Ainda assim, parte de premissas questionáveis – em especial a suposição de que os mercados digitais sempre tendem a resultados "winner-take-all"¹⁹. As evidências empíricas demonstram que os efeitos de *tipping* e *entrenchment* não são características universais dos mercados de plataformas²⁰. Desse modo, eles precisam ser demonstrados, não presumidos.

Foi em meio a preocupações digitais relacionadas à segurança on-line infantil que o Poder Executivo apresentou sua "Agenda Brasil Digital" em 17 de setembro de 2025 e submeteu o PL 4.675/2025 ao Congresso Nacional no dia seguinte²¹. Conforme assinalado, o PL altera a Lei de Defesa da

¹⁶ Veja Projeto de Lei nº 2.768, de 2022, CÂMARA DOS DEPUTADOS, <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2337417> (citando o trabalho de Tim Wu, o relatório do Comitê Judiciário da Câmara dos EUA, *Investigation of Competition in Digital Markets*, e o DMA na seção de justificativa do projeto ("Justificação")

¹⁷ Veja *Tomada de Subsídios: Aspectos Econômicos e Concorrenciais de Plataformas Digitais*, MINISTÉRIO DA FAZENDA, SECRETARIA DE REFORMAS ECONÔMICAS (2024). Veja também Dario da Silva Oliveira Neto, *Some Remarks on the Comments Submitted to the Brazilian Public Consultation on Economic and Competitive Aspects of Digital Platforms Held by the Ministry of Finance*, KLUWER COMPETITION L. BLOG (4 jun. 2024).

¹⁸ Veja Secretaria de Reformas Econômicas (Ministério da Fazenda), *Plataformas Digitais: Aspectos Econômicos e Concorrenciais e Recomendações para Aprimoramentos Regulatórios no Brasil* (16 dez. 2024), <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorios/sre/relatorio-plataformas-consolidado.pdf>.

¹⁹ Veja Hovenkamp, *Antitrust and Platform Monopoly*, *supra* nota 14, pág. 1970 ("Notwithstanding overwhelming evidence to the contrary, the market for digital platforms is often said to be winner-take-all. But this is rarely true.") ("Apesar de esmagadoras evidências em contrário, frequentemente se diz que o mercado de plataformas digitais é *winner-take-all*. Mas isso raramente é verdade.").

²⁰ Veja Jonathan M. Barnett, *Illusions of Dominance: Revisiting the Market-Power Assumption in Platform Ecosystems*, 86 ANTITRUST L.J. 1 (2024); Christopher Yoo, *Network Effects in Action*, em THE GLOBAL ANTITRUST INSTITUTE REPORT ON THE DIGITAL ECONOMY (Joshua D. Wright & Douglas H. Ginsburg eds., 2020), <https://gaidigitalreport.com/2020/08/25/networkeffects-in-action>.

²¹ A Agenda Brasil Digital foi apresentada em cerimônia política em 17 set. 2025. Veja também Dario Oliveira Neto & Lazar Radic, *Brazil's Digital Markets Bill: A DMA Through the Back Door?*, TRUTH ON THE MKT. (24 set. 2025), <https://truthonthemarket.com/2025/09/24/brazils-digital-markets-bill-a-dma-through-the-back-door>.

Concorrência para criar um aparato regulatório para os mercados digitais no âmbito do Cade. O PL estabelece uma Superintendência de Mercados Digitais (SMD) com poderes para designar empresas de "relevância sistêmica nos mercados digitais" e impor "obrigações especiais" extraídas de um rol legal exemplificativo.

Mimetizar regimes estrangeiros, ainda que seja o objetivo, não demonstra a existência de falhas de mercado na economia digital brasileira. Ademais, as respostas à consulta pública realizada pelo Ministério da Fazenda revelam visões acentuadamente divergentes entre os stakeholders que participaram da iniciativa. Alguns observadores, como a Coalition for App Fairness, o Mercado Livre e o Match Group, argumentaram que o enforcement concorrencial existente é insuficiente para lidar com os mercados digitais. Em contrapartida, outros players, como a Amazon Brasil, o Google, a Computer & Communications Industry Association (CCIA), a Câmara Brasileira de Economia Digital (câmara-e.net) e grupos acadêmicos e think tanks como o Instituto Legal Grounds, a Information Technology and Innovation Foundation (ITIF), o Global Antitrust Institute (GAI) e a TechFreedom, contra-argumentaram ao defender que as ferramentas antitruste vigentes são suficientemente flexíveis para lidar com os mercados digitais, sem incorrer nos custos à inovação da regulação ex ante²².

O projeto de lei também reflete tensões globais mais amplas em torno desses regimes. Na Exposição de Motivos Interministerial (EMI) do PL, alega-se que a proposta está adaptada às condições brasileiras²³. Ao mesmo tempo, assevera-se que a lei colocaria o Brasil "na vanguarda" da regulação de plataformas digitais, ao lado da Alemanha, do Japão e do Reino Unido²⁴. Essa aspiração à liderança regulatória soa contraditória em relação à afirmação de que o projeto representa uma resposta cautelosa e baseada em evidências às condições domésticas.

Em última análise, o ônus recai sobre os defensores da regulação de demonstrar um problema específico do Brasil que somente um regime ex ante seria capaz de resolver. Como a próxima seção demonstra, as evidências disponíveis apontam na direção oposta.

B. O Direito Concorrencial Brasileiro Vigente É Suficiente

O argumento mais sólido contra o PL 4.675/2025 é empírico, não teórico. A lei concorrencial brasileira vigente já demonstrou sua capacidade de alcançar os objetivos declarados do projeto.

²² Veja Ministério da Fazenda, Secretaria de Reformas Econômicas, *Relatório de Sistematização das Contribuições à Tomada de Subsídios n.º 1/2024* (2024), <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-deconteudo/publicacoes/relatorios/sre/relatorio-sre-tomada-de-subsidios.pdf/view>.

²³ Exposição de Motivos Interministerial n.º 00099/2025 MJSP AGU MF MGI, https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3003060&filename=PL%204675/2025.

²⁴ *Id.*, pág. 3 ("A presente proposta, portanto, introduz novas medidas que colocam o Brasil na vanguarda na proteção da concorrência em plataformas digitais, ao lado de sistemas jurídicos como o alemão, o japonês e britânico [...]").

Em dezembro de 2025, o CADE celebrou um acordo histórico com a Apple por meio de um Termo de Compromisso de Cessação (TCC). O acordo exige que a Apple permita lojas de aplicativos de terceiros no iOS, habilite processadores de pagamento alternativos, remova as restrições anti-direcionamento (*anti-steering*) que impediam os desenvolvedores de informar usuários sobre alternativas de menor preço e adote linguagem neutra em suas comunicações sobre essas mudanças²⁵. A Apple será obrigada a implementar essas medidas em 105 dias, conforme o acordo válido por três anos.

O CADE assegurou um resultado análogo no ecossistema Android. Naquele mesmo mês, celebrou-se outro TCC abrangente com o Google²⁶. O acordo proíbe o Google de condicionar o licenciamento da Google Play Store à pré-instalação ou ao posicionamento preferencial de aplicativos proprietários, como o Google Search e o Google Chrome. Também veda ao Google vincular pagamentos de compartilhamento de receita a fabricantes de dispositivos e operadoras de rede à exclusão de serviços de busca rivais. O Google teve de notificar seus parceiros dessas mudanças e renunciar a cláusulas de exclusividade incompatíveis em 45 dias, também conforme o acordo válido por três anos.

Esses acordos produzem os mesmos resultados que o PL 4.675/2025 pretende impor por meio de seu rol de "obrigações especiais". Isto é, o CADE alcançou os objetivos do PL com o direito antitruste vigente e com diversas vantagens em relação a um regime *ex ante* amplo.

Primeiramente, os remédios foram adaptados aos fatos e às dinâmicas de concorrência específicas de cada caso. No caso da Apple, por exemplo, a empresa resistiu a uma obrigação de permitir sideloading diretamente, com base em fundamentos legítimos de segurança e privacidade, mas ainda assim implementou alterações substanciais em seu ecossistema. A aplicação casuística permite,

²⁵ Veja Ebaraz.com.br Ltda. & Mercado Pago Instituição de Pagamento Ltda. v. Apple Inc. & Apple Services LATAM LLC, Processo Administrativo nº 08700.009531/2022-04, Conselho Administrativo de Defesa Econômica [CADE]; Apple Inc. & Apple Services LATAM LLC, Requerimento de TCC nº 08700.006953/2025-62, CADE (Brasil). Veja também CADE, *CADE Signs a Cease and Desist Agreement with Apple* (5 jan. 2026), <https://www.gov.br/cade/en/matters/news/cade-signs-a-cess-and-desist-agreement-with-apple>; Versão pública do TCC da Apple disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?1MQnTNkPQ_sX_bghfgNtrnzTLgP9Ehbk5UOJvmyzesnbE-Rf6Pd6hBcedDS_xdwMQMK6_PgwPd2GFLljH0OLyFeG9gCPDocZXIVliKuCIPdul_79hVSWC6WrG0o4vbM1p; veja também Oliveira Neto & Zúñiga, *supra* nota 5.

²⁶ Veja CADE *ex officio* v. Google Inc. & Google Brasil Internet Ltda., Inquérito Administrativo nº 08700.002940/2019-76, CADE (Brasil); Google LLC & Google Brasil Internet Ltda., Requerimento de TCC nº 08700.007062/2025-23, CADE (Brasil). Veja também Conselho Administrativo de Defesa Econômica [CADE], *CADE Signs Cease and Desist Agreement with Google* (22 dez. 2025), <https://www.gov.br/cade/en/matters/news/cade-signs-cess-and-desist-agreement-with-google>; Versão pública do TCC do Google disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?HJ7F4wnIPj2Y8B7Bj80h1lskjh7ohC8yMfhLoDBLddbIYnvUI1X8bWwIhToKTn1x5R0mu6h3LUB759k5CTmSg4i6bYBGxz4PFNami4VYRNZ3Y2xQJf6x6E2IFcAjrYNqQ.

portanto, um tipo de ponderação sutil e sensível à segurança que regras ex ante rígidas podem não replicar²⁷.

Em segundo lugar, os acordos produziram compromissos concretos e exigíveis com prazos claros. Em contraste, os regimes ex ante frequentemente geram obrigações abertas que evoluem por meio de negociação contínua. Como a experiência europeia com o DMA demonstra, esses marcos podem degenerar em alvos móveis e disputas intermináveis de conformidade, nas quais "os conflitos de interesses só serão considerados resolvidos quando os concorrentes estiverem satisfeitos" – um equilíbrio inerentemente instável e desconectado do bem-estar do consumidor²⁸.

Tendo em vista seus efeitos abrangentes, as regulações digitais ex ante de amplo espectro somente devem ser adotadas após uma demonstração clara, ao nível de mercado, de que o Brasil enfrenta falhas sistêmicas gerais que o enforcement antitruste tradicional ex post não consegue enfrentar adequadamente. Em termos jurídicos, essa demonstração assentaria, por via de regra, através de um suficientemente desenvolvido grau de jurisprudência que justificasse uma intervenção tão extensa. Esse requisito claramente ainda não foi preenchido²⁹.

É certo que os casos da Apple e do Google demonstram que o CADE está ativamente engajado nos mercados digitais. Eles evidenciam uma atenção constante, bem como a capacidade da autoridade de produzir resultados significativos³⁰. No entanto, deve-se ressaltar que esses resultados foram alcançados por meio de acordos negociados, e não por decisões proferidas sobre o mérito. Consequentemente, não há constatações de infração ao direito concorrencial brasileiro, em matéria de mercados digitais, relativas aos tipos de conduta que um regime ex ante regularia.

Essa distinção é relevante. Os acordos podem reproduzir os efeitos práticos das decisões de responsabilização, mas não estabelecem precedentes jurídicos. A ausência de violações julgadas enfraquece o argumento a favor de expandir o direito concorrencial a um rígido regime ex ante.

²⁷ Veja Oliveira Neto & Zúñiga, *supra* nota 5.

²⁸ "Conflicts of interest will be deemed resolved only when competitors are satisfied." Veja Geoffrey A. Manne, Dirk Auer, Lazar Radic, Selçukhan Ünekbaş & Mario A. Zúñiga, *ICLE Response to First Review of the Digital Markets Act*, INT'L CTR. FOR L. & ECON. (24 set. 2025), <https://laweconcenter.org/resources/icle-response-to-first-review-of-the-digital-markets-act> (constatando que a aplicação do DMA produziu "procedimentos prolongados, discussões de compliance intermináveis e frequente recurso a investigações paralelas de direito da concorrência").

²⁹ Veja Abbott B. Lipsky, Douglas H. Ginsburg, Alexander Raskovich & Dario da Silva Oliveira Neto, *Comment of the Global Antitrust Institute on the Brazilian Ministry of Finance, Department of Economic Reform Request for Contributions: Economic and Competitive Aspects of Digital Platforms* (Geo. Mason Univ. L. & Econ. Rsch. Paper No. 24-11, maio 2024), <https://ssrn.com/abstract=4815130> (observando que a jurisprudência da União Europeia sob os arts. 101 e 102 do TFUE está alinhada com as obrigações do DMA, enquanto o Brasil carece de um corpo de precedentes comparável; relatando que, dos sete casos antitruste brasileiros envolvendo plataformas digitais, apenas três chegaram a decisão final – todos arquivados – enquanto quatro permanecem sob investigação; nenhuma infração antitruste foi até hoje constatada nos mercados digitais brasileiros).

³⁰ Veja *supra* notas 25–26.

O Brasil, portanto, carece de um conjunto probatório doméstico suficientemente desenvolvido para justificar tal regime. Os recentes acordos reforçam esse argumento: eles não demonstram que a legislação atual seja inadequada, mas sim que ela é capaz de resolver as alegadas preocupações por meio de um enforcement direcionado. Um regime ex ante apenas ganharia maior plausibilidade se a experiência sob o direito vigente produzisse um conjunto robusto de precedentes que demonstrassem falhas persistentes e sistêmicas de enforcement.

O próprio estudo de mercado do CADE destaca essa lacuna. O “Caderno do CADE: Mercados de Plataformas Digitais” reflete tanto a sofisticação técnica da agência quanto os limites de seu registro de enforcement³¹. Por um lado, o estudo documenta a crescente expertise do CADE nos mercados de plataformas digitais. Por outro, confirma que as investigações anteriores resultaram em acordos ou arquivamentos, não em condenações de violação³².

Essa ausência de condenações não é sinal de fraqueza institucional. Ao contrário, o CADE continua sendo uma das autoridades de concorrência mais respeitadas do mundo. A revisão por pares da OCDE de 2019 descreveu o regime brasileiro como “em grande parte um sucesso” e elogiou as “capacidades técnicas” do CADE³³. A agência continua demonstrando um enforcement proativo. Em 2024, por exemplo, a autoridade abriu investigações sobre aquisições de startups de inteligência artificial por grandes empresas de tecnologia abaixo dos limiares de notificação de fusões e aquisições, utilizando instrumentos existentes para enfrentar preocupações emergentes³⁴.

Em todo caso, os defensores do projeto de lei apresentam dois contra-argumentos principais. Primeiramente, alguns apontam que o caso brasileiro do Google Shopping no Cade terminou em uma decisão empatada, resolvida pelo voto de minerva do presidente, e, nesse sentido, as investigações concorrenciais digitais podem levar de cinco a sete anos³⁵. Essas preocupações são reais

³¹ Conselho Administrativo de Defesa Econômica [CADE], *Mercados de Plataformas Digitais*, CADERNOS DO CADE (ed. rev. 2023), https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/Caderno_Plataformas-Digitais_Atualizado_29.08.pdf.

³² *Id.*, pág. 162 (“No período de 1995 a 30 de abril de 2023, foram iniciadas 23 investigações relativas aos mercados estudados neste Caderno. Desse total, 9 encontravam-se em instrução³⁷⁵, 11 foram arquivadas e 03 foram arquivadas com a assinatura do Termo de Cessação de Conduta (TCC). Tais condutas envolviam, principalmente, acordos de exclusividade e abuso de posição dominante.”).

³³ Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), *OECD Peer Reviews of Competition Law and Policy: Brazil* (2019), <https://www.oecd.org/daf/competition/oecd-peer-reviews-of-competition-law-and-policy-brazil-2019.htm>. Veja também Geoffrey A. Manne, Dirk Auer & Mario Zúñiga, *ICLE Comments to Brazil's CADE on Competition in Digital Ecosystems of Mobile Devices*, INT'L CTR. FOR L. & ECON. (11 fev. 2025), <https://laweconcenter.org/resources/icle-comments-to-brazils-cade-on-competition-in-digital-ecosystems-of-mobile-devices>.

³⁴ Veja Conselho Administrativo de Defesa Econômica [CADE], *Superintendência-Geral Apura Aquisições de Startups de Inteligência Artificial por Big Techs* (26 ago. 2024), <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/superintendencia-geral-apura-aquisicoes-de-startups-de-inteligencia-artificial-por-big-techs>. No controle de fusões, o CADE pode revisar operações consumadas abaixo do limiar de notificação por até um ano, nos termos do art. 88, § 7º da Lei de Defesa da Concorrência.

³⁵ Veja Beatriz Kira, *Brazil's Fair Digital Competition Bill Offers an Alternative to Regulating Big Tech*, PROMARKET (7 nov. 2025), <https://www.promarket.org/2025/11/07/brazils-fair-digital-competition-bill-offers-an-alternative-to-regulating-big-tech>; Victor

e legítimas, mas não justificam a criação de um aparato regulatório inteiramente novo. Os acordos com a Apple e o Google demonstram que o instrumental da lei concorrencial do Cade tem efetividade³⁶. Se a velocidade do enforcement é o problema, a resposta mais adequada seria alocar mais recursos à autarquia e simplificar os procedimentos – não construir um regime regulatório paralelo com seus próprios custos institucionais. Nesse sentido, a experiência europeia com o DMA produziu exatamente os problemas que pretendia evitar: procedimentos prolongados, negociações de conformidade intermináveis e investigações antitruste paralelas³⁷.

Em segundo lugar, os defensores apontam que o próprio Cade endossou a ideia de regulação ex ante. Em sua contribuição à consulta do Ministério da Fazenda³⁸, a autoridade antitruste apoiou uma estrutura complementar ao direito concorrencial vigente para enfrentar "disfunções nos ecossistemas digitais que, como falhas funcionais e distributivas que afetam a geração e apropriação de valor, não se confundem com falhas de mercados dos setores regulados tradicionais"³⁹. Ao mesmo tempo, o Cade enfatizou a necessidade de melhor compreensão da heterogeneidade dos mercados digitais⁴⁰ e destacou a importância de uma rigorosa análise de impacto regulatório para uma regulação responsável e eficaz. Tal análise precedeu o DMA na Europa⁴¹. No entanto, no caso brasileiro, nenhuma avaliação comparável precedeu o PL 4.675/2025.

As visões institucionais do Cade merecem consideração séria. Contudo, devem ser ponderadas à luz do histórico de enforcement da própria agência. Uma autoridade que obteve resultados análogos aos do DMA por meio dos instrumentos existentes (TCCs) demonstrou, na prática, que não necessita de uma nova camada regulatória inteiramente nova para alcançar esses resultados. Além disso, o apoio à regulação ex ante em princípio não valida as escolhas de desenho específicas incorporadas no PL 4.675/2025.

Oliveira Fernandes, *Brazil's Calibrated Revolution in Digital Competition*, PROMARKET (12 nov. 2025), <https://www.promarket.org/2025/11/12/brazils-calibrated-revolution-in-digital-competition>. Para uma análise mais abrangente do caso Google Shopping do CADE, veja Dario da Silva Oliveira Neto, Otávio Augusto de Oliveira Cruz Filho & Alexandre Cordeiro Macedo, *The Rule of Reason and the Fundamentals Against More Presumption-Based Illegality Legal Standards: Highlights on CADE's Decisions on Digital Economy Issues*, 12 J. ANTITRUST ENFORCEMENT 570 (2024).

³⁶ Veja Oliveira Neto & Zúñiga, *supra* nota 5.

³⁷ Geoffrey A. Manne, Dirk Auer, Lazar Radic, Selçukhan Ünekbaş & Mario A. Zúñiga, *ICLE Response to First Review of the Digital Markets Act*, INT'L CTR. FOR L. & ECON. (24 set. 2025), pág. 9, <https://laweconcenter.org/resources/icle-response-to-first-review-of-the-digital-markets-act>.

³⁸ Veja Conselho Administrativo de Defesa Econômica [CADE], *Contribuição do Cade à tomada de subsídios para regulação de plataformas digitais do Ministério da Fazenda* (abr. 2024), <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/contribuicoes-do-cade/contribuicoes-cade-ministerio-fazenda.pdf>.

³⁹ *Id.*, pág. 4.

⁴⁰ *Id.*, págs. 20–21. O CADE enfatiza a necessidade de uma rigorosa Análise de Impacto Regulatório (AIR) antes de impor novas obrigações sobre plataformas digitais.

⁴¹ *Id.*, pág. 20 ("Este processo foi exemplificado pela Comissão Europeia (CE) ao introduzir o DMA, em que três abordagens para regulação foram examinadas.") (notas de rodapé omitidas).

Essas escolhas de desenho do regime suscitam preocupações adicionais. O projeto criaria uma nova superintendência, introduziria um rol exemplificativo de remédios, apoiar-se-ia em padrões econômicos incertos e omitiria uma defesa de eficiências. Essas características acarretam riscos significativos para a economia digital brasileira. Evidências de outras jurisdições ressaltam esses riscos.

C. Evidências do DMA: Benefícios Limitados e Custos Emergentes

O PL 4.675/2025 não surge em um vácuo internacional. O Digital Markets Act (DMA) da União Europeia está plenamente aplicável desde maio de 2023⁴², o que oferece aos formuladores de políticas públicas de outros países o benefício de observar os resultados gerados, em vez de projeções teóricas apenas. Nesse caso, as evidências emergentes não são animadoras.

As evidências mais detalhadas provêm de Louis-Daniel Pape e Michelangelo Rossi, que examinaram as restrições do DMA à prática de self-preferencing na relação entre Google Search e Google Maps⁴³. Em janeiro de 2024, o Google removeu a aba do Maps e os links clicáveis das pré-visualizações de mapas nas páginas de pesquisa da UE para cumprir com o art. 6. (5) do DMA. Utilizando um modelo de diferença em diferenças (*difference-in-differences*) comparando países da UE e não pertencentes à UE, os autores constataram que as consultas de pesquisa relacionadas a mapas na UE aumentaram em mais de 21%. Apesar desse aumento, as visitas globais ao Google Maps não se alteraram, e os serviços de mapas concorrentes não ganharam tráfego. Ou seja, a regulação obrigou os usuários a percorrer etapas adicionais para alcançar o mesmo destino, elevando os custos de pesquisa sem gerar benefícios concorrenciais significativos. Como os autores concluíram, "esses achados indicam que o DMA teve efeitos concorrenciais fracos, destacando a dominância do Google Maps em um mercado onde as alternativas permanecem limitadas"⁴⁴.

Padrões similares surgiram no mercado de comércio eletrônico (e-commerce). Chiara Farronato, Andrey Fradkin e Alexander MacKay conduziram um experimento de campo sobre os produtos de marca própria da Amazon⁴⁵. Eles descobriram que proibir a Amazon de oferecer suas próprias marcas reduziria o excedente do consumidor em 5,5% devido à perda na variedade de produtos.

⁴² O Digital Markets Act entrou em vigor em 1º nov. 2022 e tornou-se aplicável em 2 mai. 2023. Na prática, contudo, a aplicação de suas obrigações centrais teve início em março de 2024, quando os primeiros *gatekeepers* designados foram obrigados a cumpri-las. Veja Regulamento (UE) 2022/1925, 2022 J.O. (L 265) 1 [DMA], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R1925>.

⁴³ Louis-Daniel Pape & Michelangelo Rossi, *Is Competition Only One Click Away? The Digital Markets Act's Impact on Google Maps*, MKTG. SCI. (2026), <https://pubsonline.informs.org/doi/10.1287/mksc.2025.0159>.

⁴⁴ *Id.*, pág. 1. ("these findings indicate that the DMA had weak competitive effects, highlighting Google Maps' dominance in a market where alternatives remain limited").

⁴⁵ Chiara Farronato, Andrey Fradkin & Alexander MacKay, *Vertical Integration and Consumer Choice: Evidence from a Field Experiment*, Working Paper (mar. 2026), <https://alexandermackay.org/files/Vertical%20Integration%20and%20Consumer%20Choice%20-%20Evidence%20from%20a%20Field%20Experiment.pdf>.

Concluíram que "[c]ontrariamente às preocupações com o self-preferencing, rebaixar as marcas da Amazon nos resultados de pesquisa não aumenta o bem-estar..."⁴⁶. Além disso, "[o]s benefícios para os consumidores gerados pelas marcas próprias da Amazon são impulsionados tanto pelas vantagens de custo quanto pela variedade de produtos que geram... [com] valor aproximadamente 80% superior ao valor de produtos aleatórios que aparecem nas mesmas buscas"⁴⁷.

Evidências adicionais apontam na mesma direção. Christian Peukert *et al.* apresentaram achados preliminares sobre o "encolhimento das prateleiras da Amazon" ("Amazon's Shrinking Shelf")⁴⁸. Por meio de um modelo de diferença em diferenças (*difference-in-differences*), documentaram uma queda de 18% no número de produtos exibidos nos resultados de pesquisa e uma queda de 7% no número de vendedores por produto na UE após as mudanças decorrentes do DMA e do Digital Services Act (DSA)⁴⁹. Esses resultados sugerem algum grau de redução de escolhas dos consumidores.

Pesquisas com consumidores também corroboram essas conclusões. Um estudo realizado pelo European Center for International Political Economy (ECIPE) e pelo European Public Policy Partnership (EPPP), baseado em 3.500 entrevistados em sete países da Europa Central e Oriental, constatou que 39% dos usuários relataram que as tarefas on-line tornaram-se mais incômodas e cerca de um terço descreveu sua experiência como sendo "menos fluida e mais confusa" após a entrada em vigor do DMA, enquanto 80% dos entrevistados tinham pouca ou nenhuma consciência do DMA⁵⁰. O estudo não encontrou evidências de preços mais baixos, maior privacidade ou maior contestabilidade nos mercados afetados pelo DMA. O comportamento do consumidor permaneceu amplamente inalterado: mais de 70% dos entrevistados ainda recorriam ao Google Search várias vezes ao dia, e a dependência das plataformas incumbentes permanecia "tão forte como sempre"⁵¹.

Uma pesquisa separada do Nextrade Group com 5.000 consumidores da UE registrou resultados semelhantes. Entre os usuários frequentes de mecanismos de busca, 60% afirmaram que as pesquisas de rotina levavam até 50% mais tempo, e 42% dos viajantes frequentes relataram resultados menos

⁴⁶ *Id.*, pág. 1. ("[c]ontrary to concerns about self-preferencing, demoting Amazon brands in search results does not increase welfare...".)

⁴⁷ *Id.*, pág. 35. ("[t]he consumer benefits from Amazon brands are driven both by cost advantages and by the product variety they generate... [with] value approximately 80 percent higher than the value of random products appearing in the same searches.")

⁴⁸ Christian Peukert *et al.*, *Shrinking Shelf: The Effects of Digital Regulation on Amazon*, apresentação no WORKSHOP ON THE ECONOMICS OF THE DMA (22 set. 2025), https://www.tse-fr.eu/sites/default/files/TSE/documents/conf/2025/4_longtail_ec_0925.pdf.

⁴⁹ *Id.*, páginas 14 e 18.

⁵⁰ European Ctr. for Int'l Political Econ. & European Pub. Poly P'ship, *What About Us? Consumer Response to the Digital Markets Act*, ECIPE Occasional Paper n.º 10/2025, pág. 14 (2025), https://ecipe.org/wp-content/uploads/2025/10/ECI_OccasionalPaper_10-2025_LY05.pdf.

⁵¹ *Id.* pág. 24 ("confiança com Google, Meta, Apple e outras incumbentes continua mais forte do que nunca...") ("Reliance on Google, Meta, Apple, and other incumbents remains as strong as ever...").

úteis para voos e hotéis⁵². Esses custos para o consumidor coincidiram com impactos econômicos mais amplos. Carmelo Cennamo, Tobias Kretschmer, Ioanna Constantiou e Eliana Garcés estimaram que as disposições do DMA poderiam reduzir as receitas do setor de serviços da UE em até €114 bilhões anualmente, aproximadamente 0,64% do faturamento total do setor⁵³, o equivalente a perdas de até €1.122 por trabalhador, dependendo da presença digital⁵⁴.

A trajetória do enforcement do DMA reforça essas preocupações. Em março de 2025, a Comissão Europeia (CE) emitiu constatações preliminares de não conformidade contra a Alphabet⁵⁵, com sanções provavelmente a serem aplicadas no futuro⁵⁶. Em abril de 2025, a CE impôs multas de €500 milhões à Apple e de €200 milhões à Meta⁵⁷; ambas as empresas recorreram⁵⁸. Em janeiro de 2026, a Comissão abriu dois conjuntos de procedimentos de especificação contra o Google, abrangendo o Android e seus serviços de IA, incluindo o Gemini⁵⁹. Esses desdobramentos sugerem um padrão: quando a conformidade inicial se mostra insuficiente, os reguladores passam de estabelecer obrigações a prescrever implementações técnicas⁶⁰. O enforcement torna-se, assim, um processo administrativo contínuo, exigindo supervisão sustentada e recursos institucionais significativos.

Embora a regulação ex ante possa acelerar a intervenção, também aumenta o risco de falsos positivos. Tais regimes podem impor remédios que geram "consequências negativas em termos de inovação"⁶¹.

⁵² Nextrade Group, *Impact of the Digital Markets Act (DMA) on Consumers Across the European Union: Results from a Survey with 5,000 Consumers* (set. 2025), https://www.nextradegrouppllc.com/files/ugd/478c1a_9d7c98475ce8404188d2f8dbb1c9d2ff.pdf.

⁵³ Carmelo Cennamo, Tobias Kretschmer, Ioanna Constantiou & Eliana Garcés, *Economic Impact of the Digital Markets Act on European Businesses and the European Economy*, LAMA ECON. RSCH. 45-46 (jun. 2025), <https://www.dmcforum.net/publications/economic-impact-of-the-digital-markets-act-on-european-businesses-and-the-european-economy>.

⁵⁴ *Id.*, pág. 46.

⁵⁵ Nota à Imprensa, Eur. Comm'n, *Commission Sends Preliminary Findings to Alphabet Under the Digital Markets Act* (19 mar. 2025), https://digital-markets-act.ec.europa.eu/commission-sends-preliminary-findings-alphabet-under-digital-markets-act-2025-03-19_en.

⁵⁶ Foo Yun Chee, *Exclusive: Google Faces EU Fine Next Year for Favouring Own Services, Sources Say*, REUTERS (11 dez. 2025), <https://www.reuters.com/world/google-faces-eu-fine-next-year-favouring-own-services-sources-say-2025-12-11>.

⁵⁷ Nota à Imprensa, Eur. Comm'n, *Commission Finds Apple and Meta in Breach of the Digital Markets Act* (22 abr. 2025), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1085.

⁵⁸ Ação proposta em 4 jul. 2025—*Meta Platforms v. Comm'n* (Case T-435/25), 2025 O.J. (C 5214), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ%3AC_202505214. Veja também Foo Yun Chee, *Apple Takes Fight Against \$587 Million EU Antitrust Fine to Court*, REUTERS (7 jul. 2025), <https://www.reuters.com/sustainability/boards-policy-regulation/apple-takes-fight-against-587-million-eu-antitrust-fine-court-2025-07-07>.

⁵⁹ Nota à Imprensa, Eur. Comm'n, *Commission Opens Proceedings to Assist Google in Complying with Interoperability and Online Search Data Sharing Obligations Under the Digital Markets Act* (27 jan. 2026), https://digital-markets-act.ec.europa.eu/commission-opens-proceedings-assist-google-complying-interoperability-and-online-search-data-sharing-2026-01-27_en.

⁶⁰ Onyeka Aralu & Dirk Auer, *From Cure to Care: The DMA's Chronic Regulation Problem*, TRUTH ON THE MKT. (12 fev. 2026), <https://truthonthemarket.com/2026/02/12/from-cure-to-care-the-dmas-chronic-regulation-problem>.

⁶¹ Negative consequences in terms of innovation." Veja Carlo Stagnaro & Christian Năsulea eds., *Digital Revival? How*

Como o DMA se apoia em "obrigações detalhadas e absolutas [...] que não admitem prova em contrário" e são aplicadas indiscriminadamente às plataformas independentemente das diferenças nos modelos de negócio, efetivamente "dispensa a própria investigação... de maneira próxima à justiça sumária", potencialmente penalizando condutas que beneficiam a concorrência⁶².

Além dos efeitos imediatos sobre os consumidores, a regulação ex ante parece inibir a inovação. A Apple adiou o lançamento europeu de diversos recursos – incluindo a tradução ao vivo do AirPods, o espelhamento do iPhone e melhorias no Apple Maps –, citando riscos à segurança, à privacidade e à experiência do usuário⁶³. A Meta postergou o lançamento do Threads na UE em razão da incerteza sobre as regras de integração de dados⁶⁴. O Google relatou que a conformidade com estruturas legais sobrepostas, incluindo o DMA, o Digital Services Act (DSA) e o AI Act, atrasou lançamentos de produtos em até um ano⁶⁵, especialmente para serviços integrados com IA⁶⁶. Esses atrasos funcionam como um "imposto à inovação" (*innovation tax*) para os consumidores nos países regulados, com custos que são reais, mas difusos, e improváveis de gerar reações políticas negativas⁶⁷.

Evidências de regulações digitais europeias anteriores reforçam essas preocupações. Mert Demirer, Diego Jiménez Hernández, Dean Li e Sida Peng constataram que o GDPR (*General Data Protection Regulation*, a versão europeia e inspiradora da LGPD, Lei Geral de Proteção de Dados brasileira) reduziu o armazenamento de dados em 25,7% e o processamento de dados em 15,4% entre as

Regulation Prevents the Rise of European Tech Leaders 38 (EPICENTER fev. 2025), https://www.epicenternetwork.eu/wp-content/uploads/2025/02/DigitalRevival_revised_web.pdf.

⁶² *Id.*, pág. 37.

⁶³ Apple Inc., *The Digital Markets Act's Impacts on EU Users* (24 set. 2025), <https://www.apple.com/newsroom/2025/09/the-digital-markets-acts-impacts-on-eu-users>. A Apple também adiou o lançamento do Apple Intelligence em junho de 2024, citando preocupações de que as exigências de interoperabilidade do DMA poderiam comprometer a segurança dos dispositivos. Veja também Akshaya Asokan, *Apple to Delay AI Rollout in Europe*, BANK INFO SECURITY (21 jun. 2024), <https://www.bankinfosecurity.com/apple-to-delay-ai-rollout-in-europe-a-25598>.

⁶⁴ Veja, por exemplo, Dan Milmo, *Meta Delays EU Launch of Twitter Rival Threads Amid Uncertainty Over Personal Data Use*, THE GUARDIAN (5 jul. 2023), <https://www.theguardian.com/media/2023/jul/05/meta-delays-eu-launch-of-twitter-rival-threads-amid-uncertainty-over-personal-data-use>.

⁶⁵ Veja Egle Markeviciute, *Consumer Waiting Game: Why Do Tech Products Launch Later in Europe?*, EURONEWS (26 set. 2025), <https://www.euronews.com/next/2025/09/26/consumer-waiting-game-why-do-tech-products-launch-later-in-europe>.

⁶⁶ Veja Cynthia Kroet, *Google's AI Feature on Hold in Most EU Member States Due to 'Strict Rules'*, EURONEWS (1º abr. 2025), <https://www.euronews.com/next/2025/04/01/googles-ai-feature-on-hold-in-most-eu-member-states-due-to-strict-rules>.

⁶⁷ Veja *Anti-American Antitrust: How Foreign Governments Target U.S. Businesses*: Audiência perante o Subcomitê sobre o Estado Administrativo, Reforma Regulatória e Antitruste do Comitê Judiciário da Câmara dos Deputados dos EUA, 119º Congresso, pág. 17 (16 dez. 2025) (declaração de Dirk Auer), disponível em: <https://docs.house.gov/meetings/JU/JU05/20251216/118753/HHRG-119-JU05-Wstate-AuerD-20251216-U2.pdf>. Dirk Auer explica que os custos regulatórios são diluídos entre milhões de consumidores: quando os usuários recebem “uma lista de links menos útil” em vez de ferramentas integradas, eles “perdem tempo e conveniência”, mas frequentemente atribuem essa piora ao próprio produto, e não à regulação. Essa “ignorância racional” protege os reguladores de responsabilização. Ele acrescenta que, embora as perdas agregadas de bem-estar possam ser significativas, o prejuízo individual por usuário é pequeno demais para gerar reação, e as reclamações de empresas estrangeiras são facilmente descartadas como “choramingo de monopolistas”.

empresas da UE em comparação com as norte-americanas, o que é consistente com um aumento de 22,4% nos custos de dados⁶⁸. Ademais, as empresas menores suportaram encargos desproporcionalmente mais elevados. O GDPR opera, portanto, menos como um instrumento neutro de governança e mais como uma taxa sobre a atividade intensiva em dados.

Jian Jia, Ginger Zhe Jin e Liad Wagman constataram que os investimentos de *venture capital* em startups de tecnologia europeias caíram 26,1% no ano seguinte à implementação do GDPR⁶⁹. Trabalhos subsequentes revelaram que esses efeitos persistiram por pelo menos 2,5 anos⁷⁰. O GDPR parece, portanto, ter amortecido o financiamento e as perspectivas de crescimento das startups europeias.

Sobrepôr as obrigações comportamentais do DMA a essa estrutura já onerosa do GDPR está fadado a agravar esses efeitos. Como pesquisa anterior assinalou, "a experiência com o GDPR demonstra como a regulação abrangente pode criar barreiras à entrada ou encorajar a saída de mercado entre as pequenas empresas de tecnologia"⁷¹.

O contexto macroeconômico mais amplo destaca essas preocupações. Em relatório amplamente reconhecido de 2024, o ex-presidente do Banco Central Europeu, Mario Draghi, identificou o setor de tecnologia como o principal fator do crescente hiato de produtividade entre a União Europeia e os Estados Unidos⁷². O autor concluiu que a Europa ficou para trás justamente nas tecnologias que moldarão o crescimento futuro⁷³.

⁶⁸ Mert Demirer, Diego J. Jiménez Hernández, Dean Li & Sida Peng, *Data, Privacy Laws and Firm Production: Evidence from the GDPR* 42 (Nat'l Bureau of Econ. Rsch., Working Paper No. 32146, fev. 2026), https://www.diegojimenezh.com/assets/pdf/Demirer_et_al2023_Privacy.pdf.

⁶⁹ Jian Jia, Ginger Zhe Jin & Liad Wagman, *The Short-Run Effects of GDPR on Technology Venture Investment*, 40 MKTG. SCI. 661 (2021).

⁷⁰ Jian Jia, Ginger Zhe Jin & Liad Wagman, *The Persisting Effects of the EU General Data Protection Regulation on Technology Venture Investment*, *Antitrust Source* 1, 6 (jun. 2021), <https://www.americanbar.org/content/dam/aba/publishing/antitrust-magazine-online/2021/june-2021/jun2021-jia.pdf>.

⁷¹ "The GDPR experience demonstrates how sweeping regulation may create barriers to entry or encourage market exit among small tech firms." Veja Lazar Radic & Dirk Auer, *A Europe Fit for the Age of Startups: Rhetoric and Reality in the EU's Digital Package* 17 (Int'l Ctr. for L. & Econ., 1º ago. 2025), <https://laweconcenter.org/resources/a-europe-fit-for-the-age-of-startups-rhetoric-and-reality-in-the-eus-digital-package>.

⁷² Mario Draghi, *The Future of European Competitiveness: Part A: A Competitiveness Strategy for Europe*, EUR. COMM'N (set. 2024), https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en.

⁷³ *Id.* pág. 24 ("The key driver of the rising productivity gap between the EU and the US has been digital technology ... and Europe currently looks set to fall further behind. The main reason EU productivity diverged from the US in the mid-1990s was Europe's failure to capitalize on the first digital revolution ... both in generating new tech companies and diffusing digital technology across the economy. Excluding the tech sector, EU productivity growth over the past twenty years would be broadly at par with the US. Europe is lagging in the breakthrough digital technologies that will drive future growth.") ("O principal fator por trás do aumento da diferença de produtividade entre a União Europeia e os Estados Unidos tem sido a tecnologia digital... e a Europa atualmente parece destinada a ficar ainda mais para trás. A principal razão pela qual a produtividade da UE divergiu da dos EUA em meados da década de 1990 foi a incapacidade da Europa de aproveitar a primeira revolução digital... tanto na criação de novas empresas de tecnologia quanto na difusão da tecnologia digital pela

Draghi atribuiu esse hiato, em parte significativa, às restrições regulatórias:

O problema não é que a Europa careça de ideias ou ambição. Temos muitos pesquisadores e empreendedores talentosos que registram patentes. Mas a inovação é bloqueada na etapa seguinte: estamos falhando em traduzir a inovação em comercialização, e as **empresas inovadoras que querem crescer na Europa são dificultadas em cada etapa por regulações inconsistentes e restritivas**⁷⁴. (grifo nosso)

A lacuna de inovação da Europa é flagrante. Apenas quatro das 50 maiores empresas de tecnologia do mundo são europeias⁷⁵. A região carece de empresas de tecnologia disruptivas equivalentes às norte-americanas como Google, Apple, Amazon, Meta, OpenAI e Anthropic. Essas fragilidades estruturais podem aprofundar-se se o DMA reduzir as oportunidades de saída das startups⁷⁶ ou enfraquecer modelos centrais de receita, como a publicidade digital⁷⁷.

A causalidade é complexa. Mas a correlação entre a postura regulatória da Europa e seu déficit de inovação é difícil de ignorar. Os países que avaliam estruturas similares devem ponderar cuidadosamente sobre esses dilemas enfrentados pela Europa.

D. Riscos Elevados no Contexto Brasileiro

As evidências provenientes da Europa são preocupantes por si só. No entanto, os riscos de importar esse modelo são ainda maiores no Brasil. As restrições de capacidade institucional, os encargos regulatórios existentes, os custos de oportunidade e a exposição geopolítica amplificam os potenciais negativos da regulação ex ante.

economia. Excluindo o setor de tecnologia, o crescimento da produtividade da UE nos últimos vinte anos estaria, em termos gerais, em nível semelhante ao dos EUA. A Europa está atrasada nas tecnologias digitais disruptivas que impulsionarão o crescimento futuro.”)

⁷⁴ *Id.*, pág. 6. (“The problem is not that Europe lacks ideas or ambition. We have many talented researchers and entrepreneurs filing patents. But innovation is blocked at the next stage: we are failing to translate innovation into commercialisation, and **innovative companies that want to scale up in Europe are hindered at every stage by inconsistent and restrictive regulations.**”) (ênfase adicionada).

⁷⁵ *Id.*, pág. 14. (“Only four of the world’s top 50 tech companies are European, and the EU’s global position in tech is deteriorating: from 2013 to 2023, its share of global tech revenues fell from 22% to 18%, while the U.S. share rose from 30% to 38%.”). (“Apenas quatro das 50 maiores empresas de tecnologia do mundo são europeias, e a posição global da União Europeia em tecnologia está se deteriorando: de 2013 a 2023, sua participação nas receitas globais de tecnologia caiu de 22% para 18%, enquanto a participação dos Estados Unidos subiu de 30% para 38%.”)

⁷⁶ *Veja supra* Seção III.D.3.

⁷⁷ *Veja Radic & Auer, supra* nota 71, pág. 42 (“To the extent the Digital Package imposes burdens on large firms and, through compliance costs and reduced exit opportunities, raises barriers for startups to scale, it may undermine the goal of fostering competitive European firms and reclaiming technological leadership.”) (“Na medida em que o Pacote Digital impõe encargos às grandes empresas e, por meio de custos de *compliance* e da redução de oportunidades de saída, eleva as barreiras para que startups cresçam, isso pode comprometer o objetivo de fomentar empresas europeias competitivas e recuperar a liderança tecnológica.”).

A capacidade institucional representa a preocupação mais imediata. O Brasil ocupa a 78.^a posição entre 143 países no Índice de Estado de Direito do World Justice Project⁷⁸ (*World Justice Project Rule of Law Index*) e a 124.^a no indicador de facilidade de fazer negócios (*ease of doing business*)⁷⁹. Esses rankings evidenciam que a ampla discricionariedade regulatória é uma ferramenta de política pública particularmente arriscada para o Brasil. A regulação antitruste digital é especialmente vulnerável à captura, pois "as apostas extremamente elevadas aumentarão os incentivos para que as empresas digitais incumbentes utilizem a regulação para proteger o status quo econômico"⁸⁰. A regulação também cria riscos de enforcement politicamente motivado, redução do investimento estrangeiro e crescimento de longo prazo mais lento⁸¹. Essas preocupações têm peso adicional no Brasil, que ocupa a 107.^a posição entre 181 países no Índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional⁸² (*Transparency International's Corruption Perceptions Index*).

Mesmo os órgãos reguladores com recursos suficientes enfrentam limitações em termos de capacidade. A Comissão Europeia, apesar de suas vantagens institucionais comparada ao Brasil, preencheu apenas 19 das 80 posições planejadas para o DMA, um déficit de 76%, como reconheceu o Diretor-Geral de Concorrência, Olivier Guersent⁸³. O Cade provavelmente enfrentará desafios ainda maiores, especialmente porque o PL 4.675/2025 não prevê recursos adicionais para ampliar a força de trabalho da autoridade na implementação do novo regime regulatório⁸⁴.

O Ministério da Fazenda afirmou que a proposta de criação da nova Superintendência de Mercados Digitais (SMD) seria feita por meio de reorganização interna no Cade, sem financiamento adicional à autarquia⁸⁵. Essa afirmação implica um de dois resultados. Ou o novo regime será criado sem recursos suficientes, aumentando o risco de decisões de baixa qualidade, ou desviará o escasso pessoal atual das funções antitruste essenciais do Cade. Nenhum dos resultados é desejável. Os regimes ex ante requerem expertise especializada que vai além do tradicional direito e economia da concorrência. O monitoramento e o enforcement de obrigações baseadas em desenhos institucionais

⁷⁸ Veja World Justice Project, *supra* nota 6.

⁷⁹ Veja World Bank Group, *supra* nota 7.

⁸⁰ "The extremely high stakes will increase the incentives for incumbent digital firms to use regulation to protect the economic status quo." Veja Joseph V. Coniglio, Lilla Nóra Kiss, Giorgio Castiglia & Hadi Houalla, *A Policymaker's Guide to Digital Antitrust Regulation*, INFO. TECH. & INNOVATION FOUND. (31 mar. 2025), <https://itif.org/publications/2025/03/31/a-policymakers-guide-to-digital-antitrust-regulation>.

⁸¹ Matthias Bauer, Dyuti Pandya & Vanika Sharma, *EU Export of Regulatory Overreach: The Case of the Digital Markets Act (DMA) 2* (Eur. Ctr. for Int'l Political Econ., Policy Brief No. 08/2025, 2025), <https://ecipe.org/publications/eu-export-of-regulatory-overreach-dma>.

⁸² *Corruption Perceptions Index 2025*, TRANSPARENCY INT'L (10 fev. 2026), <https://www.transparency.org/en/cpi/2025>.

⁸³ Jean Comte, "Grossly Understaffed" EU Competition Enforcers Must Prioritize, *Guersent Says*, MLEX (8 abr. 2025), <https://www.mlex.com/mlex/articles/2322385>.

⁸⁴ Veja *supra* Seção III.C.

⁸⁵ Edoardo Ghirotto, *Fazenda Diz que Cade Terá Realocação de Equipes se PL 4675/25 for Aprovado*, JOTA (28 nov. 2025), <https://www.jota.info/executivo/fazenda-diz-que-cade-tera-realocacao-de-equipes-se-pl-4675-25-for-aprovado>.

demandam capacidades adicionais em ciência de dados, engenharia e desenvolvimento de produtos digitais. Uma simples realocação do pessoal existente dificilmente atenderá a essas demandas.

O ambiente regulatório mais amplo do Brasil agrava essas preocupações. O país convive há muito tempo com o "Custo Brasil", que reflete ineficiências estruturais que elevam o custo de fazer negócios, desestimulam o investimento e suprimem o empreendedorismo no país⁸⁶. Um estudo de 2019 do Movimento Brasil Competitivo, realizado com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, estimou que essas ineficiências impõem um encargo anual de aproximadamente R\$ 1,7 trilhão, ou 19,5% do PIB em 2022. "Isso significa que produzir e operar no Brasil custa R\$ 1,7 trilhão a mais por ano do que nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)"⁸⁷. Esses custos decorrem não apenas de distorções regulatórias, mas também da complexidade tributária, das deficiências de infraestrutura, da burocracia e da insegurança jurídica⁸⁸.

Referências internacionais reforçam esse diagnóstico. Os indicadores de Regulação de Mercado de Produtos da OCDE (*OECD Product Market Regulation*) para 2023-24 classificam o Brasil como o quinto pior entre 51 países em termos de encargos regulatórios em toda a economia⁸⁹. A OCDE destaca a necessidade de simplificar as exigências administrativas, reduzir os controles de preços no varejo e fortalecer os mecanismos de avaliação dos impactos concorrenciais das regulações⁹⁰. Essas prioridades apontam para a simplificação regulatória, não para a sua expansão.

Uma revisão da OCDE de 2022 chegou a conclusões semelhantes: os desafios regulatórios do Brasil refletem fragilidades estruturais no desenho, na coordenação e na avaliação de políticas públicas⁹¹. O relatório enfatizou lacunas persistentes na análise de impacto regulatório, na consulta de stakeholders e na avaliação ex post das políticas públicas. Essas conclusões sugerem que o Brasil deveria racionalizar seu marco regulatório antes de acrescentar novas camadas. No mínimo, qualquer

⁸⁶ Veja, por exemplo, Confederação Nacional da Indústria, *Custo Brasil: O Vilão Invisível que Não Anda Só* (2025), <https://cni.portaldaindustria.com.br/custo-brasil>.

⁸⁷ Observatório do Custo Brasil, *Observatório do Custo Brasil: Ferramenta para Monitorar Políticas Públicas Estratégicas com Potencial na Redução do Custo Brasil e Melhoria da Competitividade*, <https://custobrasil.org.br>.

⁸⁸ Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços [MDIC], *Agenda de Redução do Custo-Brasil*, SECRETARIA DE COMPETITIVIDADE E POLÍTICA REGULATÓRIA, MELHORIA DO AMBIENTE DE NEGÓCIOS 5 (jun. 2025), https://static.portaldaindustria.com.br/portaldaindustria/noticias/media/filer_public/0b/79/0b7935cb-c61c-48f6-98d9-a5fd323b95b7/relatriocustobrasil012025.pdf.

⁸⁹ Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), *Key Takeaways from the 2023–2024 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators* (2024), <https://www.oecd.org/en/topics/product-market-regulation.html>.

⁹⁰ Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), *OECD Product Market Regulation (PMR) Indicators: How Does Brazil Compare?* (2024), https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/product-market-regulation/Brazil_PMR%20country%20note.pdf.

⁹¹ Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), *Regulatory Reform in Brazil*, OECD REVIEWS OF REGULATORY REFORM (2022), https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/06/regulatory-reform-in-brazil_da75f3f8/d81c15d7-en.pdf.

nova regulação deveria atender a um elevado limiar probatório de demonstração de benefícios líquidos claros para os consumidores antes de ser adotada.

Os custos de oportunidade enfraquecem ainda mais o argumento a favor da intervenção ex ante. Como argumenta Mario Zúñiga, as preocupações concorrenciais decorrentes dos mercados digitais não deveriam ser a prioridade mais urgente de política pública na América Latina. Ganhos maiores adviriam de reformas que reduzissem barreiras à entrada, expandissem a infraestrutura de telecomunicações e melhorassem bens públicos como educação e segurança jurídica⁹².

Um relatório do ITIF, de janeiro de 2026, aponta para um argumento correlato: os países deveriam calibrar o rigor regulatório em função de seu nível de desenvolvimento econômico. Para economias emergentes, estruturas regulatórias flexíveis e interoperáveis são preferíveis a regras rígidas nos moldes da UE⁹³. Em todo caso, a prioridade do Brasil deveria ser, primordialmente, atrair investimentos, não impor regimes onerosos de conformidade que possam dissuadir a entrada desses investimentos⁹⁴.

As considerações geopolíticas acrescentam uma camada adicional de risco a esses tipos de regras. A regulação de plataformas digitais tende a recair de forma desproporcional sobre empresas de origem dos Estados Unidos. Críticos caracterizaram o DMA como um "ataque não tarifário"⁹⁵ (*non-tariff attack*) contra as empresas de tecnologia norte-americanas⁹⁶. Dos sete *gatekeepers* designados pelo DMA, cinco são empresas norte-americanas: Alphabet, Amazon, Apple, Meta e Microsoft⁹⁷. Independentemente da intenção, os regimes ex ante concentram *de facto* os encargos regulatórios sobre empresas norte-americanas.

Ademais, o ambiente geopolítico mudou significativamente nos últimos anos. Desde 2025, os Estados Unidos passaram a tratar a regulação digital estrangeira como uma questão de política comercial. O governo Trump caracterizou tais medidas como "impostos injustos" ("*unfair taxes*") ou

⁹² Mario A. Zúñiga, *Regulatory Reconquista: Ex-Ante Regulation of Digital Platforms in Latin America*, INT'L CTR. FOR L. & ECON. (17 mar. 2025), <https://laweconcenter.org/resources/regulatory-reconquista-ex-ante-regulation-of-digital-platforms-in-latin-america>.

⁹³ Ayesha Bhatti, *How the Brussels Effect Hinders Innovation in the Global South*, CTR. FOR DATA INNOVATION (26 jan. 2026), <https://itif.org/publications/2026/01/26/how-brussels-effect-hinders-innovation-in-global-south>.

⁹⁴ *Veja, e.g.*, Geoffrey A. Manne & Dirk Auer, *Brussels Effect or Brussels Defect: Digital Regulation in Emerging Markets*, TRUTH ON THE MKT. (20 dez. 2022), <https://truthonthemarket.com/2022/12/20/brussels-effect-or-brussels-defect-digital-regulation-in-emerging-markets>.

⁹⁵ Robert D. Atkinson, *Letter to the Trump Administration Regarding Non-Tariff Attacks on U.S. Tech Firms and Industries*, INFO. TECH. & INNOVATION FOUND. (2 jul. 2025), <https://itif.org/publications/2025/07/02/letter-regarding-non-tariff-attacks-on-ustech-firms-and-industries>.

⁹⁶ Mikołaj Barcentewicz, *The Digital Markets Act as an EU Digital Tax: When Compliance Costs Dwarf Regulatory Estimates*, TRUTH ON THE MKT. (8 jul. 2025), <https://laweconcenter.org/resources/the-digital-markets-act-as-an-eu-digital-tax-when-compliance-costs-dwarf-regulatory-estimates>.

⁹⁷ *Gatekeepers*, EUR. COMM'N (acesso em 12 mar. 2026), https://digital-markets-act.ec.europa.eu/gatekeepers_en.

"extorsão no exterior" ("overseas extortion"). Em fevereiro de 2025, o Presidente Donald Trump determinou ao *Office of the U.S. Trade Representative* que considerasse tarifas e outras respostas a ações regulatórias estrangeiras consideradas discriminatórias⁹⁸.

Nesse sentido, autoridades do alto escalão do governo norte-americano reforçaram essa posição. O Vice-Presidente, J.D. Vance, criticou o DMA, o DSA e o GDPR como barreiras à inovação⁹⁹. Em dezembro de 2025, o Secretário de Estado dos EUA, Marco Rubio, impôs restrições de visto a funcionários europeus vinculados à regulação digital, sinalizando disposição para escalar disputas geopolíticas para além das medidas comerciais¹⁰⁰.

As autoridades brasileiras minimizaram esses riscos. O Ministro da Fazenda, Dario Durigan, argumentou que o enforcement antitruste norte-americano contra as plataformas digitais sugere que o Brasil não precisa temer retaliações. Essa comparação é incompleta¹⁰¹. O enforcement ex post tradicional difere fundamentalmente de um regime permanente de designação baseado em obrigações especiais contínuas. Os Estados Unidos podem não tratar essas duas distintas abordagens como equivalentes.

Durigan também enfatizou a neutralidade formal do projeto¹⁰²; contudo, a neutralidade formal não elimina a exposição geopolítica. Mesmo que sejam neutras em relação aos países, a regulação pode afetar desproporcionalmente as empresas norte-americanas e ser interpretada nesse sentido.

A afirmação de que a regulação tecnológica da UE é discriminatória não é apenas uma queixa das diretorias das empresas norte-americanas; ela é sustentada pelo próprio desenho e aplicação das leis. Embora os funcionários europeus neguem veementemente a intenção protecionista, afirmando que as regras se aplicam a todos, a realidade empírica conta uma história diferente de aplicação direcionada e critérios manipulados ("gerrymandered")¹⁰³.

⁹⁸ Veja The White House, *Defending American Companies and Innovators from Overseas Extortion and Unfair Fines and Penalties*, PRESIDENTIAL ACTIONS (21 fev. 2025), <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/defending-american-companies-and-innovators-from-overseas-extortion-and-unfair-fines-and-penalties>.

⁹⁹ Veja Siladitya Ray, *JD Vance Knocks EU's Regulation of U.S. Tech Giants: "America Cannot Accept That"*, FORBES (11 fev. 2025), <https://www.forbes.com/sites/siladityaray/2025/02/11/jd-vance-knocks-eus-regulation-of-us-tech-giants-america-cannot-accept-that>.

¹⁰⁰ Veja Kim Marcrae, *U.S. Sanctions Former EU Official Over Digital-Content Law*, WALL ST. J. (24 dez. 2025), <https://www.wsj.com/world/europe/u-s-sanctions-former-eu-official-over-digital-content-law-c41f574c>.

¹⁰¹ Veja Patricia Campos Mello, *Governo Quer Urgência no Novo Antitruste Digital e Não Teme Reação dos EUA, Diz Dario Durigan*, FOLHA DE S. PAULO (2 nov. 2025), <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2025/11/governo-quer-urgencia-novoantitruste-digital-e-nao-teme-reacao-dos-eua-diz-dario-durigan.shtml>.

¹⁰² *Id.*

¹⁰³ "The assertion that EU tech regulation is discriminatory is not merely a complaint from American boardrooms; it is supported by the design and application of the laws themselves. While European officials vehemently deny protectionist intent, claiming that the rules apply to all, the empirical reality tells a different story of targeted enforcement and "gerrymandered" criteria." *Veja Auer, supra* nota 67, pág. 18.

O Brasil mantém plena soberania sobre suas decisões regulatórias. No entanto, dado o atual contexto geopolítico, ignorar esses riscos seria imprudente.

Por fim, é oportuno fazer uma observação final sobre a alegada "flexibilidade" do projeto de lei. Conforme assinalado, a abordagem brasileira é apresentada como mais flexível e adaptável do que o DMA e, portanto, menos suscetível à sua rigidez¹⁰⁴. No relatório pós-consulta produzido pelo Ministério da Fazenda, o DMA serve como um importante ponto de referência, mas o Ministério reconhece que muitas contribuições criticaram o modelo do DMA por ser excessivamente rígido¹⁰⁵. Por isso, considera abordagens alternativas e, por fim, recomenda a "criação de um novo mecanismo de regulação híbrida" que dote o Cade de instrumentos "mais flexíveis e adaptáveis"¹⁰⁶, baseada na designação de plataformas com relevância sistêmica e na imposição de obrigações especiais caso a caso¹⁰⁷.

Essa formulação, contudo, não resolve as preocupações subjacentes. O projeto de lei, tal como submetido, ainda inclui um rol exemplificativo de obrigações, conferindo ao Cade ampla discricionariedade para impor remédios às empresas designadas. Mesmo quando as obrigações especiais específicas às empresas são descritas como mais adaptadas, elas podem, "ao longo do tempo", "tornar-se uma força poderosa para consolidar a posição de empresas incumbentes e criar barreiras a novos entrantes, prejudicando, paradoxalmente, a concorrência"¹⁰⁸.

Como Mario Zúñiga argumenta, a complexidade de provar alegações de abuso de dominância cumpre uma função importante. Ela atua como um filtro que ajuda as agências a distinguir condutas prejudiciais e anticompetitivas de práticas potencialmente benéficas. Isso é uma característica, não um defeito, do enforcement casuístico – uma característica que um regime ex ante corre o risco de eliminar¹⁰⁹.

A experiência recente em outros países reforça essa preocupação. Mesmo nos locais onde as autoridades formalmente se baseiam no enforcement ex post, os reguladores têm adotado cada vez mais remédios abrangentes sem comprovar danos concretos aos consumidores. Por exemplo, a Comissão de Concorrência da África do Sul recomendou que as empresas de comércio eletrônico separassem as operações de varejo das operações de marketplace. O COFECE do México propôs que a Amazon e o Mercado Livre desagregassem seus serviços de streaming. A CMA do Reino Unido

¹⁰⁴ Veja Zúñiga, *supra* nota 8.

¹⁰⁵ Veja Plataformas Digitais, *supra* nota 18, § 3.1.

¹⁰⁶ *Id.* em § 4.1.

¹⁰⁷ *Id.* em § 4.1.1, Proposta 1.

¹⁰⁸ "Become a powerful force for locking in incumbents and erecting barriers to new entrants, paradoxically harming competition." Veja Giorgio Castiglia, *Brazil Should Avoid Rushing Into DMA-Style Regulation*, INFO. TECH. & INNOVATION FOUND. (20 fev. 2026), <https://itif.org/publications/2026/02/20/brazil-should-avoid-rushing-into-dma-style-regulation>.

¹⁰⁹ Veja Zúñiga, *supra* nota 8. 110 Id.LBC, art. 1.º.

apresentou, de forma preliminar, remédios amplos, nos moldes do DMA, com base exclusivamente na posição estratégica de empresas no mercado¹¹⁰.

Nesse contexto, a "flexibilidade" não é necessariamente uma garantia. Quando combinada com ampla discricionariedade e princípios limitadores fracos, ela se torna um veículo para intervenção expansiva e imprevisível – que, no mínimo, compromete a segurança jurídica e aumenta o risco de erro.

III. Defeitos Substantivos e Institucionais do PL 4.675/2025

Ainda que se aceitasse a premissa de que a atual legislação brasileira de concorrência é insuficiente para os mercados digitais – premissa que, conforme argumentamos, é contrariada pelo histórico de enforcement do Cade e desprovida de respaldo de evidências empíricas nos países que se moveram primeiro nesse sentido –, as disposições específicas do projeto de lei ainda suscitariam sérias preocupações. Esta seção, portanto, passa a abordar a estrutura e o conteúdo do Projeto de Lei 4.675/2025.

A análise aqui realizada não pretende pormenorizar cada disposição legal do PL. Em vez disso, concentra-se nos elementos mais relevantes que, se adotados, exigiriam modificações para melhor atender aos consumidores brasileiros e à economia em geral.

Assim, cinco preocupações se destacam.

Em primeiro lugar, os objetivos orientadores do projeto – redução de barreiras à entrada, proteção do processo competitivo e promoção da liberdade de escolha – carecem da âncora do bem-estar do consumidor que restringe o enforcement concorrencial nos termos da Lei de Defesa da Concorrência brasileira. Isso arrisca conferir ao Cade ampla discricionariedade sem um critério claro para avaliar os resultados de suas decisões.

Em segundo lugar, os critérios de designação das empresas com relevância sistêmica confundem alcance de mercado com poder de mercado, apoiando-se em proxies estruturais que correm o risco de capturar empresas cujo tamanho reflete sucesso competitivo, não dominância duradoura.

Em terceiro lugar, o desenho institucional do projeto introduz lacunas de governança, incluindo riscos de fragmentação, restrições de recursos e uso estratégico do regime regulatório por agentes econômicos privados.

Em quarto lugar, as proibições e as obrigações per se do projeto de lei arriscam condenar condutas frequentemente pró-competitivas, ao mesmo tempo em que criam tensões não resolvidas com os incentivos à segurança, à privacidade e ao investimento.

¹¹⁰ *Id.*

Em quinto lugar, a ausência de uma defesa significativa de eficiências distancia ainda mais o regime da LDC e aumenta a probabilidade de erros custosos de enforcement.

Desse modo, as subseções a seguir examinam cada uma dessas preocupações.

A. Objetivos e Princípios Limitadores

1. O Padrão de Bem-Estar do Consumidor (Consumer Welfare Standard) e o Direito Concorrencial Brasileiro

O PL 4.675/2025 irá emendar a Lei de Defesa da Concorrência. Ou seja, o governo brasileiro optou que a regulação dos mercados digitais no Brasil se daria através de uma emenda a atual legislação concorrencial – de modo similar ao DMCC do Reino Unido e à Seção §19a da Lei de Defesa da Concorrência alemã (GWB) – em vez de um regime regulatório autônomo como o DMA da UE. O projeto, portanto, incorpora à estrutura antitruste brasileira vigente novos poderes em matéria de mercados digitais.

Essa escolha de desenho de sistema acarreta implicações importantes. Em razão de tratar-se de uma emenda à lei concorrencial, o PL situa a regulação digital ex ante dentro dos limites institucionais e doutrinários da LDC, incorporando tanto seus pontos fortes quanto suas limitações. Nesse sentido, o regime regulatório especial aplicado aos mercados digitais deve ser entendido como um subsistema ou subconjunto dentro de um sistema ou conjunto maior, qual seja, o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) da LDC. Qualquer avaliação do projeto deve, portanto, levar em conta sua consistência e coerência com a lógica subjacente do direito concorrencial brasileiro.

Embora a LDC não contenha uma declaração explícita de propósito, suas disposições, lidas sistematicamente, revelam um conjunto coerente de princípios orientadores. O art. 1.º estabelece os fundamentos constitucionais da lei:

Esta Lei estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC e dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico¹¹¹.

Esses princípios, extraídos do art. 170 da Constituição Federal brasileira, não fornecem um teste operacional para o enforcement da lei concorrencial. No entanto, funcionam como bases constitucionais que devem ser, na prática, traduzidas por meio da jurisprudência e das decisões administrativas do Cade. Ademais, o parágrafo único do art. 1.º esclarece ainda que "a coletividade é a titular dos bens jurídicos protegidos por esta Lei"¹¹².

¹¹¹ LDC, art. 1.º.

¹¹² *Id.*

Os arts. 4.º e 6.º reforçam essa estrutura institucional. Definem o Cade como uma "autarquia federal"¹¹³ e um "órgão judicante"¹¹⁴. Essa estrutura, por exemplo, distingue os sistemas concorrenciais do Brasil dos Estados Unidos. O Cade atua como um órgão julgador administrativo, não como uma autoridade persecutória que deve obter aprovação judicial em um sistema adversarial.

O art. 36 oferece ainda maior clareza analítica. O seu §1.º introduz um princípio limitador central:

A conquista de mercado resultante de processo natural fundado na maior eficiência de agente econômico em relação a seus competidores não caracteriza o ilícito previsto no inciso II ["dominar mercado relevante de bens ou serviços"] do caput deste artigo¹¹⁵.

Essa disposição legal constitui o principal alicerce da política concorrencial brasileira. A dominância/posição dominante não é ilícita por si só. O poder de mercado – seja ele significativo ou monopolístico – é permitido se resultar de eficiência, inovação ou desempenho superior de mercado. Nesses casos, o sucesso competitivo reflete a preferência do consumidor, e não um dano ou prejuízo.

Essa lógica implica uma exigência adicional: o enforcement concorrencial deve, obrigatoriamente, demonstrar dano aos consumidores. O Cade deve comprovar que a conduta específica em investigação leva a preços mais elevados, menor produção, qualidade reduzida ou inovação diminuída, antes da autoridade realizar qualquer intervenção.

Essa estrutura se alinha rigorosamente ao padrão de bem-estar do consumidor (*consumer welfare standard*)¹¹⁶. Embora as formulações se distingam na literatura especializada, o padrão rejeita consistentemente a ideia de que o poder de mercado alcançado por meio de desempenho superior constitui uma violação do direito antitruste. A intervenção justifica-se apenas quando a conduta prejudica os consumidores, e não os concorrentes.

O princípio de bem-estar do consumidor é ainda mais claro no controle de fusões e aquisições no Brasil. O art. 88 proíbe fusões que eliminem a concorrência ou criem ou reforcem posição dominante¹¹⁷, mas permite a aprovação da operação sujeita a uma limitação fundamental:

¹¹³ *Id.* art. 4.

¹¹⁴ *Id.* art. 6.

¹¹⁵ *Id.* art. 36, § 1º.

¹¹⁶ Org. for Econ. Co-op. & Dev. (OECD), *The Consumer Welfare Standard: Advantages and Disadvantages Compared to Alternative Standards* (2023), https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/05/consumerwelfare-standards-advantages-and-disadvantages-compared-to-alternative-standards_4de3277e/3d174fdf-en.pdf (observando que o padrão de bem-estar do consumidor admite “uma gama de definições alternativas” (“a range of alternative definitions”) e “diversas interpretações nuancadas” (“many nuanced takes”), e vai além do preço, incluindo qualidade, variedade, serviço e inovação).

¹¹⁷ Veja LDC, art. 88, § 5º.

§ 6.º Os atos a que se refere o § 5.º deste artigo poderão ser autorizados, desde que sejam observados os limites estritamente necessários para atingir os seguintes objetivos:

I - cumulada ou alternativamente:

- a) aumentar a produtividade ou a competitividade;
- b) melhorar a qualidade de bens ou serviços; ou
- c) propiciar a eficiência e o desenvolvimento tecnológico ou econômico; e

II - sejam repassados aos consumidores parte relevante dos benefícios decorrentes.¹¹⁸

Consequentemente, mesmo fusões que suscitem preocupações concorrenciais podem ser aprovadas se as eficiências superarem os danos e os consumidores receberem "parte relevante" dos benefícios decorrentes da operação. Como em *United States v. Baker Hughes*¹¹⁹, essa estrutura implicitamente desloca o ônus da prova: uma vez que o CADE estabelece uma preocupação concorrencial inicial (*prima facie*), as requerentes da fusão podem refutá-la demonstrando eficiências verificáveis da operação.

Na prática, a LDC avalia as condutas por meio de seus efeitos sobre os consumidores – mais próxima da interpretação de Herbert Hovenkamp sobre o padrão de bem-estar do consumidor¹²⁰ (*consumer welfare standard*) do que da abordagem de bem-estar total de Robert Bork¹²¹.

O Guia de Análise de Atos de Concentração Horizontal do Cade de 2016 confirma essa interpretação. O guia adota um padrão de "efeito líquido não-negativo"¹²²: isto é, as fusões devem ser aprovadas se não prejudicarem o bem-estar do consumidor e, de modo contrário, bloqueadas se o prejudicarem

A jurisprudência do CADE reforça a mesma conclusão. Conforme observa Eric Hadmann Jasper:

A análise da legislação concorrencial brasileira e das normas *infr* alegais e documentos do CADE indica, ao menos neste estágio da pesquisa, uma difusão de princípios/finalidades do antitruste nacional (i.e., liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores/bem-estar do consumidor, repressão ao abuso do poder econômico, eficiência e proteção ao processo

¹¹⁸ *Id.* art. 88, § 6º.

¹¹⁹ *United States v. Baker Hughes*, 908 F.2d 981 (D.C. Cir. 1990).

¹²⁰ Veja Herbert Hovenkamp, *Is Antitrust's Consumer Welfare Principle Imperiled?*, 45 J. CORP. L. 101 (2019), https://jcl.law.uiowa.edu/sites/jcl.law.uiowa.edu/files/2021-08/Hovenkamp_Final_Web.pdf.

¹²¹ Veja, *de forma geral*, Kenneth Heyer, *Consumer Welfare and the Legacy of Robert Bork*, 57 J.L. & ECON. 19 (2014), <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/676463>. Legalmente, isso significa que, mesmo que uma fusão aumente o bem-estar total por meio de eficiências, o Cade deve rejeitá-la, a menos que as partes demonstrem que uma parcela significativa desses ganhos será repassada aos consumidores.

¹²² Conselho Administrativo de Defesa Econômica [CADE], *Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal* (2016).

competitivo) e uma leve primazia do bem-estar do consumidor, ao menos no que tange à análise de AC.

Por fim, o exame dos precedentes do CADE demonstra uma lista de finalidades difusa com destaque para o “bem-estar do consumidor” (6 menções, incluindo a expressão “maximização de valor econômico ao consumidor”), a proteção da concorrência (3 menções), a proteção dos mercados (3 menções), eficiência (2 menções), bem-estar econômico (2 menções) e efeitos sociais (2 menções). Houve, como esperado, mera repetição do artigo 1 da LDC, com livre iniciativa (3 menções, sendo uma delas mais relevante –vide AC 08700.003636/2016-01), livre concorrência (2 menções), função social da propriedade (2 menções), defesa do consumidor (2 menções, sendo que não foi possível concluir se o precedente se referia ou não a bem-estar do consumidor, conceito distinto) e repressão ao abuso do poder econômico (2 menções). Por fim, houve a inesperada menção à inovação como objetivo (e não resultado do processo competitivo) do direito da concorrência.¹²³

Gustavo Manicardi Schneider e Rodrigo Fialho Borges chegaram à conclusão semelhante:

Entre esses documentos (que definiram o bem-estar do consumidor), 2 aderiam diretamente ao padrão de bem-estar do consumidor de Hovenkamp, 1 mencionava diretamente Bork, mas enfatizando a eficiência alocativa, e 12 adotavam a definição de bem-estar do consumidor contida no Guia H do CADE.¹²⁴

O bem-estar do consumidor, portanto, não é um conceito abstrato no direito concorrencial brasileiro. É o padrão operativo incorporado nos arts. 36 e 88, no guia do Cade e em sua prática administrativa. O enforcement atual da autoridade antitruste brasileira concentra-se nos resultados para o consumidor – não na proteção de concorrentes individuais.

2. O Desvio do Artigo 47-B em Relação ao Bem-Estar do Consumidor

Nesse contexto, o PL 4.675/2025 introduz um potencial conflito de objetivos. O art. 47-B identifica três objetivos para a regulação digital: (i) redução de barreiras à entrada; (ii) proteção do processo competitivo; e (iii) promoção da liberdade de escolha¹²⁵.

Esses objetivos podem parecer, à primeira vista, inquestionáveis. No entanto, carecem de princípios limitadores vinculados a resultados mensuráveis de bem-estar. Como consequência, arriscam-se a expandir o enforcement concorrencial para além dos padrões economicamente fundamentados e a aumentar os erros de falso positivo.

¹²³ Eric Hadmann Jasper, *Paradoxo Tropical: A Finalidade do Direito da Concorrência no Brasil*, 7 REV. DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA 171, página 188 (2019).

¹²⁴ Gustavo Manicardi Schneider & Rodrigo Fialho Borges, *Qual Bem-Estar do Consumidor? Um Objetivo sem Significado*, 188 REV. DIR. MERCANTIL, INDUS., ECON., & FIN. 65, página 97 (2025).

¹²⁵ PL 4.675/2025, *supra* nota 1, art. 47-B, III.

a) Redução de barreiras à entrada

As barreiras à entrada desempenham um papel importantíssimo na análise antitruste tradicional. O Cade, ao avaliar operações por meio do controle de estrutura¹²⁶ ou, nos casos de condutas unilaterais anticompetitivas¹²⁷, analisa as barreiras à entrada em um mercado como parte de uma análise mais ampla de efeitos. Nesse sentido, barreiras elevadas podem permitir que empresas aumentem preços, reduzam a produção ou suprimam a inovação¹²⁸.

O projeto de lei altera esse papel. Transforma as barreiras à entrada de um fator de análise em um objetivo regulatório.

Essa mudança tem consequências. Sob o direito concorrencial vigente, o Cade avalia as barreiras à entrada como um fator entre vários outros. Não busca eliminá-las como um fim em si mesmo. A abordagem do projeto de lei afasta-se dessa estrutura.

A teoria econômica recomenda cautela neste quesito. Embora a entrada potencial possa disciplinar as empresas¹²⁹, o aumento artificial da contestabilidade não necessariamente melhora os resultados de um mercado. Nos mercados caracterizados por efeitos de rede e economias de escala, a intervenção pode simplesmente redistribuir rendas sem beneficiar os consumidores:

Em mercados onde predominam efeitos de rede ou economias de escala (como é sempre o caso das plataformas digitais), a contestabilidade aumentada por políticas públicas provavelmente redistribuirá rendas, mas não necessariamente servirá aos consumidores ou criará concorrência. “Se o mercado não puder acomodar lucrativamente outro entrante, devido a economias de escala e à natureza da interação oligopolista, a entrada será seguida pela saída de alguma empresa e outro período de preços elevados.” Se tudo o que a contestabilidade aumentada faz é substituir um gatekeeper por outro, dificilmente se pode dizer que melhora os resultados concorrenciais¹³⁰.

¹²⁶ Para uma explicação de por que escala, por si só, não constitui dano antitruste, veja Brian Albrecht, *Scale and Antitrust Harm*, INT’L CTR. FOR L. & ECON. (2024), <https://laweconcenter.org/wp-content/uploads/2023/11/tldrScale.pdf>.

¹²⁷ O CADE não emitiu diretrizes formais sobre condutas unilaterais, mas espera-se que o faça em 2026 ou 2027, a partir de uma iniciativa interna e da contratação de um consultor externo. Na prática, o CADE define o mercado relevante e avalia a existência de posição dominante antes de examinar a conduta. Em consonância com essa abordagem, as diretrizes propostas pelo Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional (IBRAC) incluem uma etapa preliminar para avaliar a dominância com base na definição de mercado e na análise de poder de mercado. Veja Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional (IBRAC), *Guia de Condutas Unilaterais* (2020), disponível em: <https://ibrac.org.br/wpcontent/uploads/2024/03/IBRAC - Guia de Condutas Unilaterais.pdf>.

¹²⁸ Veja CADE, *Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal*, *supra* nota 122, § 2.5.1.

¹²⁹ Marius Schwartz, *The Nature and Scope of Contestability Theory*, 38 OXFORD ECON. PAPERS (NEW SERIES), suplemento: STRATEGIC BEHAVIOUR AND INDUSTRIAL COMPETITION 37, 38–39 (1986). Veja, de forma geral, William J. Baumol, *Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure*, 72 AM. ECON. REV. 1 (1982); WILLIAM J. BAUMOL, JOHN PANZAR & ROBERT D. WILLIG, *CONTESTABLE MARKETS AND THE THEORY OF INDUSTRY STRUCTURE* (ed. rev. 1988).

¹³⁰ “[W]here network effects or scale economies predominate (as is always the case with digital platforms), enhanced

Além disso, essa mesma teoria econômica sugere que ampliar artificialmente a contestabilidade — ao remover barreiras à entrada — em um esforço para aumentar o número de concorrentes além de um oligopólio existente (ou mesmo um duopólio) "pode ter pouco efeito sobre os resultados porque tais mercados já se comportam como se fossem competitivos"¹³¹. Na medida em que um objetivo explícito de redução de barreiras à entrada se baseia na suposição de que os mercados são inerentemente mais competitivos quando têm mais entrantes, essa suposição carece de justificativa econômica clara.

Embora facilitar a entrada possa melhorar os resultados em casos de monopólio puro — em que não há perspectivas significativas de entrada —, ele não se aplica ao mercado típico de "gatekeeper". Nesses mercados, uma plataforma dominante pode deter uma fatia grande e duradoura de mercado, mas ainda assim enfrentar — e, às vezes, repelir com sucesso — a ameaça de entrada. Nesses cenários, a entrada artificialmente estimulada pode fazer pouco para promover a concorrência. As vantagens de empresas incumbentes frequentemente decorrem da capacidade de entregar aos consumidores os benefícios de escala ou de escopo, em vez de restrições impostas a rivais. Nesses casos, políticas públicas destinadas a reduzir barreiras à entrada arriscam-se a apoiar competidores, em vez de apoiar a concorrência ou o bem-estar do consumidor¹³².

Em suma, as barreiras à entrada podem refletir falhas de mercado genuínas, mas também podem decorrer de economias de escala, investimentos em qualidade, efeitos de rede que beneficiam os consumidores ou vantagens naturais de um produto superior¹³³. Um regime que trata a redução de

contestability by policy is most likely to redistribute rents but not necessarily to serve consumers or create competition. '[I]f the market cannot profitably accommodate another entrant, due to scale economies and the nature of the oligopoly interaction, entry will be followed by some firm's exit and another period of high prices.' If all increased contestability does is to replace one gatekeeper with another, it can hardly be said to improve competitive outcomes." *Veja* Manne, Auer & Radic, *Regulate for What?*, *supra* nota 15, pág. 236 (citando Schwartz, *supra* nota 97, págs. 38–39).

¹³¹ "May have little effect on outcomes because such markets already behave as if they are competitive." *Id.* pág 236-237.

¹³² *Veja, por exemplo*, Maureen K. Ohlhausen & John M. Taladay, *Are Competition Officials Abandoning Competition Principles?*, 13 J. COMPETITION L. & PRAC. 463, 465 (2022) ("Some recent legislative and regulatory proposals appear to depart from this basic premise. Rather than protecting competition itself, they impose requirements on certain firms to benefit rivals, including those that lagged in investment, innovation, or product development. While such measures may constrain gatekeepers and assist competitors, it remains unclear how they benefit consumers, as opposed to competitors.") ("Algumas propostas legislativas e regulatórias recentes parecem se afastar desse pressuposto básico. Em vez de proteger a própria concorrência, elas impõem obrigações a determinadas empresas para beneficiar rivais, inclusive aqueles que ficaram atrás em investimento, inovação ou desenvolvimento de produtos. Embora tais medidas possam restringir os *gatekeepers* e auxiliar concorrentes, permanece incerto de que forma beneficiam os consumidores, em oposição aos concorrentes.")

¹³³ *Veja, por exemplo*, Harold Demsetz, *Barriers to Entry*, 72 AM. ECON. REV. 47, 56 (1982) ("The challenge in crafting policy on entry barriers lies in distinguishing socially desirable from undesirable costs. A narrow focus on production costs overlooks investments in reputation, innovation risk, and efficient scale, while ignoring how current policy shapes future incentives.") ("O desafio na formulação de políticas públicas sobre barreiras à entrada reside em distinguir custos socialmente desejáveis dos indesejáveis. Um foco restrito nos custos de produção ignora investimentos em reputação, risco de inovação e escala eficiente, além de desconsiderar como a política atual molda os incentivos futuros.") *Veja também* Brian Albrecht, *What Is a Barrier to Entry?*, TRUTH ON THE MKT. (7 jul. 2023), disponível em: <https://truthonthemarket.com/2023/07/07/what-is-a-barrier-to-entry> ("The problem with Bain's framework is not his definition but its failure to distinguish cause from effect and endogenous from exogenous factors. Many so-called barriers—such as product differentiation and scale—reflect firm choices

barreiras como um fim em si mesmo, sem exigir que tais reduções melhorem o bem-estar do consumidor, corre o risco de impor acesso, desagregação ou interoperabilidade em contextos nos quais a própria barreira em questão sustenta o valor do produto.

Como a literatura fundamental sobre custos de erro enfatiza, a redução das barreiras decorrentes de condutas eficientes pode impor custos difíceis de reverter, especialmente nos mercados de tecnologia¹³⁴.

Elevar barreiras à entrada de uma variável diagnóstica a um objetivo regulatório explícito representa, portanto, um exagero conceitual. Não há justificativa econômica ou jurídica clara para tratar a sua eliminação como um fim em si mesmo.

b) Proteção do processo competitivo

O segundo objetivo, "proteção do processo competitivo", é conceitualmente vago e analiticamente fraco. O direito brasileiro não define o termo e a experiência comparada oferece pouca orientação.

Como Nicolas Petit e Lazar Radic observam:

A “proteção do processo competitivo” é igualmente redundante. Todos os atos de conduta ilícita previstos na legislação antitruste personificam “distorções do processo competitivo”. O conluio remove a independência dos concorrentes e a monopolização elimina a rivalidade. Ambos os padrões nada acrescentam ao texto da lei e são, portanto, circulares, razão pela qual Herbert Hovenkamp os denomina de “slogans”¹³⁵.

Ainda que conceitualmente atraente, a "proteção do processo competitivo" padece do mesmo problema de mensurabilidade que acomete o objetivo de justiça (*fairness*) do DMA¹³⁶. Sem princípios limitadores claros ou metodologia analítica definida, o conceito arrisca-se a ser interpretado de forma quase ilimitada.

and dynamic competition, rather than fixed structural constraints.” (“O problema com a estrutura de Joe S. Bain não é sua definição, mas sua incapacidade de distinguir causa de efeito e fatores endógenos de exógenos. Muitas das chamadas barreiras—como diferenciação de produto e escala—refletem escolhas das empresas e a concorrência dinâmica, em vez de restrições estruturais fixas.”).

¹³⁴ Veja Frank H. Easterbrook, *The Limits of Antitrust*, 63 TEX. L. REV. 1, 15 (1984); Geoffrey A. Manne, *Error Costs in Digital Markets*, in THE GLOBAL ANTITRUST INSTITUTE REPORT ON THE DIGITAL ECONOMY 33 (Douglas H. Ginsburg & Joshua D. Wright eds., 2020), <https://laweconcenter.org/wp-content/uploads/2020/11/SSRN-id3733662.pdf>.

¹³⁵ “The ‘protection of the competitive process’ is similarly redundant. All acts of bad conduct spelled out in antitrust statute epitomize ‘distortions of the competitive process’. Collusion removes independence from competitors and monopolization eliminates rivalry. Both standards add nothing to text law and are thus circular, with Herbert Hovenkamp calling them ‘slogans.’” Veja Lazar Radic & Nicolas Petit, *The Superiority of the Consumer Welfare Standard*, EUJ Dep’t of L. Working Paper No. 2023/XX (2023),

¹³⁶ Veja Geoffrey A. Manne, Lazar Radic & Dirk Auer, *Regulate for What?*, *supra* nota 15, pág. 211 (observando que regimes de concorrência digital baseados em objetivos vagos como “equidade” e “contestabilidade”, desvinculados do bem-estar do consumidor, carecem de parâmetros claros e correm o risco de proteger concorrentes em vez da concorrência).

Essa indefinição confere ampla discricionariedade aos tomadores de decisão. Ela incentiva os concorrentes a apresentar reclamações com o intuito de se valorizarem, prejudica a previsibilidade jurídica para as empresas e aumenta a probabilidade de uma aplicação arbitrária da lei – incluindo medidas que protegem concorrentes menos eficientes contra a saída do mercado.

Essa falta de precisão é particularmente problemática no âmbito da administração e da jurisdição administrativa, onde a clareza e a previsibilidade são essenciais para o Estado de Direito e para o cumprimento efetivo das normas pelas empresas¹³⁷.

c) Promoção da liberdade de escolha

O terceiro objetivo, "liberdade de escolha", é igualmente problemático. Carece de conexão clara com resultados mensuráveis em termos de bem-estar e pode conflitar com a análise de bem-estar do consumidor:

A falha fatal do padrão de escolha do consumidor é que ele simplesmente, e de forma simplista, rejeita a análise econômica das preferências do consumidor como o princípio orientador fundamental da análise antitruste, incluindo as preferências que os consumidores expressam ao fazer escolhas inevitáveis entre valores relacionados ao preço e valores não relacionados ao preço. O padrão de escolha do consumidor rejeita até mesmo a visão de que o papel do antitruste é proteger o processo competitivo como aquele que produz resultados desejáveis (ou seja, bem-estar do consumidor) em favor de um regime antitruste que analisa a concorrência não relacionada ao preço como uma virtude autônoma e inviolável¹³⁸.

Embora a variedade de produtos e a escolha do consumidor possam, em determinados contextos, correlacionar-se com a intensidade competitiva, não são proxies confiáveis do bem-estar do consumidor. Na prática, a promoção da escolha sobre o bem-estar do consumidor se fundamenta em presunções estruturais que assumem uma relação causal entre o número de empresas ou marcas em um mercado e o bem-estar do consumidor. Mas "essas presunções não têm base na teoria econômica moderna, não são apoiadas por evidências empíricas e provavelmente fornecerão

¹³⁷ Essa preocupação não é exclusiva do Brasil. Regimes *ex ante* ao redor do mundo tendem a reformular conceitos do direito da concorrência de maneira sutil, porém significativa, subordinando o bem-estar do consumidor a objetivos mais amplos e abstratos e, ao fazê-lo, transformando os regimes concorrenciais em mecanismos de redistribuição de rendas entre empresas. Veja Manne, Radic & Auer, *Regulate for What?*, *supra* nota 15, págs. 217–28 (analisando como regimes *ex ante* subvertem princípios tradicionais do direito concorrencial); *id.* págs. 228–34 (documentando distribuição de renda como um objetivo comum).

¹³⁸ "The fatal flaw in the consumer choice standard is that it simply, indeed simplistically, rejects economic analysis of consumer preferences as the fundamental guiding principle of antitrust analysis, including the preferences consumers express in making unavoidable tradeoffs between price and nonprice values. The consumer choice standard rejects even the view that the role of antitrust is to protect the competitive process as one that produces desirable outputs (i.e., consumer welfare) in favor of an antitrust regime that analyzes nonprice competition as a standalone and inviolable virtue." Joshua D. Wright & Douglas H. Ginsburg, *The Goals of Antitrust: Welfare Trumps Choice*, 81 *FORDHAM L. REV.* 2405, 2409 (2013).

respostas equivocadas às próprias questões sobre concorrência não relacionada a preços e à inovação que o padrão de escolha foi concebido para abordar”¹³⁹.

Além disso, um mercado que oferece ampla gama de produtos não necessariamente gera maior benefício para o consumidor se a maioria das opções for de qualidade inferior ou tiver preços excessivos. Por outro lado, mercados dominados por um número menor de produtos mais eficientes e de maior qualidade podem gerar bem-estar mais elevado, mesmo quando as opções são limitadas. As preferências dos consumidores, e não o mero número de opções, determinam, em última análise, a correspondência entre produtos e as necessidades dos consumidores. A concorrência pode, portanto, restringir as opções quando os consumidores se inclinam por produtos superiores, e esse processo natural não deve ser confundido com dano ou prejuízo¹⁴⁰.

A análise empírica da prática do CADE corrobora essa interpretação. Borges e Schneider constataam que "liberdade de escolha", juntamente com "informações disponibilizadas aos consumidores", aparece apenas uma vez como proxy de bem-estar do consumidor nas decisões do CADE, ao passo que "preço" aparece 94 vezes – de longe o indicador mais comum¹⁴¹. Preço, qualidade, quantidade e inovação continuam sendo as principais variáveis mensuráveis por meio das quais o CADE operacionaliza o padrão de bem-estar do consumidor (*consumer welfare standard*). "Liberdade de escolha", por contraste, é conceitualmente difusa e analiticamente fraca.

d) Como remediar essas deficiências

Em conjunto, os objetivos do art. 47-B se afastam do marco atual de bem-estar do consumidor incorporado na LDC. Mesmo quando se coincidem em casos específicos, os novos objetivos substituem uma análise clara e economicamente fundamentada por proxies vagas e potencialmente enganosas.

Duas conclusões se seguem. Inicialmente, os objetivos do PL carecem de padrões mensuráveis que orientem a tomada de decisão do Cade. Na prática, a autoridade concorrencial provavelmente reverterá – explícita ou implicitamente – para a análise de bem-estar do consumidor. Em segundo lugar, como o projeto de lei emenda a LDC, em vez de criar um regime separado, o padrão de bem-

¹³⁹ “[T]hese presumptions have no basis in modern economic theory, are not supported by empirical evidence, and are likely to provide misleading answers to the very questions concerning nonprice competition and innovation that the choice standard was designed to address.” *Id.*, págs. 2416-17.

¹⁴⁰ Se for prejudicial, a análise concorrencial padrão já leva isso em consideração. *Veja, por exemplo, id.*, pág. 2422 (“While incorporating product variety, quality, and innovation into welfare analysis is desirable when done correctly..., modern antitrust analysis comfortably incorporates the tradeoffs between price and quality that consumers face.”) (“Embora incorporar variedade de produtos, qualidade e inovação à análise de bem-estar seja desejável quando feito corretamente..., a análise antitruste moderna incorpora com facilidade os *trade-offs* entre preço e qualidade enfrentados pelos consumidores.”).

¹⁴¹ *Veja Schneider & Borges, supra nota 124, pág. 88.*

estar do consumidor permanece como o critério orientador do sistema geral e, nesse sentido, também do subsistema especial de regulação de mercados digitais do projeto de lei.

Em outras palavras, o bem-estar do consumidor deve prevalecer sobre os objetivos alternativos do PL 4.675/2025.

A solução é simples. O projeto de lei deve exigir que qualquer obrigação imposta no âmbito do novo regime de mercados digitais promova, comprovadamente, o bem-estar do consumidor. Isso preservaria a flexibilidade, ao mesmo tempo em que garantiria que as intervenções visassem aos danos causados aos consumidores, e não meramente aos concorrentes. Além disso, alinharia o novo marco regulatório aos princípios fundamentais do direito concorrencial brasileiro e limitaria o risco de rent-seeking e excesso de enforcement (*overenforcement*) concorrencial¹⁴².

B. Critérios de Designação e o Risco de Regular o Tamanho em vez do Dano

O mecanismo de designação do projeto, estabelecido no art. 47-C, opera por meio de dois níveis: critérios qualitativos e valores de receita¹⁴³. Os critérios qualitativos incluem atuação em mercados de múltiplos lados, efeitos de rede, integração vertical em mercados adjacentes, posição de intermediário estratégico nas atividades empresariais de terceiros, acesso significativo a dados pessoais ou comerciais significativos, ampla base de usuários empresariais e finais e portfólio de múltiplos produtos ou serviços digitais¹⁴⁴.

Já o §1.º do Art. 47-C estabelece limiares de faturamento para a designação como “*gatekeeper*”: faturamento bruto anual global de R\$ 50 bilhões, ou de R\$ 5 bilhões no Brasil, com autoridade conferida aos ministros da Fazenda e da Justiça para ajustá-los por ato conjunto¹⁴⁵. A designação se aplica ao grupo econômico como um todo e dura até 10 anos, podendo ser renovada por meio de novo procedimento¹⁴⁶.

I. Regulando o Tamanho em Vez do Poder de Mercado Demonstrável

O problema central dessa estrutura é que ela mira características que não são apenas comuns em mercados digitais, mas frequentemente eficientes e pró-competitivas.

¹⁴² Veja Thomas A. Lambert, *Rent-Seeking and Public Choice in Digital Markets*, in THE GLOBAL ANTITRUST INSTITUTE REPORT ON THE DIGITAL ECONOMY 37 (Joshua D. Wright & Douglas H. Ginsburg eds., 2020).

¹⁴³ Veja PL 4.675/2025, *supra* nota 1, art. 47-C.

¹⁴⁴ *Id.*, §§ I-VI.

¹⁴⁵ *Id.*

¹⁴⁶ *Id.*

A atuação em múltiplos lados é a estrutura econômica definidora dos negócios de plataformas digitais; isto é, é uma característica, não uma patologia¹⁴⁷. Em outro sentido, as integrações verticais produzem eficiências bem documentadas, incluindo a eliminação da dupla margem¹⁴⁸. Portfólios amplos de produtos podem refletir economias de escopo ou capacidades dinâmicas que geram benefícios aos consumidores de múltiplos serviços. O acesso a dados frequentemente reflete a qualidade do produto e a demanda dos consumidores, não uma conduta exclusionária¹⁴⁹.

Ao tratar essas características como gatilhos para uma designação regulatória de uma década, o projeto de lei arrisca converter o sucesso empresarial em uma infração regulatória.

Ao mesmo tempo, o marco de designação omite indicadores-chave de efetivas restrições concorrenciais. Um regime de designação fundamentado na economia da concorrência avaliaria, em vez disso, fatores como a presença de concorrência potencial, o grau de substituíbilidade, a exposição à ruptura tecnológica (incluindo a entrada impulsionada pela IA), as restrições de concorrentes físicos e o poder compensatório de usuários ou fornecedores. Esses fatores melhor capturam se uma empresa, de fato, pode exercer o seu poder de mercado.

A terminologia do projeto de lei reforça esse desalinhamento. O conceito de "relevância sistêmica" aponta para o tamanho e a importância econômica, em vez de apontar para a dinâmica concorrencial. Esse enquadramento sugere que as empresas são visadas e designadas por serem grandes ou centrais para a economia digital – não por causarem dano à concorrência. Um padrão de designação mais adequado exigiria um "poder de mercado substancial" ou uma "relevância concorrencial", ancorando o processo de designação em princípios antitruste estabelecidos.

Os valores de receita agravam o problema. Como William Landes e Richard Posner demonstraram, o tamanho da empresa e a participação de mercado são proxies ruins para o poder de mercado. O poder de mercado depende da elasticidade da demanda e das restrições do lado da oferta, incluindo a capacidade de rivais e potenciais entrantes de responder a aumentos de preços e demais variáveis competitivas¹⁵⁰. Harold Demsetz demonstrou igualmente que o grande tamanho de empresas frequentemente reflete suas eficiências, particularmente em setores impulsionados pela inovação, em que a escala viabiliza investimentos sustentados¹⁵¹.

¹⁴⁷ Veja, por exemplo, Jean-Charles Rochet & Jean Tirole, *Platform Competition in Two-Sided Markets*, 1 J. EUR. ECON. ASS'N 990 (2003).

¹⁴⁸ Veja, por exemplo, Francine Lafontaine & Margaret Slade, *Vertical Integration and Firm Boundaries: The Evidence*, 45 J. ECON. LITERATURE 629 (2007).

¹⁴⁹ Veja Geoffrey A. Manne & Dirk Auer, *Antitrust Dystopia and Antitrust Nostalgia: Alarmist Theories of Harm in Digital Markets and Their Origins*, 28 GEO. MASON L. REV. 1281 (2021).

¹⁵⁰ William M. Landes & Richard A. Posner, *Market Power in Antitrust Cases*, 94 HARV. L. REV. 937 (1981).

¹⁵¹ Veja Harold Demsetz, *Industry Structure, Market Rivalry, and Public Policy*, 16 J.L. & ECON. 1 (1973). Veja também Chad Syverson, *Macroeconomics and Market Power: Context, Implications, and Open Questions*, 33 J. ECON. PERSP. 23, 26 (2019) ("[C]oncentration is worse than just a noisy barometer of market power. Instead, we cannot even generally know which way

Nesse sentido, o governo brasileiro estimou que entre cinco e dez empresas atenderiam aos critérios de designação – muito provavelmente, seriam predominantemente grandes empresas de tecnologia sediadas nos Estados Unidos¹⁵². Isso ressalta que o regime visa a um conjunto restrito de empresas globais com base em limiares de tamanho¹⁵³, em vez de danos comprovados à concorrência no Brasil¹⁵⁴.

O problema é agravado pela aplicação do projeto de lei a todo o grupo econômico, em vez de serviços específicos nos quais surgem preocupações concorrenciais¹⁵⁵. Isso arrisca regular atividades não relacionadas a qualquer dano identificado, impondo custos desconectados de qualquer teoria coerente de concorrência.

Essas características suscitam sérias preocupações em relação a custos de erro (*error-cost*). Como Frank Easterbrook enfatizou, os falsos positivos – isto é, condenar ou deter equivocadamente condutas pró-competitivas – são especialmente onerosos nos mercados dinâmicos¹⁵⁶. Geoffrey Manne amplia essa análise às plataformas digitais, nas quais a integração e a coordenação frequentemente geram benefícios ao consumidor, e onde o erro regulatório pode inibir a inovação¹⁵⁷.

Uma abordagem mais coerente ao antitruste exigiria uma demonstração de que a empresa possui "poder de mercado duradouro que não pode ser disciplinado pela concorrência real ou potencial em um período razoável de tempo". Entre os indícios relevantes estariam barreiras substanciais à entrada no mercado, evidências de dano ao consumidor, pressão concorrencial limitada por parte de rivais e fraca capacidade de resposta dos participantes do mercado.

the barometer is oriented.”) (“A concentração de mercado é pior do que apenas um termômetro impreciso de poder de mercado. Na verdade, nem sequer podemos, em geral, saber em que direção esse ‘termômetro’ está orientado.”); Steven Berry, Martin Gaynor & Fiona Scott Morton, *Do Increasing Markups Matter? Lessons from Empirical Industrial Organization*, 33 J. ECON. PERSP. 44, 46 (2019) (“Within the field of industrial organization, the structure-conduct-performance approach has been discredited for a long time.”) (“No campo da organização industrial, a abordagem estrutura-conduta-desempenho é desacreditada há muito tempo.”); *id.*, pág. 48 (“In short, there is no well-defined ‘causal effect of concentration on price,’ but rather a set of hypotheses that can explain observed correlations...”)) (“Em suma, não existe um ‘efeito causal da concentração sobre o preço’ bem definido, mas sim um conjunto de hipóteses que podem explicar as correlações observadas...”).

¹⁵² Veja Ministério da Fazenda, *Governo Federal Envia à Câmara dos Deputados Projeto para Regulação Concorrencial de Plataformas Digitais* (18 set. 2025), <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/setembro/governo-federal-envia-a-camara-dos-deputados-projeto-para-regulacao-concorrencial-das-big-techs> (“estimam-se que sejam designadas de cinco a dez plataformas que operam no Brasil”).

¹⁵³ Veja Manne, Radic & Auer, *supra* nota 15, págs. 229–33 (documentando como regimes *ex ante* em diferentes jurisdições buscam redistribuir rendas de grandes empresas de tecnologia, predominantemente sediadas nos Estados Unidos, para concorrentes domésticos e usuários empresariais).

¹⁵⁴ Veja Dario Oliveira Neto & Lazar Radic, *Brazil’s Digital Markets Bill: A DMA Through the Back Door?*, *supra* nota 21.

¹⁵⁵ Veja PL 4.675/2025, *supra* nota 1, art. 87-A, § 2º.

¹⁵⁶ Veja Easterbrook, *supra* nota 134.

¹⁵⁷ Veja Manne, *Error Costs in Digital Markets*, *supra* nota 134.

As experiências comparadas destacam essa deficiência. O DMCC do Reino Unido exige uma constatação de "poder de mercado substancial e consolidado" (*substantial and entrenched market power*) e "importância estratégica" (*strategic significance*)¹⁵⁸. A seção §19a da GWB alemã exige uma determinação formal de que a empresa ocupa posição dominante antes que as obrigações sejam impostas¹⁵⁹.

Ademais, a inclusão de "múltiplos produtos ou serviços digitais" como fator de designação é particularmente contraproducente. Corre-se o risco de dissuadir uma das fontes mais importantes de concorrência: a entrada de grandes empresas em mercados adjacentes. A concorrência cruzada entre mercados representa frequentemente a restrição concorrencial mais significativa às empresas incumbentes. Tratar tal expansão como evidência de preocupação regulatória contradiz o objetivo declarado do projeto de reduzir as barreiras à entrada¹⁶⁰.

O período de designação de 10 anos suscita preocupações adicionais. Os mercados digitais evoluem rapidamente. David Evans documenta considerável rotatividade na liderança das plataformas em períodos inferiores a uma década¹⁶¹. Uma designação válida, por exemplo, até 2037, poderia perdurar além das condições de concorrência que a justificaram.

Embora o art. 87-B, §3.º permita a revisão das obrigações especiais, ele não prevê a reavaliação periódica da própria designação. Essa rigidez contrasta com outros regimes. O DMA exige revisão pelo menos a cada três anos, enquanto o DMCC estabelece um período de designação de cinco anos e o regime alemão também limita a designação a cinco anos.

O regime brasileiro é, portanto, mais amplo e menos restringido: combina critérios qualitativos abertos, limiares ajustáveis e um longo período de designação.

A introdução de princípios limitadores mais rigorosos melhoraria significativamente o regime. O projeto de lei deveria exigir uma comprovação de poder de mercado duradouro, limitar a designação a serviços específicos, em vez de grupos econômicos inteiros, e impor revisão periódica em intervalos mais curtos – como três a cinco anos.

C. Desenho Institucional e Riscos de Governança

I. A Nova Superintendência e suas Lacunas de Supervisão

O projeto de lei cria uma nova Superintendência de Mercados Digitais (SMD) dentro do CADE, chefiada por um superintendente, nomeado pelo Presidente da República, sabatinado e confirmado

¹⁵⁸ DMCC, cap. 1, §§2-5.

¹⁵⁹ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen [GWB] [Lei Contra Restrições à Concorrência], conforme alterada pela Gesetz de 25 out. 2023, Bundesgesetzblatt, Teil I [BGBl. I] 294 (Alemanha), § 19a(1)(1).

¹⁶⁰ *Veja supra* Seção III.A.2.a.

¹⁶¹ David S. Evans, *Attention Rivalry Among Online Platforms*, 9 J. COMPETITION L. & ECON. 313 (2013).

pelo Senado, com mandato de dois anos, renovável por uma vez¹⁶². O âmbito de atuação da SMD é amplo. Ela monitorará os mercados digitais, solicitará informações, iniciará e investigará procedimentos de designação, iniciará e supervisionará o processo e o cumprimento de obrigações especiais às empresas designadas, conduzirá procedimentos de não conformidade e descumprimento das obrigações processuais e publicará uma agenda anual de prioridades, sujeita à aprovação do Tribunal do CADE e em consulta com o Ministério da Justiça¹⁶³. Na prática, a SMD funcionaria como o motor administrativo do regime ex ante.

Um exame mais aprofundado da arquitetura da SMD suscita preocupações de governança mais amplas. Entre elas estão: como será atribuída a competência, quem poderá dar início aos procedimentos, se o Cade disporá de recursos suficientes para administrar o novo regime e como o novo órgão interagirá com os reguladores setoriais existentes. A questão não é se o Cade deveria desenvolver expertise especializada em mercados digitais – o que pode ser muito bem justificável –, mas se o projeto de lei o faz de maneira consistente com o desenho institucional do Cade, se é coerente na alocação de poderes e suficientemente restrito para evitar duplicação, e se há salvaguardas contra o uso estratégico por atores privados e insegurança institucional.

Quatro preocupações surgem.

a) **Fragmentação Institucional**

Primeiramente, a criação de uma segunda superintendência dentro do Cade pode acarretar risco de fragmentação institucional e duplicação de missão. Compreender essa preocupação exige situar a SMD dentro da estrutura existente do Cade.

O CADE é composto por três órgãos: o Tribunal Administrativo, a Superintendência-Geral (SG) e o Departamento de Estudos Econômicos (DEE). A SG é o núcleo operacional da agência. Ela investiga e analisa fusões e aquisições, cartéis e outras condutas colusivas e unilaterais (abusos de posição dominante), emitindo decisões e recomendações que podem ser definitivas, em casos simples, ou encaminhar os casos ao Tribunal para julgamento final. A SG é chefiada por um único Superintendente-Geral, nomeado pelo Presidente da República, sabatinado e confirmado pelo Senado, com mandato de dois anos, renovável por uma vez. O Tribunal, composto por seis Conselheiros e um Presidente, todos com mandatos de quatro anos não renováveis, julga os casos complexos, incluindo condenações, remédios em fusões e aquisições e proibições de operações. Por último, o DEE fornece análises econômicas em casos concretos para apoiar tanto a SG quanto o Tribunal.

A separação entre a SG e o Tribunal reflete uma lógica institucional clara. A SG atua como o braço investigativo, enquanto o Tribunal realiza o julgamento em colegiado. Criar uma autoridade

¹⁶² Veja PL 4.675/2025, *supra* nota 1, art. 14-A, § 2º.

¹⁶³ *Id.*, art. 14-B.

investigativa adicional que igualmente remeteria casos ao mesmo Tribunal duplicaria essa estrutura. Uma alternativa mais coerente seria estabelecer uma unidade especializada de mercados digitais dentro da atual SG.

Essa preocupação não é meramente teórica. A SG já investiga condutas anticoncorrenciais nos mercados digitais, como demonstrado pelos casos Google e Apple. Uma superintendência paralela cria riscos de sobreposição jurisdicional, padrões inconsistentes de enforcement e competição por recursos e protagonismo institucional.

A experiência comparada reforça esse ponto. A UE administra o DMA dentro da Comissão Europeia por meio da coordenação entre a DG COMP e a DG CONNECT¹⁶⁴. O Reino Unido abriga seu regime de mercados digitais na CMA por meio da *Digital Markets Unit* (DMU) e de um comitê em nível de diretoria¹⁶⁵. A Alemanha aplica a Seção §19a dentro do Bundeskartellamt por meio das divisões existentes apoiadas por uma unidade digital especializada¹⁶⁶. Ou seja, o padrão comum é a especialização do enforcement regulatório digital nas estruturas já existentes, não a duplicação de estruturas.

O art. 14-B, §1.º do PL tenta endereçar a sobreposição de competência transferindo os casos de conduta unilateral envolvendo empresas designadas pelo regime regulatório da SG para a SMD. Essa disposição busca garantir coerência entre as obrigações especiais e as investigações de condutas unilaterais. Contudo, não resolve a inconsistência mais ampla entre os casos envolvendo empresas designadas (analisadas pela SMD) e os envolvendo empresas não designadas (analisadas pela SG). Essa assimetria não ocorreria se a expertise em mercados digitais fosse integrada a uma unidade da SG, que tenderia a ser uma estrutura unitária mais coerente, mais eficiente e menos propensa à fricção jurisdicional.

b) Vulnerabilidade ao rent-seeking

Em segundo lugar, as disposições sobre legitimidade ativa do projeto de lei criam vulnerabilidade significativa ao rent-seeking. Os procedimentos de designação ou de imposição de obrigações

¹⁶⁴ Veja *Digital Markets Act*, EUR. COMM'N (consultado em 26 mar. 2026), disponível em: https://digital-markets-act.ec.europa.eu/index_en (“The European Commission is the sole enforcer of the DMA. A joint team in the Directorates-General for Competition (DG COMP) and Communications Networks, Content and Technology (DG CONNECT) is responsible for its implementation and enforcement”) (“A Comissão Europeia é a única responsável pela aplicação do DMA. Uma equipe conjunta das Direções-Gerais de Concorrência (DG COMP) e de Redes de Comunicação, Conteúdo e Tecnologia (DG CONNECT) é responsável por sua implementação e aplicação.”).

¹⁶⁵ *Working in Digital at the CMA*, COMPETITION & MARKETS AUTH. (consultado em 26 mar. 2026), <https://www.civil-servicecareers.gov.uk/cma-working-in-digital-at-the-cma>.

¹⁶⁶ Bundeskartellamt, *The Bundeskartellamt: Organisation, Tasks and Activities* (2022), https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Broschueren/Brochure_About_%20Bundeskartellamt.pdf.

especiais podem ser iniciados por "qualquer interessado"¹⁶⁷, pelo Tribunal ou pela SG do Cade¹⁶⁸, ou por determinados órgãos públicos, os quais deflagram a instauração imediata¹⁶⁹.

Em um regime em que a designação pode acarretar obrigações por uma década e sanções substanciais, essa legitimidade ativa irrestrita cria um poderoso incentivo para reclamações estratégicas. Rivais comerciais, associações setoriais ou entidades politicamente interessadas podem usar o processo para impor custos aos concorrentes.

O risco não é hipotético. O processo de consulta pública, realizado pelo Ministério da Fazenda, já revelou que alguns defensores da regulação *ex ante* são, eles próprios, participantes do mercado com interesses contrários aos das empresas que provavelmente serão designadas. O Match Group, por exemplo, defendeu um regime intervencionista, voltado aos controladores de lojas de aplicativos, particularmente a Apple. Independentemente dos méritos de seus argumentos, esse alinhamento é previsível. As empresas que são grandes, mas estão abaixo do limiar de designação, têm fortes incentivos para apoiar regras que imponham encargos assimétricos a rivais de maior porte.

O quadro jurídico deve levar em conta essa dinâmica. Sem limites mais rígidos, o regime corre risco de se tornar um veículo para pressões regulatórias impulsionada pelos concorrentes, em vez de uma ferramenta voltada para danos comprovados à concorrência e aos consumidores¹⁷⁰.

c) Restrições de recursos

Em terceiro lugar, a questão dos recursos necessários para a implementação do novo regime regulatório permanece sem solução. O Ministério da Fazenda afirmou que a SMD pode ser financiada por meio de realocações internas, sem dotações orçamentárias adicionais¹⁷¹. Essa afirmação é de difícil conciliação com o escopo do projeto.

A administração do regime exigirá a gestão simultânea de procedimentos de designação, definição de obrigações especiais, monitoramento de conformidade com as obrigações e demais ações de enforcement envolvendo múltiplas empresas globais. Essas tarefas envolvem questões técnicas complexas, incluindo interoperabilidade, governança de dados, arquitetura de segurança e design algorítmico. Elas exigem expertise especializada que vai muito além dos conhecimentos tradicionais do direito e da economia da concorrência.

¹⁶⁷ Veja PL 4.675/2025, *supra* nota 1, arts. 87-A-87-B.

¹⁶⁸ *Id.* arts. 87-A, §5.º e 87-B, §5.º.

¹⁶⁹ *Id.* arts. 87-A, §6.º e 87-B, §6.º.

¹⁷⁰ Para uma análise abrangente dos riscos e consequências da extorsão regulatória, veja FRED S. MCCHESENEY, MONEY FOR NOTHING: POLITICIANS, RENT EXTRACTION, AND POLITICAL EXTORTION (1997).

¹⁷¹ Veja Ghiretto, *supra* nota 85.

Até mesmo a Comissão Europeia, com recursos significativamente maiores que os do Cade, reconheceu restrições de capacidade na implementação do DMA¹⁷². Um regime com recursos insuficientes resultará em análises superficiais ou levará a procedimentos prolongados – comprometendo a suposta vantagem da regulação ex ante como alternativa mais rápida ao enforcement ex post.

d) **Alocação incerta das responsabilidades regulatórias**

Por fim, as disposições do projeto de lei sobre coordenação com reguladores setoriais permanecem vagas. O art. 47-F do PL convoca cooperação do Cade com outros órgãos reguladores especializados, mas não aloca claramente as responsabilidades¹⁷³.

Memorandos de entendimento poderiam remediar parcialmente essa ambiguidade, mas depender de acordos futuros produz incerteza. É necessário incorporar maior clareza no próprio texto legal. Regras claras entre autoridades são essenciais para evitar sobreposições, conflitos e lacunas de aplicação da lei, particularmente em mercados digitais complexos, em que vários órgãos reguladores podem reivindicar competência.

D. Práticas Proibidas e Obrigatórias

I. Os Perigos das Regras Per Se em Mercados Complexos

O art. 47-E(IV) do PL cria um rol exemplificativo de proibições que o CADE pode impor às empresas designadas. Essas incluem o self-preferencing (favorecimento de suas próprias ofertas, produtos ou serviços), venda casada (vinculação da compra de um produto a outro), restrições de acesso de produtos ou serviços ofertados por terceiros, disposições sobre “anti-direcionamento” (*anti-steering*) e “estratégias predatórias ou abusivas”¹⁷⁴. Esta subseção concentra-se nas três categorias de maior impacto, com especial atenção ao self-preferencing, que ilustra as deficiências mais amplas das obrigações ex ante.

a) **Self-preferencing**

A literatura econômica não sustenta tratar o self-preferencing como infração per se. “A ideia de que a entrada das plataformas na concorrência com os provedores de serviços de ponta é prejudicial à inovação é inteiramente especulativa... certamente não há fundamento para uma presunção de dano”¹⁷⁵.

¹⁷² Veja Comte, *supra* nota 83.

¹⁷³ Veja Dario Oliveira Neto & Lazar Radic, *supra* nota 21.

¹⁷⁴ Veja PL 4.675/2025, *supra* nota 1, art. 47-E, § IV(b)-(h).

¹⁷⁵ “The notion that platform entry into competition with edge providers is harmful to innovation is entirely speculative... there is certainly no basis for a presumption of harm.” Veja Geoffrey A. Manne, *Against the Vertical Discrimination Presumption*, CONCURRENCES, n.º 2, pág. 1 (maio 2020).

Uma proibição categórica inverteria o princípio bem estabelecido de que os arranjos verticais são, em geral, eficientes¹⁷⁶. De fato,

em estruturas verticalmente integradas, alguma forma de self-preferencing não é apenas natural, como também frequentemente é uma manifestação de eficiência. Ao internalizar transações e eliminar margens duplas, a integração vertical reduz custos, o que pode se traduzir em preços mais baixos e ofertas mais amplas para os consumidores. Como resultado, nesse contexto, o self-preferencing tende a ser a regra, e não a exceção, e seu efeito econômico de base é tipicamente pró-competitivo¹⁷⁷.

Nos mercados digitais, tal proibição limitaria a capacidade das plataformas de aperfeiçoar as interfaces de usuário e integrar serviços, podendo impedir condutas que geram valor substancial para o consumidor e, ao mesmo tempo, aumentar o risco de excesso de enforcement (*overenforcement*) — um clássico erro do Tipo I.

Uma análise adequada deve distinguir entre o self-preferencing exclusionário e as condutas empresariais legítimas. O primeiro requer poder de mercado duradouro, fechamento substancial do mercado e dano comprovado ao consumidor. As últimas incluem práticas que aumentam a eficiência, como a eliminação de dupla margem, o controle de qualidade, a redução dos custos de pesquisa e a manutenção da segurança do ecossistema¹⁷⁸. Como a literatura enfatiza, "o self-preferencing por plataformas com dupla função não é necessariamente prejudicial... [e] a efetividade das intervenções de políticas públicas... depende em grande medida do tipo de self-preferencing e do ambiente específico"¹⁷⁹.

As evidências empíricas reforçam essa conclusão. Estudos mostram que a integração de plataformas pode expandir a demanda e estimular a atividade dos complementadores. Zhuoxin Li e Ashish Agarwal constatam que a integração do Instagram ao Facebook ampliou a demanda por aplicativos

¹⁷⁶ Veja, por exemplo, Geoffrey A. Manne, Kristian Stout & Eric Fruits, *The Fatal Economic Flaws of the Contemporary Campaign Against Vertically Integrated Platforms*, 68 U. KAN. L. REV. 923 (2020).

¹⁷⁷ "In vertically integrated structures, some form of self-preferencing is not only natural, but is often a manifestation of efficiency. By internalizing transactions and eliminating double markups, vertical integration reduces costs, which can translate into lower prices and improved outcomes for consumers. As a result, in this context, self-preferencing tends to be the rule, rather than the exception, and its baseline economic effect is typically procompetitive." Veja Dario Oliveira Neto, *Self-Preferencing in Brazil: Should We Regulate Before We Understand?* 4 (Int'l Ctr. for L. & Econ. 2025), <https://laweconcenter.org/resources/self-preferencing-in-brazil-should-we-regulate-before-we-understand>.

¹⁷⁸ Veja, por exemplo, Michael Salinger, *Self-Preferencing*, in *The Global Antitrust Institute Report on the Digital Economy* 329, 333 (Joshua D. Wright & Douglas H. Ginsburg eds., 2020), <https://gaidigitalreport.com/2020/08/25/self-preferencing>; Manne, *supra* nota 175.

¹⁷⁹ "Self-preferencing by dual-role platforms is not necessarily detrimental... [and] the effectiveness of policy interventions... depends largely on the type of self-preferencing and the specific environment." Veja Yuta Kittaka, Susumu Sato & Yusuke Zenny, *Self-Preferencing by Platforms: A Literature Review*, 66 Japan & The World Econ. 101174 (2023). Veja também Feng Zhu, *Friends or Foes? Examining Platform Owners' Entry into Complementors' Spaces*, 28 J. ECON. & MGMT. STRATEGY 23, 27 (2019).

de fotografia, beneficiando os desenvolvedores¹⁸⁰. Jens Foerderer e seus coautores demonstraram, de forma semelhante, que a introdução do Google Fotos pelo Google aumentou a atenção dos usuários e a demanda na categoria de fotografia, levando a maior inovação e entrada de complementadores¹⁸¹. Evidências provenientes dos ecossistemas de videogames também sugerem que ofertas robustas de jogos *first-party*, isto é, jogos desenvolvidos e publicados pela mesma empresa desenvolvedora da plataforma dos jogos (console), expandem as bases instaladas e ampliam as oportunidades para desenvolvedores terceiros de jogos (*third-party developers*)¹⁸².

Ademais, restrições ao self-preferencing podem gerar perdas de bem-estar. Chiara Farronato, Andrey Fradkin e Alexander MacKay demonstram que a remoção dos produtos de marca própria da Amazon leva a uma queda de 5,5% no excedente do consumidor, impulsionada em grande medida pela redução da variedade de produtos¹⁸³. Esforços para rebaixar as marcas próprias não geram ganhos de bem-estar. O trabalho teórico de Yusuke Zenryo demonstra igualmente que "a proibição do viés de conteúdo próprio" pode elevar comissões e preços, prejudicando tanto consumidores quanto vendedores¹⁸⁴. Evidências iniciais do DMA também sugerem que limitar o self-preferencing aumenta os entraves do usuário sem melhorar a contestabilidade dos mercados¹⁸⁵.

O próprio histórico de enforcement do Brasil aponta na mesma direção. Um relatório de 2025 do Instituto Legal Grounds constatou que a taxa de condenação do Cade por self-preferencing foi de apenas 27% na última década¹⁸⁶. Ainda mais importante, não há histórico de condenações por prática de self-preferencing em mercados digitais¹⁸⁷. Como o relatório observa:

Como a análise da jurisprudência do Cade demonstra, o impacto da conduta de self-preferencing está longe de ser inerentemente anticoncorrencial. De fato, mesmo nas condenações de prática específica de self-preferencing, geralmente há divergência entre os conselheiros, inclusive nos chamados mercados digitais, [o que] demonstra uma falta de certeza que é incompatível com uma regulação per se¹⁸⁸.

¹⁸⁰ Veja Zhuoxin Li & Ashish Agarwal, *Platform Integration and Demand Spillovers in Complementary Markets: Evidence from Facebook's Integration of Instagram*, 67 MGMT. SCI. 3438 (2017).

¹⁸¹ Veja Jens Foerderer et al., *Does Platform Owner's Entry Crowd Out Innovation? Evidence from Google Photos*, 29 Info. Sys. Res. 444 (2018).

¹⁸² Veja Carmelo Cennamo, Yuan Gu & Feng Zhu, *Value Co-Creation and Capture in the Creative Industry: The U.S. Home Video Game Market*, Working Paper (2016), http://questromworld.bu.edu/platformstrategy/files/2017/06/PlatStrat_2017_paper_21.pdf.

¹⁸³ Veja Farronato et al., *supra* nota 45.

¹⁸⁴ Veja Yusuke Zenryo, *Platform Encroachment and Own-Content Bias*, 70 J. INDUS. ECON. 684, 705 (2022).

¹⁸⁵ Veja Pape & Rossi, *supra* nota 43; Nexttrade Grp., *supra* nota 52, pág. 2; ECIPE, *What About Us?*, *supra* nota 50, pág. 14.

¹⁸⁶ Veja Legal Grounds' *Report on the Impact of Bill 2768 on Legal Certainty: Summary of the Findings* (Legal Grounds Inst. 2025), <https://legalgroundsinstitute.com/wp-content/uploads/2024/10/FindingsReportSelf-Preferencingfinal.pdf>.

¹⁸⁷ *Id.*, pág. 10.

¹⁸⁸ "As the analysis of CADE's case law shows, the impact of self-preferencing conduct is far from being inherently

O estudo conclui que proibir ex ante o self-preferencing seria um "movimento radical" que inverte uma prática frequentemente associada a ganhos de eficiência e benefícios aos consumidores¹⁸⁹.

O self-preferencing ilustra, portanto, o problema central das proibições ex ante: elas arriscam condenar condutas que nem a teoria, nem as evidências sustentam tratar como inerentemente danosas. Nos casos em que os efeitos dependem do contexto e, muitas vezes, são controvertidos, as proibições categóricas são inadequadas. Reclassificar uma prática frequentemente eficiente como presumivelmente ilícita arriscaria eliminar os benefícios que a abordagem baseada em efeitos do Cade tem historicamente reconhecido. A ausência de condenações no Brasil não reflete um enforcement ex post insuficiente, mas uma abordagem baseada em evidências que exige a comprovação de dano.

b) Direcionamento (Steering)

As proibições anti-direcionamento (*anti-steering*) suscitam preocupações distintas, enraizadas na economia de mercados de dois lados. Se as plataformas não puderem prevenir o efeito carona (*free-riding*) sobre seus investimentos em descoberta, confiança, pagamentos e experiência do usuário, elas podem reagir elevando os preços em outras áreas ou reduzindo o investimento¹⁹⁰.

O acordo (TCC) entre Cade e Apple ilustra a complexidade desses dilemas. Ele impôs remédios anti-direcionamento, ao mesmo tempo em que acomodava as preocupações de segurança e privacidade da Apple. Essa abordagem calibrada e específica ao caso é difícil de replicar por meio de proibições rígidas ex ante.

c) “Estratégias predatórias ou abusivas”

A categoria residual de "estratégias predatórias ou abusivas" é excepcionalmente ampla. Combinada com um período de designação de 10 anos e sanções significativas, essa vagueza arrisca-se a inibir a inovação legítima. As empresas enfrentam metas de conformidade em constante mudança, sem parâmetros de referência claros, criando um ambiente em que o sucesso nunca pode ser demonstrado de forma conclusiva, enquanto os rivais podem continuamente exigir por novas e mais intervenções¹⁹¹.

O projeto de lei deve substituir essa proibição per se por um padrão baseado em efeitos que exija a demonstração de dano concreto ao consumidor, consistente com a atual prática do Cade. No

anticompetitive. Indeed, even in convictions of a particular practice of self-preferencing, there is usually divergence among commissioners, including in so-called digital markets, [which] shows a lack of certainty that is uncongenial to a *per se* regulation.” *Id.*

¹⁸⁹ *Id.*

¹⁹⁰ Veja Rochet & Tirole, *Platform Competition in Two-Sided Markets*, *supra* nota 147 (analisando a economia de plataformas de dois lados e os efeitos sobre o bem-estar decorrentes de limitações ao subsídio cruzado e ao direcionamento).

¹⁹¹ Veja Manne *et al.*, *ICL DMA Review Response*, *supra* nota 28, pág. 14.

mínimo, o texto legal deve reconhecer explicitamente que a integração vertical, o self-preferencing e práticas correlatas também podem ser pró-competitivos.

2. Interoperabilidade, Portabilidade de Dados e Obrigações de Acesso “Gratuitos”

O art. 47-E(V) estabelece um conjunto de obrigações positivas, incluindo ferramentas de transferência de dados gratuitas, interoperabilidade gratuita e efetiva, acesso obrigatório de aplicativos de terceiros, acesso de usuários empresariais a dados, flexibilidade de configurações de padrões de serviços e produtos, mecanismos de reclamações e condições de acesso isonômicas e não discriminatórias¹⁹². Embora o CADE possa "considerar" a segurança da informação e as obrigações legais e regulatórias vigentes como defesas, trata-se de um padrão permissivo – não de uma defesa estruturada¹⁹³. Assim, essas obrigações suscitam diversas preocupações.

a) Dilemas de Segurança

A obrigação de interoperabilidade e de ecossistemas abertos amplia a superfície de ataques cibernéticos e compromete arquiteturas de segurança nativas. A experiência com o DMA já revela riscos crescentes relacionados a fraudes, malware, compartilhamento de dados e proteções de segurança das plataformas enfraquecidas¹⁹⁴.

O acordo (TCC) entre Cade e Apple novamente ilustra a superioridade da análise casuística. A Apple pôde resistir a determinadas obrigações (*sideloading*) com base em argumentos de segurança e, ainda assim, implementou mudanças significativas ao ecossistema iOS. Resultado tido como improvável sob regras legais rígidas¹⁹⁵.

b) Privacidade e Interação com a LGPD

A interação com a LGPD brasileira suscita riscos adicionais. Embora a LGPD preveja a portabilidade de dados, ela condiciona esse direito à supervisão regulatória e à proteção de segredos comerciais¹⁹⁶. Obrigações amplas do direito concorrencial para acesso a dados arriscam conflitar com proteções de privacidade e confidencialidade ou criar obrigações inconsistentes entre o Cade e a Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

O DMA ilustra essa tensão. Suas disposições sobre compartilhamento de dados podem comprometer os objetivos do GDPR, criando conflitos entre os regimes de conformidade¹⁹⁷. O Brasil arrisca

¹⁹² Veja PL 4.675/2025, *supra* nota 1, art. 47-E(V)(a)-(h).

¹⁹³ *Id.* art. 47-E, § 2 (prescrevendo que o CADE "poderá considerar" os fatores de segurança da informação).

¹⁹⁴ Veja Kati Suominen, *New Costs and Cybersecurity Challenges Flagged as DMA Compliance Starts*, CTR. FOR STRATEGIC & INT'L STUDIES (2024).

¹⁹⁵ Veja Dario Oliveira Neto & Mario Zúñiga, *supra* nota 5.

¹⁹⁶ Brasil, Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018, art. 18(V) [LGPD].

¹⁹⁷ Veja Matthew Kilcoyne & Joseph V. Coniglio, *Comments to European Commission, In the Matter of: Consultation on Joint Guidelines on the Interplay Between DMA and GDPR*, INFO. TECH. & INNOVATION FOUND. (4 dez. 2025),

importar conflitos similares a menos que as considerações de privacidade e segurança sejam tornadas obrigatórias, não discricionárias.

c) Interoperabilidade

A literatura acadêmica recomenda cautela quanto à interoperabilidade. Marc Bourreau, Jan Krämer e Miriam Buiten concluem que a interoperabilidade mandatória pode consolidar a posição de empresas incumbentes, reduzir os incentivos à inovação e exigir supervisão regulatória contínua¹⁹⁸. Também pode reduzir os incentivos ao multi-homing, prejudicando uma fonte fundamental de disciplina competitiva¹⁹⁹.

A autoridade reguladora Ofcom do Reino Unido adverte, de forma semelhante, que as obrigações de interoperabilidade podem enfraquecer os incentivos à inovação e viabilizar o comportamento de free-riding²⁰⁰. Como se observa, "uma abordagem mais fechada pode ser necessária... para proteger um retorno justo sobre o investimento"²⁰¹.

d) Portabilidade de dados

As obrigações de portabilidade de dados têm demonstrado eficácia limitada. Inge Graef, Martin Husovec e Jeroen van den Boom demonstram que a portabilidade prevista no GDPR permanece sujeita a incertezas jurídicas e práticas²⁰². Peter Swire e Yianni Lagos argumentam que a portabilidade se aplica mesmo na ausência de poder de mercado²⁰³ e efetivamente cria uma regra per se, enquanto o direito concorrencial aplicaria uma análise caso a caso²⁰⁴.

<https://itif.org/publications/2025/12/04/comments-european-commission-joint-guidelines-on-interplay-between-dma-and-gdpr>.

¹⁹⁸ Veja Marc Bourreau, Jan Krämer & Miriam Buiten, *Interoperability in Digital Markets*, CTR. ON REGUL. IN EUR. [CERRE] (mar. 2022), https://cerre.eu/wp-content/uploads/2022/03/220321_CERRE_Report_Interoperability-in-DigitalMarkets_FINAL.pdf.

¹⁹⁹ Veja Brian Albrecht, *Network Effects and Interoperability*, INT'L CTR. FOR L. & ECON. (5 maio 2023), <https://laweconcenter.org/wp-content/uploads/2023/05/Interoperability-TLDR.pdf>.

²⁰⁰ Ofcom, *Mandated Interoperability in Digital Markets* 18–19 (Econ. Discussion Paper Series, Issue 8, 2 nov. 2023), <https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/research-and-data/economic-discussion-papers/discussionpaper-mandated-interoperability-in-digital-markets?v=330343> (“Há interação fundamental entre inovação e interoperabilidade....”).

²⁰¹ “A more closed approach may be necessary... to protect a fair return on investment.” *Id.* pág. 8.

²⁰² Veja Inge Graef, Martin Husovec & Jeroen van den Boom, *Spill-Overs in Data Governance: Uncovering the Uneasy Relationship Between the GDPR's Right to Data Portability and EU Sector-Specific Data Access Regimes*, 9 J. EUR. CONSUMER & MKT. L. 3 (2020).

²⁰³ Veja Peter Swire & Yianni Lagos, *Why the Right to Data Portability Likely Reduces Consumer Welfare: Antitrust and Privacy Critique*, 72 MD. L. REV. 335, 339 (2013).

²⁰⁴ *Id.* pág. 352.

A OCDE adverte que a portabilidade pode aumentar os riscos de segurança e onerar desproporcionalmente as empresas menores²⁰⁵. Obrigações universais podem impedir também o surgimento de certos modelos de negócio, impondo custos invisíveis²⁰⁶.

a) Como remediar essas deficiências

O projeto deveria incluir a possibilidade de defesas explícitas baseadas em segurança, privacidade, prevenção à fraude, controle de qualidade e segredos comerciais. As obrigações de interoperabilidade e acesso a dados devem ser submetidas à análise de proporcionalidade, e a coordenação com a ANPD deve ser obrigatória.

De forma mais ampla, as obrigações de acesso "gratuito" a dados se assemelham a obrigações de contratação compulsória. Ao forçar as empresas a compartilhar infraestrutura, dados e serviços sem compensação, arrisca-se também a comprometer os incentivos ao investimento²⁰⁷. Se as empresas não puderem capturar os retornos de seus investimentos em seus próprios ecossistemas, reduzirão esses investimentos – degradando o valor do produto para o consumidor.

3. Notificação Obrigatória de Fusões e Aquisições por Empresas Designadas

O art. 47-E(I) permite ao Cade exigir que as empresas designadas notifiquem à autarquia sobre todas as fusões e aquisições realizadas por elas, independentemente dos critérios clássicos de notificação do Art. 88 da LDC²⁰⁸. Embora as preocupações com "aquisições predatórias" (*killer acquisitions*) sejam legítimas, essa abordagem é desproporcional.

Uma exigência de notificação genérica sobrecarregaria os recursos da agência e capturaria transações sem risco concorrencial. Também pode enfraquecer as oportunidades de saída das startups, que são fundamentais para o investimento de venture capital. Como Geoffrey Manne, Sam Bowman e Dirk Auer explicam, as aquisições desempenham papel central no financiamento de startups e nos incentivos à inovação²⁰⁹.

²⁰⁵ Christian Reimsbach-Kounatze & Andras Molnar, *The Impact of Data Portability on User Empowerment, Innovation, and Competition* (OECD Going Digital Toolkit Note No. 25, jun. 2024), https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/06/the-impact-of-data-portability-on-userempowerment-innovation-and-competition_e329380/319f420f-en.pdf.

²⁰⁶ Veja Geoffrey A. Manne & Sam Bowman, *Data Portability and Interoperability: The Promise and Perils of Data Portability Mandates as a Competition Tool*, INT'L CTR. FOR L. & ECON. (10 de set. 2020), <https://laweconcenter.org/resources/issue-brief-dataportability-and-interoperability-the-promise-and-perils-of-data-portability-mandates-as-a-competition-tool>.

²⁰⁷ Veja, *por exemplo*, *Verizon Commc'ns Inc. v. Law Offices of Curtis V. Trinko, LLP*, 540 U.S. 398, 407-08 (2004).

²⁰⁸ Veja PL 4.675/2025, *supra* nota 1 acima, art. 47-E(I).

²⁰⁹ Veja, *em geral*, Geoffrey A. Manne, Samuel Bowman & Dirk Auer, *Technology Mergers and the Market for Corporate Control*, 86 *Mo. L. Rev.* 1047 (2022).

O aumento dos obstáculos regulatórios corre o risco de desestimular o investimento e o empreendedorismo. Como Gordon Phillips e Alexei Zhdanov demonstram, as aquisições fornecem uma rota de saída fundamental que sustenta a atividade de venture capital²¹⁰.

Ao aumentar o atrito e a incerteza associados a cada aquisição realizada por uma empresa designada, o projeto de lei pode, inadvertidamente, dissuadir a atividade de aquisição que canaliza capital e talento para o ecossistema de startups. "Em termos simples, as aquisições podem oferecer uma saída para os investidores iniciais quando as ofertas públicas iniciais (IPOs) não são uma perspectiva realista, aumentando assim o incentivo a investir em startups desde o início; sabe-se que as barreiras à saída do mercado tendem a desacelerar os investimentos"²¹¹.

As regulações ex ante sobre potenciais adquirentes arriscam criar uma dinâmica do tipo "regular os adquirentes, prejudicar os alvos": ao restringir as aquisições das empresas incumbentes, pode-se eliminar uma rota de saída crucial para as startups, o que diminui o interesse dos investidores e enfraquece o ecossistema de inovação como um todo²¹².

O direito concorrencial brasileiro já oferece uma solução a este problema. O art. 88, §7.º da LDC permite ao Cade solicitar a notificação, dentro do prazo de um ano, de transações não capturadas pelo critério de notificação de faturamento. Nesse sentido, o Cade já demonstrou disposição para usar essa autoridade, inclusive em investigações recentes relacionadas ao mercado de Inteligência Artificial²¹³. As investigações do Cade de 2024 sobre aquisições (contratos de parceria) de grandes empresas de tecnologia em startups de IA que ficaram abaixo dos critérios de faturamento demonstram que a autoridade está disposta e habilitada a examinar transações fora do sistema de notificação padrão²¹⁴.

A disposição legal proposta no projeto de lei, portanto, duplica os instrumentos existentes e impõe custos adicionais. Um mecanismo de "convocação" direcionado – deflagrado por fatores de risco específicos e apoiado em orientações publicadas – alcançaria os mesmos objetivos com menos efeitos negativos.

²¹⁰ Ver Gordon M. Phillips & Alexei Zhdanov, *Venture Capital Investments, Merger Activity, and Competition Laws Around the World*, 13 REV. CORP. FIN. STUD. 303, 307 (2024).

²¹¹ "Put simply, acquisitions may offer an exit to early investors in cases where IPOs are not a realistic prospect, thus increasing the incentive to invest in startups in the first place; barriers to market exit have been known to slow investments". Manne, Bowman & Auer, *supra* nota 209 acima, págs. 1113-14.

²¹² *Veja, em geral*, Radic & Auer, *A Europe Fit for the Age of Startups*, *supra* nota 71 acima.

²¹³ *Veja* LDC, art. 88.

²¹⁴ *Veja* Dario Oliveira Neto & Mario Zúñiga, *supra* nota 5 acima.

E. Defesas e a Ausência de um Padrão de Eficiências

I. A Ausente Defesa de Eficiências

O art. 47-E, §2.º dispõe que, ao determinar obrigações especiais a agentes econômicos designados como tendo relevância sistêmica em mercados digitais, o Cade "poderá considerar" três fatores limitadores ou justificativos: (i) aspectos dos produtos e serviços que visem à segurança da informação, (ii) o cumprimento de obrigações legais e regulatórias aplicáveis às empresas e (iii) características do produto ou serviço que aprimorem a funcionalidade principal do ecossistema²¹⁵. Seguem-se duas considerações:

Primeiramente, a formulação permissiva "poderá considerar" impõe poucas restrições significativas ao poder discricionário que o Cade poderá exercer e proporciona segurança jurídica limitada. Substituí-la por uma exigência imperativa de "deverá considerar" serviria como uma salvaguarda mais eficaz contra eventuais excessos regulatórios. Em segundo lugar, no que diz respeito à lista de possíveis defesas, a disposição legal omite a defesa mais fundamental na política de concorrência: uma justificativa explícita de eficiências.

Idealmente, esse requisito também deveria dar origem a um direito substantivo. As empresas designadas deveriam ter o direito de contestar as obrigações especiais perante o Tribunal com o fundamento de que a justificativa econômica é insuficiente, desproporcional ou não demonstra benefícios líquidos aos consumidores. Sem tal direito, a exigência corre o risco de funcionar como uma formalidade processual, em vez de uma restrição significativa ao poder discricionário regulatório.

Como discutido acima²¹⁶, a ausência de uma defesa baseada em eficiências entra em conflito com um princípio fundamental do direito concorrencial brasileiro²¹⁷. O art. 36, §1.º da LDC prevê que a dominância alcançada por meio do "processo natural" de eficiência superior não constitui uma infração concorrencial. Um regime ex ante incorporado dentro do mesmo marco legal da LDC que nega às empresas a possibilidade de invocar eficiências criaria uma inconsistência legal no sistema jurídico antitruste. Isto é, a mesma conduta poderia ser lícita sob o direito da concorrência "geral", mas vedada sob as disposições do projeto de lei relativas aos mercados digitais – uma inconsistência que geraria insegurança e incentivaria litígios estratégicos.

Na medida em que o projeto de lei busca um alinhamento maior com o DMCC do Reino Unido, em vez do DMA da UE, ele adota uma abordagem menos defensável. O DMA não contém nenhuma defesa geral baseada em eficiências. O Considerando 23 do DMA exclui explicitamente os argumentos de justificativa econômica do processo de designação e prevê apenas mecanismos

²¹⁵ Veja PL 4.675/2025, *supra* nota 1 acima, art. 47-E §2.º.

²¹⁶ Veja *supra* Seção III.A.1. acima.

²¹⁷ Veja LDC, art. 36.

restritos e não econômicos para suspensão ou isenção²¹⁸. De modo contrário, o DMCC inclui uma defesa limitada em sua "isenção de benefícios compensatórios" (*countervailing benefits exemption*)²¹⁹. Todavia, a defesa de eficiências do DMCC contém um teste jurídico de cinco partes que é bastante oneroso para as empresas. Ele exige que as empresas demonstrem que (i) a conduta gera benefícios para os usuários, (ii) esses benefícios superam o dano concorrencial, (iii) eles não poderiam ser alcançados sem a conduta, (iv) a conduta é proporcional e (v) não elimina a concorrência efetiva²²⁰. Na prática, essas condições são tão restritivas que a disposição é "provavelmente de pouco – e possivelmente nenhum – valor prático"²²¹.

O Brasil deveria, no mínimo, adotar uma disposição análoga à do DMCC. Em todo caso, a melhor abordagem seria incorporar uma defesa clara de eficiências alinhada ao tradicional direito da concorrência.

Ademais, ressalta-se que a ausência de tal defesa não é acidental. Ela reflete os objetivos subjacentes dos regimes *ex ante*, que "priorizam a justiça e uma noção distorcida de contestabilidade sobre eficiência e bem-estar do consumidor", protegendo concorrentes em vez da concorrência²²². De fato, excluir defesas baseadas em eficiências é frequentemente uma escolha deliberada de desenho regulatório: permitir que as empresas justifiquem a sua conduta com base em eficiências comprometeria uma estrutura que visa redistribuir rendas em vez de promover o bem-estar do consumidor²²³.

Se o Brasil pretende manter a coerência com a LDC, deve-se evitar replicar esse modelo. Assim, uma defesa de eficiências significativa deveria:

1. permitir que as empresas demonstrem que sua conduta gera eficiências que superam os danos potenciais;
2. estar em conformidade com os artigos 36, § 1.º e 88, § 6.º da LDC;

²¹⁸ Veja DMA, Consideração 23 ("Qualquer justificação por motivos económicos relacionada com a definição de mercado ou que vise demonstrar uma eficiência decorrente de um tipo específico de prática da empresa que presta serviços essenciais de plataforma deverá ser rejeitada, uma vez que tal não é pertinente para efeitos da designação como controlador de acesso (*gatekeeper*)").

²¹⁹ Veja DMCC, pt. 1, cap. 3, §29 (*Countervailing Benefits Exemption*) (Isenção de Benefícios Compensatórios).

²²⁰ *Id.* §29(2)(a)–(h).

²²¹ "Likely to be of little—and possibly no—practical value." Veja Dirk Auer, Matthew Lesh & Lazar Radic, *Digital Overload: How the Digital Markets, Competition and Consumers Bill's Stringent Requirements Could Harm Consumers and the Economy*, INST. OF ECON. AFFS. (19 set. 2023), https://laweconcenter.org/wpcontent/uploads/2023/09/Perspectives_4_Digital-overload_web-1.pdf.

²²² "Prioritize fairness and a distorted notion of contestability over efficiency and consumer welfare." Veja Manne, Radic & Auer, *Regulate for What?*, *supra* nota 15, pág. 201.

²²³ *Id.*, págs. 249-54 (argumentando que regimes *ex ante* tratam perdas de bem-estar do consumidor como contrapartidas aceitáveis em troca de benefícios a concorrentes e de transferências de riqueza ao longo da cadeia de suprimentos consideradas "justas" pelos reguladores).

3. reconhecer explicitamente a privacidade, a segurança e a inovação como benefícios compensatórios legítimos; e
4. aplicar um padrão de proporcionalidade em vez de um teste de indispensabilidade, garantindo que a defesa funcione como uma salvaguarda real e não como um direito teórico.

Uma lacuna processual relacionada surge no art. 87-G do PL, que rege as decisões do Tribunal. Para os processos de designação, o art. 87-G, I exige apenas "a especificação dos fatos" que motivam a designação²²⁴. Para as obrigações, o art. 87-G, II exige uma descrição das obrigações e das multas aplicáveis, mas não uma explicação do porquê essas obrigações são justificadas, proporcionais ou benéficas aos consumidores.

Essa omissão também é significativa. Uma decisão que meramente recita fatos sem explicar como esses fatos fundamentam a conclusão jurídica, ou sem abordar as consequências econômicas dos remédios adotados, não fornece a análise fundamentada necessária para o controle de legalidade da decisão ou para uma defesa efetiva. No mínimo, o art. 87-G deveria exigir que o Tribunal articule uma análise econômica fundamentada demonstrando que a designação e as obrigações especiais são proporcionais, que os benefícios esperados superam os custos e, que as medidas escolhidas são os meios menos restritivos para alcançar os objetivos do projeto de lei.

IV. Conclusões e Recomendações

O PL 4.675/2025 é bem-intencionado e, em vários aspectos, mais cuidadosamente elaborado do que o DMA. No entanto, entende-se que ainda é prematuro adotar um regime regulatório ex ante para os mercados digitais no Brasil. A premissa fundamental do projeto de lei – de que o direito concorrencial brasileiro vigente é inadequado para tratar dos mercados digitais – é contrariada pelo histórico recente de enforcement do Cade, mais notadamente os acordos de TCC com o Google e a Apple, que alcançaram resultados semelhantes aos previstos pelo projeto de lei por meio da aplicação casuística do enforcement ex post antitruste tradicional. Ao mesmo tempo, evidências empíricas emergentes do DMA da UE sugerem que esse modelo regulatório, pelo menos em alguns casos, prejudicou os consumidores, inibiu a inovação e não cumpriu as suas promessas de aumentar a contestabilidade dos mercados digitais. As restrições institucionais do Brasil amplificam ainda mais esses riscos, tornando a ampla discricionariedade regulatória mais perigosa do que nos países que o projeto de lei busca imitar.

Oferecemos três níveis de recomendações.

Em primeiro lugar, o Brasil deveria se abster da regulação ex ante e, em vez disso, fortalecer o conjunto de ferramentas de enforcement já existente do Cade. Os acordos de TCC com o Google e a Apple demonstram que o sistema jurídico atual é capaz de lidar com as preocupações relacionadas aos mercados digitais. Se a velocidade da intervenção é uma preocupação, a resposta adequada é

²²⁴ PL 4,675/2025, *supra* nota 1 acima, art. 87-G(I).

investir mais nos recursos do Cade, simplificar os procedimentos e ampliar o uso de estudos de mercado direcionados e inquéritos setoriais. O Brasil também deveria aguardar o acúmulo de mais evidências de países que já adotaram regimes *ex ante* antes de impor encargos regulatórios não devidamente testados à sua própria economia.

Modelos alternativos destacam que a regulação ampla, abrangendo todos os mercados digitais, não é a única opção. A Lei de Concorrência de Software para Dispositivos Móveis do Japão (*Japan's Mobile Software Competition Act*), em vigor desde dezembro de 2025, adota uma abordagem mais restrita e direcionada²²⁵. Ela se aplica especificamente aos ecossistemas de software para smartphones, incorpora defesas baseadas em justificativas objetivas relacionadas à segurança cibernética e à estabilidade dos sistemas, não exige o *sideloading* pela web e protege explicitamente a segurança dos dispositivos e as informações dos usuários. Se o Brasil, em último caso, determinar que a intervenção *ex ante* é justificada, um modelo mais focado desse tipo tende a ter maior probabilidade de atingir seus objetivos sem os custos colaterais de um regime *ex ante* abrangente.

Em segundo lugar, caso a regulação *ex ante* venha a ser adotada, o projeto de lei exigiria importantes salvaguardas adicionais. O bem-estar do consumidor deve ser consagrado como princípio limitador explícito do regime. O critério de designação deve exigir a comprovação de poder de mercado, e não meramente o tamanho da empresa, e o período de designação deve ser encurtado, com revisões periódicas obrigatórias. Uma defesa de eficiências significativa – alinhada aos arts. 36, §1.º e 88, §6.º da LDC e calibrada a um padrão de proporcionalidade – deve permitir que as empresas demonstrem que sua conduta gera benefícios que superam os danos potenciais. A exigência geral de notificação de fusões deve ser removida, dada a existência do mecanismo no art. 88, §7.º da LDC, ou substituída por um poder de convocação direcionado. A designação deve se aplicar a serviços específicos e não a grupos econômicos inteiros. As disposições de legitimidade ativa do projeto de lei devem incorporar mecanismos de triagem para filtrar reclamações estratégicas ou frívolas. Por fim, a SMD deve ser integrada à Superintendência-Geral existente, em vez de ser estabelecida como uma autoridade paralela com liderança própria.

Em terceiro lugar, e no mínimo, o projeto de lei deve ser submetido a uma rigorosa Análise de Impacto Regulatório antes de sua promulgação. A Lei da Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019) já impõe tais exigências às agências reguladoras²²⁶, e o Congresso Nacional brasileiro deveria tratar essa obrigação como uma base de referência para intervenções legislativas inovadoras. O projeto de lei não deve avançar com base no impulso político vinculado a iniciativas de política digital não relacionadas ao escopo do projeto. Os riscos, para os consumidores, a inovação e a posição do Brasil

²²⁵ Veja Fredrik Erixon, Andrea Dugo & Dyuti Pandya, *Reviewing the Digital Markets Act: Inspirations from Japan*, EUR. CTR. FOR INT'L POLITICAL ECON. [ECIPE] (fev. 2026), <https://ecipe.org/insights/dma-review-inspirations-from-japan>.

²²⁶ Lei Nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO [D.O.U.] de 20.09.2019, art. 5º.

na economia digital global, são altos demais para se prosseguir sem uma deliberação baseada em evidências.

O Brasil tem a oportunidade de aprender com a experiência dos países que deram os primeiros passos, em vez de simplesmente replicá-la. As evidências disponíveis sugerem que os custos da regulação digital ex ante são reais e mensuráveis, ao passo que os seus benefícios permanecem incertos. Um país que ocupa a 78.^a posição no índice de Estado de Direito e a 124.^a no indicador de facilidade de fazer negócios não pode se dar ao luxo de adotar modelos regulatórios cujos custos recaem desproporcionalmente sobre consumidores, empresas e o ecossistema de inovação como um todo. O caminho mais produtivo é fortalecer os instrumentos do direito concorrencial, que já demonstraram sua efetividade, investir em maior capacidade institucional e preservar a humildade regulatória que a análise econômica do direito demanda.