

VOXIUS

Concorrência nos Mercados Digitais e seus Impactos sobre o Ecossistema Democrático Brasileiro

Análise do PL nº 4.675/2025

NOVEMBRO | 2025



NOTA TÉCNICA

*Concorrência nos Mercados Digitais e
seus Impactos sobre o Ecossistema
Democrático Brasileiro*

Análise do PL nº 4.675/2025

NOVEMBRO | 2025

Nota Técnica – Análise do PL nº 4.675/2025

Concorrência nos Mercados Digitais e seus Impactos sobre o Ecossistema Democrático Brasileiro

Bloco I – Sumário Executivo e Introdução

1. Sumário Executivo

O Projeto de Lei nº 4.675/2025, em tramitação no Congresso Nacional, propõe a criação da **Superintendência de Mercados Digitais (SMD)** no âmbito do **Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)**, conferindo-lhe competências regulatórias de natureza preventiva (*ex ante*) sobre empresas classificadas como “**plataformas de relevância sistêmica**”.

A medida é apresentada como uma atualização da política de defesa da concorrência diante dos desafios da economia digital. Contudo, a proposta implica **mudança estrutural e paradigmática** do **Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC)**, ao transformar o CADE de um órgão técnico de análise e julgamento (*ex post*) em uma **autoridade regulatória setorial** com poderes normativos e sancionatórios contínuos.

Essa alteração não apenas modifica a lógica da política concorrencial brasileira, mas **projeta efeitos relevantes sobre a liberdade de expressão, a inovação, a segurança jurídica e o equilíbrio institucional** entre Estado, mercado e sociedade civil.

Os dispositivos do projeto permitem que o CADE **edite regras de conduta, imponha obrigações técnicas e contratuais de caráter preventivo, bem como determine alterações em modelos de negócios e fluxos de dados**, independentemente de comprovação de abuso ou dano concorrencial.

A criação dessa autoridade preventiva — inspirada em modelos estrangeiros como o **Digital Markets Act (DMA)** da União Europeia e o **Digital Markets, Competition and Consumers Act (DMCC)** do Reino Unido — não leva em conta as **diferenças estruturais** do mercado brasileiro, a maturidade institucional do SBDC e o arcabouço jurídico já existente no país, que é **amplo, moderno e eficaz**.

O Instituto Sivis entende que a reforma proposta:

- **viola princípios constitucionais de proporcionalidade e legalidade**, ao criar obrigações automáticas sem base em prova de dano;

- **subverte a natureza jurídica do CADE**, convertendo-o em agência reguladora sem previsão constitucional;
- **cria sobreposição e conflito de competências** com órgãos como ANPD, Bacen e Senacon;
- **gera insegurança jurídica e desincentivo à inovação**, especialmente para startups e empresas brasileiras em crescimento;
- **compromete o ambiente democrático**, ao permitir intervenções estatais sobre plataformas que são também infraestruturas de comunicação e circulação de ideias.

A análise conduzida neste documento demonstra que:

1. O **SBDC** já dispõe de instrumentos suficientes para lidar com condutas anticompetitivas em mercados digitais;
2. O **modelo ex ante** proposto cria riscos desnecessários e amplia o poder político sobre a economia digital;
3. A **liberdade de expressão** é atingida de forma indireta, por meio da regulação de plataformas que mediam o debate público e a monetização de conteúdos;
4. O **ambiente de inovação** e o **financiamento do ecossistema criativo** são afetados por restrições à interoperabilidade e pelo endurecimento de compliance financeiro e transfronteiriço;
5. A **experiência internacional** não comprova benefícios à concorrência nem ganhos efetivos ao consumidor;
6. O **modelo brasileiro** atual é mais equilibrado, flexível e compatível com a Constituição.

Esta nota técnica tem como objetivo oferecer uma análise institucional, jurídica e socioeconômica do PL 4.675/2025, identificando seus impactos potenciais e apresentando **recomendações de política pública** que conciliem defesa da concorrência, inovação e liberdade democrática.

2. Introdução: Concorrência, Democracia e Sociedade Digital

A economia digital introduziu um novo paradigma na relação entre Estado, mercado e sociedade. As plataformas digitais deixaram de ser apenas instrumentos de intermediação comercial para se tornarem infraestruturas sociais, culturais e políticas, nas quais se desenrola boa parte do debate público contemporâneo. Elas são simultaneamente mercados e arenas de expressão.

Nesse contexto, concorrência e liberdade de expressão tornam-se dimensões complementares. Um mercado digital livre, aberto e competitivo não é apenas um espaço econômico eficiente, mas também uma condição de pluralismo informacional e de liberdade comunicacional.

Intervenções indevidas sobre essas plataformas, mesmo sob a justificativa econômica, podem resultar em efeitos sistêmicos sobre a esfera pública e o debate democrático. O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), instituído pela Lei nº 12.529/2011, baseia-se em princípios gerais e se aplica indistintamente a todos os setores da economia. Esse caráter neutro e principiológico permite que a política concorrencial brasileira seja adaptável e baseada em evidências. O CADE, como órgão julgador, atua de forma *ex post*, após a verificação de condutas abusivas, garantindo o devido processo legal, o contraditório e a proporcionalidade.

Ao criar uma Superintendência com poderes de regulação prévia, o PL 4.675/2025 altera a lógica do SBDC, deslocando-o de um sistema baseado em provas para um regime baseado em presunções de risco.

Em vez de punir abusos comprovados, o projeto antecipa sanções e restrições para empresas designadas como “sistêmicas”, independentemente de conduta concreta. Esse modelo rompe com a tradição jurídica nacional e aproxima o CADE de uma agência reguladora setorial, função que a Constituição não lhe atribui.

As implicações dessa transição são múltiplas:

- Institucionais, ao redefinir a natureza e as competências do CADE;
- Econômicas, ao aumentar os custos de conformidade e travar a inovação;
- Jurídicas, ao criar incerteza regulatória e conflitos interinstitucionais;
- Democráticas, ao afetar o funcionamento das plataformas digitais que estruturam a comunicação social.

A presente nota técnica do Instituto Sivos busca demonstrar que a defesa da concorrência, no Brasil, **já contempla as ferramentas necessárias para lidar com mercados digitais** e que o PL, ao replicar modelos estrangeiros rígidos, **cria distorções e riscos incompatíveis com o contexto brasileiro**.

Bloco II – Conteúdo e Alcance do Projeto de Lei

3. Estrutura e Dispositivos Centrais

O PL 4.675/2025 altera a Lei nº 12.529/2011 para criar, no âmbito do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), a Superintendência de Mercados Digitais (SMD) – órgão autônomo com competências próprias e poderes regulatórios definidos nos arts. 14-A, 14-B e 47-C a 47-G do projeto. Entre as principais atribuições conferidas à nova estrutura, destacam-se:

- **designar agentes econômicos de “relevância sistêmica”**

Conforme previsto no art. 47-C, o novo órgão poderá designar agentes econômicos de “relevância sistêmica”, aplicando critérios como efeitos de rede, controle de dados, oferta de múltiplos serviços e faturamento anual acima de R\$ 50 bilhões globalmente ou R\$ 5 bilhões no Brasil (§1º).

- **impor obrigações de carácter preventivo**

Uma vez designado o agente, o art. 47-E autoriza a SMD a impor obrigações técnicas e comerciais de carácter preventivo, como interoperabilidade forçada, acesso a dados, limites à autopreferência, proibição de vinculação de serviços e pré-notificação universal de atos de concentração, independentemente dos parâmetros de materialidade previstos no art. 88 da Lei nº 12.529/2011.

- **determinar alterações contratuais, de arquitetura de sistemas e de políticas de uso**

Além disso, os arts. 87-A a 87-H disciplinam o rito administrativo de designação e imposição de obrigações, autorizando o CADE a determinar alterações em contratos, na arquitetura de sistemas, nos termos de uso e nas políticas internas das plataformas, bem como a exigir auditorias independentes e relatórios de conformidade periódicos.

- **aplicar sanções administrativas e multas**

O art. 47-G complementa ao prever sanções administrativas e multas pelo descumprimento das medidas impostas, com base no mesmo regime sancionatório dos arts. 37 a 45 da LDC. Nos termos dos arts. 14-A e 14-B, a SMD passa a ser responsável por acompanhar permanentemente a atuação de agentes econômicos em mercados digitais, podendo instaurar e instruir processos administrativos, propor obrigações especiais, expedir requisições de informação, realizar inspeções técnicas e submeter propostas de decisão ao Tribunal do CADE.

- **coordenar auditorias e relatórios de compliance digital**

O art. 47-F prevê que a aplicação e a fiscalização dessas obrigações poderão ser realizadas em cooperação com outros órgãos reguladores — como a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), o Banco Central do Brasil (Bacen), a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) —, mas sem caráter vinculante ou obrigação de parecer prévio, o que pode gerar sobreposição de competências e interpretações divergentes.

Essas disposições, ausentes do arcabouço original do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), **reconfiguram o papel do CADE**, que passa a exercer funções típicas de **autoridade regulatória setorial**, combinando poderes de polícia administrativa, regulação técnica e formulação normativa.

4. Critérios de Designação de Relevância Sistêmica

O PL 4.675/2025, em seu art. 47-C, estabelece os critérios para que uma plataforma digital ou agente econômico seja designado como “de relevância sistêmica” pela Superintendência de Mercados Digitais (SMD). De acordo com o caput e os incisos do artigo, essa designação poderá ocorrer quando o agente:

- atuar em mercados de múltiplos lados ou ecossistemas integrados (inc. I);
- exercer efeitos de rede significativos (inc. II);
- controlar volumes expressivos de dados de usuários ou de mercado (inc. III);
- oferecer múltiplos serviços digitais interconectados (inc. IV);
- alcançar faturamento global superior a R\$ 50 bilhões ou nacional acima de R\$ 5 bilhões (inc. V, §1º);
- ou, ainda, demonstrar “capacidade de afetar de forma relevante a concorrência em mercados digitais”, ainda que sem conduta concreta de abuso (inc. VI).

O §2º do mesmo artigo determina que a designação se estenderá a todas as empresas do grupo econômico, o que amplia substancialmente o alcance material da medida. A extensão automática da designação a todo o grupo econômico significa que subsidiárias menores — inclusive aquelas com atuação distinta ou inofensiva sob o ponto de vista concorrencial — ficariam sujeitas às mesmas obrigações e sanções preventivas impostas à controladora. Isso pode distorcer estruturas societárias legítimas, desestimular sinergias verticais e criar redundância de compliance. Já o art. 87-A, §1º, define que essa designação terá vigência de até 10 anos, renovável, a critério do CADE.

Esses dispositivos, somados, configuram um regime de qualificação prévia baseado em características estruturais e porte econômico, e não em comportamentos anticompetitivos comprovados. Trata-se, portanto, de uma mudança de paradigma: substitui-se o critério tradicional *ex post* — que depende de demonstração de abuso de posição dominante — por uma lógica *ex ante*, fundada em presunção de risco.

Na prática, tais critérios são amplos e genéricos, permitindo a inclusão de praticamente todas as grandes plataformas, nacionais e estrangeiras, que operem em mercados digitais integrados ou apresentem economias de rede relevantes. O efeito imediato é o de transformar a escala econômica e a eficiência operacional em fatores de risco regulatório, criando uma presunção de “culpa estrutural”.

O Instituto Sivis entende que esse modelo, ao não exigir a comprovação de conduta ilícita, inverte a lógica da defesa da concorrência, que historicamente pune abusos, não tamanhos. A designação automática de relevância sistêmica — especialmente quando associada à vigência longa e extensível ao grupo econômico — gera insegurança jurídica e desincentiva o investimento em crescimento e inovação.

5. Impactos Institucionais e Jurídicos

O PL 4.675/2025 inspira-se em modelos como o Digital Markets Act (DMA) da União Europeia e o Digital Markets, Competition and Consumers Act (DMCC) do Reino Unido, mas adota uma versão mais rígida e abrangente, sem as salvaguardas de proporcionalidade, revisão periódica e consulta técnica obrigatória previstas nessas jurisdições.

Diferentemente da Comissão Europeia e da CMA britânica, o CADE não foi concebido constitucionalmente como regulador setorial, mas como autoridade de julgamento e deliberação técnica. A criação da Superintendência de Mercados Digitais (SMD), com poderes normativos e sancionatórios contínuos, representa uma alteração estrutural na natureza do órgão, deslocando-o de sua função original de defesa da concorrência para um papel de regulador permanente de mercados digitais.

Essa mudança concentra no CADE funções de investigação, normatização e sanção, rompendo a separação funcional entre instrução e julgamento e criando risco de politização de decisões técnicas. A ausência de controles democráticos equivalentes aos das autarquias especiais amplia a discricionariedade administrativa e fragiliza o devido processo legal.

O projeto também dilui o princípio da especialização técnica, ao permitir que o CADE interfira em temas de proteção de dados, segurança digital e interoperabilidade financeira — matérias já sob competência de órgãos como ANPD, Bacen e Anatel. Sem coordenação obrigatória entre reguladores, o modelo tende a gerar insegurança institucional e decisões conflitantes.

Em síntese, a proposta amplia o poder do CADE além de sua base legal e constitucional, configurando um sistema mais intervencionista, menos transparente e suscetível a pressões

políticas, em detrimento da segurança jurídica e da neutralidade técnica que sustentam o SBDC.

6. Impactos Econômicos e sobre a Inovação

O regime de regulação ex ante introduzido pelo PL 4.675/2025 implica custos de conformidade elevados, redução da previsibilidade e inibição da inovação.

A obrigação de pré-notificação universal de operações de fusão e aquisição, mesmo em valores reduzidos, desestimula o capital de risco e diminui a liquidez de startups — justamente os mecanismos que sustentam o dinamismo do ecossistema digital brasileiro.

Em setores altamente integrados, como fintechs, marketplaces e plataformas de intermediação, a imposição de obrigações automáticas de interoperabilidade e compartilhamento de dados afeta a vantagem competitiva, compromete a segurança técnica e expõe dados sensíveis de usuários.

A ausência de critérios claros de proporcionalidade e salvaguardas técnicas pode levar a um vazamento de informações estratégicas e a uma erosão da confiança empresarial.

As consequências não se restringem à esfera corporativa. Ao reduzir o investimento privado e aumentar a incerteza regulatória, o projeto impacta o crescimento econômico nacional, a geração de empregos qualificados e o desenvolvimento tecnológico.

O Brasil, que possui um dos ecossistemas de inovação mais vibrantes da América Latina, corre o risco de substituir sua flexibilidade institucional — até aqui responsável pela emergência de unicórnios e startups competitivas globalmente — por um ambiente regulatório rígido, caro e punitivo.

Além disso, a presunção de risco pelo tamanho das empresas cria um incentivo perverso à estagnação. Empresas médias tenderão a evitar o crescimento que as enquadre nos critérios de “relevância sistêmica”, postergando investimentos e reduzindo o escopo de suas operações.

A rigidez do PL 4.675/2025 reproduz, de forma acentuada, as fragilidades observadas no Digital Markets Act (DMA) europeu. Na União Europeia, a experiência inicial indicou redução da integração entre serviços, aumento dos custos de conformidade e retardamento no lançamento de produtos e recursos inovadores.

O modelo proposto no Brasil é ainda mais restritivo, pois não prevê consultas públicas amplas, prazos realistas ou mecanismos de revisão periódica.

7. Intervenções Econômicas e Liberdade de Monetização e Circulação de Dados

O debate sobre concorrência digital vai além da disputa entre empresas: envolve também o controle sobre as infraestruturas econômicas que sustentam o ecossistema informacional. Sistemas de pagamento, gateways financeiros e fintechs tornaram-se componentes centrais da liberdade de expressão, pois a capacidade de comunicar está frequentemente vinculada à possibilidade de monetizar essa presença digital.

Intervenções econômicas — como bloqueios a fintechs, restrições ao fluxo de dados, sanções financeiras ou regras excessivas de compliance — podem ter efeitos diretos sobre a expressão online. Quando criadores de conteúdo, jornalistas independentes ou organizações cívicas são impedidos de receber recursos de patrocinadores, doações ou plataformas internacionais, a liberdade de expressão torna-se economicamente insustentável.

Essas restrições ao fluxo de dados podem assumir diferentes formas. Não se tratam apenas de limitações transfronteiriças, que afetam transferências internacionais de informação, mas também de restrições intra-ecossistêmicas, dentro das próprias plataformas digitais. Por exemplo, medidas que impeçam ou modifiquem a arquitetura de escolha afetando, por exemplo, a circulação de dados entre duas plataformas de um mesmo grupo, podem comprometer a integração de canais de comunicação e de monetização, reduzindo o alcance de criadores e a eficiência de campanhas publicitárias.

Como as infraestruturas de pagamento e engajamento digital dependem da troca contínua de dados para validar transações, personalizar anúncios e intermediar relações econômicas, qualquer limitação nessa circulação pode se traduzir em uma forma indireta de censura: não pela proibição da fala, mas pela inviabilidade de financiar a voz.

Dados do setor indicam que quase metade dos pagamentos a influenciadores digitais sofre atrasos de até 30 dias devido a barreiras regulatórias e à complexidade das transações internacionais. Quando tais entraves se intensificam, o impacto ultrapassa o campo financeiro e afeta o pluralismo de vozes no ambiente informacional. Criadores que não conseguem receber por seu trabalho perdem autonomia e tornam-se dependentes de intermediários ou de canais menos visíveis — um processo de **silenciamento econômico**.

Assim, a análise econômica do PL 4.675/2025 deve considerar também esses efeitos indiretos sobre a economia da atenção e da influência digital. O aumento do controle estatal sobre estruturas de pagamento e sobre o intercâmbio de dados — sejam eles transfronteiriços ou internos às plataformas — pode comprometer a livre circulação de ideias, não por censura explícita, mas pela desestruturação dos mecanismos que sustentam a presença econômica e comunicacional de múltiplas vozes.

No próximo bloco este aspecto será abordado com mais detalhes.

Bloco III – Impactos Democráticos e sobre a Liberdade de Expressão

8. A Economia Digital como Infraestrutura Democrática

A interseção entre mercados digitais e democracia é uma das dimensões mais relevantes do PL 4.675/2025. Plataformas digitais não são apenas agentes econômicos; são infraestruturas de comunicação que organizam o espaço público contemporâneo.

Regular tais plataformas sem considerar sua função como comunicacional equivale a regular radiodifusoras ou jornais sem avaliar o impacto sobre o direito à informação.

A arquitetura de algoritmos, os sistemas de ranqueamento e as políticas de recomendação — todos sujeitos a intervenção pelo CADE sob o PL — são também instrumentos de difusão de ideias e de formação de opinião pública.

Ao permitir que uma autoridade administrativa interfira nesses elementos por razões concorrenciais, o projeto abre espaço para consequências indiretas sobre o pluralismo informacional e a liberdade de expressão.

9. Efeitos da Regulação Econômica sobre a Comunicação Digital

Embora o **PL 4.675/2025** não trate diretamente de comunicação, seus efeitos se projetam de forma decisiva sobre esse campo. As obrigações previstas nos **arts. 47-E e 87-B**, relativas à interoperabilidade, transparência algorítmica, restrições à autopreferência e acesso a dados, alteram os mecanismos pelos quais conteúdos são classificados, recomendados e distribuídos em plataformas digitais. Tais medidas, ainda que de natureza econômica, acabam interferindo na **organização do espaço informacional** e na **visibilidade das vozes** que participam da esfera pública digital.

A **imposição de interoperabilidade e de acesso compulsório a dados e interfaces** (art. 47-E, inc. V, “a” a “d”) tem potencial para desestabilizar sistemas de recomendação e curadoria, que são hoje a base da descoberta de informação e da pluralidade de conteúdos online. Essas medidas podem restringir o fluxo contínuo de dados entre os módulos internos das plataformas — como os sistemas de recomendação, segmentação de audiência e monetização —, reduzindo a capacidade de calibrar algoritmos com base em interações comportamentais e preferências contextuais.

Em termos práticos, essa limitação desestrutura o processo pelo qual conteúdos ganham relevância e são exibidos aos usuários: a personalização torna-se mais superficial, a

previsibilidade das recomendações diminui e, como consequência, **publicações de nicho, independentes ou emergentes passam a competir em condições desiguais**, em um ambiente menos responsivo e mais aleatório. Além disso, alterações técnicas apressadas — especialmente sob o prazo rígido de 60 dias de adequação previsto no art. 87-B, §2º — podem gerar incompatibilidades entre sistemas, exigindo simplificação de critérios de distribuição.

O resultado é a **redução do alcance orgânico e a homogeneização das recomendações**, com tendência à concentração de visibilidade em conteúdos de maior engajamento médio, em detrimento de manifestações culturais, jornalísticas ou informativas que dependem de segmentação refinada e integração entre serviços. O ambiente comunicacional torna-se, assim, mais fragmentado e menos diverso, enfraquecendo a presença de veículos menores e comprometendo a pluralidade que sustenta a esfera pública digital.

De modo semelhante, as **restrições à autopreferência** e às **integrações de serviços** (art. 47-E, inc. IV, “c” e “e”) podem inibir arranjos legítimos de curadoria e segurança de informação. Mecanismos nativos de priorização de conteúdo verificado, integração de aplicativos de checagem ou recomendação jornalística podem ser entendidos como “autopreferência”, limitando a capacidade de plataformas de proteger usuários de desinformação e de garantir padrões mínimos de qualidade editorial. Em vez de ampliar a concorrência, o dispositivo pode favorecer **atomização informacional e redução da confiabilidade das fontes**.

O poder conferido à **SMD** para fiscalizar e sancionar de forma direta (arts. 14-B e 47-G) introduz ainda um **efeito de conformismo regulatório**. Sob o receio de interpretações amplas e sanções imprevisíveis, as plataformas tendem a adotar políticas de **autocensura empresarial**, restringindo preventivamente conteúdos políticos, sociais ou culturais considerados sensíveis. Essa tendência, conhecida como **efeito de resfriamento regulatório**, gera um empobrecimento do debate público: para evitar conflito com a autoridade, empresas reduzem a exposição de temas controversos, limitando a circulação de opiniões legítimas e a diversidade discursiva.

A liberdade de expressão, conforme o **art. 5º, IX, da Constituição Federal**, não se resume ao direito de manifestar ideias, mas também envolve o direito coletivo de **ser ouvido e participar de um ambiente comunicacional plural**. Quando o Estado, por meio de regulação econômica, interfere na arquitetura técnica e financeira das plataformas que sustentam essa escuta — seja impondo obrigações estruturais rígidas, seja criando insegurança regulatória —, acaba **afetando indiretamente a estrutura da comunicação democrática**. Os sistemas de recomendação, a integração entre redes e as ferramentas de monetização são, hoje, **infraestruturas da esfera pública**, e sua regulação deve observar critérios de **proporcionalidade, necessidade e proteção de direitos fundamentais**.

Em síntese, ao disciplinar a concorrência digital sem avaliar os reflexos sobre a liberdade informacional, o PL 4.675/2025 **risca a fronteira entre política econômica e política de comunicação**. A amplitude das obrigações e o poder discricionário da SMD criam condições para uma forma de **censura indireta**, em que o Estado, ainda que por meio de regras econômicas, pode **influenciar o que é visível, audível e financeiramente viável** no espaço público digital. O desafio, portanto, é garantir que a regulação da economia digital não se converta, inadvertidamente, em regulação do próprio discurso público.

10. A Dimensão Econômica da Expressão

A **liberdade de expressão na era digital** está profundamente vinculada à **liberdade econômica de comunicar**. Criadores de conteúdo, influenciadores, jornalistas independentes e organizações cívicas dependem de **mecanismos de monetização digital** — como programas de afiliados, assinaturas, crowdfunding e publicidade automatizada — para sustentar suas atividades e garantir a continuidade de suas vozes no espaço público. Quando regulações interferem no fluxo de pagamentos ou na interoperabilidade financeira, como o fazem os dispositivos do **PL 4.675/2025**, a expressão deixa de ser apenas um direito jurídico e passa a depender de **condições econômicas viáveis** para existir.

Os **arts. 47-E e 47-F** afetam diretamente esse circuito econômico da comunicação. Ao permitir que a **Superintendência de Mercados Digitais (SMD)** imponha obrigações de interoperabilidade, compartilhamento de dados e restrições contratuais entre plataformas e prestadores de serviços financeiros, o projeto **atinge a infraestrutura de monetização digital**. Mudanças abruptas em **gateways de pagamento, fintechs e serviços de intermediação comercial** — exigidas sob prazos curtos de conformidade, como os **60 dias previstos no art. 87-B, §2º** — podem gerar atrasos, bloqueios e insegurança nas transações que sustentam economicamente o ecossistema comunicacional. Assim, regulações econômicas passam a atuar indiretamente sobre a **capacidade material de sustentar a liberdade de expressão**.

A concentração de poder estatal sobre **infraestruturas financeiras e digitais** cria uma **vulnerabilidade dupla**. Em primeiro lugar, uma vulnerabilidade **econômica**, pois o endurecimento de requisitos de compliance e a ampliação de obrigações técnicas sobre fintechs podem limitar o financiamento de **atividades digitais independentes**, inclusive de jornalistas e criadores de pequeno porte. Em segundo, uma vulnerabilidade **informacional**, porque a redução da diversidade de fluxos de pagamento e de plataformas de monetização **restringe o espectro de conteúdos que permanecem financeiramente sustentáveis**. Na prática, apenas grandes empresas ou criadores com acesso a estruturas formais de pagamento conseguem manter presença estável no espaço digital, enquanto vozes periféricas ou críticas tendem a desaparecer.

Esses riscos se intensificam em um contexto em que as **fronteiras entre economia e comunicação estão dissolvidas**. Um **criador de conteúdo é também um microempreendedor**; uma **plataforma de vídeo funciona como sistema de pagamentos**; e um **aplicativo de mensagens opera como rede comercial e publicitária**. Ignorar essa convergência significa regular o debate público sem reconhecer sua **base financeira subjacente**, desconsiderando que a **viabilidade econômica da expressão** é hoje parte essencial da **democracia digital**. O impacto cumulativo das obrigações impostas pelo PL — especialmente sobre **interoperabilidade, dados e contratos de serviço** — tem, portanto, alcance que ultrapassa a esfera concorrencial, **afetando a pluralidade e a autonomia das vozes no ambiente informacional brasileiro**.

11. Análise Comparada Internacional

A proposta contida no **PL 4.675/2025** inspira-se em regimes estrangeiros de regulação *ex ante*, notadamente o **Digital Markets Act (DMA)** da União Europeia e o **Digital Markets, Competition and Consumers Act (DMCC)** do Reino Unido. Embora ambos busquem coibir condutas anticompetitivas de grandes plataformas digitais, as experiências internacionais revelam efeitos ambíguos e, em alguns casos, contraproducentes.

O **DMA**, em vigor desde 2023, estabeleceu uma lista fechada de obrigações automáticas a empresas designadas como *gatekeepers*. Entre essas obrigações estão restrições à autopreferência, exigências de interoperabilidade e portabilidade de dados, além da proibição do uso cruzado de informações pessoais entre serviços. Na prática, a aplicação dessas normas trouxe complexidade técnica, aumento de custos e atrasos na introdução de novos produtos e funcionalidades.

Como consequência, grandes empresas reduziram integrações entre serviços — como mapas e mecanismos de busca — enquanto pequenas empresas europeias passaram a enfrentar custos de entrada mais elevados e menor previsibilidade regulatória. Esse cenário demonstra que a intenção de promover concorrência nem sempre se traduz em maior dinamismo ou inovação nos mercados digitais.

O modelo britânico, por sua vez, introduz o conceito de **Strategic Market Status (SMS)**, atribuído após avaliação individualizada e estudo de impacto econômico. Ainda assim, a **CMA** enfrentou críticas por falta de clareza na delimitação dos mercados digitais e pelo efeito dissuasório sobre investimentos em inovação. Relatórios oficiais apontam que a percepção de um ambiente regulatório hostil reduziu o fluxo de capital de risco em tecnologia.

A diferença fundamental entre esses modelos e o **PL 4.675/2025** reside na ausência de salvaguardas e contrapesos adequados na proposta brasileira. Enquanto o DMA e o DMCC preveem revisões periódicas, prazos amplos e consultas técnicas obrigatórias, o projeto nacional estabelece prazos de apenas 60 dias, dispensa análise de impacto regulatório e permite designações automáticas e discricionárias. O resultado é um sistema potencialmente mais rígido e menos adaptável que os modelos europeus.

Além disso, a transposição literal de modelos estrangeiros ignora a **realidade competitiva brasileira**, caracterizada por mercados altamente contestáveis e dinâmicos. No Brasil, plataformas nacionais cresceram rapidamente em setores como entregas, finanças e varejo, competindo com grandes atores globais. Essa dinâmica refuta a premissa de concentração intransponível e coloca em dúvida a necessidade de uma intervenção regulatória *ex ante* tão ampla e inflexível.

12. O Modelo Brasileiro: Flexibilidade e Suficiência

O Brasil dispõe de um arcabouço jurídico robusto e abrangente capaz de coibir condutas anticompetitivas no ambiente digital.

A Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011) estabelece mecanismos eficazes para prevenir e punir abusos de poder econômico, como práticas discriminatórias, imposição de barreiras à entrada, acordos de exclusividade, venda casada e recusa de acesso a insumos essenciais, além de permitir medidas preventivas para evitar danos à concorrência.

Complementarmente, a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) assegura o uso ético e transparente das informações pessoais, proibindo o tratamento e o compartilhamento indevido de dados e garantindo direitos fundamentais como acesso, portabilidade e eliminação de dados.

Por fim, o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) reforça a proteção no ambiente digital ao assegurar transparência nas relações de consumo, equilíbrio contratual e defesa contra práticas abusivas e publicidade enganosa. Em conjunto, essas normas demonstram que o ordenamento jurídico brasileiro é suficiente para promover a concorrência leal, proteger dados pessoais e garantir os direitos dos consumidores no contexto digital.

O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) é amplamente reconhecido como um dos mais modernos do mundo em termos de estrutura institucional e capacidade de adaptação. Além disso, o CADE já dispõe de poderes cautelares que possibilitam interromper práticas potencialmente nocivas antes da decisão final, assegurando a preservação da concorrência e a efetividade das medidas corretivas. Nos últimos anos, a autarquia aplicou esses instrumentos em casos complexos envolvendo o setor digital, analisando cláusulas de exclusividade, o uso de dados estratégicos e a autopreferência algorítmica.

Essas experiências comprovam a eficácia do modelo ex post, que alia flexibilidade analítica, rigor técnico e respeito ao devido processo legal. Em vez de impor obrigações genéricas e automáticas, o SBDC avalia cada caso com base em evidências concretas e contextuais, garantindo decisões proporcionais e alinhadas às particularidades do mercado.

O sistema brasileiro também se destaca pela coordenação interinstitucional com órgãos especializados, como a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e o Banco Central, por meio de acordos de cooperação técnica. Essa integração assegura uma visão sistêmica e transversal das condutas de mercado, sem a necessidade de concentrar competências em uma autoridade única de caráter preventivo.

A criação de uma nova estrutura regulatória, como propõe o PL 4.675/2025, implicaria duplicação de esforços, aumento da burocracia e potenciais conflitos de competência entre órgãos. Tal sobreposição comprometeria a coerência e a eficiência do sistema já consolidado, sem trazer benefícios adicionais à tutela concorrencial.

Por fim, o caráter principiológico e não setorial da legislação vigente garante sua aplicabilidade a qualquer mercado, inclusive aos digitais. Ao introduzir a categoria específica de “mercados digitais”, o projeto de lei contraria o princípio da neutralidade concorrencial e fragmenta um arcabouço jurídico construído de forma consistente ao longo de três décadas — minando, assim, a coerência e a previsibilidade do direito antitruste brasileiro.

Bloco IV – Recomendações e Conclusões Finais

13. Recomendações de Política Pública

Com base na análise jurídica, econômica e institucional realizada, o Instituto Sivis apresenta as seguintes recomendações para o aprimoramento do marco concorrencial brasileiro e para o debate legislativo sobre o PL 4.675/2025:

- **Reforçar o modelo baseado em evidências**

O SBDC deve continuar operando sob o princípio *ex post*, com intervenções baseadas em comprovação de dano e análise de impacto econômico. O simples porte de uma empresa não deve ser critério suficiente para presumir poder de mercado ou impor obrigações automáticas.

- **Manter a neutralidade setorial**

A lei de defesa da concorrência deve permanecer neutra em relação a setores e aplicável a todos os agentes econômicos. Criar categorias específicas para mercados digitais viola a coerência sistêmica do ordenamento jurídico e gera insegurança regulatória.

- **Estabelecer coordenação institucional obrigatória**

Qualquer intervenção sobre dados pessoais, interoperabilidade ou arquitetura de plataformas deve ocorrer em cooperação obrigatória com órgãos como ANPD, Bacen e Anatel, assegurando especialização técnica e harmonização de políticas.

- **Implementar Análise de Impacto Regulatório (AIR)**

Antes da adoção de qualquer obrigação preventiva, deve ser realizada uma avaliação de impacto regulatório, identificando custos, riscos e benefícios, inclusive sobre liberdade de expressão e monetização digital.

- **Preservar a liberdade de monetização e expressão**

Reconhecer que a liberdade de expressão, na era digital, depende da viabilidade econômica das atividades comunicacionais.

A economia digital não é apenas um setor produtivo: é **a base da esfera pública contemporânea**. As plataformas que intermediam trocas comerciais são também os espaços de circulação de ideias, cultura e informação. Intervir em suas estruturas sem compreender essa dimensão equivale a **regular o próprio ecossistema democrático**.

O Instituto Sivis entende que o Brasil deve buscar **um caminho de equilíbrio**, preservando a efetividade da política concorrencial sem comprometer a inovação e a liberdade. A defesa da concorrência deve continuar a ser instrumento de promoção de **eficiência, pluralidade e**

prosperidade, e não de controle preventivo sobre a arquitetura econômica e comunicacional da sociedade.

A liberdade de expressão e a liberdade de empreender são dimensões complementares de uma mesma matriz democrática. Ao proteger ambas, o país preserva não apenas a integridade de seu mercado, mas também **a vitalidade de sua democracia**.



Rua Mauricio Caillet, 47
80250-110 / Curitiba, PR

SIVIS.ORG.BR