

NOTA DE TEMA

Concorrência em Mercados Digitais: designação de plataformas e regulamentação assimétrica

Da responsabilização por conduta à sujeição por enquadramento:
a inflexão estrutural nos modelos europeus e no PL 4.675/2025

MARÇO / 2026

Sobre o Conselho Digital

O Conselho Digital é uma entidade brasileira, sem fins lucrativos ou afiliações políticas, que coordena, estuda e representa o ecossistema dos aplicativos de internet e toda a diversidade dos seus modelos de negócios.

Nossa organização acredita que a tecnologia, quando bem construída e utilizada, é uma porta para o futuro. Ela nos mantém conectados, potencializa habilidades, desenvolve novas oportunidades e pode mudar a vida das pessoas para melhor.

Partindo dessa premissa, atuamos através de estudos, eventos e atividades de advocacy em favor de políticas públicas e setoriais que fortaleçam uma internet livre, segura e responsável no Brasil e no mundo.

Defendemos políticas que respeitem a neutralidade tecnológica, a inovação e a diversidade de modelos de negócios; e que tenham como consequência:

- Usuários conscientes e com poder de escolha;
- Uma sociedade plural e próspera;
- Ambientes de negócio juridicamente seguros;
- Mercados abertos e dinâmicos; e
- Empresas responsáveis e lucrativas.

Por fim, assumimos o compromisso de construir um ambiente harmonioso e produtivo entre nossos associados, assim como uma relação transparente e colaborativa com a sociedade e governo.



Diretor-Executivo

www.conselhodigital.org.br

Key Takeaways – Posição do Conselho Digital

- **Regime ex ante como inflexão no modelo concorrencial brasileiro:** O PL 4.675/2025 cria a **designação de “agentes com relevância sistêmica” como porta de entrada para obrigações estruturais ex ante**, independentemente de infração, alterando a lógica tradicional do direito concorrencial brasileiro, baseada em conduta, efeitos e proporcionalidade.
- **Arcabouço vigente já é suficiente e mais aderente à realidade digital:** A Lei nº 12.529/2011, combinada com LGPD e CDC, já permite enfrentar práticas como auto-preferência, discriminação e uso estratégico de dados, com medidas preventivas e cautelares; além disso, o digital não constitui setor homogêneo, mas camada transversal a mercados distintos que exigem análise individualizada.
- **Modelo proposto amplia discricionariedade e pode gerar assimetria excessiva:** A combinação de filtro econômico amplo, critérios abertos e não cumulativos e ausência de delimitação por atividade específica aumenta a incerteza regulatória, permite extensão ao grupo econômico como um todo e pode atingir unidades de negócio sem risco concorrencial comprovado.
- **Comparação internacional exige cautela e não transposição automática:** Embora inspirado em UE, Reino Unido e Alemanha, o contexto brasileiro difere por já possuir sistema concorrencial funcional, tornando inadequada a simples replicação de regimes assimétricos estruturais.
- **Desnecessidade do regime e, subsidiariamente, caso aplicado, necessidade de forte calibragem:** O regime ex ante é dispensável; caso adotado, deve exigir evidência empírica concreta, individualizada e correlacionada ao agente e à atividade específica, com nexo causal claro, proporcionalidade das obrigações e revisão periódica baseada em dados atualizados.

O que o Conselho Digital pensa sobre o assunto?

- **Introdução do tratamento assimétrico no direito concorrencial brasileiro:** o Projeto de Lei nº 4.675/2025 busca alterar a Lei nº 12.529/2011 (Lei da Defesa da Concorrência) para instituir a figura do **agente com “relevância sistêmica em mercados digitais”**, plataformas digitais que serão designadas – isto é, selecionadas dentro de certos critérios – pela Superintendência de Mercados Digitais e submetidas a obrigações especiais “ex ante”.
 - *Ex ante* é uma expressão em latim que significa literalmente “antes do evento”. Uma intervenção *ex ante* é uma regra preventiva, independente de um comportamento. É o oposto de uma regra *ex post*, que ocorre durante ou após a ocorrência do comportamento.
- **Designação como porta de entrada:** A designação dos **agentes com “relevância sistêmica em mercados digitais”** funciona como **porta de entrada para um regime regulatório diferenciado aplicável a determinadas plataformas digitais de grande porte**.
- **A intervenção desvinculada de imputação de ilícito:** a inflexão do PL nº 4.675/2025 está em **sujeitar determinadas empresas a medidas estruturais preventivas sem necessidade de imputação de prática anticompetitiva específica**. Em outras palavras, se hoje para uma empresa estar submetida a medidas do CADE precisa haver uma infração, com o PL basta que a empresa preencha os critérios de seleção e seja designada pela autoridade.
 - **Instrumentos preventivos no regime vigente:** o sistema concorrencial brasileiro já admite a adoção de medidas preventivas e cautelares pelo CADE, desde que haja evidências que comprovem indícios de infração à ordem econômica (*fumus*

boni iuris) e risco de dano irreparável ou de difícil reparação à concorrência (periculum in mora). A cautelar é **medida instrumental vinculada à apuração de conduta potencialmente ilícita**, ainda que não exista condenação definitiva.

- **Para impor obrigações especiais ex ante agora bastaria a “designação”**: Segundo a proposta, para que as empresas sejam submetidas às obrigações especiais ex ante neste novo regime, bastaria o enquadramento das empresas como **agentes com “relevância sistêmica em mercados digitais”**.
- **Relevância da análise comparada para o debate nacional**: a proposta brasileira é inspirada em reformas recentes implementadas na União Europeia, no Reino Unido e na Alemanha. Esses países já estruturaram critérios de designação e formalizaram decisões envolvendo grandes empresas globais. Compreender esses modelos é essencial para avaliar o grau de objetividade dos critérios de designação, a extensão da discricionariedade administrativa e o posicionamento do Brasil no cenário regulatório internacional.

2. ASSIMETRIA REGULATÓRIA E DESIGNAÇÃO

- **Regulação de Mercados Digitais pelo mundo**: a partir de 2020, algumas jurisdições — especialmente Alemanha, União Europeia e Reino Unido — passaram a reconhecer que determinadas plataformas exercem papel de infraestrutura essencial ou de intermediação estratégica na economia digital. Para lidar com riscos associados a efeitos de rede, concentração de dados e dependência de usuários empresariais, esses países instituíram **“regulamentações assimétricas” para mercados digitais**.
- **Regulação assimétrica como técnica regulatória**: a regulação assimétrica é abordagem tradicionalmente utilizada no **direito regulatório setorial** para tratar de agentes que ocupam posição estrutural diferenciada em determinado mercado. Em vez de impor obrigações uniformes a todos os participantes, o regulador estabelece deveres mais intensos ou específicos para aqueles que exercem

controle de infraestrutura essencial, detêm poder econômico significativo ou condicionam o acesso de terceiros ao mercado.

- **Aplicação em setores específicos:** a assimetria regulatória é mais comum em setores organizados sob regimes regulatórios específicos — como telecomunicações, energia, transportes e sistema financeiro — nos quais agentes com “poder significativo de mercado” ou papel sistêmico ficam sujeitos a obrigações diferenciadas. Trata-se de instrumento típico do direito regulatório, e não originalmente do antitruste tradicional.
 - **Não existe um setor digital:** Não existe, propriamente, um “setor digital” delimitado nos moldes de telecomunicações, energia ou sistema financeiro. O digital não configura um mercado autônomo e homogêneo, mas uma camada tecnológica transversal que permeia praticamente todos os setores da economia — varejo, transporte, serviços financeiros, publicidade, mídia, saúde, entre outros. Plataformas e aplicações digitais operam em mercados distintos, com dinâmicas concorrenciais próprias, modelos de negócio variados e diferentes níveis de integração vertical. Por isso, ao contrário dos setores tradicionalmente regulados por apresentarem características estruturais específicas (como monopólios naturais ou infraestrutura essencial), o ambiente digital não constitui um setor regulatório único que justifique, por definição, um regime especial e uniforme de obrigações assimétricas.
- **Fundamento econômico da assimetria:** a lógica subjacente é que agentes estruturalmente distintos não produzem impactos equivalentes sobre o funcionamento do mercado. A intervenção diferenciada busca preservar contestabilidade e reduzir barreiras estruturais, especialmente quando:
 - há economias de escala e de escopo relevantes;
 - o controle de infraestrutura condiciona entrada de concorrentes;
 - existem custos de troca elevados para usuários;
 - há dependência econômica de terceiros.

- **Transposição da técnica para mercados digitais:** a partir de 2020, diferentes jurisdições passaram a aplicar essa lógica ao ambiente das plataformas digitais. O diagnóstico comum foi o de que determinadas empresas passaram a exercer papel semelhante ao de infraestrutura estratégica, justificando tratamento regulatório diferenciado.
 - O cenário brasileiro é diferente do das demais jurisdições porque o Brasil já dispõe de um arcabouço jurídico completo e funcional para lidar com questões concorrenciais em mercados digitais, sem necessidade de um regime ex ante específico como o DMA europeu ou o DMCC britânico. A Lei nº 12.529/2011, a LGPD e o CDC já permitem enfrentar condutas como auto-preferência, venda casada, uso cruzado de dados, cláusulas de exclusividade e restrições à portabilidade, além de conferir ao CADE poder para medidas cautelares. **Veja nota técnica específica sobre análise comparada de modelos.**
- **Designação como mecanismo operacional da assimetria regulatória:** nesses regimes, a assimetria é ativada por meio de ato formal de **designação da autoridade competente**. A designação identifica quais plataformas se enquadram na categoria especial e passam a estar sujeitas a obrigações adicionais, distinguindo-as dos demais agentes do setor.

3. DESIGNAÇÃO DE AGENTES COMPARADA

- **Características comuns dos modelos internacionais:** apesar das diferenças institucionais, as regulamentações da União Europeia, Alemanha, Reino Unido e o PL 4675/2025 do Brasil compartilham elementos centrais como a criação de categoria jurídica especial.
 - Gatekeeper na União Europeia
 - Strategic Market Status no Reino Unido
 - Importância fundamental na Alemanha
 - Relevância sistêmica no Brasil;

- **Variação nos critérios de designação:** as regulamentações variam na forma de selecionar as empresas sujeitas ao regime especial.
 - Alguns adotam critérios quantitativos cumulativos e objetivos; outros operam com avaliação qualitativa aberta e prospectiva.
 - Essa escolha influencia diretamente na previsibilidade regulatória, margem decisória da autoridade e intensidade de litigiosidade.
 - Veja a tabela ao final.

4. COMO FUNCIONA A DESIGNAÇÃO NO PL 4675/25 APRESENTADO PELO GOVERNO

- **Previsão legal da designação como categoria jurídica específica (art. 47-C, caput):** o PL introduz na Lei nº 12.529/2011 a figura do agente com “relevância sistêmica em mercados digitais”. Nos termos do art. 47-C, a designação poderá ocorrer com base em características estruturais do agente econômico, avaliadas “de forma não cumulativa e dentre outras”. A norma deixa claro que o enquadramento não depende da comprovação de infração concorrencial.
- **Filtro econômico como requisito de elegibilidade (art. 47-C, §1º):** somente poderão ser objeto de designação grupos econômicos que atinjam determinado patamar de faturamento.
 - Faturamento bruto anual global superior a R\$ 50 bilhões; ou
 - Faturamento bruto anual no Brasil superior a R\$ 5 bilhões.
- **Crítérios estruturais indicativos de relevância sistêmica (art. 47-C, incisos I a VII):** superado o requisito econômico, o CADE apresenta um rol ilustrativo – “de forma não cumulativa” e “dentre outros fatores” –, a presença de características estruturais como:
 - Atuação em mercados digitais de múltiplos lados;
 - Presença significativa decorrente de efeitos de rede;

- Posição relevante em mercados adjacentes ou integração vertical;
 - Posição estratégica que permita controlar o acesso de terceiros a mercados digitais;
 - Acesso privilegiado a grande volume de dados;
 - Número significativo de usuários finais ou empresariais;
 - Oferta de múltiplos produtos ou serviços em ambiente digital.
- **Processo administrativo específico para designação (art. 47-C, §3º e art. 48, VII e VIII):** a designação deverá ser precedida de processo administrativo próprio, incluído expressamente entre os procedimentos previstos na Lei nº 12.529/2011.
 - **Competência da Superintendência de Mercados Digitais (arts. 14-A e 14-B):** o PL cria unidade especializada responsável pela condução dos processos de designação e acompanhamento permanente dos mercados digitais.
 - Acompanhamento contínuo de mercados digitais (art. 14-B, II);
 - Instauração e instrução de processos de designação e de obrigações especiais (art. 14-B, III).
 - **Decisão pelo Tribunal do CADE:** após instrução pela Superintendência, caberá ao Tribunal Administrativo do CADE decidir sobre a designação do agente econômico.
 - **Prazo de vigência da designação:** uma vez aprovada, a designação terá prazo determinado de até 10 anos, com possibilidade de renovação mediante novo procedimento administrativo.
 - **Efeitos jurídicos da designação (art. 47-E, caput):** a designação habilita o CADE a instaurar processo específico para determinar obrigações especiais destinadas a promover e proteger a concorrência, independentemente de infração ao art. 36 da Lei nº 12.529/2011. **Veja nota técnica específica.**
 - **Abrangência ao grupo econômico:** a análise de faturamento e os efeitos da designação consideram o grupo econômico ao qual o agente pertence.

5. PONTOS CRÍTICOS DO MODELO BRASILEIRO DE DESIGNAÇÃO

- **Critérios abertos e não cumulativos:** a designação proposta pelo governo brasileiro pode ocorrer com base em características avaliadas “de forma não cumulativa” e “dentre outras”. Isso significa que:
 - não é necessário o preenchimento simultâneo de todos os critérios;
 - o rol de critérios é ilustrativo, e a autoridade pode considerar elementos adicionais além dos expressamente listados.
 - não há parâmetros objetivos definidos para conceitos como “número significativo de usuários” ou “acesso relevante a dados”;
- **Amplitude do universo potencialmente alcançado:** o PL nº 4.675/2025 estabelece como requisito inicial de elegibilidade faturamento bruto anual superior a R\$ 50 bilhões no mundo ou R\$ 5 bilhões no Brasil. Embora esses valores sejam elevados, eles podem abranger qualquer empresa de grande porte com atuação digital.
- **Elevado grau de discricionariedade institucional:** a combinação de critério econômico amplo, lista aberta de características estruturais e ausência de parâmetros quantitativos específicos **confere ao CADE / SMD papel central na definição concreta do alcance do regime**. Embora essa abertura gera incerteza regulatória e discricionariedade, pois **a delimitação de quem é “sistêmico” passa a depender substancialmente do juízo administrativo**.
 - Uma empresa pode cumprir todos os requisitos e não ser designada, enquanto outras podem cumprir apenas um e ser designada.
- **Porte econômico não equivale a dominância em todos os mercados:** o fato de uma empresa possuir grande faturamento ou forte presença em determinado mercado não implica, necessariamente, posição dominante em todos os segmentos em que

atua. Grupos econômicos diversificados operam simultaneamente em mercados distintos, com estruturas concorrenciais próprias, níveis variados de rivalidade e diferentes posições de mercado.

- Um grupo pode deter posição dominante em comércio eletrônico, mas atuar de forma concorrencial em serviços de streaming, publicidade digital ou computação em nuvem. Da mesma forma, uma empresa líder em serviços financeiros digitais pode enfrentar concorrência intensa em segmentos específicos, como crédito para pequenas empresas ou meios de pagamento presenciais.

■ **Ausência de delimitação por atividade digital específica:**

diferentemente do modelo britânico, que permite designação vinculada a uma atividade digital delimitada, o PL brasileiro não condiciona expressamente o enquadramento a um serviço específico. A designação pode alcançar o agente econômico de forma abrangente, com reflexos potenciais sobre múltiplas linhas de negócio. Isso amplia o impacto regulatório e reduz a calibragem da intervenção ao mercado efetivamente problemático.

- **Possível desalinhamento entre diagnóstico estrutural e extensão das obrigações:** se a análise estrutural estiver concentrada em um mercado principal — por exemplo, marketplace, intermediação financeira ou entrega por aplicativo —, mas a designação alcançar o grupo econômico como um todo, pode haver imposição de obrigações a atividades que não apresentam risco concorrencial equivalente. Essa expansão pode gerar assimetria regulatória além do núcleo que justificou a intervenção.
- **Impacto da designação sobre diferentes unidades de negócio:** uma vez designada, a empresa pode ter todo o seu grupo econômico submetido a regime diferenciado. Isso significa que obrigações especiais podem incidir sobre serviços ou unidades de negócio que:
 - operam em mercados competitivos;

- não detêm posição dominante;
- não apresentam riscos estruturais evidentes.

6. CONCLUSÃO

- **Desnecessidade de regime ex ante e de designação estrutural:** O Brasil já dispõe de arcabouço jurídico completo e funcional para enfrentar condutas anticompetitivas em mercados digitais, sem necessidade de criação de categoria especial de “relevância sistêmica” ou imposição de obrigações estruturais desvinculadas de ilícito.
 - A Lei nº 12.529/2011 permite repressão a condutas como auto-preferência, venda casada, discriminação, exclusividade e fechamento de mercado, inclusive com adoção de medidas preventivas e cautelares quando presentes indícios de infração e risco concorrencial.
 - O ordenamento é complementado pela LGPD e pelo CDC, que oferecem instrumentos para lidar com uso de dados, portabilidade, transparência e proteção de usuários.
 - O ambiente digital não configura um “setor” homogêneo, mas uma camada tecnológica transversal a diversos mercados com dinâmicas concorrenciais próprias, o que recomenda análise individualizada e baseada em efeitos.
 - A imposição de obrigações ex ante com base apenas na designação — independentemente de infração concorrencial — representa inflexão relevante no modelo brasileiro, tradicionalmente estruturado sobre análise de conduta, efeitos e proporcionalidade.
- **Subsidiariamente: correções e aprimoramentos no modelo brasileiro de designação (caso implementado):** Caso o regime venha a ser adotado, recomenda-se calibrá-lo para reduzir discricionariedade, ampliar previsibilidade e assegurar vinculação a evidências empíricas concretas e diretamente correlacionadas ao agente designado.

- **Exigência de lastro empírico concreto, individualizado e correlacionado ao agente:**
 - Condicionar a designação à demonstração de evidências objetivas relacionadas especificamente ao agente econômico e à atividade digital analisada.
 - Exigir que o risco concorrencial seja demonstrado com base em dados verificáveis, e não apenas em presunções estruturais decorrentes de porte ou efeitos de rede.
 - Demandar comprovação de que a conduta, estratégia comercial ou arquitetura contratual do agente produziu ou tende a produzir efeitos concretos sobre entrada, rivalidade, inovação ou bem-estar do usuário.
 - Excluir fundamentações baseadas exclusivamente em características genéricas do mercado digital (como economias de escala ou presença de dados), sem demonstração de como o agente, de forma específica, utiliza esses elementos para restringir a concorrência.
 - Exigir nexos causais claros entre as características estruturais do agente e o risco concorrencial identificado.
- **Histórico concorrencial qualificado como elemento reforçador (não automático):**
 - Considerar condenações definitivas ou medidas cautelares anteriores como elementos de reforço probatório, desde que vinculados à mesma atividade digital objeto da designação.
 - Exigir demonstração de padrão reiterado de condutas ou estratégias correlacionadas ao risco estrutural identificado.
 - Evitar que episódios isolados, desconectados do mercado analisado, fundamentem designação ampla.
- **Critérios cumulativos e delimitados:**

- Estabelecer cumulatividade mínima entre porte econômico e ao menos um elemento empírico concreto de risco concorrencial.
- Definir parâmetros quantitativos claros para conceitos abertos, reduzindo margem decisória excessiva.
- **Vinculação estrita ao mercado ou atividade digital específica:**
 - Limitar a designação ao serviço ou mercado em que as evidências concretas tenham sido demonstradas.
 - Impedir extensão automática ao conjunto do grupo econômico sem demonstração individualizada de risco em cada unidade de negócio.
- **Fundamentação analítica robusta e transparente:**
 - Exigir relatório técnico detalhado com metodologia explícita, dados utilizados e demonstração do nexo entre fatos e conclusão.
 - Submeter a análise a consulta pública, permitindo escrutínio técnico e contraditório ampliado.
- **Proporcionalidade das obrigações:**
 - Vincular cada obrigação imposta à evidência concreta que a justifique.
 - Exigir demonstração de necessidade e adequação da medida em relação ao risco identificado.
- **Revisão periódica baseada em evidências atualizadas:**
 - Condicionar a manutenção da designação à persistência das evidências empíricas que a fundamentaram.
 - Permitir revogação quando cessarem os elementos concretos que justificaram a intervenção.

Esse desenho preserva a natureza preventiva do regime, mas evita que a designação se transforme em presunção abstrata baseada apenas em porte ou estrutura. Ao exigir evidências concretas, individualizadas e correlacionadas ao agente, reforça-se a proporcionalidade, a segurança

jurídica e a coerência com a tradição analítica do direito concorrencial brasileiro.

MODELOS DE DESIGNAÇÃO

JURISDIÇÃO	NOME DA CATEGORIA DOS DESIGNADOS	CRITÉRIOS DE DESIGNAÇÃO (ROL ABERTO/FECHADO)	CUMULATIVIDADE DOS CRITÉRIOS	GRAU DE DISCRICIONARIEDADE DA DESIGNAÇÃO	PROCESSO DE AUTOAVALIAÇÃO E NOTIFICAÇÃO
União Europeia (DMA)	Gatekeepers (Controladores de acesso)	Rol fechado (Critérios quantitativos/presunção baseados em faturamento e usuários, e critérios qualitativos via investigação de mercado) com válvula de flexibilização	Cumulativos para a definição geral (impacto significativo, porta de entrada importante e posição duradoura e enraizada)	Baixo para presunções quantitativas; Moderado para avaliações qualitativas	Processo de duas etapas: autoavaliação e notificação obrigatória pelas empresas que atingem os limiares quantitativos
Reino Unido (DMCC)	Empresas com Status de Mercado Estratégico (SMS)	Rol fechado de requisitos legais (poder de mercado substancial e importância estratégica), aplicados a atividades digitais não exaustivas	Cumulativos (poder de mercado substancial + importância estratégica + nexo com UK + faturamento global/local)	Alto (CMA define atividades específicas e requisitos de conduta individualizados e sob medida para cada agente)	A CMA inicia uma investigação inicial de SMS quando houver motivos razoáveis; exige notificação de empresas investigadas e consulta pública
Alemanha (Art. 19a GWB)	Empresas com importância fundamental para a concorrência em vários mercados	Rol aberto (Lista de fatores qualitativos a serem considerados em particular pela autoridade)	Cumulativos (atuação significativa em múltiplos mercados/redes + importância fundamental entre mercados)	Alto (Bundeskartellamt avalia a importância fundamental sem a aplicação de limiares quantitativos fixos na lei)	Procedimento administrativo de duas etapas conduzido pelo Bundeskartellamt; a empresa pode apresentar justificativas objetivas durante o processo
Brasil (PL 4.675/2025)	Agentes econômicos de relevância sistêmica em mercados digitais	Rol aberto (Art. 47-C elenca características qualitativas e quantitativas "dentre outras")	Não cumulativos (Art. 47-C)	SMD pode iniciar processo de designação para empresa que cumpra um critério e ao mesmo tempo não começar para empresa que cumpra diversos critérios.	A Superintendência de Mercados Digitais instaura o processo (de ofício ou por representação); o representado é notificado para apresentar alegações em 30 dias