VOXIUS

2026

NOTA TÉCNICA

PL nº 4675/2025

Mercados Digitais

Substitutivo do relator, Deputado Aliel Machado

NOVEMBRO | 2026

INSTITUTO SIVIS

Sumário

	Sumário executivo	3
01	O que será votado	5
02	Um projeto redundante: artigo por artigo	5
03	O tempo dos processos não se resolve com mais regulação	7
04	O problema da designação prévia	8
05	Quem paga a conta: o pequeno negócio e o consumidor	10
06	Uma nova estrutura sem orçamento e sem avaliação de impacto	11
07	O caminho responsável	12
	Considerações finais	12
	Sobre o Instituto Sivis	13
	Notas	14

Sumário executivo

O PL 4.675/2025 altera a lógica da defesa da concorrência no Brasil. Hoje, o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) impõe obrigações a empresas a partir da apuração de condutas anticompetitivas. Com o projeto, poderá designar empresas e impor obrigações a elas independentemente de infração. A justificativa é que a lei atual seria insuficiente, mas a prática do próprio CADE mostra o contrário.

1 **O PL é desnecessário, pois o CADE já combate condutas abusivas em mercados digitais.**

Analisamos todos os casos de condutas em mercados digitais com decisão final do CADE entre 2021 e 2026. Em cinco dos seis casos com obrigações, as medidas centrais correspondem às do art. 47-E do PL. Com os instrumentos da lei atual (Lei nº 12.529/2011) – medidas preventivas e Termos de Compromisso de Cessação (TCCs) – o CADE assegurou a abertura do iPhone a lojas e pagamentos alternativos, o fim da vinculação da Play Store à Busca e ao Chrome e limites à exclusividade do iFood. Em vários casos, as obrigações foram além do que o PL lista.

2 **Os desafios de execução não decorrem de falta de poderes, e mais regulação não os resolve.**

Alguns processos no CADE se estendem por anos, mas não por falta de poderes legais. A demora reflete limites de capacidade administrativa, como a complexidade técnica dos mercados digitais, as restrições de equipe e orçamento e a judicialização das decisões. São fatores que o PL não apenas deixa de enfrentar, como pode intensificar. O projeto acrescenta uma etapa, a designação, que como regra apenas abre caminho para um segundo procedimento; cria uma nova estrutura que disputará a mesma equipe e o mesmo orçamento; e institui uma base jurídica inédita na defesa da concorrência, a obrigação sem infração, com potencial de ampliar a judicialização. Sem mais capacidade, mais etapas e mais estrutura dificilmente tornarão a atuação do CADE mais rápida.

3 **A designação prévia gera insegurança e desestimula a inovação.**

A designação combina limiares de faturamento com juízos qualitativos e abre caminho para obrigações amplas, definidas caso a caso pelo próprio CADE, com alcance potencial de até 75 empresas em 22 setores[1]. O governo apresenta o PL como uma versão do modelo europeu, o Digital Markets Act (DMA), cujos efeitos sobre a inovação já se fazem sentir: segundo a Apple, a insegurança criada pelo DMA a levou a adiar na Europa o lançamento de novas tecnologias, como seu sistema de inteligência artificial. Como resultado, os consumidores europeus passaram a recebê-las depois do resto do mundo. Para um país em desenvolvimento como o Brasil, barreiras de entrada para inovação podem ser ainda mais custosas do que em países desenvolvidos.

4 **Quem paga a conta é o pequeno negócio e o consumidor.**

As empresas alcançadas pelo regime terão custos de adaptação e conformidade estimados em até R$ 11,3 bilhões em dez anos[2], e parte deles pode ser repassada a consumidores e usuários profissionais. A experiência europeia mostra como obrigações desse tipo podem ter efeitos além dos esperados: depois que o Google alterou sua busca para cumprir a proibição de autopreferência do DMA, hotéis independentes perderam tráfego direto e passaram a gastar mais para alcançar seus clientes. Não há garantia de que o mesmo ocorra no Brasil, mas o risco existe: o PL prevê o mesmo tipo de obrigação (art. 47-E, III, "c"), e é a forma como cada plataforma se adapta a ela, e não o texto da lei, que define quem acaba arcando com os custos.

5 **O Congresso renuncia a uma decisão que é sua.**

Hoje, o Congresso define na lei quais condutas configuram infração, e o CADE intervém a partir de sua apuração. O PL transfere ao CADE a decisão sobre quais empresas serão reguladas, em quais serviços e com quais deveres, independentemente de abuso. Diferentemente das agências reguladoras, que atuam sobre setores definidos em lei, o próprio CADE passaria a definir quem entra no regime, em toda a economia digital, abrindo um precedente que pode ser replicado em outros setores.

6 **Uma nova estrutura sem estimativa orçamentária e sem avaliação de impacto.**

O PL cria uma superintendência no CADE sem informar quanto ela custará aos cofres públicos e sem Análise de Impacto Regulatório[3]. Tampouco há recursos para ela: a proposta de orçamento de 2027, enviada pelo governo um mês depois do substitutivo, mantém o orçamento do CADE praticamente estável, com retração em termos reais.[4] A crítica é compartilhada dentro do próprio órgão: em fevereiro de 2026, o então presidente interino do CADE, Gustavo Augusto Freitas de Lima, apontou que a estrutura foi proposta "sem previsão orçamentária, sem estudo de impacto orçamentário, sem cargo" e sugeriu, em seu lugar, uma coordenação dentro da estrutura existente[5].

O caminho responsável é, portanto, investir na qualificação do CADE e na melhora da sua capacidade administrativa (prazos processuais, inclusive para medidas preventivas, fiscalização com indicadores verificáveis, transparência e reforço técnico) em vez de criar nova estrutura e novos poderes sem demonstração de necessidade.

RECOMENDAÇÃO **VOTO CONTRÁRIO**

01 O que será votado

O PL 4.675/2025, enviado pelo Poder Executivo, altera a Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011) em três frentes:

1. **Designação de "relevância sistêmica".** O CADE passa a poder designar grupos econômicos como agentes de relevância sistêmica em mercados digitais. O critério de entrada é o faturamento: grupos com receita bruta anual superior a R$ 50 bilhões no mundo ou a R$ 5 bilhões no Brasil (art. 47-C, § 1º). Atendido esse limiar, a designação depende de juízos qualitativos, como efeitos de rede, inserção em ecossistemas digitais e "posição estratégica" da qual resulte dependência de terceiros (art. 47-C, § 2º). A designação vale para todo o grupo econômico, por até seis anos, renováveis (art. 87-A, §§ 1º e 2º).

2. **Obrigações especiais sem infração.** Uma vez designada, a empresa pode receber obrigações previstas no art. 47-E, descritas em termos amplos, como proibir práticas que "limitem ou impeçam, de forma direta ou indireta, a participação de concorrentes". As obrigações não decorrem automaticamente da designação (art. 47-C, § 5º): são definidas em um segundo processo administrativo, para serviços específicos, independentemente de a empresa ter praticado qualquer conduta ilícita.

3. **Nova estrutura administrativa.** Cria-se a Superintendência Especial de Relevância Sistêmica, Livre Concorrência e Defesa do Consumidor em Mercados Digitais, com funções de instrução e fiscalização. Seu superintendente será nomeado pelo Presidente da República, após aprovação do Senado, com mandato próprio de dois anos (art. 18-A). O texto não cria cargos para a equipe nem prevê a origem dos recursos, e as atribuições específicas da nova área ficam para resolução do Tribunal do CADE.

O PL tramita sem o debate que uma reforma dessa dimensão exige. A urgência foi aprovada em 18 de março de 2026, e o projeto vai direto ao Plenário, sem análise prévia nas comissões. Uma mudança estrutural no direito da concorrência brasileiro será votada sem que nenhuma comissão temática tenha examinado seu mérito.

O que o PL 4.675/2025 não é

O projeto não trata de moderação de conteúdo, desinformação, discurso de ódio, proteção de crianças e adolescentes ou responsabilidade das plataformas pelo que seus usuários publicam. É um projeto de direito da concorrência e regulação econômica: altera a Lei nº 12.529/2011 para permitir que o CADE imponha obrigações comerciais e técnicas a grandes grupos econômicos com atuação digital, sejam eles empresas de tecnologia ou não.

Trata-se de problemas distintos, com instrumentos distintos. Sendo assim, é possível apoiar regras de proteção aos usuários nas redes e, ao mesmo tempo, rejeitar um novo regime de intervenção econômica que não justifica sua existência, uma vez que o CADE já resolve práticas de abuso de poder econômico em mercados digitais.

02 Um projeto redundante: artigo por artigo

O Instituto Sivis examinou todas as decisões finais do CADE em mercados digitais entre janeiro de 2021 e setembro de 2026. Foram, no total sete casos, seis deles com obrigações impostas às empresas. Comparamos

cada obrigação com o art. 47-E do substitutivo, e **o resultado mostra que o núcleo do projeto já é aplicado pelo CADE com a lei vigente.**

7
casos de condutas em mercados digitais com decisão final do CADE

6
casos com obrigações impostas às empresas

5/6
casos em que as medidas centrais correspondem ao art. 47-E do PL

3
casos com medidas preventivas durante a investigação (iFood, Wellhub e Apple)

Decisões finais do CADE em mercados digitais · janeiro de 2021 a setembro de 2026

Dispositivo do PL	O que prevê	Caso e instrumento da lei atual	Por que corresponde
Art. 47-E, II, "c"	Permitir a instalação de aplicações de terceiros	Apple – medida preventiva (art. 84, 2024) e TCC (art. 85, 2025)	O acordo obriga a Apple a permitir lojas alternativas de aplicativos no iPhone, com requisitos de segurança. É o mesmo núcleo da obrigação proposta.
Art. 47-E, II, "h"	Oferecer acesso isonômico e não discriminatório	RJ/ClickBus – TCC (art. 85, 2023)	A contratação e a integração ao sistema TotalBus passaram a seguir critérios objetivos, isonômicos e não discriminatórios, com registro de solicitações.
Art. 47-E, II, "b"	Oferecer interoperabilidade gratuita	iFood – TCC (art. 85, 2023)	O iFood deve manter abertas APIs de catálogo, pedidos e informações financeiras para os sistemas dos restaurantes. Correspondência parcial: o acordo não garante gratuidade integral.
Art. 47-E, III, "a" e "b"	Proibir práticas que limitem a participação de concorrentes ou seu acesso a mercados e usuários	Google – TCC (2025); Wellhub – preventiva (2021) e TCCs (2022 e 2025); iFood – preventiva (2021) e TCC (2023); RJ/ClickBus – TCC (2023)	Os acordos limitam exclusividades (iFood: vedada para marcas com 30 ou mais lojas; Wellhub: restrita a dez redes) e proíbem condicionar pagamentos à exclusão de rivais (Google), preservando o acesso de concorrentes a parceiros e usuários.
Art. 47-E, III, "d"	Proibir a vinculação de produtos ou serviços	Google – TCC (2025); Apple – TCC (2025)	O Google deve licenciar a Play Store sem exigir a pré-instalação da Busca e do Chrome; a Apple deixa de exigir seu próprio sistema de pagamento nas compras dentro de aplicativos.
Art. 47-E, III, "e"	Proibir que se impeça o acesso a serviços de terceiros	Apple – TCC (2025)	Desenvolvedores podem usar processadores de pagamento concorrentes nas compras dentro de aplicativos.
Art. 47-E, III, "f"	Proibir condições abusivas que explorem a dependência de usuários	iFood – TCC (2023)	As multas por rescisão de contratos de exclusividade passaram a ser proporcionais às contrapartidas e ao tempo de contrato, com valor decrescente. Correspondência funcional.
Art. 47-E, III, "h"	Proibir que se impeça a oferta direta ou por outros canais	Apple – TCC (2025); iFood – TCC (2023); Wellhub – TCCs (2022 e 2025)	Desenvolvedores podem divulgar ofertas externas por textos e links (Apple); restaurantes e academias ficam livres de paridade de preços e podem vender por canais próprios ou plataformas rivais.
Art. 47-E, III, "i"	Proibir que se dificulte o exercício de opções pelos usuários	Apple – TCC (2025); Google – TCC (2025)	Avisos sobre compras e instalações externas devem usar linguagem neutra e o mínimo de etapas (Apple); fabricantes que licenciarem a Play Store sem os aplicativos do Google não podem sofrer retaliação.

Dispositivo do PL	O que prevê	Caso e instrumento da lei atual	Por que corresponde
Art. 87-I, § 2º	Exigir auditoria independente custeada pela empresa	Intelprice/Aprix – TCC (art. 85, 2026)	O CADE pode requisitar auditoria independente, paga pela empresa e aprovada pela autoridade, para verificar o cumprimento do acordo.
Arts. 18-A e 18-B (nova Superintendência)	Instruir processos e fiscalizar obrigações	Superintendência-Geral – competências do art. 13 da Lei 12.529	A Superintendência-Geral já fiscaliza diretamente os acordos de Google e Wellhub e, no caso Apple, recomendou dispensar o mandatário por considerar suficiente a fiscalização direta.

O núcleo do art. 47-E, portanto, já existe e é utilizado na prática. Abrir canais de distribuição, desvincular serviços, conter exclusividades e acabar com a paridade de preços são medidas que o CADE obteve em setores tão diferentes quanto sistemas operacionais, delivery, academias e venda de passagens.

Em alguns casos, a lei atual permitiu ir até mesmo além do que o PL prevê. No caso Apple, o TCC fixou a própria estrutura de comissões (25% na App Store, 5% para lojas alternativas e 15% para links), algo que o art. 47-E não contempla. No caso ClickBus, os acordos estabeleceram separação entre áreas técnicas e comerciais e restrições a vínculos societários. No caso Aprix, o TCC assegurou segregação de dados e autonomia de preços aos clientes de um software de precificação. **A lei vigente, longe de ser um teto baixo, mostrou-se um instrumento flexível e adaptável para novas realidades digitais.**

Tampouco procede a ideia de que o CADE só age depois do dano e de que, por isso, o Brasil precisaria de um regime "preventivo". **O art. 36 da Lei 12.529 alcança condutas que possam produzir efeitos anticompetitivos, sem exigir dano consumado, e o art. 84 autoriza medidas preventivas durante a investigação. Essas medidas foram adotadas em metade dos casos analisados: iFood, Wellhub e Apple.**

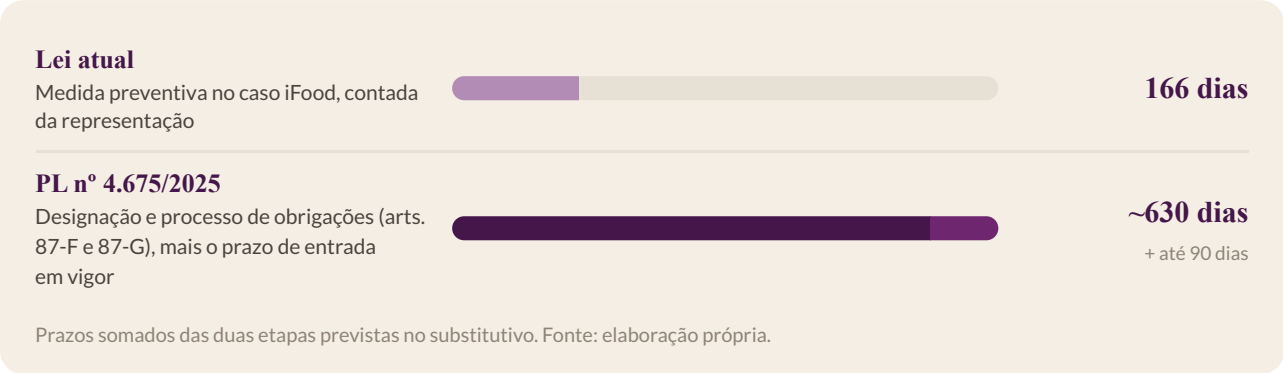
Também não se sustenta o argumento de que as obrigações só existem porque as empresas aceitaram negociar. A Apple só celebrou o acordo depois de uma medida preventiva mantida pelo Tribunal e de uma recomendação de condenação pela Superintendência-Geral. E, quando houve descumprimento, como nos casos Wellhub e ClickBus, o CADE reagiu com os instrumentos de que já dispõe: reconheceu o descumprimento, retomou a investigação, restabeleceu a medida preventiva e determinou a apuração de multa.

> ***A única novidade real do projeto, assim, é a designação sem infração. O PL não acrescenta ferramentas; acrescenta o poder de usá-las independentemente da apuração de qualquer conduta ilícita. É sobre esse poder que o Plenário vai decidir.***

03 O tempo dos processos não se resolve com mais regulação

O tempo de resposta costuma ser o principal argumento dos defensores do PL 4675/2025. Realmente, alguns processos no CADE se estendem por anos, mas isso não decorre da falta de poderes legais. Com a lei atual, o órgão obteve, em cinco dos seis casos analisados, obrigações equivalentes às previstas no projeto. E, quando há urgência, a lei também permite agir rapidamente: medidas preventivas foram adotadas em metade dos casos, e no caso iFood a que impediu novos contratos de exclusividade saiu 166 dias após a representação.

O novo regime não seria mais rápido. Afinal, a designação não gera obrigações automaticamente (art. 47-C, § 5º): é preciso um segundo processo para defini-las. Somados os prazos do substitutivo para as duas etapas (arts. 87-F e 87-G), chega-se a cerca de 630 dias, mais até 90 dias para que as obrigações entrem em vigor. Mesmo na tramitação simultânea, admitida em casos de urgência (art. 87-D, § 6º), o prazo supera o da preventiva do iFood. Nem o modelo europeu, em que as obrigações valem diretamente após a designação, foi rápido. Depois que elas passaram a vigorar, em março de 2024, as primeiras decisões de descumprimento contra Apple e Meta só vieram em abril de 2025, e a Apple anunciou que as contestaria na Justiça.



Prazos somados das duas etapas previstas no substitutivo. Fonte: elaboração própria.

O que o substitutivo oferece para acelerar a atuação do CADE é procedimental: prazos de tramitação e restrições a liminares contra as decisões de designação (art. 87-H, § 2º). Nada disso depende da designação sem infração, e tudo poderia ser incorporado à lei atual. Já o que é exclusivo do novo regime vai na direção contrária: acrescenta uma etapa e, ao criar a obrigação sem infração, abre espaço para questionamentos judiciais e constitucionais que nenhuma regra processual afasta.

A fiscalização, por fim, é necessária em qualquer modelo. Nos casos Wellhub e ClickBus, o descumprimento dos acordos foi detectado e enfrentado com os instrumentos existentes. Um novo regime continuaria precisando formular obrigações, obter informações e fiscalizar seu cumprimento, com a mesma equipe e os mesmos limites. A resposta à demora não é mais regulação, e sim um CADE mais bem equipado para usar o que já tem.

04 O problema da designação prévia

O coração do PL é a designação de "relevância sistêmica". É também seu ponto mais problemático, por cinco razões.

1 **Critérios amplos e alcance incerto.** Atendido o limiar de faturamento, a designação depende de juízos qualitativos, como “posição estratégica” e “dependência de terceiros”. Nenhuma empresa consegue saber de antemão se será alcançada nem em quais serviços. A principal estimativa disponível indica que, no cenário mais abrangente, a regulação poderia atingir até 75 empresas em 22 setores econômicos[6]. O governo não apresentou estimativa própria: o Congresso é chamado a votar sem saber quantas empresas, de quais setores, poderão ser alcançadas.

2 **Não atinge só as 'big techs estrangeiras'.** O limiar de R$ 5 bilhões se refere ao faturamento total do grupo no Brasil, e não à receita com serviços digitais: um varejista, banco ou grupo de serviços que atinja esse valor com operações físicas e mantenha um aplicativo ou marketplace já cumpre o primeiro requisito. Os critérios qualitativos, que não precisam ser atendidos em conjunto, incluem características comuns a qualquer grande empresa com operação digital, como atuar em mercados adjacentes ou ter acesso a grande volume de dados de clientes (art. 47-C, § 2º). E a designação alcança todo o grupo econômico (art. 87-A, § 2º). A experiência do CADE confirma que o debate vai além das grandes plataformas globais: metade dos casos analisados pelo Instituto Sivis envolve empresas como iFood, Wellhub e o grupo RJ/ClickBus.

3 **Desincentivo à inovação e ao crescimento.** Uma empresa designada opera sob o risco permanente de ver novos produtos enquadrados como vinculação ou autopreferência (art. 47-E, III, "c" e "d"). A reação racional é adiar ou não lançar funcionalidades no país. Na Europa, a Apple adiou o lançamento da Apple Intelligence, do iPhone Mirroring e de melhorias no compartilhamento de tela, atribuindo a decisão às incertezas regulatórias do DMA; mais de um ano depois, informou que algumas dessas funcionalidades ainda não haviam chegado aos países da União Europeia. O consumidor brasileiro corre o mesmo risco, e aqui pode ser ainda pior. Enquanto país em desenvolvimento, o Brasil precisa de avanços tecnológicos para aumentar sua produtividade. Políticas públicas que geram desincentivo à inovação podem gerar o paradoxo de, ao tentar proteger a competitividade interna, prejudicar a capacidade do país em competir externamente. Há também um efeito sobre o crescimento do setor privado: empresas próximas aos limiares passam a ter de calcular, a cada decisão de expansão, o risco de cruzar a linha da designação. Um regime acionado pelo tamanho, e não pela conduta, impõe um custo a quem cresce.

4 **Insegurança jurídica.** A combinação de critérios qualitativos, obrigações descritas em termos amplos e dois processos sucessivos impede que empresas e investidores precifiquem o risco regulatório. A designação pode durar seis anos, renováveis (art. 87-A, § 1º). Ademais, impor obrigações sem infração é inédito na defesa da concorrência brasileira: é razoável esperar que os primeiros anos do regime sejam marcados por disputas judiciais, inclusive de natureza constitucional, que acabariam decididas pelo Supremo Tribunal Federal. Escolhas sobre o funcionamento da economia digital, que deveriam ser resolvidas na lei, passariam a depender de decisões judiciais. O resultado pode ser o oposto do prometido: mais demora e menos segurança.

5 **Uma delegação ampla demais.** Hoje, é o Congresso quem define, na Lei nº 12.529/2011, quais condutas configuram infração, e o CADE intervém a partir da apuração dessas condutas. O PL transfere ao próprio CADE a decisão sobre quais empresas serão reguladas, em quais serviços e com quais deveres, em toda a economia digital. Diferentemente da regulação setorial, em que a lei define o setor e o serviço regulado, aqui essa definição fica a cargo do órgão administrativo, caso a caso. E, uma vez aceita a lógica de impor obrigações sem infração a empresas designadas, abre-se caminho para replicá-la em outros setores, uma porta que não deveria ser aberta sem amplo debate e discussão das possíveis consequências.

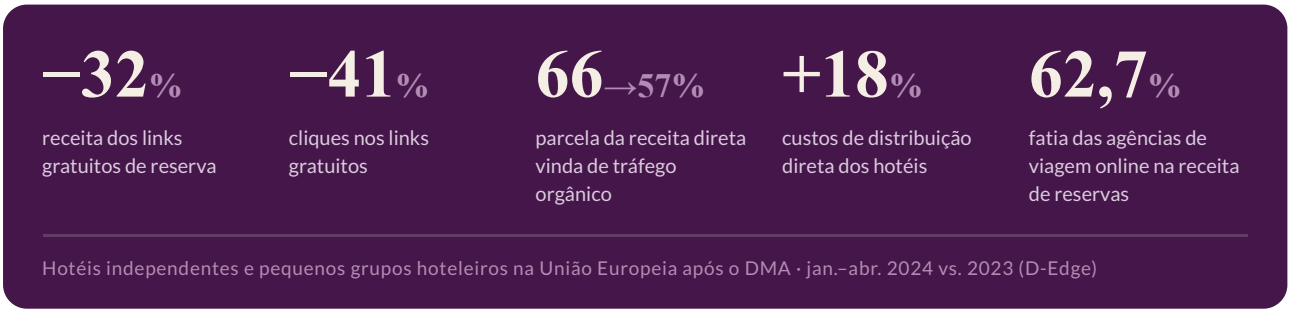
O governo afirma que o PL atuará de forma "cirúrgica", mais branda que o modelo europeu. Mas é justamente a combinação de critérios amplos na lei com ampla margem de decisão administrativa discricionária que torna o regime imprevisível. **Uma intervenção cirúrgica exigiria demonstrar que o tratamento proposto é o adequado, comparando-o com as alternativas disponíveis, e o PL não o fez.**

05 Quem paga a conta: o pequeno negócio e o consumidor

O PL é apresentado como proteção aos pequenos negócios que dependem das plataformas, mas são eles os mais expostos a obrigações mal calibradas. As empresas alcançadas pelo regime terão custos de adaptação e conformidade estimados entre R$ 2,7 bilhões e R$ 11,3 bilhões em dez anos, que, segundo o estudo, "podem recair de forma relevante sobre consumidores e usuários profissionais".[7] O governo não apresentou estimativa alternativa, e o próprio relatório do Instituto Sivis registra que a existência de custos de conformidade não permite saber quem os suportará.

Além do custo, há o risco de que as obrigações retirem benefícios que os pequenos hoje recebem. A experiência do CADE mostra que a mesma obrigação pode ajudar ou prejudicar o pequeno negócio, a depender de seu desenho. No caso iFood, a exclusividade com restaurantes menores vinha acompanhada de investimentos e consultoria; no caso Wellhub, o primeiro acordo vinculou a exclusividade a repasses mínimos garantidos às academias. Os acordos não proibiram a exclusividade: estabeleceram limites diferenciados por porte, como a vedação apenas para marcas com 30 ou mais lojas e tetos de participação no caso iFood, e previram seis meses de transição para não desorganizar quem já operava sob os contratos. Essa calibragem só foi possível porque cada mercado foi examinado concretamente. Obrigações definidas para vários agentes designados, em diferentes serviços, multiplicam o risco de que o pequeno perca contrapartidas que hoje recebe. O substitutivo determina que o CADE "considere" a inovação para empresas de pequeno porte (art. 47-E, § 2º, IV), mas não estabelece nenhum parâmetro para isso.

A experiência europeia mostra o que acontece quando a calibragem falha. Para cumprir o DMA, o Google alterou sua busca para deixar de favorecer os próprios serviços. Os grandes intermediários de reservas preservaram sua posição, enquanto os hotéis independentes perderam espaço. Um estudo[8] com pequenos hotéis europeus encontrou queda de 32% na receita dos links gratuitos de reserva, 41% menos cliques, e a parcela da receita direta vinda de tráfego orgânico caindo de 66% para 57%. Com isso, os custos de distribuição direta dos hotéis subiram 18%, e a fatia das agências de viagem online na receita de reservas cresceu para 62,7%. Ainda que a relação de causa com o DMA siga em debate, o episódio ilustra como obrigações voltadas a ampliar a concorrência podem transferir custos aos menores participantes do mercado.



No Brasil, os equivalentes são pousadas, restaurantes de bairro, academias, lojistas de marketplace e desenvolvedores de aplicativos. Uma regra pensada para protegê-los pode, mal calibrada, encarecer seu acesso ao cliente.

06 Uma nova estrutura sem orçamento e sem avaliação de impacto

O PL cria uma Superintendência Especial no CADE, com superintendente nomeado pelo Presidente da República e mandato próprio, mas não cria cargos para sua equipe, não indica a origem dos recursos nem estima seu custo. As atribuições específicas da nova área ficam para resolução do Tribunal (art. 18-A).

A proposta de orçamento para 2027 indica qual dos caminhos é mais provável. Enviada ao Congresso em agosto de 2026, um mês depois do substitutivo, ela destina ao CADE R$ 71,8 milhões, alta nominal de apenas 1,14% em relação à proposta de 2026, o que representa retração em termos reais diante da inflação projetada pelo próprio governo. Não há previsão de recursos para a nova superintendência.[9]

A crítica partiu de dentro do próprio CADE. Em fevereiro de 2026, o então presidente interino da autarquia, Gustavo Augusto Freitas de Lima, afirmou que a estrutura havia sido proposta "sem previsão orçamentária, sem estudo de impacto orçamentário, sem cargo". Segundo ele, uma superintendência do CADE tem hoje cerca de 150 pessoas, e a nova área exigiria ao menos 100. Apontou ainda que um superintendente com mandato independente da Superintendência-Geral tornaria a coordenação mais complexa, e sugeriu, em seu lugar, uma coordenação ou superintendência-adjunta dentro da estrutura existente.[10]

Assim, o projeto amplia significativamente as atribuições do CADE sem ampliar os meios para exercê-las. Da forma como está redigido, ele leva a um de dois cenários: ou a nova estrutura não terá equipe suficiente para funcionar e disputará servidores com as áreas que hoje conduzem os casos do órgão, ou exigirá novas despesas que não foram estimadas nem previstas no orçamento do CADE, que o próprio governo propôs manter praticamente estável para 2027, com queda em termos reais. Em ambos os cenários, o país perde. Se o desafio é de capacidade, o recurso público rende mais investido na qualificação do órgão existente, com economistas, engenheiros e especialistas em dados, do que em uma nova estrutura.

Também falta ao PL uma Análise de Impacto Regulatório. Normas da administração federal com impacto econômico relevante a exigem (Lei nº 13.874/2019 e Decreto nº 10.411/2020); projetos de lei não estão obrigados, mas uma reforma dessa dimensão não deveria dispensá-la. O PL não compara o regime proposto com alternativas, não estima custos e não identifica quais problemas a lei atual deixa sem resposta. O texto prevê que órgãos públicos possam avaliar o impacto das obrigações depois de impostas (art. 47-F); o que falta é avaliar o impacto do próprio regime antes de aprová-lo. A principal estimativa de custo disponível foi produzida por consultoria contratada por uma associação do setor; o governo não apresentou nenhuma.

Duas referências tornam essa ausência ainda mais difícil de justificar. Em 2024, em contribuição à consulta do Ministério da Fazenda, o próprio CADE recomendou uma análise de impacto abrangente e o exame da eficácia dos instrumentos já existentes. E o Reino Unido, uma das principais referências do PL, publicou em 2023 uma avaliação de impacto que comparou a manutenção dos instrumentos existentes com diferentes combinações de novos poderes antes de aprovar sua lei. **O Brasil está sendo chamado a importar o modelo sem importar o cuidado.**

07 O caminho responsável

Votar contra o PL 4.675/2025 não significa deixar os mercados digitais sem regras. As regras já existem, e o investimento deve ser no que de fato precisa melhorar, com menor custo e menor risco.

1 **Prazos processuais.** Incorporar à Lei nº 12.529/2011 prazos para a tramitação de processos em mercados digitais, inclusive para a apreciação de pedidos de medida preventiva e o reexame da urgência. É a principal contribuição do substitutivo para a celeridade, e não depende da designação sem infração.

2 **Fiscalização com indicadores verificáveis.** Exigir que acordos e decisões tragam parâmetros mensuráveis e rotinas de acompanhamento, como passou a ocorrer no segundo acordo do Wellhub.

3 **Qualificação do CADE.** Investir em equipe especializada em economia digital, dados e engenharia dentro da estrutura existente, por meio de uma coordenação ou superintendência-adjunta vinculada à Superintendência-Geral, em vez de uma nova superintendência com mandato próprio.

4 **Transparência sobre resultados.** Publicar informações sobre a implementação e os efeitos das medidas, preservado o sigilo comercial.

5 **Avaliação de impacto antes de qualquer novo regime.** Condicionar eventual ampliação de poderes a uma Análise de Impacto Regulatório que identifique lacunas concretas e compare alternativas.

Considerações finais

A experiência brasileira demonstra que o CADE já dispõe de instrumentos para obter das plataformas digitais as obrigações centrais do PL 4.675/2025. As dificuldades documentadas, de tempo e de fiscalização, não decorrem da falta de poderes legais, mas das condições de atuação do órgão, e não são resolvidas pelo projeto, que acrescenta etapas e cria uma estrutura sem previsão orçamentária. Seus custos não foram medidos pelo governo, recaem com maior risco sobre pequenos negócios e consumidores, desestimulam a inovação e transferem ao CADE decisões que hoje cabem ao Congresso.

O Instituto Sivis recomenda o voto CONTRÁRIO ao PL 4.675/2025 e a adoção de uma agenda de fortalecimento do CADE, condicionando qualquer ampliação de seus poderes a uma avaliação de impacto prévia.

Caso o projeto avance após a votação, o Instituto recomenda que o Congresso preserve sua participação nas decisões que o PL transfere ao CADE, submetendo cada designação à aprovação do Parlamento, com escopo, fundamentação e justificativa definidos, de modo que a decisão sobre quem será regulado permaneça com o Congresso Nacional.

RECOMENDAÇÃO

VOTO CONTRÁRIO

Sobre o Instituto Sivis

O Instituto Sivis é uma organização da sociedade civil apartidária e sem fins lucrativos, fundada em 2011 e sediada em Curitiba, cujo propósito é fortalecer os valores democráticos. Como *think tank*, produz conhecimento com rigor científico para o entendimento da democracia e desenvolve soluções em parceria com diferentes organizações, acadêmicos e lideranças públicas para fortalecer a cultura democrática brasileira.

Notas

1 ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTERNET (ALAI). Relatório de Impacto Econômico do PL nº 4.675/2025. Elaborado por Ecoa Consultoria Econômica. Brasília, fev. 2026. O número de 75 empresas em 22 setores corresponde ao cenário ampliado. A ALAI reúne plataformas digitais como Google, Meta, Amazon e Mercado Libre. Disponível em: https://alai.lat/wp-content/uploads/2026/02/ALAI-Relatorio-Impacto-Economico-PL-4675-2025.pdf.

2 ALAI, 2026, op. cit. Estimativa de custos de adequação regulatória e compliance entre R$ 2,7 bilhões e R$ 11,34 bilhões em dez anos, conforme o cenário de aplicação.

3 A Constituição exige que proposições legislativas que criem ou alterem despesa obrigatória sejam acompanhadas de estimativa de impacto orçamentário e financeiro (ADCT, art. 113).

4 BRASIL. Projeto de Lei Orçamentária Anual 2027 (PLN nº 24/2026), Volume I, Unidade Orçamentária 30211 – Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Dotação total de R$ 71.793.302, ante R$ 70.986.766 no PLOA 2026. IPCA projetado de 3,60%.

5 ESTADÃO CONTEÚDO. Presidente do Cade questiona criação de Superintendência de Mercados Digitais em PL do governo. IstoÉ Dinheiro, 24 fev. 2026. Declarações feitas em evento promovido pela ALAI em Brasília. Gustavo Augusto Freitas de Lima exerceu a presidência interina do CADE de julho de 2025 a abril de 2026. Disponível em: https://istoedinheiro.com.br/presidente-do-cade-questiona-criacao-de-superintendencia-de-mercados-digitais-em-pl-do-governo.

6 ALAI, 2026, op. cit.

7 ALAI, 2026, op. cit.

8 D-EDGE HOSPITALITY SOLUTIONS. The DMA is changing Google Search, but not how hoteliers had hoped. 17 jun. 2024. Análise de tráfego e receita de reservas de hotéis independentes e pequenos grupos hoteleiros na União Europeia, entre 1º de janeiro e 28 de abril de 2024, comparada ao mesmo período de 2023. Disponível em: https://www.d-edge.com/the-dma-is-changing-google-search-but-not-how-hoteliers-had-hoped/.

9 PLOA 2027 (PLN nº 24/2026), Volume I, UO 30211, op. cit.

10 ESTADÃO CONTEÚDO, 2026, op. cit.


SIVIS
VOXIUS