ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTERNET (ALAI)

Designação no texto substitutivo ao PL 4.675: o que mudou e o que permanece sem resposta

O novo texto do relator altera a lista de critérios e exige uma análise fundamentada, mas mantém nas mãos do regulador os conceitos que definem quem estará sujeito à regulação e, consequentemente, o alcance do regime regulatório.

30 de Outubro, Associação Latino-Americana de Internet (ALAI).

Introdução

Todo regime de regulação assimétrica dos mercados digitais é definido antes mesmo de sua primeira obrigação entrar em vigor, no momento em que se decide quem estará sujeito a ele. Esse é o processo de designação: o ato pelo qual a autoridade identifica os agentes econômicos submetidos ao regime especial. As empresas designadas ficam expostas a riscos de fiscalização, regras e obrigações com os quais muitos de seus concorrentes não precisam se preocupar. A própria designação gera um efeito inibidor: mesmo antes da imposição de qualquer obrigação, uma empresa designada passa a operar sob a ameaça permanente de novas restrições, ainda indefinidas, que podem ser acrescentadas a qualquer momento. O desenho dessa etapa é fundamental porque os efeitos de um escopo mal calibrado se acumulam. Critérios excessivamente amplos podem abranger um número elevado de empresas, gerando um paradoxo desconfortável: se muitos agentes forem considerados "sistemicamente relevantes", o termo perde todo o seu significado e, com ele, a justificativa para uma intervenção baseada em fundamentos concorrenciais.

No Brasil, essa discussão ocorre no âmbito do Projeto de Lei nº 4.675/2025, encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados em setembro de 2025 e atualmente submetido ao regime de tramitação acelerada. O projeto altera a Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011) para autorizar o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) a designar agentes econômicos de relevância sistêmica nos mercados digitais e impor-lhes obrigações especiais, com uma superintendência específica responsável por conduzir esses procedimentos. Em 8 de julho, o relator, deputado Aliel Machado (PV-PR), apresentou uma versão preliminar de um texto substitutivo.

A ALAI, associação de empresas de Internet que operam na América Latina, acompanha o projeto desde sua apresentação. A análise de cada revisão sucessiva, considerando seus objetivos e os problemas que pretende solucionar, conduz, em grande medida, à mesma conclusão: a decisão de designação depende de critérios que o texto não define, e a tarefa de defini-los foi delegada à própria autoridade reguladora, deixando os agentes econômicos em um cenário de insegurança jurídica.

A redação original do artigo 47-C fazia uma escolha explícita em favor da discricionariedade da autoridade.

O dispositivo enumerava sete características qualitativas a serem consideradas "de forma não cumulativa", de modo que qualquer uma delas, isoladamente, poderia fundamentar uma

designação. Além disso, a expressão “entre outros” permitia ao regulador invocar, em sua análise caso a caso, critérios que sequer constavam da lista. Duas das características enumeradas — “número significativo de usuários” e “oferta de múltiplos produtos ou serviços digitais” — descreviam praticamente qualquer grande empresa com operações digitais.

O único filtro objetivo era a receita bruta anual do grupo econômico: R$ 50 bilhões em âmbito mundial ou R$ 5 bilhões no Brasil. Esses valores poderiam ser alterados por ato conjunto de dois ministros, sem que a lei estabelecesse qualquer parâmetro de referência. O custo dessa discricionariedade é a perda de previsibilidade, e não se trata de um custo abstrato: a insegurança jurídica produz impactos claros e diretos sobre as decisões de investimento.

Como os limites de receita são alternativos — global ou nacional —, uma empresa pode ser designada exclusivamente em razão de seu porte no exterior, mesmo que tenha presença limitada no Brasil. Isso significa que o Cade poderia destinar recursos escassos de fiscalização a empresas de grande porte em outros mercados, mas possivelmente irrelevantes do ponto de vista concorrencial no mercado brasileiro. Com isso, a atenção se desvia de problemas efetivos de concorrência que afetam os consumidores brasileiros. O problema é agravado pela definição abrangente de “grupo econômico” já adotada pelo Cade em sua regulamentação sobre notificações de atos de concentração, que abrange qualquer entidade na qual a empresa relevante detenha participação, com ou sem direito a voto, igual ou superior a 20%, incluindo investimentos minoritários passivos, sem controle, influência ou direitos de voto. Interpretações divergentes nos próprios precedentes do Cade quanto ao alcance do conceito de “grupo econômico” acrescentam outra camada de insegurança jurídica para as empresas que tentam avaliar sua exposição ao regime.

O que muda no texto substitutivo

O texto substitutivo procura fechar a lista de critérios qualitativos ao retirar a expressão “entre outros” da redação original do artigo 47-C. Ao mesmo tempo, impede que o Cade amplie as hipóteses de designação por meio de resolução (artigo 18-A) e proíbe que a regulamentação crie hipóteses não previstas em lei (artigo 48), em uma tentativa de evitar que o alcance pretendido para o regime seja ampliado por normas infralegais. A aplicação não cumulativa dos critérios qualitativos foi substituída pela exigência de uma “análise conjunta e fundamentada” das características qualitativas.

Os critérios foram reformulados segundo a lógica dos “ecossistemas digitais”, incluindo uma característica centrada na atuação em mais de um mercado de múltiplos lados, a atenção à “dependência” gerada para terceiros e a introdução da figura do “controlador de acesso” (gatekeeper). Nenhum desses termos é definido. Portanto, sua inclusão não restringe o processo de designação e continua deixando a discricionariedade nas mãos do Cade.

As demais alterações dizem respeito ao funcionamento dos critérios de designação. O limite de receita passa a ser atualizado anualmente por ato da nova Superintendência, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), conforme o § 3º, substituindo o mecanismo de atualização ministerial que não possuía parâmetro legal. A designação passa a

preceder a imposição de obrigações, salvo em situações de urgência (artigo 47-C, § 5º; exceção de urgência prevista no artigo 87-D, § 6º). As obrigações ficam sujeitas a procedimentos separados, precedidos de justificativa econômica e delimitados por serviço ou produto, conforme os riscos identificados (artigo 87-B, §§ 1º e 2º).

O prazo de designação foi reduzido de dez para seis anos, com possibilidade de revisão após dois anos (artigo 87-A, §§ 1º e 4º). A abertura de um procedimento passa a ser acompanhada de uma consulta aberta a qualquer parte interessada. Por fim, o novo artigo 87-K cria um procedimento de revisão dos mercados digitais sem caráter punitivo, seguindo a linha dos estudos de mercado adotados em outras jurisdições.

A atualização automática dos limites de receita pela própria Superintendência, sem supervisão legislativa, significa que esses valores perderão seu valor real ao longo do tempo e passarão progressivamente a abranger empresas adicionais, sem qualquer decisão deliberada do Congresso Nacional.

O prazo de seis anos para a designação (ainda superior ao período normalmente aplicado pelo Cade a medidas comportamentais em casos de atos de concentração ou condutas anticompetitivas), combinado com obrigações que podem ser ampliadas ao longo do tempo, cria uma estrutura regulatória rígida, sem qualquer garantia de proporcionalidade. O projeto também deixa de incorporar instrumentos já previstos para as agências reguladoras brasileiras, como a Análise de Impacto Regulatório (AIR), cujo objetivo é justamente limitar o poder das autoridades de alterar unilateralmente as condições de funcionamento dos negócios. O mecanismo de proposição voluntária introduzido pelo texto substitutivo não é vinculante: o Cade pode rejeitar qualquer proposta apresentada por uma empresa sem sofrer qualquer consequência. Assim, o mecanismo acaba sendo apenas uma etapa processual, e não uma salvaguarda efetiva.

O que permanece sem resposta

Resta examinar, contudo, o que cada uma dessas alterações efetivamente produz em situações concretas. Em quase todos os casos, a resposta depende de como o Cade interpretará o texto do projeto, que não oferece segurança suficiente às empresas designadas nem àquelas que poderão vir a ser designadas à medida que crescem.

A mudança mais evidente no novo texto é a adoção de uma lista fechada e exaustiva de critérios qualitativos. Apesar das alterações, os conceitos que compõem essa lista continuam abertos à interpretação: o texto não define o que constitui um “ecossistema digital”, em que circunstâncias um agente atua como seu “controlador de acesso”, o que caracteriza uma “quantidade significativa de dados” ou qual grau de “dependência” de terceiros configura uma posição estratégica.

Sem parâmetros legais orientadores, cada um desses termos será poderá ser definido caso a

caso pela autoridade. Assim, a discricionariedade que a lista fechada aparentemente eliminou reaparece no momento de interpretar cada um desses conceitos.

As referências internacionais não apresentam uma lacuna equivalente. O Regulamento dos Mercados Digitais da União Europeia (DMA, na sigla em inglês) combinou uma lista fechada de serviços essenciais de plataforma com presunções quantitativas, entre elas o limite de 45 milhões de usuários finais ativos por mês. Já a legislação britânica sobre mercados digitais, concorrência e consumidores (DMCC) exige a demonstração de poder de mercado substancial e consolidado em uma investigação específica. O texto brasileiro não adotou nenhuma dessas abordagens.

Mesmo o DMA, com critérios mais claros e limites quantitativos, está há pouco mais de um ano em fase de aplicação e já produz consequências não intencionais: deterioração da experiência dos usuários, redirecionamento do tráfego de consumidores para intermediários, atrasos no lançamento de produtos e insegurança regulatória que inibe investimentos em toda a União Europeia. Startups e empresas europeias em fase de expansão mencionam cada vez mais a complexidade regulatória como um obstáculo ao crescimento.

As exigências de portabilidade de dados do DMA estão beneficiando de forma desproporcional operadores estrangeiros: mais de 75% dos solicitantes de acesso a dados são entidades não europeias, e não pequenas e médias empresas locais. O Brasil estaria importando um modelo cujos próprios formuladores já estão reconsiderando.

A própria lista de critérios continua sendo abrangente. O inciso III do § 2º, após mencionar a integração vertical e a atuação em mercados adjacentes ou complementares, inclui “outros elementos que demonstrem a inserção relevante do agente em um ecossistema digital”. Trata-se de uma cláusula aberta que reintroduz a indeterminação em uma lista que, embora formalmente exaustiva, não o é na prática.

Os dois critérios menos seletivos da redação original não foram eliminados, mas reformulados em termos qualitativos semelhantes. A exigência de um “número significativo de usuários” deixou de constituir uma hipótese independente de designação, mas nenhum parâmetro quantitativo foi estabelecido em seu lugar na nova lista. O critério relativo à oferta de múltiplos produtos permanece, redistribuído entre os incisos III e VI e agora formulado em termos de “ecossistema”.

O quanto essa nova formulação efetivamente restringe o alcance do critério depende, mais uma vez, da interpretação de “ecossistema digital”: dois produtos ou serviços complementares são suficientes? A autoridade continua tendo liberdade para decidir de uma forma ou de outra.

TA mesma análise se aplica à cláusula que substituiu a aplicação não cumulativa dos critérios. A exigência de uma “análise conjunta e fundamentada” elimina o fundamento textual para uma designação baseada em um único critério, mas não esclarece o que deve substituí-lo. Não há um número mínimo de características, uma ponderação entre elas ou um padrão probatório definido.

Na prática, não se impede que uma designação se apoie em um único critério bem fundamentado. A autoridade pode realizar uma análise “conjunta” e “fundamentada” de todos os critérios e concluir que apenas um deles é suficiente.

Se a fundamentação for insuficiente, os mecanismos de contestação disponíveis são os instrumentos gerais do direito administrativo: aprovação pelo Tribunal do Cade e, posteriormente, revisão judicial com base no dever de motivação dos atos administrativos (artigo 50 da Lei nº 9.784/1999) e nos artigos 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). A aplicação dessas disposições contra decisões regulatórias permanece, contudo, em grande medida, sem precedentes consolidados no Poder Judiciário, historicamente deferente à chamada discricionariedade técnica.

Do ponto de vista econômico, essa é a característica com maior potencial de distorcer o alcance da regulação. Para a empresa que se encontra no limite dos critérios, a pergunta relevante surge antes mesmo da abertura de qualquer procedimento: “estou dentro ou fora do regime?”.

Sem uma resposta minimamente previsível, a conduta racional é provisionar os custos de conformidade como se a designação fosse ocorrer. Isso distribui os custos do regime entre um conjunto de empresas muito maior do que aquele que efetivamente será regulado.

Decisões de integração de produtos e serviços, uma fonte clássica de eficiência e benefícios para os consumidores, passam a ser interpretadas como fatores de risco regulatório, justamente porque essa arquitetura sustenta a interpretação baseada em ecossistemas e é tratada pelo novo teste como um indício de relevância sistêmica.

Estudos encomendados pela ALAI indicam, ainda, que custos de conformidade dessa magnitude não permanecem restritos às empresas que os suportam inicialmente: tendem a ser repassados, ao menos parcialmente, aos consumidores e aos pequenos negócios que vendem e anunciam nas plataformas.

A previsibilidade só tem valor econômico quando existe antes da decisão de investir. Quando é construída caso a caso, por meio da prática administrativa, chega tarde demais para orientar aqueles que precisavam dela. Em última análise, isso prejudica o investimento, a inovação e o crescimento econômico.

As consequências da designação e os limites da regulação

As consequências da designação vão além da incerteza sobre o alcance do regime. Uma vez designada, a empresa passa a estar sujeita às obrigações previstas no artigo 47-E, que incluem proibições amplas ao autopreferenciamento, à vinculação de produtos ou serviços (tying) e ao uso de dados entre diferentes serviços.

Diferentemente da aplicação tradicional do direito antitruste, essas obrigações não exigem que o Cade demonstre uma relação entre a conduta, o poder de mercado e o dano efetivo à concorrência.

A Lei de Defesa da Concorrência vigente exige a identificação de efeitos anticompetitivos e reconhece que uma posição de mercado alcançada por meio de maior eficiência não é, por si só, ilícita (artigo 36, § 1º). O novo regime, por sua vez, impõe obrigações com base exclusivamente na designação estrutural.

O texto substitutivo exige que o Cade considere os efeitos sobre a inovação, especialmente para pequenas empresas, e o interesse público no desenvolvimento competitivo (artigo 47-E, § 2º), além de apresentar uma justificativa econômica para as obrigações impostas (artigo 87-B, § 1º). Entretanto, não estabelece uma verdadeira defesa baseada em eficiências, nem oferece às empresas uma etapa processual específica para demonstrar que determinada prática decorre de uma competição legítima baseada no mérito.

Práticas lícitas, favoráveis à concorrência e comuns em diversos setores — como marcas próprias no varejo, experiências integradas de produtos e programas de fidelidade — passariam a constituir infrações quando adotadas por uma empresa designada, independentemente dos benefícios que possam gerar aos consumidores.

Organizações internacionais, incluindo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a International Competition Network (ICN), alertam para os prejuízos decorrentes de uma aplicação excessivamente rigorosa das normas concorrenciais e para o efeito inibidor que ela pode exercer sobre práticas empresariais competitivas. O projeto desconsidera esses alertas.

Permanece também a questão dos limites do regime.

Argumenta-se que a reorientação dos critérios para a lógica dos ecossistemas reduz a probabilidade de abranger agentes já submetidos à regulação setorial própria, como aqueles que atuam no sistema financeiro. Isso, porém, não impede que sejam incluídos.

Não há uma exclusão expressa. Um grande grupo que reúna serviços de pagamento, crédito e investimentos em uma única plataforma digital ainda poderia ser enquadrado no novo texto.

O silêncio sobre a coordenação com o Banco Central se repete em relação à autoridade de proteção de dados e aos órgãos de defesa do consumidor, tema que aparece até mesmo na denominação da Superintendência criada pelo texto substitutivo. Sobreposições desse tipo multiplicam os custos de conformidade para as empresas privadas, resultam em gastos públicos ineficientes e duplicados e abrem espaço para decisões contraditórias entre autoridades.

A preocupação institucional é ainda mais profunda do que as lacunas de coordenação. A nova denominação do órgão — "Superintendência Especial de Relevância Sistêmica, Livre Concorrência e Defesa do Consumidor nos Mercados Digitais" — inclui a defesa do consumidor, embora suas competências operacionais (artigo 18-B) permaneçam estritamente relacionadas à concorrência, sem atribuir poderes de fiscalização ou aplicação de normas de proteção ao consumidor.

Ainda assim, a denominação invade, ao menos nominalmente, uma competência atribuída à Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), vinculada ao Ministério da Justiça.

O Cade é uma autoridade de defesa da concorrência. Não possui a especialização institucional, o mandato nem a estrutura de responsabilização necessários para tomar decisões em matéria de defesa do consumidor. Em vez de fortalecer essa proteção, uma denominação que promete mais do que as competências efetivamente oferecem gera confusão sobre os papéis de dois órgãos com mandatos, conhecimentos técnicos e práticas de fiscalização distintos, sem estabelecer regras para resolver eventuais sobreposições.

Recomendações para o processo legislativo

O que o processo legislativo ainda pode oferecer nesta etapa já está, em grande medida, identificado. Definições legais ou parâmetros probatórios mínimos para os critérios qualitativos fechariam a margem interpretativa que hoje, na prática, esvazia o caráter fechado da lista.

Uma exigência explícita de avaliação cumulativa — ou, no mínimo, a definição de conteúdo operacional para a "análise conjunta e fundamentada", com um número mínimo de características, critérios de ponderação ou padrão probatório — seria, em nossa avaliação, a alteração com maior impacto sobre a previsibilidade do regime.

O procedimento também se beneficiaria da inclusão de etapas obrigatórias e, sobretudo, de uma vinculação que hoje está ausente. O artigo 87-K estabelece expressamente que a revisão de mercado não constitui uma etapa prévia obrigatória para a designação (§ 6º). Torná-la uma exigência anterior à abertura de um procedimento de designação — ou, pelo menos, exigir que qualquer dispensa de um estudo de mercado prévio seja devidamente fundamentada — devolveria ao processo a etapa de análise econômica baseada em evidências que um regime dessa dimensão e com esse potencial impacto econômico exige.

Por fim, vale destacar que o Cade já dispõe, e recentemente fez uso, dos instrumentos necessários para enfrentar condutas anticompetitivas nos mercados digitais. O acordo envolvendo o iOS da Apple, em 2025, e a medida cautelar relativa à API do WhatsApp Business, em 2026, demonstram que o Cade pode e efetivamente impõe medidas comportamentais oportunas a plataformas digitais utilizando suas competências atuais, por meio de processos baseados em evidências e dotados de salvaguardas adequadas.

O Cade já interveio com sucesso em casos envolvendo Gympass, iFood, Apple, Google

Android e Meta sem a necessidade de nova legislação.

As proibições previstas no artigo 47-E reproduzem, em grande medida, condutas já abrangidas pelo artigo 36 da Lei de Defesa da Concorrência, mas eliminam a exigência de demonstrar o dano. O Brasil deveria fortalecer e dotar de recursos seu sistema de fiscalização concorrencial existente, em vez de importar um modelo regulatório ainda não testado que já apresenta fragilidades na Europa.

Conclusão

Em síntese, o texto substitutivo mudou o lugar em que será definido o alcance do regime. A abertura deixou de aparecer explicitamente no texto legal, onde era visível, mas permaneceu incorporada em conceitos indefinidos e na ausência de parâmetros claros, tornando-se mais difícil de identificar e só vindo à tona quando os desafios práticos da aplicação da nova lei se manifestarem — momento em que alterar o texto exigirá um novo processo legislativo completo, com custos mais elevados.

Um critério cujo significado depende da interpretação da própria autoridade que deveria ser limitada por ele não cumpre a função de estabelecer limites. As definições virão do regulador, construídas caso a caso, e cada alteração introduzida pelo novo texto valerá, na prática, aquilo que essa construção permitir.

O Congresso Nacional ainda tem a oportunidade de decidir, por si próprio, qual será o alcance do regime que pretende criar.