

NOTA TÉCNICA DO CGI.BR SOBRE O PL 4675/2025: CONTRIBUIÇÕES SOBRE PARTICIPAÇÃO E MULTISSETORIALISMO NO CADE

INTRODUÇÃO

O Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) possui a atribuição de estabelecer diretrizes estratégicas relacionadas ao uso e desenvolvimento da Internet no Brasil¹. Há mais de trinta anos, o Comitê contribui para a promoção do diálogo multissetorial e para o desenvolvimento de políticas públicas e marcos regulatórios relacionados à governança da Internet no país. São exemplos as contribuições feitas ao Marco Civil da Internet (MCI, Lei n. 12.965/2014)², à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD, Lei n. 13.709/2018)³ e ao ECA Digital (Lei n. 15.211/2025)⁴. Como peça central do ecossistema digital, a escuta do CGI.br é prevista no MCI, assim como sua participação é prevista no Conselho Nacional de Proteção de Dados e Privacidade (CNPD).

Há anos, portanto, o Comitê se debruça sobre o tema de plataformas digitais e suas implicações ao ecossistema digital. Nesse contexto, o CGI.br conduziu uma consulta ampla sobre regulação de plataformas digitais⁵ e elaborou uma Nota Técnica de Tipologia de Provedores de Aplicação⁶. Mais recentemente, publicou os *Princípios para a Regulação de Plataformas de Redes Sociais* e trabalha na produção de diretrizes no tema. Em novembro de 2025, publicou

¹ BRASIL. Decreto n. 4.829, de 3 de setembro de 2003. Dispõe sobre a criação do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 4 set. 2003. Disponível em: <https://cgi.br/pagina/decretos/108/> Acesso em: 16 jan. 2026.

² A legislação contou com inspiração nos “Princípios para a governança e uso da Internet” do CGI.br. COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL – CGI.br. *Princípios para a Governança e Uso da Internet no Brasil*. Disponível em: <https://principios.cgi.br/>. Acesso em: 12 maio 2026.

³ O Seminário de Proteção à Privacidade e aos Dados Pessoais, organizado pelo Comitê desde 2010, foi palco das primeiras discussões da legislação. Disponível em: <https://seminarioprivacidade.cgi.br/>. Acesso em: 13 maio 2026.

⁴ Cf. as contribuições que o Comitê apresentou ao PL 2628/2025 em: <https://cgi.br/publicacao/resposta-do-cgi-br-ao-oficio-n-18-gdja-2025-colaboracao-tecnica-sobre-definicoes-presentes-no-pl-n-2628-2022/>

⁵ Disponível em: https://cgi.br/media/docs/publicacoes/1/20231213081034/sistematizacao_consulta_regulacao_plataformas.pdf. Acesso em: 12 maio 2026.

⁶ Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/tipologia-rede/documento/>. Acesso em: 12 maio 2026.

uma **Nota Pública sobre a regulação de mercados digitais**, congratulando a iniciativa do Poder Executivo com o **PL 4675/2025**⁷.

O PL 4675/2025, ou **Lei de Mercados Digitais**, de autoria do Poder Executivo, propõe a alteração da Lei de Defesa da Concorrência (Lei n. 12.529/2011). O projeto de lei dispõe sobre os processos de designação de “agentes econômicos de relevância sistêmica em mercados digitais” e de determinação de obrigações especiais a esses agentes, além de criar a Superintendência de Mercados Digitais no âmbito do Cade (Conselho Administrativo de Defesa Econômica). Dito de outra forma, o projeto de lei atualiza o direito concorrencial brasileiro e fortalece o Cade, propondo que o órgão assuma o papel de identificar empresas que possuem poder de mercado prejudicial à competição no ambiente digital.

A proposta surge em um contexto de crescente demanda por regulação, tendo em vista os desafios relacionados às dinâmicas dos mercados digitais, como a exploração de efeitos de rede e de aprisionamento para a consolidação de poder econômico, dentre outras características que favorecem a formação de ecossistemas digitais fechados de difícil contestabilidade e com restrições para a inovação e escolha do consumidor.

O CGI.br reforça a importância de uma regulação proporcional de mercados digitais para garantir a soberania nacional, a autonomia tecnológica e o desenvolvimento socioeconômico, em consonância com os seus princípios para a regulação de redes sociais⁸. Nesse sentido, vem, por meio desta nota, **apresentar propostas de aprimoramento ao PL 4675/2025, no tema de participação social e multissetorialismo**, considerando as importantes transformações institucionais que o Cade deverá passar com eventual aprovação do projeto.

1. Relevância do Cade e transformações necessárias

Uma das principais transformações propostas no PL 4675/2025 é a criação de uma **Superintendência de Mercados Digitais (SMD)** no Cade. Ela seria responsável por instaurar, instruir e submeter, ao Tribunal Administrativo do Cade, processo administrativo para designar *agentes de relevância sistêmica em mercados digitais*; assim como pela submissão do processo para determinar *obrigações especiais* a esses agentes e para imposição de sanções administrativas pelo descumprimento das obrigações impostas. Em contrapartida, o **Tribunal do Cade** aprovaria a designação dos agentes de relevância sistêmica, assim como decidiria pelo estabelecimento das obrigações e, eventualmente, das sanções.

Atualmente, o Cade é composto pelo Tribunal Administrativo de Defesa Econômica; pela Superintendência-Geral; e pelo Departamento de Estudos Econômicos; além de unidades de

⁷ CGI.br. NOTA PÚBLICA sobre a regulação de mercados digitais e a tramitação do PL 4675/2025.

Disponível em: <https://cgi.br/esclarecimento/nota-publica-sobre-a-regulacao-de-mercados-digitais-e-a-tramitacao-do-pl-4675-2025/>

⁸ Disponível em: <https://cgi.br/pagina/principios-cgibr-regulacao-redes-sociais/>

apoio e suporte. O **Tribunal** tem como atribuições decidir pelo cumprimento das decisões, compromissos e acordos, sobre a existência de infração à ordem econômica e sobre a imposição de sanções, dentre outras competências. Já a **Superintendência-Geral** tem como atribuições monitorar e acompanhar as práticas de mercado, as atividades comerciais de empresas com posição dominante, promover inquérito administrativo para apuração de infrações à ordem econômica e para imposição de sanções administrativas, dentre outras formas de monitoramento, instrução e requisição de informações. Nesse sentido, a SMD seria criada como um órgão especializado para essa fase de investigação e instrução de processos relacionados a mercados digitais.

Há mais de década, o Cade atua sobre casos relativos a mercados digitais. São exemplos o caso Google Shopping sobre discriminação a concorrentes e parceiros, em virtude de programação algorítmica enviesada (arquivado por falta de provas, no Brasil); o inquérito administrativo para avaliar condutas anticompetitivas da Apple no mercado de distribuição de aplicativos; o inquérito em face do Google para investigar acordos com fabricantes de dispositivos móveis e operadoras de redes móveis para alavancar posição dominante do Google Android⁹; a investigação sobre o uso de notícias na busca do Google¹⁰; além de análises de atos de concentração em mercados digitais¹¹.

No entanto, como reconhecido pelo próprio Cade¹², o ferramental do antitruste tem se mostrado insuficiente perante esses desafios, seja pela dificuldade de determinar mercado relevante em mercados baseados em dados e que se organizam em complexos ecossistemas digitais, seja pela morosidade envolvida nesses processos diante da velocidade das dinâmicas dos mercados digitais, de forma que, no momento em que se encerra investigação e se alcança a decisão, mercados importantes podem ter deixado de existir.

Embora sejam relevantes, as alterações envolvidas implicam transformações institucionais grandes para a autarquia. O Cade, há 15 anos, atua especialmente como um Tribunal; há investigação pela Superintendência e julgamento pelo Tribunal Administrativo. Difere, portanto, de agências reguladoras, com estrutura de participação social bem definidas — audiências e consultas públicas, conselhos etc.

Com a proposta do PL 4675/2025, o Cade passaria a ter, também, funções regulatórias, nas quais obrigações podem ser estabelecidas de antemão para os agentes designados de

⁹ Cf. https://cgi.br/media/docs/publicacoes/1/20231213081034/sistematizacao_consulta_regulacao_plataformas.pdf. Acesso em: 12 maio 2026.

¹⁰ Cf. <https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2026/04/23/cade-decide-investigar-google-por-resumo-de-ia-em-noticias.ghml>. Acesso em: 12 maio 2026.

¹¹ Cf. <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-arquiva-tres-apacs-determina-notificacao-da-operacao-microsoft-inflection-e-apuracao-de-duas-novas-operacoes-envolvendo-google> Acesso em: 12 maio 2026.

¹² SECRETARIA DE REFORMAS ECONÔMICAS. Relatório de Sistematização das Contribuições à Tomada de Subsídios n.1/2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorios/sre/relatorio-sre-tomada-de-subsidios.pdf>

relevância sistêmica. As decisões não dependem da adoção de determinados parâmetros da Lei de Defesa de Concorrência (LDC, Lei n. 12.529/2011) (por exemplo, a definição de mercado relevante e o controle acima de 20% deste mercado, ou do alcance de determinados valores para análise de ato de concentração), aproximando-se, portanto, de um contexto de obrigação administrativa, estabelecidas previamente por lei, mantendo, no entanto, a necessidade de apresentar justificativa econômica e certo nível de discricionariedade do Cade a fim de garantir flexibilidade e adequação a cada caso.

Essas mudanças são estruturantes e fazem, de certa forma, **a autarquia se aproximar do modelo de agência reguladora**. Nesse sentido, discutir e estruturar as formas de participação social no Cade se torna ainda mais premente. **É fundamental que todos os setores da sociedade tenham condição, em pé de igualdade, de contribuir ativamente para os processos de designação de agentes relevantes e determinação de obrigações especiais, fugindo da lógica estritamente judicial de diálogo entre representante, juiz e denunciado**. Com novos fatores em jogo, a sociedade se torna uma peça fundamental para a compreensão dos impactos e das dinâmicas das plataformas digitais.

Assim, o CGI.br, que, por sua natureza, estuda e implementa métodos de participação multissetorial entre os setores governamental, empresarial, terceiro setor e comunidade científica e tecnológica, apresenta contribuições para aprimorar a participação no Cade.

2. Participação social no Cade: audiências e consultas públicas, conselho consultivo e cooperação interinstitucional

O PL 4675/2025 já prevê formas de participação social que seriam importantes avanços em relação à estrutura atual do Cade, como as previsões relacionadas à realização de consulta e audiência pública, à disponibilização da manifestação preliminar da SMD para o recebimento de contribuições, à intervenção no processo administrativo de terceiros e, ainda, importantes dispositivos relacionados à prestação de contas.

A maioria das formas de participação acrescenta prazos novos ao processo de designação de agente ou de determinação de obrigação especial. Considerando que um dos principais objetivos do PL é trazer celeridade às análises do Cade, tendo em vista as dinâmicas dos mercados digitais, **a adição de novos instrumentos de participação deve ser feita em consideração e em equilíbrio com o objetivo de celeridade** e com os prazos necessários para designação de agentes e obrigações.

2.1 Sugestões de aprimoramento

a) Audiências públicas

O PL 4675/2025 prevê a realização obrigatória de audiência pública para: a definição dos regulamentos dos processos administrativos para designação de agentes e de obrigações especiais (Art. 48, § 2º); e para debate sobre a manifestação preliminar da SMD também sobre designação de agentes e obrigações (Art. 87-D, § 3º). Há também a opção de convocação de audiência pública pelo Tribunal, como uma nova atribuição estabelecida pelo projeto (Art. 9.º XIX).

Cabe ressaltar que audiências públicas são instrumentos fundamentais para a escuta da sociedade na construção de regulações e políticas públicas. Nesse sentido, é elogiável a iniciativa de incluir tais previsões — destaca-se que a Lei n. 12.529/2011 não previa, de qualquer maneira, essa prerrogativa ou dever. No entanto, há aprimoramentos possíveis para quando e como realizá-las.

Recomenda-se que:

- i. Haja uma **prerrogativa geral de realização de audiências públicas** (em adição às obrigações específicas), para que situações relevantes de interesse público não previstas possam ser debatidas por meio deste instrumento.
- ii. Haja a **obrigação de uma audiência pública durante a instrução pela SMD**, antes da cognição estar finalizada. A participação de atores diversos apenas após a finalização da manifestação da superintendência tende a ser mais inefetiva quando os juízos e formulações já estão consolidados.
- iii. **O Tribunal Administrativo do Cade seja envolvido nos instrumentos de participação social**: todas as formas de participação previstas de forma obrigatória são relativas à SMD, enquanto o Tribunal, que toma a decisão, permanece isolado, com a opção de realizar, ou não, audiência. Nesse sentido, uma possibilidade é tornar obrigatória a realização de audiência pública no Tribunal, ou, a fim de não estender os prazos, obrigar o acompanhamento pelos conselheiros das audiências realizadas pela SMD.

b) Consultas públicas

Também há a previsão de realização de consulta pública para a definição dos regulamentos dos processos administrativos para designação de agente econômico de relevância sistêmica e para determinação de obrigações especiais (Art. 48, § 2º).

Como a autarquia não recebe uma capacidade normativa ampla de regulamentação, como têm as agências reguladoras, não há uma necessidade óbvia de condução de consultas para outras normativas. Contudo, caso o Cade produza guias interpretativos, por exemplo, sobre a lista de obrigações especiais ou sobre a combinação e interpretação dos critérios de designação de agentes, seria salutar que tais guias e outros materiais também passassem por consulta pública. Logo, uma **previsão mais ampla** — em adição à obrigação específica para os

regulamentos — de **realização de consulta para a definição de materiais e guias de teor normativo e interpretativo** seria salutar.

c) Chamado à contribuições gerais no âmbito do Tribunal

Embora não previsto na legislação atual aplicável ao Cade, o conselheiro Diogo Thomson, por meio de despacho, lançou um chamado de contribuições para o inquérito administrativo que apura abuso de posição dominante pelo Google nos mercados de busca online e de notícias¹³. Sociedade civil, associações, entidades de classe, organizações do terceiro setor, acadêmicos e demais interessados foram convidados a encaminhar subsídios técnicos e fáticos que pudessem contribuir para a análise do caso. A iniciativa, apesar de relevante, não possui previsão legal e tampouco é prática do Tribunal.

No PL 4675/2025, há a importante previsão de que a **manifestação preliminar** da Superintendência de Mercados Digitais, sobre designação de agentes ou obrigações especiais, além de ser objeto de audiência pública, fique **disponível para contribuição** por quinze dias (Art. 87-D, § 3º). No entanto, não há obrigação equivalente para chamado de contribuições no Tribunal.

Dessa forma, recomenda-se a previsão de um chamado de contribuições à sociedade também na instância do Tribunal Administrativo do Cade.

d) Criar um conselho consultivo multissetorial sobre mercados digitais,

A criação de conselhos participativos foi reforçada com a Constituição Federal de 1988 que estabeleceu a participação cidadã na gestão das políticas públicas e incentiva que a sociedade civil se organize e possa influenciar as decisões públicas (Art. 1º, Art. 198, Art. 204 e Art. 206). Tal entendimento é reforçado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6121, sobre a extinção de conselhos por ato executivo. Segundo o relatório da ADI, conselhos de caráter consultivo “consustanciam ‘ferramenta de efetivação da democracia brasileira’, porque instrumentalizam diálogo permanente entre o governo e os diversos grupos organizados da sociedade civil”, sendo “a ampla participação dos cidadãos na condução dos assuntos estatais exigência ínsita ao Estado Democrático de Direito”¹⁴. A Lei de Agências Reguladoras (Lei n. 13.848/2019) também reforça tal mandamento, ao dispor sobre formas de participação e controle social nas agências (vide art. 9º, 10, 15 e 16).

¹³ Cf. <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-aprofunda-investigacao-sobre-praticas-do-google-e-lanca-chamada-para-contribuicoes>

¹⁴ STF, Acórdão da ADI 6121. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/download-Peca.asp?id=15341826697&ext=.pdf>

Os conselhos de políticas públicas ou regulatórias são espaços democráticos de controle social, com funções deliberativas ou consultivas, fiscalizadoras e mobilizadoras, envolvendo governo e sociedade civil. Assim, considerando que, em mercados digitais, o Cade passa a exercer, em parte, funções de natureza regulatória (cumpridos determinados requisitos), a participação da sociedade para acompanhar, monitorar, fornecer subsídios técnicos e políticos é de extrema importância. Nesse contexto, um exemplo atual e robusto de participação social é o Conselho Nacional de Proteção de Dados (CNPd), que compõe a ANPD. A estrutura, as atribuições e o modelo desse conselho podem servir de referência para este debate.

Ademais, em linha com os *Princípios do CGI.br para a governança e uso da Internet*¹⁵ e nos termos da declaração do NETmundial+10, a governança da Internet deve ser construída por meio de processos democráticos multissetoriais, assegurando a participação significativa de todos os intervenientes, incluindo governos, setor privado, sociedade civil, comunidade técnica, comunidade acadêmica e usuários¹⁶. O NETmundial+10 reforça a necessidade de incluir todas as partes interessadas relevantes no processo de tomada de decisão, em pé de igualdade¹⁷.

Nesse sentido, sugere-se a construção de um **conselho consultivo multissetorial em mercados digitais, no Cade**. Tal conselho teria como objetivo ampliar a participação social e técnica na formulação, no acompanhamento e na avaliação das atividades do Cade, estritamente, nos temas de mercados digitais.

O conselho deve ter **atribuições** relacionadas à proposição de diretrizes estratégicas para a atuação do Cade em mercados digitais, fornecimento de subsídios técnicos; realização de estudos e difusão de conhecimento; avaliação das ações do Cade e da agenda anual de iniciativas pela SMD; sugestão de temas e ações prioritários; apresentação de recomendações sobre a imposição de obrigações e designação de agentes.

É fundamental que a **composição do conselho seja diversa e representativa** dos interesses presentes na sociedade. Para isso, recomenda-se que sejam envolvidas, com atuação relacionada a mercados digitais: organizações da sociedade civil, instituições acadêmicas, científicas e de pesquisa, entidades representativas do setor empresarial, entidades representativas de trabalhadores, profissionais ou criadores, além de representantes do Poder Executivo e Legislativo. É, ainda, importante que a composição do conselhos leve em consideração critérios de diversidade, buscando incluir mulheres, pessoas negras, pessoas com deficiência ou integrantes de povos originários.

¹⁵ Em especial, Princípio “Governança democrática e colaborativa”. Disponível em: <https://principios.cgi.br/>

¹⁶ Disponível em: <https://netmundial.br/pdf/NETmundial10-DeclaracaoMultissetorial-2024-Portugues.pdf>

¹⁷ Declaração Multissetorial do NETmundial+10. Disponível em: <https://netmundial.br/pdf/NETmundial10-DeclaracaoMultissetorial-2024-Portugues.pdf>

Por fim, mesmo sem ter funções deliberativas, é essencial que a legislação preveja **mecanismos para evitar a desconsideração das opiniões e recomendações do conselho**, como a obrigação de que a SMD justifique ações contrárias a posicionamentos do conselho.

e) Cooperação e mecanismos para evitar fragmentação regulatória

Com a disseminação do digital na economia e na vida política e social, as estruturas de governança e regulação também se multiplicam e complexificam. Embora a divisão de competências entre agências setoriais (como a Agência Nacional de Telecomunicações) e autoridades transversais (como a Agência Nacional de Proteção de Dados Pessoais e o Cade) seja necessária, surge uma preocupação com **sobreposição e fragmentação regulatória**.

Dessa forma, considerando a existência de múltiplas autoridades, é pertinente que haja **espaços de diálogo e de instrumentos que permitam a cooperação** entre essas instituições complementares. Ideias nesse sentido são um fórum ou comitê para cooperação.

Reino Unido e Austrália, por exemplo, criaram fóruns permanentes de cooperação entre as agências com atribuições relacionadas ao digital¹⁸. No Brasil a Lei de Agências prevê a possibilidade das agências setoriais e dos órgãos que compõem o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) constituírem comitês para intercâmbio de experiências e informações (Art. 30). Tal prerrogativa deve ser reforçada, tendo em vista as novas atribuições dadas ao Cade pelo PL 4657/2025.

Considerações Finais

Assim, o CGI.br congratula, novamente, a iniciativa do Poder Executivo e a condução pelo Congresso Nacional do PL 4675/2025, tendo em vista a necessária regulação dos mercados digitais e atualização dos ferramentais do antitruste para melhor adequação às dinâmicas do ambiente digital.

Destaca-se que o CGI.br, por sua natureza transdisciplinar e abrangente sobre a governança da Internet, pode cumprir com um papel central de integrar esses espaços de articulação, tanto entre os órgãos públicos que compartilham competências complementares, quanto entre atores interessados de outros setores. Nesse sentido, reforça-se o papel facilitador do Comitê de participação multissetorial, operando como instância de intermediação com a

¹⁸ No Reino Unido, há o Fórum de Cooperação em Regulamentação Digital do Reino Unido (DRCF), com a autoridade de antitruste, a autoridade de proteção de dados, o regulador de telecomunicações e o regulador financeiro. Austrália também desenvolveu um Digital Platform Regulators Forum (DP-REG). Cf. <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorios/sre/benchmark.pdf>.

sociedade, que pode funcionar de forma complementar às estruturas de participação que seriam criadas junto ao Cade.

Ademais, considerando as transformações institucionais que o projeto de lei impõe ao Cade e os princípios constitucionais de participação popular, ínsitos ao Estado Democrático de Direito, o Comitê reforça a necessidade de fortalecer as formas e os mecanismos de participação social na autarquia. Para tal, o CGI.br sugere a possibilidade de ampliação do objeto de consulta pública, o reforço da realização de audiências públicas de forma central na instrução dos casos; o chamamento obrigatório de contribuições da sociedade sobre manifestações do Cade; a instituição de conselho consultivo multissetorial no Cade para mercados digitais; e, por fim, a atenção ao risco de fragmentação regulatória e instituição de mecanismos de cooperação e diálogo.

O CGI.br reitera a disposição em colaborar com qualquer discussão sobre o tema, mantendo seu compromisso de atuar como espaço multissetorial e participativo para a governança da Internet no país, conforme estabelecido no Decreto n. 4.829/2003 e em linha com as provisões do Marco Civil da Internet no Brasil (Lei n. 12.965/2014, Art. 24).