



Comissão de Assuntos Regulatórios

PARECER DA COMISSÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS - IAB

Referência: Indicação nº 90/2025

Autor: Comissão de Assuntos Regulatórios

Relator: Rodrigo Ematné Gadben, Soraya Nouira y Maurity

Matéria: Análise do Projeto de Lei nº 4.675/2025

Ementa: Direito constitucional, administrativo, digital e concorrencial. Projeto de Lei nº 4.675/2025. Alteração da Lei nº 12.529/2011 para criação da Superintendência de Mercados Digitais no CADE, designação de agentes econômicos de relevância sistêmica em mercados digitais e imposição de obrigações especiais. Constitucionalidade formal, em princípio, preservada, por se tratar de proposição de iniciativa do Poder Executivo que reorganiza autarquia federal e cria órgão/cargo na Administração Pública federal. Constitucionalidade material do núcleo regulatório, em tese, defensável à luz dos arts. 170, IV, 173, § 4º, e 174 da Constituição. Fragilidades materiais relevantes, contudo, em dispositivos que combinam critérios excessivamente abertos de designação, delegação infralegal ampla, extensão automática ao grupo econômico, obrigações de transparência, interoperabilidade e compartilhamento de dados sem salvaguardas obrigatórias suficientes, além de proibições redigidas em termos demasiadamente absolutos. Necessidade de interpretação restritiva e, eventualmente, de emendas modificativas.

I. DELIMITAÇÃO DO OBJETO



Comissão de Assuntos Regulatórios

O presente parecer examina a juridicidade do Projeto de Lei nº 4.675/2025, objeto da Indicação nº 90/2025 do IAB, voltado a alterar a Lei nº 12.529/2011 para instituir um regime específico de tutela concorrencial em mercados digitais. O objetivo, segundo material encaminhado, é prevenir o exercício de substancial poder econômico por grandes plataformas digitais em mercados e ecossistemas digitais, sem retirar o tema da estrutura do CADE.

O projeto prevê, em suma, (i) a criação, no âmbito do CADE, da Superintendência de Mercados Digitais no âmbito do CADE, (ii) a instituição de processo administrativo para a designação de agentes econômicos de relevância sistêmica em mercados digitais; e (iii) a imposição de obrigações especiais a tais agentes, com monitoramento, auditoria, sanções e publicidade de relatórios de conformidade.

O juízo aqui formulado é meramente opinativo.

II. EXAME DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO PROJETO DE LEI

Sob o ângulo formal, a proposição é, em princípio, compatível com a Constituição. O projeto foi encaminhado pelo Poder Executivo e disciplina a organização interna de autarquia federal (o CADE), a criação de órgão especializado e de cargo de direção, bem como a repartição interna de competências.

A matéria está, portanto, compreendido na reserva de iniciativa do Presidente da República para dispor sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica e sobre criação e extinção de órgãos da administração pública, nos termos do art. 61, § 1º, inc. II, da Constituição.

Também não se identifica, na origem do texto, vício de competência legislativa federativa. A alteração incide sobre a Lei nº 12.529/2011, diploma federal que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e disciplina a atuação do CADE em matéria concorrencial.



Comissão de Assuntos Regulatórios

III. EXAME DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO PROJETO DE LEI

III.1. Premissas constitucionais e sistêmicas

A Constituição é um documento dialético e compromissório, que não consagra valores ou direitos de forma absoluta. Logo, a concepção de liberdade econômica e de livre-iniciativa deve conviver sistematicamente com os demais princípios da ordem econômica, sujeitando-se à atividade reguladora e fiscalizadora do Estado para neutralizar ou reduzir as distorções advindas do abuso de poder. Como agente normativo e regulador (art. 174 da CF), o Estado não apenas está autorizado, mas tem o dever de estruturar acoplamentos e instrumentos regulatórios proporcionais voltados à preservação do processo competitivo e à repressão da dominação dos mercados (arts. 170, IV, e 173, § 4º, da CF). Assim, a ordem constitucional não impede, por si só, a criação de um regime especial de tutela da concorrência direcionado aos mercados digitais.

Por outro lado, o estímulo ao desenvolvimento científico, à pesquisa e à inovação tecnológica constitui um mandamento constitucional expresso (art. 218 da CF). Diante da colisão natural entre preceitos constitucionais – a repressão ao abuso de poder econômico *versus* o fomento à inovação e à livre-iniciativa –, a ordem jurídica rejeita hierarquias abstratas e exige que o desenho normativo busque a harmonização por meio da técnica da ponderação e do postulado da proporcionalidade. Em uma sociedade hiper complexa, a atuação regulatória deve ser sistemicamente adequada para gerar os incentivos corretos no subsistema econômico.

O ponto, portanto, não é saber se o legislador pode regular, mas se, ao fazê-lo, respeitou os limites formais e materiais da Constituição.



Comissão de Assuntos Regulatórios

Na jurisprudência do STF, são particularmente relevantes: **(a)** no Tema 967 da repercussão geral (RE 1.054.110/SP)¹, o STF assentou ser inconstitucional a proibição ou restrição desproporcional do transporte privado individual por aplicativo, por violação à livre iniciativa e à livre concorrência²; **(b)** a Súmula Vinculante 49, segundo a qual *“ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área”*.

Esses precedentes vedam barreiras artificiais à entrada, reservas de mercado e restrições desproporcionais ao exercício de atividade lícita. Eles não resolvem, por si sós, a arquitetura válida de um regime *ex ante* para plataformas digitais, mas servem, como parâmetro constitucional geral.

Dessa premissa decorre a primeira conclusão de fundo deste parecer: o PL nº 4.675/2025 é materialmente defensável se – e somente se – a designação e cada obrigação especial forem tratadas como instrumentos de proteção do processo competitivo e de redução de barreiras estruturais à entrada e à rivalidade, e não como meio aberto de dirigir produtos, proteger concorrentes específicos ou cristalizar opções regulatórias sem nexos concorrencial demonstrado.

Além disso, vale destacar o REsp 2.081.262/RS³, no qual o STJ reforçou a autonomia relativa da tutela administrativa concorrencial ao afirmar a independência entre as esferas civil, administrativa e criminal. Em suma, o acórdão

¹ STF, RE nº 1.054.110/SP, Min. Rel. Luis Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. em 09/05/2019, p. em 06/09/2019. Tese: “1. A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional, por violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; e 2. No exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (CF/1988, art. 22, XI).”

² Na ementa do acórdão, o Tribunal também registrou que é contrária à livre iniciativa e à livre concorrência a criação de reservas de mercado em favor de agentes econômicos já estabelecidos. Na fundamentação do voto condutor, assinalou-se ainda que a competição entre agentes econômicos e a liberdade de escolha dos consumidores produzem melhores resultados sociais, com qualidade dos bens e serviços, preço justo, ampliação do direito de escolha do consumidor e melhoria do bem-estar do usuário dos serviços (STF, RE nº 1.054.110/SP, Min. Rel. Luis Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. em 09/05/2019, p. em 06/09/2019).

³ STJ, REsp: 2.110.804, Min. Rel. Regina Helena Costa, Primeira Turma, p. em 02/05/2024.



Comissão de Assuntos Regulatórios

estabelece que a absolvição na esfera penal não impede a atuação da autoridade antitruste, admitindo a reapreciação do mesmo conjunto probatório para fins de apuração de infrações à ordem econômica.

Assim, embora a opção legislativa pela criação de uma superintendência especializada não decorra automaticamente do julgado, encontra apoio no reconhecimento de um espaço regulatório próprio para a prevenção e repressão de danos concorrenciais.

Dito isso, o presente parecer passa a destacar alguns pontos de atenção do projeto de lei e seus eventuais riscos.

A eles.

III.2. Inserção do regime na Lei nº 12.529/2011 e desenho institucional: potencial risco de sobreposição

Há um conjunto de dispositivos que, do ponto de vista constitucional, se mostra consistente e até desejável. O projeto acerta ao manter a disciplina dentro da Lei nº 12.529/2011 e do próprio CADE, em vez de criar um microsistema apartado.

Inserem-se nesse bloco, em especial, a criação da Superintendência de Mercados Digitais (arts. 14-A e 14-B), a previsão de consulta e audiência públicas para os regulamentos editados pelo Cade relacionados aos novos processos (art. 48, § 2º), a exigência de justificativa econômica para a imposição de obrigações especiais (art. 87-B, § 1º), a audiência pública sobre a manifestação preliminar da Superintendência (art. 87-D, § 3º) e a previsão de decisão final fundamentada do Tribunal (art. 87-G).

Esse arranjo, à primeira vista, parece buscar reduzir custos de transição institucional, preservar a experiência técnica acumulada pelo CADE e evitar a dispersão de competências entre órgãos estranhos ao *enforcement* concorrencial.



Comissão de Assuntos Regulatórios

Assim, à diferença do PL nº 2.768/2022 – objeto de diversas críticas⁴, especialmente quanto à escolha institucional e aos limites de enquadramento – o PL nº 4.675/2025 parece atender a duas objeções recorrentes: (i) a necessidade de manter a disciplina no âmbito do CADE e (ii) a adoção de um filtro legal mais estruturado.

A repartição proposta, contudo, traz algumas dificuldades operacionais. A convivência entre Superintendência de Mercados Digitais, a Superintendência-Geral e Tribunal pode produzir sobreposição de instruções, duplicidade de requisições documentais e leituras parcialmente conflitantes da mesma realidade econômica.

O problema aparece com nitidez quando um mesmo comportamento pode ser tratado, ao mesmo tempo, como questão estrutural *ex ante* e como infração concorrencial *ex post*.

Daí a conveniência de um protocolo expresso de coordenação entre a Superintendência de Mercados Digitais, a Superintendência-Geral e o Departamento de Estudos Econômicos, com regras de prevenção, compartilhamento de provas, divisão de escopos e solução de contradições internas.

III.3. Regime de representação e extensão automática da designação a todo o grupo econômico (art. 87-A, § 2º)

O tratamento dado às representações também merece revisão. O art. 87-A, em certos trechos, sugere instauração imediata do processo de designação a partir da representação. A mesma lógica reaparece no regime das obrigações especiais.

⁴ O debate brasileiro sobre o PL nº 2.768/2022 apontava riscos na importação pouco cautelosa de modelos estrangeiros, na escolha do órgão aplicador e em limites de faturamento excessivamente baixos. Esses elementos podem iluminar, por analogia prudente, o exame do texto atual (AUER; MANNE; RADIC, 2023).



Comissão de Assuntos Regulatórios

Embora a opção busque celeridade, ela enfraquece demais o filtro técnico de admissibilidade.

O próprio projeto, no § 4º do art. 87-A, admite o arquivamento fundamentado de representações sem elementos suficientes, o que mostra que já há base normativa para um juízo preliminar de consistência fática.

A solução mais coerente é afastar qualquer automatismo e deixar claro, em todos os casos, que a SMD deve examinar motivadamente a suficiência da representação antes de instaurar o processo.

III.4. Critérios de designação do agente econômico de relevância sistêmica (art. 47-B)

O projeto tem mérito ao vincular a tutela de mercados digitais a objetivos concorrenciais relativamente delimitados. O art. 47-B orienta a atuação pela redução de barreiras à entrada, pela proteção do processo competitivo e pela promoção da liberdade de escolha. A redação se aproxima mais do repertório do direito concorrencial e da ordem econômica brasileira do que de fórmulas excessivamente abertas.

Os critérios materiais de designação também dialogam com a literatura comparada. Franck e Peitz mostram que a introdução do §19a na lei alemã de concorrência se dirige a operadores de plataformas bilaterais e redes classificados como detentores de “paramount significance for competition across markets” e apontam, entre as práticas passíveis de proibição, o *self-preferencing*, a obstaculização de terceiros, o uso de dados para elevar barreiras à entrada e as restrições à interoperabilidade e à portabilidade (FRANCK; PEITZ, 2021). O paralelo não autoriza transplante automático, mas indica que um regime voltado a empresas com presença relevante em vários mercados e capacidade de afetar segmentos adjacentes tem respaldo em experiência comparada.



Comissão de Assuntos Regulatórios

O problema do PL está menos nos *fatores escolhidos* e mais na *forma como eles se combinam*. O material do projeto indica que a designação se destina a plataformas que atuam em vários segmentos, se beneficiam de fortes efeitos de rede e ocupam posição de intermediação relevante entre usuários e empresas, com capacidade de afetar a dinâmica competitiva em diferentes mercados do ecossistema. O diagnóstico é plausível. O risco surge quando esse diagnóstico é traduzido em critérios qualitativos amplos, extensão automática a todo o grupo econômico e vigência de até dez anos, renovável. O art. 87-A estabelece justamente que a designação pode alcançar todo o grupo econômico e ter vigência de até dez anos.

Esses dois elementos ampliam de forma expressiva a margem de discricionariedade administrativa. A extensão ao grupo econômico pode ser compreensível como resposta à segmentação societária, mas irradia efeitos também para unidades sem vínculo material direto com a posição sistêmica identificada. Já uma vigência de até dez anos parece excessiva para ambientes marcados por rápida mudança tecnológica, reconfiguração frequente de arquiteturas e deslocamento de poder entre ecossistemas.

A literatura sobre ecossistemas digitais reforça a necessidade de prudência, mas por razões que convém distinguir. Klein e Rodrigues mostram que o controle da arquitetura digital permite direcionar a demanda por inovação e, ao retomarem Ezrahi e Stucke, assinalam que esse controle pode manter o público cativo ao ecossistema e reforçar o controle hegemônico das plataformas sobre ele (KLEIN; RODRIGUES, 2024). Isso sustenta a gravidade do problema. A necessidade de reexame periódico, porém, decorre principalmente de outro dado: a velocidade com que esses ambientes mudam. Se o poder estrutural pode ser duradouro, o modo como ele se expressa e os mercados em que ele se projeta mudam com rapidez. Por isso, a lei deveria exigir revisão periódica obrigatória da designação, em prazo muito inferior ao teto de dez anos, ainda que deixe ao regulamento a fixação do intervalo exato.



Comissão de Assuntos Regulatórios

Também é recomendável que o juízo de designação seja mais detalhado na própria lei. A autoridade deveria demonstrar, no caso concreto, ao menos três nexos: (i) a durabilidade da posição da plataforma como ponto de acesso ou intermediação relevante; (ii) a dependência material de terceiros em relação a ela; e (iii) a capacidade de transferir a vantagem construída em um serviço para outro, seja por base instalada, dados, infraestrutura ou distribuição.

Sem isso, a designação corre o risco de recair mais sobre tamanho econômico do que sobre o tipo de poder estrutural que efetivamente justifica um regime assimétrico.

III.5. Obrigações especiais e proporcionalidade regulatória (art. 47-E, *caput* e § 1º)

A literatura selecionada converge no ponto sobre grandes plataformas poderem exigir, em certas situações, instrumentos *ex ante* que complementem o antitruste *ex post*. Akman descreve o DMA como uma tentativa de complementar o antitruste tradicional diante da lentidão das investigações *ex post* e observa que a regulação *ex ante*, nesse contexto, envolve um *trade-off* entre flexibilidade e segurança jurídica (AKMAN, 2021). Cappai e Colangelo identificam uma guinada “mais regulatória” do antitruste e investigam se essa inflexão regulatória responde a características estruturais dos mercados digitais ou se funciona como um atalho de *enforcement* (CAPPAL; COLANGELO, 2020). Fletcher sustenta que o direito concorrencial continua importante, mas nem sempre consegue intervir a tempo em mercados digitais dinâmicos, sujeitos a efeitos de rede, economias de escala e escopo e posições fortemente concentradas (FLETCHER, 2023).

O PL nº 4.675/2025 acompanha essa intuição geral, mas ainda não define com precisão suficiente nem o critério de materialidade de certas obrigações, nem o teste legal a ser aplicado às medidas mais invasivas.



Comissão de Assuntos Regulatórios

No controle de estruturas, o dever especial de submissão de certas operações é defensável (art. 47-E, I). O uso excepcional do art. 88, § 7º, da Lei nº 12.529/2011 e a ausência de aplicação identificada, pelos autores, a atos de concentração em mercados digitais indicam que o instrumento residual não tem funcionado como via ordinária para o exame de operações desse tipo (RENZETTI; SAITO, 2023). Isso, por si só, não prova insuficiência normativa, mas indica a conveniência de o projeto explicar por que a regra especial é necessária. Para evitar a captura de operações irrelevantes, a obrigação especial deveria depender de critério de materialidade e de nexos mínimo entre a operação e a posição sistêmica já reconhecida: conexão com o ecossistema, potencial de reforço do poder de intermediação, dos efeitos de rede, do acesso a dados ou de eliminação de rivalidade nascente.

Quanto ao catálogo de obrigações e proibições, o projeto se alinha a preocupações centrais do antitruste digital contemporâneo. Kira e Coutinho observam que, em mercados digitais, as teorias do dano aplicadas a mercados digitais precisam captar aumentos de preços não monetários, redução de qualidade, efeitos deletérios à inovação e tratamento preferencial a bens ou serviços próprios (KIRA; COUTINHO, 2021). Renzetti, ao tratar de ecossistemas digitais, sustenta que as teorias tradicionais de dano em atos conglomerados já não bastam para lidar com estratégias de negócios típicas da economia digital, marcadas por produtos interconectados, economias de escopo e complementaridades entre serviços (RENZETTI, 2024). À luz disso, é adequado que o PL alcance auto favorecimento, restrições a *multi-homing*, limitação de acesso a produtos ou serviços relevantes, uso assimétrico de dados de usuários empresariais e outras práticas excludentes ou exploratórias.

O ponto mais delicado está na intensidade da intervenção. O projeto autoriza medidas fortemente invasivas sobre interoperabilidade, portabilidade, instalação de aplicações de terceiros e acesso a dados. Essas medidas podem ser concorrencialmente justificadas. Não podem, porém, ser impostas em abstrato.



Comissão de Assuntos Regulatórios

Devem passar por exame rigoroso de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, com consideração expressa de eficiência, segurança, integridade do sistema, proteção de dados e funcionalidade do ecossistema.

A literatura mais recente ajuda a preencher esse teste. Martínez mostra que, no debate europeu recente, a interoperabilidade vertical no DMA não se esgota em uma abertura formal do ecossistema, mas exige medidas de implementação capazes de assegurar, em diferentes níveis, a interoperabilidade técnica, sintática, semântica e organizacional. No caso analisado, a efetividade é aferida à luz de critérios como igualdade, equidade, não discriminação e razoabilidade, enquanto o processo baseado em solicitações aproxima-se de padrões de transparência e justificação objetiva. A autora também destaca a tensão entre a abertura do ecossistema e a preservação de incentivos legítimos à inovação. (MARTÍNEZ, 2025). Cavallaro, por sua vez, sustenta que a regulação concorrencial pode proteger a privacidade e os dados pessoais nos mercados digitais e complementar a regulação de proteção de dados, oferecendo uma camada adicional de proteção aos consumidores, embora não seja suficiente, por si só, para garantir esses direitos (CAVALLARO, 2023).

Como opção prudencial de desenho normativo, o art. 47-E deveria transformar esses fatores em exigências legais expressas: a autoridade só poderia impor obrigações dessa natureza após enfrentar, de modo obrigatório, proteção de dados, segurança da informação, integridade técnica, prevenção à fraude, funcionalidade do ecossistema e compatibilidade com regulações setoriais. Sem isso, a lei transfere em excesso para a decisão administrativa escolhas que deveriam vir previamente balizadas pelo legislador.

Além disso, nota-se que o § 1º, III, do art. 47-E prevê que as obrigações especiais poderão ser implementadas por meio de alteração de termos e condições de uso ou de redesenho tecnológico de produtos e serviços digitais. O comando, em si, reconhece a realidade de que certas obrigações só se tornam



Comissão de Assuntos Regulatórios

efetivas mediante mudanças de arquitetura, interface ou fluxo de dados. Mas justamente por isso ele exige maior densidade normativa.

Com efeito, o redesenho tecnológico compulsório é medida de alta intensidade regulatória. Ele pode implicar custo expressivo, alteração de modelo de negócio, revisão de sistemas de segurança, impacto em continuidade operacional, reestruturação de governança de dados e até comprometimento de vantagens competitivas legítimas. A lei, portanto, deveria prever balizas específicas, deixando claro que esse tipo de remédio só cabe quando estritamente necessário, tecnicamente viável e menos gravoso do que alternativas equivalentes.

Na redação atual, o § 1º, III, reforça a percepção de que o projeto autoriza ingerência profunda no design do produto sem explicitar, em nível legal, o teste estrito de necessidade e proporcionalidade que tal ingerência exige. O risco constitucional, aqui, é mediato, mas real, por conexão com a livre iniciativa, a proteção do patrimônio empresarial e o devido processo substancial.

III.6. Cooperação institucional e instauração imediata do processo (arts. 47-F, 50, 87-A, §§ 5º e 6º, e 87-B, §§ 5º e 6º)

A cooperação com órgãos reguladores e a possibilidade de representação por órgãos e entidades da administração pública federal não são, em si, incompatíveis com a Constituição. Ao contrário, a pluralidade de expertises pode ser importante em mercados digitais que tangenciam telecomunicações, sistemas de pagamento, defesa do consumidor, proteção de dados e infraestrutura tecnológica.

O art. 47-, contudo, ganharia robustez com uma disciplina mais exigente de cooperação interinstitucional. O modelo atual abre espaço para diálogo, mas deveria impor consulta obrigatória sempre que a obrigação especial incidisse diretamente sobre temas regulados por outros regimes técnicos, como proteção de



Comissão de Assuntos Regulatórios

dados, telecomunicações, meios de pagamento, integridade de dispositivos e segurança cibernética.

III.7. Processo administrativo, tutela jurisdicional, fiscalização e sanções (arts. 87-C, 87-D e 87-F)

O procedimento administrativo desenhado pelo projeto contém garantias concretas. Ele prevê notificação do representado, prazo para alegações, instrução complementar, manifestação preliminar fundamentada, audiência pública, contribuições de terceiros, nova oportunidade de manifestação do representado, manifestação final da SMD e decisão motivada do Tribunal. O rito, portanto, não é sumário nem discricionário em sentido forte; ele já traz um esqueleto procedimental compatível com contraditório, participação e motivação.

O projeto deveria, ainda assim, reforçar expressamente as garantias probatórias. No ARE 1.316.369/DF, o STF fixou a tese de que “São inadmissíveis, em processos administrativos de qualquer espécie, provas consideradas ilícitas pelo Poder Judiciário” (STF, ARE 1.316.369/DF, tese fixada, 2022). O acórdão também destaca que a condenação administrativa do CADE se baseara em provas com origem, direta ou indireta, em interceptações declaradas ilícitas (STF, ARE 1.316.369/DF, 2022). Em um regime que dependerá de avaliações econômicas e técnicas sofisticadas, a lei deveria incorporar expressamente essa dimensão do devido processo.

A jurisprudência do STJ é ainda mais direta no ponto da prova técnica econômica. No REsp 1.979.138/DF, a Corte afirmou que, em matéria sancionadora, a negativa da prova técnica requerida pelo acusado afronta o devido processo administrativo, determinando a anulação do julgamento administrativo do CADE e seu reinício a partir da produção da prova pericial de natureza econômica requerida (STJ, REsp 1.979.138/DF, ementa, 2022). A pertinência desse precedente para o PL nº 4.675/2025 é imediata.



Comissão de Assuntos Regulatórios

A lei deveria prever expressamente o direito à produção de prova técnica e econômica pertinente, bem como exigir decisão específica e motivada para eventual indeferimento.

III.8. Aplicação da Lei nº 8.437/1992 às decisões de designação (art. 87-G, § 2º)

Outro ponto sensível está no art. 87-G, § 2º, que estende a Lei nº 8.437/1992 às decisões do Tribunal em processos de designação. O dispositivo não elimina a jurisdição, mas pode dificultar, na prática, a obtenção de tutela de urgência contra atos administrativos capazes de interferir intensamente em contratos, desenho de produto, fluxos de dados e arquitetura tecnológica, em violação ao art. 5º, XXXV, da Constituição.

A solução mais prudente é ler o dispositivo restritivamente e, preferencialmente, revê-lo em sede legislativa, para que a busca por celeridade administrativa não comprima além do necessário a tutela jurisdicional tempestiva.

III.9. Relatórios de conformidade, auditoria independente e publicidade (art. 87-H)

O sistema de fiscalização e monitoramento também combina avanços e lacunas. O art. 87-H exige relatórios de conformidade e autoriza a Superintendência de Mercados Digitais a determinar, às expensas do agente, a contratação de auditoria independente para atestar a execução e o cumprimento das obrigações especiais. Também prevê divulgação do relatório de conformidade e de eventuais relatórios de fiscalização, mantido o sigilo legal, quando for o caso.

O modelo cria um mecanismo relevante de prestação de contas. Faltam, porém, critérios mais nítidos sobre independência do auditor, rotação, escopo, proteção de segredos de negócio e grau de publicidade. A solução mais consistente



Comissão de Assuntos Regulatórios

seria exigir uma versão pública resumida dos relatórios, acompanhada de anexos confidenciais acessíveis apenas à autoridade e às partes legitimadas.

A publicidade dos relatórios também exige cautela. A menção genérica ao “sigilo legal” é positiva, mas insuficiente. O texto deveria explicitar que a divulgação pública não poderá expor segredos industriais, dados pessoais, credenciais de segurança, métricas sensíveis, lógica antifraude ou quaisquer informações cuja revelação comprometa a concorrência ou a segurança do ecossistema. Sem essa densificação, o art. 87-H convive com risco material de afronta aos arts. 5º, X, XXIX e LXXIX, da Constituição.

III.10. Sanções por descumprimento das obrigações especiais (art. 47-G)

Quanto às sanções, a remissão ao regime geral das infrações à ordem econômica tem a vantagem da integração sistemática, mas não resolve o problema da dosimetria. O descumprimento de obrigações especiais pode ir de inadimplemento formal a resistência estratégica destinada a esvaziar a abertura do mercado. A lei deveria, por isso, prever parâmetros próprios de dosimetria, levando em conta natureza do dever, duração da infração, grau de culpa, dano concorrencial provável, reincidência e cooperação do fiscalizado.

III.11. Escritório no País, dados de representantes e multa diária (arts. 47-D, 43, § único, e 44-A)

Por fim, a exigência de manutenção de escritório no País para agentes designados, bem como de atualização de endereços físicos, eletrônicos e dados pessoais de representantes legais, não é, por si só, incompatível com a Constituição. Considerado o porte mínimo dos agentes alcançados, é razoável exigir presença funcional apta a receber notificações, responder a determinações e viabilizar execução de decisões administrativas.



Comissão de Assuntos Regulatórios

O problema está na rigidez e na redação. A expressão “escritório no País” pode impor custo organizacional mais gravoso do que o necessário para atingir a finalidade regulatória. Isso, inclusive, tende a gerar barreiras de entrada para determinadas empresas que atuam fora do País. Assim, a exigência poderia ser satisfeita por estabelecimento, filial ou representante com poderes suficientes.

Da mesma forma, a referência genérica a “dados pessoais” dos representantes legais deve ser lida em consonância com o art. 5º, LXXIX, da Constituição e com a lógica de minimização da LGPD: somente o estritamente necessário à identificação, intimação e responsabilização administrativa deve ser exigido.

A multa diária do art. 44-A, embora constitucionalmente defensável como técnica de coerção indireta, demanda aplicação proporcional e motivada. O risco não está na existência da multa em si, mas em eventual aplicação automática ou sem gradação adequada, hipótese em que poderiam ser invocados o devido processo substancial e a vedação a sanções desproporcionais.

IV. CONCLUSÃO

O PL nº 4.675/2025 é compatível, em tese, formal e materialmente constitucional, bem como compatível com a estrutura da Lei nº 12.529/2011. O projeto não cria uma proibição abstrata da atividade digital nem desloca a tutela concorrencial para fora do sistema antitruste. Institui, antes, um mecanismo individualizado, com procedimento previsto em lei, voltado à proteção da concorrência em mercados e ecossistemas digitais.

No plano institucional, o projeto mantém a disciplina dentro do CADE e da Lei nº 12.529/2011, cria uma unidade especializada e preserva o Tribunal como instância decisória final. No plano material e procedimental, adota objetivos concorrenciais relativamente delimitados no art. 47-B e prevê um procedimento administrativo com contraditório, participação de terceiros e decisão



Comissão de Assuntos Regulatórios

fundamentada. A literatura, por sua vez, aponta que mercados digitais podem exigir respostas mais rápidas e dirigidas do que o antitruste *ex post* costuma oferecer (FLETCHER, 2023).

A principal insuficiência está no fato de que o projeto amplia a intensidade potencial do regime mais do que define os freios que devem conter seu uso. A título de exemplo, designação pode durar até dez anos, alcançar todo o grupo econômico e apoiar-se em fatores amplos; as obrigações especiais têm catálogo extenso e, em alguns casos, forte impacto sobre arquitetura de produto, dados e interoperabilidade; a fiscalização e as sanções carecem de parâmetros próprios; e a lei ainda não transformou em comandos obrigatórios os filtros decisivos de proporcionalidade técnica e controle probatório. O risco não está na existência de um regime assimétrico, mas na combinação entre amplitude de intervenção e detalhamento insuficiente dos controles.

Assim, remete-se às observações realizadas ao longo do parecer, especialmente quanto aos riscos decorrentes de uma interpretação excessivamente ampliativa, com potencial inconstitucionalidade, dos arts. 44-A; art. 47-B; 47-C, *caput* e § 2º; 47-D; 47-E, *caput*, bem como § 1º, III, e § 2º, 87-A, § 2º e 4º; art. 47-G; 87-C; 87-D; 87-F; 87-G, § 2º; e 87-H.

O aperfeiçoamento legislativo deveria avançar em três frentes. A **primeira** é tornar a designação mais precisa e passível de revisão, com critérios legais que exijam motivação específica sobre durabilidade da posição de intermediação, dependência de terceiros e capacidade de transferência de poder entre mercados, além de revisão periódica obrigatória. A **segunda** é submeter as obrigações mais invasivas a um teste legal obrigatório de proporcionalidade técnica, incorporando proteção de dados, segurança da informação, integridade técnica, prevenção à fraude, funcionalidade do ecossistema e compatibilidade regulatória, além de exigir critério de materialidade para a obrigação de notificação de concentrações. A **terceira** é reforçar os mecanismos de controle, com previsão expressa do direito à prova técnica e econômica pertinente, disciplina mais clara sobre prova ilícita,



Comissão de Assuntos Regulatórios

melhor coordenação entre órgãos do CADE, parâmetros próprios de dosimetria e reavaliação do art. 87-G, § 2º, para não restringir em excesso a tutela jurisdicional de urgência.

Dessa forma, opino que o projeto se apoia em diagnóstico consistente sobre os desafios concorrenciais dos mercados digitais, adota um arranjo institucional mais amadurecido do que propostas anteriores e dialoga com a literatura contemporânea sobre regulação pró-concorrencial de plataformas digitais.

O que lhe falta é explicitar melhor seus critérios de entrada, bem como os critérios e mecanismos de controle da atuação *antitruste*, dentro do teste de proporcionalidade, em conformidade com os arts. 1º, IV; 5º, II, X, XXII, XXIX, XXXV, LIV, LV e LXXIX; 37, caput; 170, caput e IV; 173, § 4º; e 174 da Constituição da República. Tudo com objetivo de evitar arbitrariedade e preservar o estímulo à inovação tecnológica.

V. PRINCIPAIS REFERÊNCIAS

Fontes acadêmicas

- BUSSMANN, Tanise Brandão; MONTEIRO, Waleska de Fátima; BASTOS, Camila Sanson Pereira; MORAES, Juliana Oliveira Marques. *A relevância das plataformas na análise anticoncorrencial: os casos decididos pelo Cade*. Revista de Defesa da Concorrência, 2022.
- FERNANDES, Victor; SÁ, Marcus Vinicius Silveira de. Adaptando as definições de mercado relevante nos mercados digitais: lições da experiência do Cade. Revista de Direito Administrativo, 2024.
- KIRA, Beatriz; COUTINHO, Diogo R. *Ajustando as lentes: novas teorias do dano para plataformas digitais*. Revista de Defesa da Concorrência, 2021.
- RENZETTI, Bruno Polonio; SAITO, Carolina. O controle de concentrações em plataformas digitais: uma análise crítica dos limites e potencialidades do



Comissão de Assuntos Regulatórios

- art. 88, § 7º, da Lei nº 12.529/2011. Revista de Defesa da Concorrência, 2023.
- KLEIN, Vinicius; RODRIGUES, Gabriela. Inovação e concorrência nos ecossistemas digitais: uma abordagem a partir das arquiteturas dominantes. Revista de Defesa da Concorrência, 2024.
 - RENZETTI, Bruno Polonio. *Teorias do dano em ecossistemas digitais*. Revista de Defesa da Concorrência, 2024.
 - CAVALLARO, Amanda de Castro. Big techs, data protection, and competition regulation in a data-driven economy: a multidisciplinary approach. Revista de Defesa da Concorrência, 2023.
 - GARCIA, Melina Coelho; FURTADO FILHO, Emmanuel Teófilo. A concorrência no ambiente digital e a necessidade de uma cooperação antitruste internacional: o Digital Markets Act como regulação paradigma? Revista de Defesa da Concorrência, 2023.
 - MARTÍNEZ, Alba Ribera. Interoperabilidade por design ou por negação? A noção de interoperabilidade vertical no Digital Markets Act. Revista de Defesa da Concorrência, 2025.
 - FRANCK, Jens-Uwe; PEITZ, Martin. Digital Platforms and the New 19a Tool in the German Competition Act. *Journal of European Competition Law & Practice*, 2021.
 - AKMAN, Pinar. Regulating Competition in Digital Platform Markets: A Critical Assessment of the Framework and Approach of the EU Digital Markets Act. *European Law Review*, 2022.
 - CAPPALÀ, Marco; COLANGELO, Giuseppe. Taming Digital Gatekeepers: the More Regulatory Approach to Antitrust Law. *Computer Law & Security Review*, 2021.
 - FLETCHER, Amelia. International Pro-competition Regulation of Digital Platforms: Healthy Experimentation or Dangerous Fragmentation? *Oxford Review of Economic Policy*, 2023.



Comissão de Assuntos Regulatórios

- AUER, Dirk; MANNE, Geoffrey A.; RADIC, Lazar. *Playing the Imitation Game in Digital Market Regulation: A Cautionary Analysis for Brazil*. SSRN, 2023. O texto diz respeito ao PL nº 2.768/2022, e foi usado aqui apenas como contraponto metodológico.

Jurisprudência oficial

- STF, Tema 967 da repercussão geral, RE 1.054.110.
- STF, Tema 1238 da repercussão geral, ARE 1.316.369.
- STF, Súmula Vinculante 49.
- STJ, REsp 1.979.138/DF, rel. Min. Benedito Gonçalves, julgamento com reconhecimento de nulidade por negativa de prova pericial econômica.
- STJ, REsp 2.081.262, rel. Min. Regina Helena Costa, sobre autonomia relativa das esferas de tutela da ordem econômica.

É o Parecer, SMJ

Rio de Janeiro, 14 de maio de 2026

Rodrigo Ematné Gadben e Soraya Noura y Maurity
Comissão de Assuntos Regulatórios
Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB Nacional



Comissão de Assuntos Regulatórios

ANEXO — QUADRO DE SUGESTÕES DE APRIMORAMENTO DO PL Nº 4.675/2025

Quadro sintético elaborado a partir das conclusões do parecer. As sugestões abaixo concentram os pontos que pedem maior calibragem legislativa, sobretudo quanto à determinação dos critérios de designação, à proporcionalidade das obrigações especiais, às garantias processuais, à coordenação institucional e à dosimetria sancionatória (FRANCK; PEITZ, 2021; AKMAN, 2022; KIRA; COUTINHO, 2021; RENZETTI; SAITO, 2023; MARTÍNEZ, 2025).

A. Designação e escopo do regime

Dispositivo / tema	Ponto crítico identificado no parecer	Sugestão de aprimoramento legislativo	Finalidade do ajuste
Arts. 14-B, 87-A e 87-B	A repartição de competências entre SMD, SG, Tribunal e DEE pode produzir duplicidade instrutória e leituras incongruentes da mesma realidade econômica.	Prever, em lei ou por comando expresso de regulamentação, protocolo de coordenação intra-Cade, com regras de prevenção, compartilhamento de provas, delimitação de escopo, vedação de requisições redundantes e solução de divergências internas.	Reduzir sobreposição procedimental e elevar previsibilidade decisória.
Art. 47-C, caput	Os critérios de designação são amplos, não cumulativos e abertos, o que amplia a margem decisória sem densidade suficiente.	Exigir que a decisão de designação demonstre, no caso concreto, a durabilidade da posição de intermediação ou acesso, a dependência material de terceiros e a capacidade de alavancagem entre mercados ou serviços do ecossistema.	Vincular a designação ao tipo de poder econômico que justifica o regime assimétrico.
Art. 47-C, §§ 1º e 2º	O faturamento funciona como filtro útil, mas é indicador imperfeito; além disso, a atualização por ato conjunto ministerial ficou aberta em excesso.	Esclarecer que o faturamento é condição de entrada, e não presunção suficiente de relevância sistêmica; limitar a atualização dos valores a parâmetros objetivos, com motivação técnica e referência a índice oficial ou revisão periódica definida em lei.	Conter expansão infralegal do âmbito de incidência e reforçar segurança jurídica.
Art. 87-A, § 1º, c/c art. 87-B, § 3º	A designação pode durar até dez anos, sem reexame obrigatório em prazo compatível com a mutação dos mercados digitais.	Manter, se desejado, o teto máximo, mas impor revisão periódica obrigatória da designação e das obrigações especiais em intervalo inferior, preferencialmente de dois ou três anos, com caducidade na falta de reavaliação.	Ajustar o regime à dinâmica tecnológica e evitar cristalização regulatória.
Art. 87-A, § 2º	A extensão automática da designação a todo o grupo econômico pode irradiar efeitos para sociedades sem vínculo material com o mercado ou o ecossistema analisado.	Condicionar a extensão ao grupo à demonstração de nexos funcional, societário ou operacional com a posição sistêmica identificada, mediante fundamentação específica para cada entidade alcançada.	Evitar sobreinclusão e preservar proporcionalidade subjetiva.



Comissão de Assuntos Regulatórios

Dispositivo / tema	Ponto crítico identificado no parecer	Sugestão de aprimoramento legislativo	Finalidade do ajuste
Arts. 87-A, §§ 5º e 6º, e 87-B, §§ 5º e 6º	A instauração imediata do processo a partir de certas representações enfraquece o filtro técnico de admissibilidade.	Substituir a instauração automática por juízo preliminar obrigatório da SMD, com prioridade procedimental para representações qualificadas e decisão fundamentada sobre admissibilidade.	Preservar celeridade sem renunciar ao crivo técnico inicial.

B. Obrigações especiais e coordenação regulatória

Dispositivo / tema	Ponto crítico identificado no parecer	Sugestão de aprimoramento legislativo	Finalidade do ajuste
Art. 47-E, I	A submissão obrigatória de atos de concentração, fora dos gatilhos gerais do art. 88, não traz critério mínimo de materialidade.	Vincular a obrigação especial de notificação a nexos com o ecossistema já designado, potencial de reforço do poder de intermediação, dos efeitos de rede, do acesso a dados ou de eliminação de rivalidade nascente.	Evitar captura de operações marginais e concentrar o controle em operações com risco concorrencial plausível.
Art. 47-E, II e III	Os deveres de transparência podem afetar segredo de negócio, segurança, mecanismos antifraude e informações sensíveis do agente ou de terceiros.	Acrescentar salvaguardas legais expressas para segredo industrial e comercial, integridade do serviço, segurança cibernética, prevenção a fraude e divulgação proporcional ao objetivo concorrencial.	Compatibilizar transparência com tutela de informações sensíveis.
Art. 47-E, IV	O rol de proibições foi redigido em termos próximos de vedação absoluta, ainda que certas condutas possam decorrer de justificativas objetivas ou de desenho legítimo do produto.	Prever que as condutas ali descritas são vedadas na ausência de justificativa objetiva, técnica ou concorrencialmente idônea, com disciplina do ônus argumentativo e exame de eficiências verificáveis.	Evitar que o regime alcance integrações legítimas, sem esvaziar sua função preventiva.
Art. 47-E, V, § 1º, III, e § 2º	As medidas sobre interoperabilidade, portabilidade, dados, instalação de aplicações de terceiros e redesenho tecnológico são as mais intrusivas do projeto, mas o texto não impõe teste legal obrigatório de intensidade interventiva.	Converter a fórmula do § 2º de facultativa para obrigatória e exigir exame expresso de adequação, necessidade, proporcionalidade em sentido estrito, viabilidade técnica, proteção de dados, segurança da informação, prevenção a fraude, integridade do sistema, funcionalidade do ecossistema e alternativa menos gravosa.	Submeter o remédio estrutural ou comportamental a balizas normativas mais densas.



Comissão de Assuntos Regulatórios

Dispositivo / tema	Ponto crítico identificado no parecer	Sugestão de aprimoramento legislativo	Finalidade do ajuste
Art. 47-F	A cooperação com reguladores setoriais foi prevista em termos amplos, mas facultativos, inclusive quando a obrigação tocar matérias reguladas por outros regimes técnicos.	Prever consulta obrigatória ao regulador setorial competente quando a obrigação especial incidir diretamente sobre proteção de dados, telecomunicações, meios de pagamento, integridade de dispositivos, infraestrutura crítica ou segurança cibernética, com resposta motivada do Cade às manifestações recebidas.	Reduzir conflito regulatório e melhorar aderência técnica das decisões.

C. Processo, tutela jurisdicional, fiscalização e sanções

Dispositivo / tema	Ponto crítico identificado no parecer	Sugestão de aprimoramento legislativo	Finalidade do ajuste
Arts. 87-C, 87-D e 87-F	O rito é estruturado, mas o texto não afirma de modo expresso o direito à prova técnica e econômica pertinente nem a necessidade de decisão específica para seu indeferimento.	Inserir garantia expressa de produção de prova técnica e econômica pertinente, com decisão motivada para eventual indeferimento, e explicitar a inadmissibilidade de prova reputada ilícita pelo Poder Judiciário.	Reforçar contraditório substancial e resiliência judicial do regime.
Art. 87-G, § 2º	A remissão à Lei nº 8.437/1992 pode comprimir, além do necessário, a tutela judicial de urgência contra decisões com impacto imediato sobre contratos, dados e arquitetura tecnológica.	Suprimir o dispositivo ou substituí-lo por redação que preserve, em situações excepcionais, a apreciação judicial urgente quando demonstrados os requisitos gerais de tutela de urgência.	Compatibilizar celeridade administrativa com o art. 5º, XXXV, da Constituição.
Art. 87-H	O regime de relatório de conformidade e auditoria independente é útil, mas carece de critérios sobre independência, rotação, escopo, sigilo e publicidade.	Definir requisitos de independência do auditor, regras de rotação, escopo mínimo, proteção de dados pessoais, resguardo de segredos de negócio e modelo de divulgação por versão pública resumida acompanhada de anexos confidenciais.	Combinar prestação de contas com preservação de informações sensíveis.
Art. 47-G	A remissão integral ao regime sancionatório geral não distingue inadimplemento formal de resistência estratégica apta a frustrar a abertura do mercado.	Criar parâmetros próprios de dosimetria para descumprimento de obrigações especiais, considerando natureza do dever, duração, grau de culpa, dano concorrencial provável, reincidência e cooperação do agente fiscalizado.	Aprimorar proporcionalidade sancionatória e previsibilidade decisória.



Comissão de Assuntos Regulatórios

Dispositivo / tema	Ponto crítico identificado no parecer	Sugestão de aprimoramento legislativo	Finalidade do ajuste
Arts. 43, parágrafo único, 44-A e 47-D	A exigência de escritório no País e a referência ampla a dados pessoais dos representantes legais podem ser mais gravosas do que o necessário para assegurar executabilidade.	Permitir o cumprimento da exigência por estabelecimento, filial ou representante com poderes suficientes para receber intimações e cumprir determinações, além de limitar a coleta de dados pessoais ao estritamente necessário para identificação e responsabilização administrativa.	Assegurar executabilidade sem impor ônus organizacional ou informacional excessivo.

Nota final. Em termos de técnica legislativa, as sugestões acima podem ser convertidas, conforme o caso, em emendas aditivas, modificativas ou supressivas. A maior parte delas pede densificação normativa, sem alteração da espinha dorsal do projeto.