

ANÁLISE COMPARATIVA

COMPARATIVO ENTRE O SUBSTITUTIVO AO PL 2.768/2022 E O SUBSTITUTIVO AO PL 4.675/2025

Estrutura institucional, critérios de designação, rito,
obrigações especiais e regime sancionatório.

MERCADOS DIGITAIS

Regulação concorrencial
e desenho institucional

AUTORES

César Mattos | Juliano Maranhão | Bianca Mollicone

COMPARATIVO ENTRE O SUBSTITUTIVO AO PL 2.768/2022 E O SUBSTITUTIVO AO PL 4.675/2025

César Mattos
Juliano Maranhão
Bianca Mollicone

Substitutivo ao PL 2.768/2022	Substitutivo ao PL nº 4.675/2025	Comentários
Mantém a estrutura da Superintendência-Geral (SG) já existente, que passa a absorver as novas atribuições, sem criação de órgão específico.	Institui uma Superintendência Digital inédita, concentrando nela as competências recém-criadas.	A ausência de nova Superintendência no Substitutivo ao PL 2.768 decorre de limitação constitucional: a criação de órgãos públicos é matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo, não podendo ser veiculada por proposta parlamentar. Um órgão dedicado e especializado em uma modalidade distinta de regulação pode reforçar a capacidade institucional de atuação por meio do conhecimento técnico acumulado. Por outro lado, a experiência recente do CADE demonstra atuação bem-sucedida em mercados digitais, o que sugere que a autarquia já desenvolveu expertise consistente nesse campo — enfraquecendo, na prática, o argumento em favor da criação da nova Superintendência Digital.
Arts. 2º e 3º — Traz conceitos legais para plataforma digital (PD), operador de PD, usuário profissional e usuário final.	Não apresenta rol de definições equivalente.	A existência de conceitos legais logo no início do texto contribui para delimitar com maior precisão o alcance da futura lei.
Arts. 4º, 5º e 6º — A designação de posição dominante em mercado relevante digital exige a presença cumulativa de três requisitos:	A designação decorre, em primeiro lugar, do atingimento de patamares de faturamento (superior a R\$ 50 bilhões em âmbito mundial, ou R\$ 5 bilhões no mercado nacional), somados à presença dos seguintes fatores:	O Substitutivo ao PL 2.768 oferece parâmetro mais objetivo, ancorado em três requisitos diretamente vinculados à Lei 12.529/2011. Já o PL 4.675/2025, conquanto menos direto quanto à delimitação do escopo, elenca seis vetores de

Substitutivo ao PL 2.768/2022	Substitutivo ao PL nº 4.675/2025	Comentários
1) existência de posição dominante (art. 4º); 2) atuação da plataforma como intermediária indispensável ("gatekeeper") a usuários profissionais (art. 4º); e 3) instauração de representação (art. 5º) lastreada em indícios de conduta capaz de configurar infração à ordem econômica (art. 6º). Trata-se de modelo de intervenção ex-post. Os requisitos 1 e 3 seguem a lógica do art. 36 da Lei 12.529/2011.	I — atuação simultânea em mais de um mercado de múltiplos lados; II — poder de mercado decorrente de efeitos de rede, ainda que entre produtos, serviços ou mercados digitais distintos; III — integração vertical, presença em mercados digitais adjacentes ou complementares, ou outros indícios de inserção relevante em ecossistema digital; IV — posição estratégica que gere dependência de terceiros para o exercício de atividades empresariais, ou para acesso a usuários, dados, infraestrutura ou funcionalidades; V — acesso, controle ou combinação de volume expressivo de dados pessoais ou comerciais relevantes, inclusive entre produtos ou serviços diversos; ou VI — atuação como controlador de acesso ou de funcionamento de um ecossistema digital formado por múltiplos produtos, serviços ou ativos complementares. A designação prescinde da comprovação de infração concorrencial anterior. Trata-se de modelo de regulação ex-ante.	análise econômica que orientarão a aplicação da futura norma. A diferença central entre os dois modelos está na lógica da intervenção: EX-ANTE (Substitutivo ao PL 4.675) vs. EX-POST (Substitutivo ao PL 2.768)
Art. 5º — A designação da plataforma já nasce circunscrita a usos e condutas determinadas.	O § 5º do art. 47-C mantém o processo de designação dissociado do processo de fixação de obrigações especiais. Contudo, o art. 47-E, § 1º, inciso II, restringe as obrigações especiais a serviços ou produtos específicos do agente designado.	Essa dissociação sugere que a designação, em si, prescinde de condutas específicas — relevantes apenas para a definição das obrigações especiais. Ainda assim, ao restringir as obrigações a determinados serviços ou produtos, o PL 4.675/2025 acaba se aproximando, na prática, da lógica de delimitação por utilização específica adotada pelo art. 5º do Substitutivo ao PL 2.768.

Substitutivo ao PL 2.768/2022	Substitutivo ao PL nº 4.675/2025	Comentários
Arts. 6º a 12 — Institui rito administrativo próprio, com prazos máximos e taxativos para cada fase, de modo a encerrar o processo em até 135 dias.	Também disciplina um rito específico, distribuído nos arts. 18-B e 48 (incisos VII e VIII e § 1º, que remete a regulamentação complementar), e nos arts. 87-A (designação), 87-B (obrigações especiais), 87-C (proposta voluntária do representado), 87-D (designação e obrigações especiais simultâneas, entre outras hipóteses), 87-E (encaminhamento ao Tribunal e instrução complementar) e 87-G/87-H (rito perante o Tribunal, incluindo consulta e audiência públicas).	Os dois modelos compartilham o objetivo de imprimir mais celeridade do que os processos concorrenciais convencionais. O PL 4.675/2025 inova na estruturação do rito, mas não fixa um teto de duração para o processo.
Art. 11 — O Tribunal do CADE dispõe de quatro caminhos decisórios: 1) arquivamento da representação; 2) homologação do TCC firmado pela SG, hipótese em que a representada não é designada; 3) acolhimento, total ou parcial, da recomendação da SG; ou 4) instauração de processo administrativo ordinário. O TCC pode ser proposto tanto pela SG (art. 10) quanto pelo Relator perante o Tribunal (art. 11).	Na prática, a figura equivalente ao TCC aparece por meio das propostas voluntárias previstas no art. 87-C. O texto não prevê, de forma autônoma, a abertura de um processo administrativo ordinário.	-
Não traz rol de remédios aplicáveis.	Art. 47-E — Prevê catálogo de remédios possíveis, a serem selecionados conforme as particularidades de cada caso concreto.	Em nenhum dos dois modelos há regulação <i>per se</i> de condutas específicas. A flexibilidade na escolha do remédio aplicável, presente em ambos os textos,

Substitutivo ao PL 2.768/2022	Substitutivo ao PL nº 4.675/2025	Comentários
		representa uma diferença relevante frente à abordagem per se adotada pelo DMA europeu.
Art. 12 — Fixa vigência de 2 anos para a designação, admitida uma única prorrogação por igual prazo.	Estabelece prazo de até 6 anos, com possibilidade de revisão a partir do segundo ano caso ocorram alterações relevantes nas condições de mercado.	A opção do Substitutivo ao PL 2.768 por um prazo mais curto reflete uma aposta na volatilidade e no dinamismo característicos dos mercados digitais.
Art. 13 — A inclusão de novas condutas no âmbito da designação depende do ajuizamento de nova representação.	Permite a revisão periódica das obrigações especiais no bojo do próprio procedimento regulatório, sem necessidade de novo impulso externo.	No modelo do Substitutivo ao PL 2.768, a atualização do regime continua condicionada à provocação de terceiros por meio de representação. Já o PL 4.675/2025 confere ao CADE a possibilidade de agir de ofício.
Art. 14 — Remete integralmente o regime sancionatório à Lei nº 12.529/2011, sem regras próprias.	Preserva regime sancionatório específico, articulado com a Lei de Defesa da Concorrência e com as novas atribuições da Superintendência Especial.	-
Art. 17 — Exige que toda plataforma digital sediada no exterior mantenha representante legal em território brasileiro.	Art. 47-D — Impõe a agentes designados a manutenção de escritório no país, com o fornecimento dos dados de seus representantes legais.	Faz sentido restringir essa exigência apenas aos agentes efetivamente designados, e não à totalidade das plataformas digitais.
— (sem correspondente)	Art. 87-K — Institui procedimento de acompanhamento de mercados digitais, despido de natureza sancionatória ou de designação de agentes.	A proposta parece voltada apenas a permitir que o CADE acompanhe, internamente, a evolução da dinâmica concorrencial nos mercados digitais. O objetivo seria reforçar a capacidade informacional da autarquia para intervir nesse setor e sinalizar aos agentes de mercado como a análise da evolução e das condutas está sendo conduzida — o que, por si só, poderia induzir ajustes preventivos de comportamento pelos próprios agentes.

Substitutivo ao PL 2.768/2022	Substitutivo ao PL nº 4.675/2025	Comentários
		Por outro lado, o Departamento Econômico do CADE já realiza, na prática, esse tipo de análise em diversos mercados, o que torna pouco evidente a real novidade trazida por essa competência.
— (sem correspondente)	Arts. 87-L e 87-M — Cria o Conselho Consultivo em Mercados Digitais, com a função de subsidiar a atuação concorrencial nesse setor. Ao menos metade de seus integrantes deve provir da academia e de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos.	A exemplo do que ocorreu com o "Conselhão" vinculado à Presidência da República, permanece incerto se esse tipo de arranjo institucional efetivamente entrega os resultados esperados. Embora presumidamente neutros, nem a academia nem as ONGs estão automaticamente livres de vieses ou interesses próprios. Os mecanismos já previstos de audiência e consulta pública poderiam, com vantagem, cumprir função equivalente, tornando questionável a necessidade de um órgão consultivo adicional.