

VOXIUS

*PL 4675/2025 e o Novo Poder do CADE
sobre as Plataformas Digitais*

Instituto Sivis





SIVIS

CENTRO

VOXIUS

NOTA TÉCNICA

PL 4675/2025 e o Novo Poder do CADE sobre as Plataformas Digitais

Da repressão ao abuso à modelagem estrutural preventiva das plataformas digitais: o deslocamento de decisões estruturais sobre o ambiente digital do Legislativo para a Administração

MARÇO | 2025

PL 4675/2025 e o Novo Poder do CADE sobre as Plataformas Digitais

Da repressão ao abuso à modelagem estrutural preventiva das plataformas digitais: o deslocamento de decisões estruturais sobre o ambiente digital do Legislativo para a Administração

Sumário Executivo

Objeto real do projeto: O PL 4675/2025 altera a Lei nº 12.529/2011 para instituir regime estrutural aplicável a agentes de “relevância sistêmica” (arts. 47-C a 47-G), criando mecanismo de intervenção administrativa na arquitetura das plataformas independentemente de infração comprovada (art. 47-E, caput).

Mudança de paradigma concorrencial: O modelo tradicional do art. 36 da Lei nº 12.529/2011 exige demonstração de conduta e efeitos anticompetitivos; o PL permite imposição de obrigações especiais ex-ante após designação estrutural (art. 47-E, caput), deslocando o foco da repressão ao abuso para a modelagem preventiva.

Designação aberta de agentes sistêmicos: A classificação de relevância sistêmica considera critérios “de forma não cumulativa e dentre outras” (art. 47-C, caput), com enumeração exemplificativa nos incisos I a VII e filtro econômico no §1º (R\$ 50 bi global ou R\$ 5 bi no Brasil), conferindo margem de valoração técnica à autoridade.

Regime continuado de supervisão: A designação é formalizada por processo administrativo (art. 47-C, §3º) e insere o agente em regime de acompanhamento permanente pela Superintendência de Mercados Digitais (arts. 14-A e 14-B), com procedimentos específicos incluídos no art. 48, VII e VIII.

Rol aberto de obrigações – foco no alcance estrutural: O art. 47-E, caput, adota rol exemplificativo (“incluídas, de forma cumulativa ou não, as seguintes”). A preocupação não está nos exemplos em si, mas no fato de que eles alcançam o núcleo funcional das plataformas, sinalizando amplitude interpretativa.

Exemplos que revelam densidade estrutural: O art. 47-E, II (“b”) trata de transparência sobre critérios de ranqueamento e exibição; o inciso II (“a”) aborda coleta e tratamento de dados; o inciso IV (“c”) veda favorecimento de ofertas próprias; e o inciso V trata de portabilidade e interoperabilidade — todos incidindo sobre infraestrutura digital, não apenas práticas periféricas.

Da transparência à modulação: Em rol aberto (art. 47-E, caput), obrigações inicialmente formuladas como transparência (art. 47-E, II) podem evoluir administrativamente para exigências de alteração de parâmetros ou padrões estruturais, sobretudo quando combinadas com o §1º do mesmo artigo.

Redesenho tecnológico como poder de modelagem: O art. 47-E, §1º, III, autoriza implementação das obrigações por “redesenho tecnológico”, permitindo que decisões administrativas incidam sobre algoritmos, critérios de priorização, integração de serviços e fluxos de dados.

Alteração de termos de uso como intervenção contratual: O art. 47-E, §1º, III, também prevê alteração de termos e condições de uso, possibilitando redefinir regras de acesso, monetização, elegibilidade e governança do ecossistema digital por decisão administrativa.

Submissão ampliada de atos de concentração: O art. 47-E, I, prevê submissão obrigatória de atos de concentração independentemente dos critérios gerais do art. 88, criando regime paralelo de controle estrutural para agentes designados.

Deslocamento democrático do centro decisório: A combinação entre designação ampla (art. 47-C), rol aberto (art. 47-E, caput) e redesenho tecnológico (art. 47-E, §1º, III) transfere para a esfera administrativa decisões estruturais hoje debatidas legislativamente, alterando o equilíbrio entre formulação política e execução técnica.

Impactos econômicos sistêmicos: O regime permanente de supervisão (arts. 14-B e 48, VII e VIII) pode elevar custos de conformidade e incerteza regulatória, especialmente porque elementos centrais do modelo de negócios passam a poder ser redefinidos administrativamente.

Efeitos indiretos sobre usuários e expressão: Intervenções sobre critérios de ranqueamento (art. 47-E, II, “b”) e interoperabilidade (art. 47-E, V) podem alterar visibilidade de conteúdos e experiência do usuário, produzindo impactos indiretos sobre pluralismo informacional.

Ausência de lacuna normativa: O sistema vigente já permite repressão a condutas (art. 36), imposição de medidas preventivas (art. 84), e controle estrutural (art. 88), enfraquecendo a necessidade de regime estrutural autônomo.

Tensões constitucionais: A delegação ampla para definição administrativa de obrigações estruturais (arts. 47-C e 47-E) suscita questionamentos à luz da livre iniciativa (arts. 1º, IV, e 170 da CF), da legalidade (art. 5º, II), da proporcionalidade e da segurança jurídica.

Síntese jurídica: A combinação normativa dos arts. 47-C, 47-E e 47-E, §1º, III, cria mecanismo de intervenção estrutural administrativa contínua na arquitetura das plataformas digitais, independentemente de comprovação de infração concorrencial.

O Projeto de Lei nº 4.675/2025 altera a Lei nº 12.529/2011 para instituir regime especial aplicável a agentes econômicos de “relevância sistêmica” em mercados digitais.

Embora apresentado como atualização técnica do direito concorrencial, o texto cria a Superintendência de Mercados Digitais no CADE, com poderes que podem extrapolar a defesa da concorrência.

O ponto central do projeto, contudo, não é apenas a criação de novo órgão especializado. O núcleo transformador reside na combinação de quatro elementos normativos:

- ***Regulamentação assimétrica por designação aberta:*** criação de regime diferenciado aplicável a plataformas selecionadas com base em critérios amplos de relevância sistêmica, independentemente de infração comprovada, estabelecendo categoria jurídica especial sujeita a obrigações adicionais.
- ***Intervenção estrutural ex-ante e continuada:*** possibilidade de imposição de medidas preventivas antes da ocorrência de ilícito, com efeitos duradouros, alterando não apenas condutas específicas, mas a própria organização estrutural das plataformas.
- ***Rol aberto de obrigações especiais:*** adoção de lista exemplificativa e não taxativa de deveres, conferindo elevada margem de discricionariedade à autoridade administrativa para definir e expandir o conteúdo das medidas.
- ***Implementação por alteração contratual e redesenho tecnológico:*** autorização para que as obrigações sejam executadas mediante modificação de termos de uso e da arquitetura técnica das plataformas, permitindo intervenção direta na governança contratual e nos sistemas digitais.

A leitura sistemática desses dispositivos permite reconstruir a conclusão jurídica: o PL cria mecanismo permanente de intervenção administrativa na arquitetura das plataformas digitais, independentemente da comprovação de infração concorrencial.

Contexto Internacional e Distinções Estruturais do Ordenamento Brasileiro

O PL 4.675/2025 foi explicitamente inspirado em experiências regulatórias europeias voltadas a plataformas digitais de grande porte. A proposta brasileira dialoga com modelos estrangeiros que instituíram regimes estruturais ex-ante baseados na designação de agentes sistêmicos e na imposição de obrigações diferenciadas.

*Nos últimos anos, a União Europeia, a Alemanha e o Reino Unido adotaram regimes ex-ante específicos voltados a plataformas digitais de grande porte. Esses modelos — o **Digital Markets Act (DMA)** europeu, a reforma da **Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB, Seção 19a)** alemã e o **Digital Markets, Competition and Consumers Act (DMCC)** britânico — surgiram em contextos institucionais próprios e respondem a dinâmicas regulatórias distintas da realidade brasileira.*

No caso da União Europeia, o DMA foi concebido como instrumento de harmonização do mercado interno europeu, diante da fragmentação regulatória entre Estados-membros e da dificuldade de coordenação entre autoridades nacionais. Além disso, o sistema europeu não dispunha de instrumentos cautelares com amplitude equivalente àqueles previstos na legislação brasileira. A criação de lista pré-definida de obrigações aplicáveis a “gatekeepers” buscou reduzir dependência de investigações longas e complexas, típicas do antitruste europeu tradicional.

Na Alemanha, a reforma da GWB (Seção 19a) ampliou a capacidade preventiva do Bundeskartellamt para lidar com empresas de “importância primordial para a concorrência entre mercados”. A medida foi incorporada em ambiente jurídico já fortemente integrado ao direito da União Europeia, funcionando em coordenação com o próprio DMA. Trata-se de mecanismo inserido em contexto institucional específico, com tradição regulatória distinta e interação constante com a Comissão Europeia.

No Reino Unido, o DMCC instituiu regime de códigos de conduta aplicáveis a empresas com “Strategic Market Status”. A justificativa central foi reforçar instrumentos preventivos diante da percepção de que o modelo concorrencial tradicional poderia ser insuficiente para responder à dinâmica acelerada dos mercados digitais.

Ainda assim, o modelo britânico foi desenhado dentro de estrutura regulatória consolidada e com mecanismos próprios de controle institucional.

Esses três modelos compartilham uma premissa comum: foram concebidos para suprir limitações estruturais percebidas em seus respectivos sistemas e para lidar com desafios institucionais específicos — como fragmentação supranacional, morosidade procedimental ou ausência de instrumentos preventivos adequados.

O ordenamento jurídico brasileiro, contudo, apresenta características substancialmente distintas:

- *O CADE já possui poder cautelar expresso, podendo suspender condutas antes da decisão final quando há risco de dano irreparável;*
- *O controle prévio de atos de concentração permite imposição de remédios estruturais e comportamentais antes da consolidação de operações;*
- *O sistema é nacional e centralizado, não enfrentando fragmentação regulatória federativa comparável à da União Europeia;*
- *A Lei nº 12.529/2011 já contém cláusula geral suficientemente ampla para alcançar condutas digitais complexas;*
- *Há precedentes concretos de atuação preventiva em mercados digitais sem necessidade de regime estrutural autônomo.*

Dessa forma, embora o PL 4.675/2025 dialogue com experiências europeias, a transposição automática de regime estrutural ex-ante — especialmente com rol aberto de obrigações e possibilidade de redesenho tecnológico — desconsidera diferenças institucionais relevantes. No Brasil, não se identifica falha sistêmica equivalente àquela que motivou o DMA, o GWB reformado ou o DMCC, o que fragiliza a justificativa para a adoção de modelo estrutural assimétrico de alcance ampliado.

Regras já vigentes no ordenamento jurídico brasileiro

No âmbito da Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011), o ordenamento brasileiro já dispõe de instrumentos amplos para enfrentar condutas típicas dos mercados digitais, ainda que não utilize as mesmas categorias conceituais adotadas pelo DMA. A legislação nacional trabalha com cláusula geral de repressão ao abuso do poder econômico, permitindo o enquadramento de práticas como discriminação, fechamento de mercado, uso estratégico de dados, exclusividades, venda casada e restrições de acesso sob categorias jurídicas já consolidadas. Assim, práticas que em outros ordenamentos recebem tipificação específica — como auto-preferência ou uso cruzado de dados — podem ser analisadas no Brasil à luz dos efeitos concorrenciais concretos que produzem.

Art. 36, caput: *proíbe atos que tenham por objeto ou possam produzir efeitos de limitar, falsear ou prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa, funcionando como cláusula geral aplicável a condutas digitais complexas.*

Art. 36, inciso IV: *veda condutas que dificultem o acesso ou o desenvolvimento de concorrente no mercado — dispositivo que pode abarcar práticas que reduzam artificialmente a visibilidade ou competitividade de terceiros dentro de plataformas.*

Art. 36, inciso X: *proíbe discriminação entre adquirentes ou fornecedores mediante fixação diferenciada de preços ou condições operacionais — fundamento relevante para examinar tratamento diferenciado conferido a produtos próprios ou parceiros.*

Art. 36, inciso XVIII: *tipifica a venda casada e a imposição de condições não equitativas para acesso a bens ou serviços.*

Art. 84: *autoriza o CADE a adotar medidas preventivas e cautelares diante de risco de dano irreparável ou de difícil reparação, permitindo atuação ex-ante quando necessário.*

No campo da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), diversas obrigações que, no DMA, aparecem como regras específicas para “gatekeepers” já encontram disciplina transversal no direito brasileiro.

A LGPD regula o tratamento de dados pessoais independentemente do porte da empresa, impondo limites ao uso, compartilhamento e combinação de dados, além de assegurar direitos aos titulares. Assim, práticas relacionadas a tratamento de dados para fins diversos daqueles originalmente informados ou à combinação de bases de dados entre serviços encontram enquadramento direto na legislação vigente.

Art. 6º: estabelece princípios como finalidade, adequação, necessidade e transparência, limitando o uso excessivo ou desviado de dados pessoais.

Art. 7º: exige base legal para o tratamento de dados, inclusive consentimento quando aplicável.

Art. 18, V: assegura ao titular o direito à portabilidade dos dados.

Art. 42 e seguintes: prevê responsabilidade e sanções pelo tratamento irregular de dados.

Quanto ao Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), o regime consumerista brasileiro já oferece instrumentos relevantes para lidar com aspectos estruturais do funcionamento das plataformas digitais sob a perspectiva do usuário. O CDC assegura liberdade de escolha, transparência informacional e vedação a cláusulas abusivas, podendo alcançar situações envolvendo restrições artificiais à escolha de aplicativos, imposição de padrões contratuais desequilibrados ou práticas que limitem indevidamente a autonomia do consumidor no ambiente digital.

Art. 6º, III: garante o direito à informação adequada e clara sobre produtos e serviços.

Art. 6º, IV: protege contra práticas abusivas ou cláusulas impostas unilateralmente.

Art. 39, I e V: proíbe venda casada e vantagem manifestamente excessiva.

Art. 51: declara nulas cláusulas que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada ou contrariem a boa-fé objetiva.

Essa leitura sistemática evidencia que as categorias mobilizadas no DMA, no GWB reformado e no DMCC encontram correspondência normativa no Brasil, ainda que sob estrutura jurídica distinta — baseada em cláusulas gerais, análise de efeitos e aplicação caso a caso, e não em regime estrutural prévio e assimétrico.

Regulamentação Assimétrica por Designação de Agentes de Relevância Sistêmica

*O PL 4675/2025 institui regime de **regulação assimétrica estrutural**, aplicável exclusivamente aos agentes econômicos que forem formalmente designados como de “relevância sistêmica em mercados digitais”. Essa designação não depende da comprovação de infração concorrencial, mas da constatação de características estruturais do agente.*

*Nos termos do **art. 47-C**, o CADE deverá considerar, “de forma não cumulativa e dentre outras”, características como:*

- *atuação em mercados digitais de múltiplos lados;*
- *presença significativa decorrente de efeitos de rede;*
- *posição relevante em mercados adjacentes ou integração vertical;*
- *posição estratégica que permita controlar acesso de terceiros a mercados digitais;*
- *acesso privilegiado a grande volume de dados;*
- *número significativo de usuários finais ou usuários empresariais;*
- *oferta de múltiplos produtos ou serviços em ambiente digital.*

A redação “dentre outras” evidencia que a lista não é fechada. O dispositivo não exige a verificação simultânea de todos os critérios, tampouco define parâmetros objetivos para cada um deles, preservando margem de valoração técnica pela autoridade.

*Além disso, o **art. 47-C, §1º**, estabelece filtro econômico: somente podem ser designados agentes com faturamento bruto anual global superior a R\$ 50 bilhões ou faturamento bruto anual no Brasil superior a R\$ 5 bilhões. O critério econômico funciona como porta de entrada para o regime especial.*

A consequência jurídica da designação é a submissão a regime diferenciado por prazo determinado (até 10 anos), com possibilidade de imposição de obrigações estruturais adicionais. Trata-se, portanto, de criação de categoria jurídica especial baseada em posição estrutural e porte econômico, e não em conduta ilícita comprovada.

Dispositivos relevantes:

- **Art. 47-C, caput:** designação com base em características estruturais “de forma não cumulativa e dentre outras”.
- **Art. 47-C, incisos I a VII:** enumeração dos sinais indicativos de relevância sistêmica (múltiplos lados, efeitos de rede, integração vertical, posição estratégica, acesso a dados, número de usuários, múltiplos serviços).
- **Art. 47-C, §1º:** limiares de faturamento (R\$ 50 bi global / R\$ 5 bi no Brasil).
- **Art. 47-C, §3º:** exigência de processo administrativo para a designação.

Intervenção estrutural ex-ante e de natureza continuada

*O regime proposto opera de forma **ex-ante**, pois a imposição de obrigações especiais não está condicionada à constatação de infração prevista no art. 36 da Lei nº 12.529/2011. Uma vez designado o agente como sistêmico, o CADE pode determinar medidas estruturais “com vistas a promover e proteger a concorrência”, conforme dispõe o **art. 47-E, caput**.*

Essa lógica desloca o modelo concorrencial brasileiro de uma matriz predominantemente repressiva (fundada na demonstração de efeitos anticompetitivos) para uma matriz estrutural preventiva. A intervenção não se limita à cessação de prática específica, podendo alterar a forma de organização e funcionamento da plataforma.

*O caráter continuado decorre da própria arquitetura institucional do projeto. A criação da **Superintendência de Mercados Digitais (arts. 14-A e 14-B)** atribui competência para acompanhar permanentemente as atividades em mercados digitais, instaurar processos de designação e de imposição de obrigações, requisitar informações e fiscalizar o cumprimento das medidas impostas.*

Além disso, o art. 48 passa a prever expressamente o processo de designação e o processo de determinação de obrigações especiais como procedimentos próprios da lei, consolidando trilha administrativa específica e permanente para esse regime.

Dispositivos relevantes:

- **Art. 14-B, II:** acompanhamento permanente de mercados digitais.
- **Art. 14-B, III:** instauração e instrução de processos de designação e de obrigações especiais.
- **Art. 47-E, caput:** determinação de obrigações especiais independentemente de infração.
- **Art. 48, VII e VIII:** inclusão dos novos procedimentos no rol da lei.

Rol Aberto de Obrigações Especiais: o Alcance Revelado pelos Próprios Exemplos

O art. 47-E, caput, estabelece que o CADE poderá determinar obrigações especiais “incluídas, de forma cumulativa ou não, as seguintes”. A técnica é claramente exemplificativa. Contudo, o ponto central não é apenas que o rol seja aberto — é que os próprios exemplos indicam o nível de profundidade da intervenção autorizada.

À primeira vista, obrigações como “transparência sobre critérios de ranqueamento” ou “divulgação de condições de coleta e uso de dados” podem parecer medidas neutras e razoáveis. Transparência, em abstrato, é valor positivo. O problema jurídico não está na ideia de transparência, mas no objeto sobre o qual ela incide.

Quando a lei menciona critérios de ranqueamento, ela está falando do mecanismo que organiza a visibilidade de produtos, serviços e informações dentro da plataforma. Quando menciona coleta e processamento de dados, refere-se à lógica informacional que sustenta o modelo de negócios digital. Quando trata de interoperabilidade e acesso a dados, alcança a própria estrutura de integração entre serviços e mercados.

Em um rol fechado, a obrigação poderia ser lida como dever específico e delimitado. Em um rol aberto, porém, os exemplos funcionam como parâmetro interpretativo expansivo.

Se o legislador considera legítimo intervir em critérios de ranqueamento e fluxos de dados, abre-se espaço para que a autoridade administrativa, ao concretizar a norma, avance da transparência para a modulação, da divulgação para a imposição de padrões, e do acesso à reconfiguração estrutural.

O que foi expressamente dito — ranqueamento, dados, interoperabilidade — revela até onde a intervenção pode alcançar. E o que não foi dito permanece juridicamente disponível dentro da cláusula aberta.

Essa leitura se torna ainda mais relevante quando combinada com o §1º do mesmo artigo, que autoriza a implementação das obrigações por meio de alteração de termos de uso ou redesenho tecnológico. Ou seja, a transparência pode ser apenas o primeiro passo de um ciclo regulatório que culmina na modificação concreta da arquitetura da plataforma.

Assim, a gravidade do rol aberto não decorre de abstração teórica, mas da própria densidade estrutural dos exemplos escolhidos pelo legislador.

Dispositivos relevantes:

- **Art. 47-E, caput:** rol exemplificativo e cumulativo.
- **Art. 47-E, II:** obrigações relativas a transparência sobre critérios de ranqueamento e tratamento de dados.
- **Art. 47-E, V:** obrigações relativas a portabilidade, interoperabilidade e acesso a dados.
- **Art. 47-E, §1º:** possibilidade de implementação por alteração de termos de uso ou redesenho tecnológico.

Implementação por Alteração de Termos de Uso e Redesenho Tecnológico

O art. 47-E, §1º, estabelece que as obrigações especiais poderão ser implementadas por meio de:

- *alteração de termos e condições de uso dos serviços ofertados; ou*
- *redesenho tecnológico de produtos e serviços digitais.*

Essas duas expressões não são meramente operacionais. Elas representam os dois pilares que estruturam o funcionamento das plataformas digitais: a governança contratual e a arquitetura tecnológica.

O que significa “alteração de termos de uso”

Os termos e condições de uso são o instrumento jurídico que organiza o ecossistema da plataforma. Eles definem:

- *quem pode acessar o serviço e em que condições;*
- *regras de monetização e remuneração;*
- *critérios de elegibilidade para parceiros comerciais;*
- *condições de uso de dados;*
- *regras de priorização, exclusividade ou interoperabilidade;*
- *hipóteses de suspensão ou remoção de contas;*
- *padrões de integração com terceiros.*

Alterar termos de uso, portanto, não é apenas modificar cláusulas contratuais. É redefinir a arquitetura normativa privada que regula milhões de interações econômicas e informacionais.

Ao autorizar que obrigações especiais sejam implementadas por alteração de termos de uso, o PL permite que o conteúdo dessas relações privadas seja moldado por decisão administrativa, no âmbito de processo conduzido pelo CADE.

Não se trata de revisão judicial de cláusulas abusivas — que pressupõe conflito concreto —, mas de reconfiguração estrutural ex-ante da governança contratual da plataforma.

O que significa “redesenho tecnológico”

A expressão “redesenho tecnológico” possui densidade ainda maior.

Em mercados digitais, a tecnologia não é mero suporte operacional. Ela define:

- *critérios algorítmicos de ranqueamento e ordenação;*
- *sistemas de recomendação personalizados;*
- *mecanismos de priorização de resultados;*
- *fluxos de coleta, cruzamento e compartilhamento de dados;*
- *arquitetura de interoperabilidade entre serviços;*
- *integração vertical entre funcionalidades;*
- *padrões de interface que influenciam comportamento do usuário.*

Redesenhar tecnologia significa modificar o código, a lógica algorítmica, os parâmetros de priorização, as estruturas de interoperabilidade ou os fluxos de dados que sustentam o modelo de negócios.

Não se trata apenas de tornar algo “mais transparente”. Pode envolver:

- *alterar como produtos aparecem em uma busca;*
- *modificar critérios que determinam visibilidade de parceiros;*
- *mudar padrões de integração entre serviços;*
- *ajustar o modo como dados são organizados ou compartilhados;*
- *alterar arquitetura de integração entre módulos do sistema.*

Em termos econômicos, isso equivale a intervir na própria infraestrutura competitiva do mercado digital.

A combinação entre meio e conteúdo

O ponto central não está apenas na existência dessas duas ferramentas, mas na sua combinação com:

- *a designação estrutural prévia (art. 47-C);*
- *o rol aberto de obrigações (art. 47-E, caput);*
- *o caráter ex-ante do regime.*

O §1º do art. 47-E deixa claro que as obrigações serão definidas por processo administrativo (inciso I), podem ser delimitadas a serviços ou produtos específicos (inciso II) e poderão ser implementadas por alteração contratual ou redesenho tecnológico (inciso III).

Isso significa que o detalhamento concreto — inclusive sobre algoritmos, fluxos de dados ou cláusulas contratuais — será definido administrativamente.

Não se trata apenas de impor deveres abstratos. Trata-se de autorizar a modificação concreta da arquitetura jurídica e tecnológica da plataforma.

A dimensão estrutural da medida

No modelo concorrencial tradicional brasileiro, a atuação da autoridade antitruste parte da identificação de uma conduta específica, seguida da análise de seus efeitos no mercado relevante e, se constatada infração, da imposição de sanção ou de remédio proporcional ao dano verificado. A lógica é essencialmente repressiva ou, quando preventiva, vinculada a indícios concretos de risco concorrencial.

O regime instituído pelo PL 4675/2025 altera esse encadeamento. A partir da designação estrutural do agente como de relevância sistêmica, a autoridade poderá impor obrigações especiais independentemente da comprovação de ilícito concorrencial específico. Mais do que isso: poderá determinar alterações na governança contratual da plataforma e na própria arquitetura tecnológica que organiza o mercado digital.

Essa possibilidade desloca o foco da intervenção do comportamento para a estrutura. Ao autorizar a modificação de termos de uso e o redesenho tecnológico, o projeto confere à autoridade administrativa poder para influenciar diretamente como produtos são priorizados, como dados circulam, como serviços se integram e como terceiros acessam o ecossistema digital. Trata-se de intervenção que não se limita a cessar uma prática, mas que pode redefinir o modo de funcionamento do sistema.

A dimensão estrutural da medida, portanto, não está apenas no conteúdo das obrigações, mas na forma como elas podem ser implementadas. A decisão administrativa deixa de incidir exclusivamente sobre atos passados ou riscos concretos e passa a moldar preventivamente a infraestrutura jurídica e tecnológica das plataformas digitais. Isso representa alteração qualitativa do papel da autoridade concorrencial, aproximando-a de um órgão com capacidade de modelagem estrutural do ambiente digital.

Consequências Sistêmicas do Regime Proposto

A arquitetura normativa do PL 4675/2025 — designação estrutural, rol aberto de obrigações e possibilidade de implementação por alteração de termos de uso e redesenho tecnológico — produz efeitos que ultrapassam a esfera concorrencial. O projeto altera a forma como decisões estruturais sobre o ambiente digital passam a ser tomadas no Brasil.

Do ponto de vista institucional, o regime desloca o centro de definição de parâmetros estruturais do ambiente digital do Legislativo para a Administração. Temas como critérios de ranqueamento, interoperabilidade, integração de serviços, fluxo de dados e condições de acesso a mercados digitais — que hoje são debatidos publicamente no Parlamento quando se trata de regulação de plataformas — passam a poder ser definidos, detalhados e ajustados por decisão administrativa no âmbito de processo conduzido pelo CADE.

Não se trata apenas de aplicação da lei a um caso concreto. O rol aberto de obrigações e a autorização para redesenho tecnológico permitem que decisões com impacto estrutural sobre a arquitetura digital brasileira sejam tomadas no plano administrativo, sem o mesmo grau de deliberação política, participação legislativa e controle democrático que caracterizam o processo legislativo. O efeito é uma reconfiguração do equilíbrio entre formulação de política pública e aplicação técnica da lei.

Sob a perspectiva econômica, a possibilidade de imposição continuada de obrigações estruturais e a submissão obrigatória de atos de concentração independentemente dos critérios gerais da lei podem elevar custos de conformidade, alongar ciclos de inovação e aumentar a incerteza regulatória. Empresas sujeitas ao regime especial passam a operar sob a perspectiva de que elementos centrais de seu modelo de negócios — integração vertical, uso de dados, arquitetura algorítmica — podem ser objeto de redefinição administrativa.

No plano tecnológico, a autorização para redesenho de produtos e serviços implica que critérios de ranqueamento, recomendação, interoperabilidade e circulação de dados podem ser alterados por determinação externa. Isso afeta não apenas empresas, mas toda a cadeia de desenvolvedores, anunciantes, produtores de conteúdo e usuários que dependem dessas infraestruturas.

Sob a perspectiva do usuário final, os efeitos são ambivalentes. Pode haver ganhos de transparência e contestabilidade. Contudo, intervenções sobre algoritmos, fluxos de dados e arquitetura de serviços podem alterar experiência de uso, personalização, eficiência técnica e até padrões de segurança. Mudanças estruturais impostas externamente podem gerar efeitos não intencionais sobre qualidade do serviço e sobre a dinâmica de acesso à informação.

Há ainda implicações relevantes para a liberdade de expressão. Em ambientes digitais, critérios de ranqueamento e sistemas de recomendação organizam o fluxo informacional e influenciam o alcance de conteúdos. Intervenções administrativas que incidam sobre esses critérios, ainda que motivadas por objetivos concorrenciais, podem afetar indiretamente a visibilidade de discursos e o pluralismo informacional. A reorganização estrutural da lógica de exibição de conteúdos tem impacto potencial sobre como opiniões circulam na esfera pública digital.

Em síntese, o regime proposto pode produzir:

- *deslocamento de decisões estruturais sobre o ambiente digital do Parlamento para a Administração;*
- *ampliação da discricionariedade administrativa na modelagem da infraestrutura digital;*
- *redução da previsibilidade regulatória e aumento de litigiosidade;*
- *impactos sobre inovação, integração tecnológica e decisões de investimento;*
- *reconfiguração de critérios de ranqueamento e visibilidade de conteúdos;*
- *possíveis efeitos indiretos sobre pluralismo informacional e liberdade de expressão;*
- *alterações na experiência do usuário, personalização e eficiência dos serviços digitais;*
- *sobreposição com regimes concorrencial, de proteção de dados e consumerista já existentes.*

As consequências decorrem diretamente da combinação entre designação estrutural, poderes ex-ante, rol aberto de obrigações e autorização para redesenho tecnológico por decisão administrativa. O projeto não apenas amplia instrumentos concorrenciais — ele redefine quem decide, como decide e com que alcance estrutural se decide sobre a arquitetura digital brasileira.

Questões Constitucionais Envolvidas

A estrutura normativa instituída pelo PL 4675/2025 suscita questionamentos relevantes sob a perspectiva constitucional. Não se trata apenas de opção legislativa de política pública, mas de redefinição dos limites da intervenção estatal sobre a atividade econômica privada e sobre a arquitetura do ambiente digital.

A combinação entre designação estrutural, rol aberto de obrigações e possibilidade de redesenho tecnológico por decisão administrativa exige exame à luz da livre iniciativa, da legalidade, da proporcionalidade, da segurança jurídica e da liberdade de expressão.

Livre Iniciativa e Ordem Econômica

A Constituição estabelece a livre iniciativa como fundamento da República (art. 1º, IV) e princípio estruturante da ordem econômica (art. 170, caput). A intervenção do Estado na atividade econômica é legítima, mas deve respeitar limites de necessidade, adequação e proporcionalidade.

O PL autoriza a imposição de obrigações estruturais a agentes designados com base em sua posição econômica, independentemente da comprovação de infração concorrencial. A possibilidade de redesenho tecnológico e alteração de termos de uso por decisão administrativa implica interferência direta na organização interna da empresa, na definição de seu modelo de negócios e na estrutura de integração de seus serviços.

Quando a intervenção estatal alcança a arquitetura tecnológica e contratual da atividade econômica, ela deixa de ser meramente repressiva e passa a incidir sobre o núcleo organizacional da empresa. Essa ampliação de alcance demanda justificativa especialmente robusta à luz da livre iniciativa.

Legalidade, Reserva de Lei e Delegação Normativa

O art. 5º, II, da Constituição dispõe que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei. A densidade normativa exigida pela reserva legal aumenta à medida que a intervenção estatal se torna mais invasiva.

No regime proposto, o art. 47-E adota rol exemplificativo de obrigações (“incluídas, de forma cumulativa ou não, as seguintes”), enquanto o art. 47-C utiliza a expressão “dentre outras” ao tratar dos critérios de designação. Essa técnica legislativa amplia o espaço de concretização normativa pela autoridade administrativa.

Quando se trata de decisões que podem implicar alteração de termos de uso e redesenho tecnológico — afetando algoritmos, fluxos de dados e integração de serviços — a delegação ampla pode suscitar questionamentos quanto aos limites constitucionais da transferência de poder normativo ao Executivo. A lei define diretrizes, mas o conteúdo concreto das obrigações passa a ser moldado administrativamente.

A questão central não é a existência de delegação, mas sua amplitude e a ausência de critérios suficientemente delimitadores para intervenções estruturais profundas. A jurisprudência constitucional admite delegação normativa técnica, mas exige densidade legislativa suficiente quando há restrição relevante aos bens protegidos constitucionalmente.

Proporcionalidade e necessidade

A intervenção estatal deve atender aos subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

O ordenamento brasileiro já dispõe de instrumentos concorrenciais, consumeristas e de proteção de dados capazes de enfrentar condutas em mercados digitais. A criação de regime estrutural ex-ante, desvinculado de infração comprovada, levanta a questão sobre sua real necessidade.

Se o sistema vigente permite medidas cautelares, imposição de remédios estruturais e repressão a condutas abusivas, a instituição de regime preventivo permanente pode ser considerada medida excessiva em relação ao objetivo pretendido.

Segurança Jurídica

A segurança jurídica é elemento estruturante do Estado de Direito e condição para estabilidade das relações econômicas.

O regime de designação por até 10 anos, combinado com rol aberto de obrigações e possibilidade de redefinição sucessiva por decisão administrativa, pode gerar ambiente de instabilidade regulatória prolongada. Empresas sujeitas ao regime especial passam a operar sob incerteza quanto à extensão futura das obrigações, afetando planejamento estratégico e decisões de investimento.

A previsibilidade normativa é especialmente relevante em mercados digitais, nos quais inovação e escalabilidade dependem de horizonte regulatório minimamente estável.

Liberdade de Expressão e Pluralismo Informacional

Embora o projeto não trate diretamente de moderação de conteúdo, ele alcança critérios de ranqueamento, organização de resultados e interoperabilidade de serviços.

Em ambientes digitais, sistemas de ranqueamento e recomendação estruturam a circulação de informações. Intervenções administrativas que incidam sobre esses mecanismos podem influenciar, ainda que indiretamente, a visibilidade de conteúdos e o alcance de discursos.

Os arts. 5º, IV e IX, e 220 da Constituição asseguram a liberdade de manifestação do pensamento e vedam restrições à circulação de informações. Qualquer medida que interfira na arquitetura de distribuição de conteúdo deve ser examinada com cautela sob essa perspectiva, especialmente quando fundada em competência administrativa ampla e preventiva.

Conclusão

A análise do PL 4675/2025 demonstra que o projeto não se limita a aperfeiçoar instrumentos concorrenciais aplicáveis a mercados digitais. Ele institui regime estrutural autônomo, baseado na designação de agentes de relevância sistêmica, em rol aberto de obrigações especiais e na possibilidade de implementação por alteração de termos de uso e redesenho tecnológico por decisão administrativa.

O ordenamento jurídico brasileiro, entretanto, já dispõe de arcabouço normativo suficiente para enfrentar condutas anticompetitivas em ambientes digitais.

A Lei nº 12.529/2011 contém cláusula geral ampla, permite imposição de remédios estruturais e comportamentais e autoriza medidas cautelares preventivas. A LGPD disciplina o tratamento e a circulação de dados pessoais. O CDC regula práticas abusivas e protege a liberdade de escolha e a transparência. Não se identifica lacuna estrutural que exija a criação de regime permanente de intervenção ex-ante desvinculado de infração concreta.

Além da ausência de necessidade demonstrada, o projeto altera qualitativamente o modelo concorrencial brasileiro. A autoridade administrativa passa a poder moldar estruturalmente a arquitetura contratual e tecnológica de plataformas digitais com base em critérios amplos e rol não taxativo. Essa ampliação desloca decisões estruturais sobre o ambiente digital do espaço legislativo para o âmbito administrativo, ampliando discricionariedade e reduzindo previsibilidade regulatória.

Do ponto de vista constitucional, o regime suscita tensões relevantes com os princípios da livre iniciativa, da proporcionalidade, da legalidade estrita e da segurança jurídica. A autorização genérica para redesenho tecnológico e alteração de termos de uso, sem exigência de infração comprovada, representa forma intensificada de intervenção estatal na organização interna da atividade econômica. Além disso, intervenções sobre critérios de ranqueamento e fluxos informacionais podem produzir efeitos indiretos sobre pluralismo informacional e liberdade de expressão, o que exige cautela redobrada.

As consequências potenciais do regime incluem ampliação da discricionariedade administrativa, instabilidade regulatória prolongada, impacto sobre inovação e investimento, reconfiguração da dinâmica competitiva digital e deslocamento democrático de decisões estruturais para o plano administrativo.

Diante desse conjunto de fatores, conclui-se que o PL 4675/2025 não apresenta objeto necessário à luz do sistema jurídico vigente e promove alteração estrutural desproporcional do modelo concorrencial brasileiro. A proposta, tal como redigida, não se revela indispensável nem adequada diante dos instrumentos já disponíveis.

Subsidiariamente, caso o projeto prossiga

Se, não obstante, o processo legislativo avançar, recomenda-se

- *restringir objetivamente os critérios de designação do art. 47-C, eliminando cláusulas abertas e exigindo demonstração concreta de risco concorrencial;*
- *converter o rol do art. 47-E em lista taxativa ou vinculá-lo expressamente à comprovação de risco específico e à proporcionalidade da medida;*
- *suprimir a submissão automática de atos de concentração prevista no art. 47-E, I;*
- *suprimir ou condicionar estritamente o art. 47-E, §1º, III, vedando redesenho tecnológico e alteração de termos de uso sem infração comprovada;*
- *delimitar com precisão as competências da Superintendência de Mercados Digitais, evitando transformação do CADE em órgão regulador estrutural permanente.*

Em síntese, o PL 4675/2025 desloca o direito concorrencial brasileiro de modelo baseado na repressão a abusos para regime estrutural preventivo com potencial de remodelação contínua da infraestrutura digital privada. Na ausência de falha sistêmica comprovada, tal deslocamento não se mostra juridicamente necessário, revelando-se desproporcional diante do sistema vigente e potencialmente incompatível com garantias constitucionais estruturantes.



Somos uma organização da sociedade civil apartidária e sem fins lucrativos, fundada em 2011 e sediada em Curitiba.

Nosso propósito é fortalecer os verdadeiros valores democráticos.

Enquanto um think tank, produzimos conhecimento com rigor científico para o entendimento da democracia e criamos soluções em parceria com diferentes organizações, acadêmicos e lideranças públicas para fortalecer a cultura democrática brasileira.



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

WWW.SIVIS.ORG.BR