



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito

MÔNICA TIEMY FUJIMOTO

PLATAFORMAS DIGITAIS DE GRANDE PORTE E REGULAÇÃO
ANTITRUSTE:

Caminhos para um novo modelo de defesa da concorrência no Brasil

Brasília
2025

MÔNICA TIEMY FUJIMOTO

**PLATAFORMAS DIGITAIS DE GRANDE PORTE E REGULAÇÃO
ANTITRUSTE:**

Caminhos para um novo modelo de defesa da concorrência no Brasil

Tese apresentada como à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Direito, elaborada sob a orientação dos Professores Doutores Paulo Burnier da Silveira e Ana Frazão.

Linha de Pesquisa: Transformações na Ordem Social, Econômica e Regulação.

Sublinha de Pesquisa: Transformações no Direito Privado, Empresa, Mercado e Concorrência.

Brasília

2025

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito

Tese apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília
como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Direito.

Mônica Tiemy Fujimoto

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Paulo Burnier da Silveira (Orientador)
Universidade de Brasília

Professora Doutora Ana Frazão (Coorientadora)
Universidade de Brasília

Professor Doutor Marcio Iorio Aranha
Universidade de Brasília

Professora Doutora Caitlin Sampaio Mulholland
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Professor Doutor Victor Oliveira Fernandes
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

Brasília, 15 de dezembro de 2025.

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	18
CAPÍTULO 1 – ESTRUTURAÇÃO DO PODER DAS PLATAFORMAS DIGITAIS DE GRANDE PORTE.....	27
1.1 ECOSISTEMAS DIGITAIS E ESPECIFICIDADES DOS MERCADOS DIGITAIS ..	28
1.1.1 Dinâmicas das relações dos ecossistemas digitais e principais atores	29
1.1.2 Inteligência artificial e economia de dados	38
1.2 NOVOS CONTORNOS DA ANTICOMPETITIVIDADE E PLATAFORMAS DIGITAIS	48
1.2.1 Características das plataformas digitais de grande porte e competitividade.....	49
1.2.2 Efeitos anticompetitivos.....	54
1.2.3 Condutas anticompetitivas	60
1.3 DIFERENTES DIMENSÕES DO PODER ECONÔMICO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS DE GRANDE PORTE.....	67
1.3.1 Dimensão informacional.....	70
1.3.2 Dimensão midiática.....	77
1.3.3 Dimensão política	80
1.3.4 Dimensão estrutural.....	83
CAPÍTULO 2 – MODELOS DE REGULAÇÃO ANTITRUSTE DE PLATAFORMAS DIGITAIS DE GRANDE PORTE	91
2.1 DESAFIOS PARA A APLICAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS DO DIREITO ANTITRUSTE TRADICIONAL NOS MERCADOS DIGITAIS	92
2.1.1 Eficiência econômica como imperativo de bem-estar do consumidor	93
2.1.2 <i>Overenforcement</i> e <i>underenforcement</i>	101
2.1.3 Obscuridade e <i>black box</i>	105
2.2 DMA E O “NOVO” PARADIGMA REGULATÓRIO	109
2.2.1 Estrutura de aplicação do DMA	111
2.2.2 Inovações do modelo de regulação do DMA.....	112
2.2.3. Desafios enfrentados pelo modelo de regulação do DMA	126
2.3 CARACTERÍSTICAS DAS REGULAÇÕES ANTITRUSTE DE PLATAFORMAS DIGITAIS: INDO ALÉM DA REGULAÇÃO <i>EX ANTE</i>	137
2.3.1 Assimetria regulatória	142

2.3.2 Centralização e descentralização regulatória	145
2.3.3 Regulações com desenho normativo principiológico ou prescritivo	149
2.3.4 “Novos” conceitos e valores	158
2.3.5. Flexibilidade, correção e a adoção de novas ferramentas regulatórias.....	164
CAPÍTULO 3: CONTROLE DE PODER DE MERCADO E REGULAÇÃO	
ANTITRUSTE DAS PLATAFORMAS DIGITAIS DE GRANDE PORTE NO BRASIL .	
.....	170
3.1 UM NOVO PARADIGMA DA POLÍTICA ANTITRUSTE BRASILEIRA?	171
3.1.1 Regulação antitruste “à brasileira”	172
3.1.2 Experiências regulatórias pioneiras brasileiras para compartilhamento de dados:	
portabilidade e interoperabilidade de dados.....	178
3.1.2.1. Portabilidade no setor de telecomunicações	179
3.1.2.2 Governança e interoperabilidade de dados no ecossistema <i>Open Finance</i>	181
3.2. CONTEXTO REGULATÓRIO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS NO BRASIL.....	185
3.2.1. Proposta de regulação antitruste centralizada	186
(a) PL nº 2.768/2022 – “DMA” brasileiro.....	187
(b) PL nº 4.675/2025 – Proposta do Governo Federal.....	189
3.2.2. Propostas de regulação antitruste descentralizadas.....	194
(a) PL nº 2.338/2023 – Regulação da Inteligência Artificial	195
(b) PL nº 2.630/2020 – PL das “Fake News”	197
(c) PLP nº 12/2024 – Regulação do trabalho por aplicativo	199
3.3 REGULAÇÃO DOS MERCADOS DIGITAIS: CAMINHOS PARA O BRASIL.....	200
3.3.1 Assimetria regulatória.....	205
3.3.2 Centralização regulatória	209
3.3.3 Regulação “ <i>principles-based</i> ” e estabelecimento de novos conceitos e valores	214
3.3.4 Implementação de instrumentos de correção	218
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	225
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	229

AGRADECIMENTOS

Pego-me escrevendo esses agradecimentos em um desses momentos em que o cérebro pede uma vírgula no processo da escrita. Em um sábado à tarde, no meio de mais de 50 mensagens não lidas no celular, me percebo negociando o horário de chegada no aniversário de uma das minhas melhores amigas e, em outra conversa, peço para “mandarem um beijo por mim” em um evento social ao qual não pude ir. E me pareceu mais do que justo usar essa pausa para desenhar algumas linhas de gratidão a todos e todas que têm me acompanhado — e escutado minhas desculpas e negociações — não apenas ao longo dos quatro anos de jornada no doutorado, mas também ao longo de uma vida inteira tentando, sem muito sucesso, equilibrar todos os pratinhos.

Muito se diz que o doutorado é uma jornada solitária. Mas eu diria que a minha caminhada foi tudo, menos solitária.

Talvez por ter sido criada em um verdadeiro berço de ouro — que certamente deve ser o primeiro dos meus agradecimentos —, em momento algum me senti sozinha. Agradeço à minha mãe, Clarice, ao meu pai, Milton, e ao meu irmão, Gustavo: meus primeiros professores, meus maiores exemplos e quem sempre me ofereceu uma base sólida para sonhar alto e me levantar duas vezes a cada tombo. Foram vocês que me ensinaram a ser “sal da terra” e que “para trás, nem para pegar impulso”. Vocês sempre me deram asas para voar e um porto seguro para voltar.

Ao Robs, por deixar os domingos e as noites longas de trabalho mais leves, pelo companheirismo, pelas conversas sobre a tese em suas mais diversas formas – das dúvidas técnicas às crises emocionais –, e por topar dividir pratinhos e caminhar ao meu lado.

Aos amigos e às amigas que me ajudaram a fazer morada entre Ribeirão Preto, Atibaia, São Paulo e Brasília – meus verdadeiros “guarda-chuvas” para os dias difíceis –, este trabalho tem um pouco de cada um de vocês. Alana, Angelo, Bre, Bosc, Camila, Carol, Fês (de Brasília, Santos e São Paulo), Fifi, Gui, Iza, João, Le, Marquinhos, Mário, Pati, Pritty, Qua, Rafa, Sté e tantos outros que me acompanharam, agradeço pelo apoio incondicional, por se oferecerem para ler o trabalho (mesmo sem entender absolutamente nada do tema em algumas situações), por revisarem o texto e me dizerem se “é suficiente”, por sempre terem um abraço amigo, palavras de motivação e me ajudarem a manter o coração leve.

Ao “time de apoio” que me ajudou a cuidar de meu corpo, minha mente, meu espírito e minha casa ao longo dos últimos anos, Daniel, Ananda, Nargel, Bia, Nazinha, Antonia, obrigada pelo carinho, pelo cuidado e por segurarem minha mão (de perto e de longe) nas lutas diárias.

Aos amigos, amigas, professores, professoras, alunos, alunas, clientes, parceiros e colegas da USP, da UnB, do IDP, do Cedis, das Comissões Especiais de Proteção de Dados Pessoais e de Direito Digital da OAB, da Comissão de Proteção de Dados do CNJ, do Cade, do *Open Finance*, do ENDR, de eventos e tantos outros espaços qualificados dos quais tive o privilégio de participar: obrigada pelas trocas, pela parceria e pela vivência que inspiraram este trabalho e contribuíram para a construção de uma visão mais crítica, técnica e profunda do direito. Se eu fosse nomear cada um que me ajudou nessa trajetória me faltariam páginas. Vocês sabem quem são.

Aos meus mentores, Laura e Bachur, por me acolherem e por serem meus grandes exemplos de pessoas e profissionais. Por me apresentarem ao universo da proteção de dados, do direito digital, do direito regulatório e de *policy* e pelo apoio constante tanto para começar, quanto para concluir o doutorado. É imensurável o privilégio de ter sido “adotada” por vocês e por caminhar ao lado de pessoas com mentes brilhantes e corações generosos.

Ao time do escritório HBA e da Laura Schertel Consultoria, por segurarem as pontas sempre que precisei ao longo desses anos e por tornarem os dias mais leves, agradeço nas pessoas da Isa e da Sofi, que me apoiaram e seguraram a barra inúmeras vezes. Agradecimento especial à Si, por me inspirar com sua força, inteligência e leveza de espírito.

Aos meus orientadores, Paulo e Ana, por me acompanharem nesta jornada. Ao Paulo, por repetir que tudo “já deu certo”, pelas provocações que ajudaram a moldar o trabalho – como o questionamento sobre minha tese ser de regulação ou direito concorrencial – e por reforçar a importância de pensarmos a partir das especificidades nacionais. À Ana, pela parceria de longa data, por ter me trazido de volta à advocacia, por me acompanhar como orientadora desde o mestrado e pelo olhar técnico e cuidadoso que sempre me provocou a “amarrar” a estrutura do trabalho e a desenvolver uma visão crítica sobre o direito antitruste.

Por fim, aos membros da banca, professores Caitlin, Iório e Victor, registro minha profunda gratidão e honra por ter mentes tão qualificadas se dedicando à leitura da minha pesquisa. À Caitlin, por reforçar, na banca de qualificação, a importância de construir um texto direto, pela leitura atenta e por ser uma referência na escola carioca de direito civil constitucional. Ao Iório, pela provocação na qualificação sobre a necessidade de avaliar a mudança da lógica regulatória, que me abriu os olhos para o fio condutor desta tese. E ao Victor, pela amizade de outros carnavais, por ser uma grande referência no debate antitruste sobre plataformas digitais e pelo brilhante trabalho desenvolvido em sua tese de doutorado que serviu como ponto de partida para esta pesquisa.

*“A coisa mais importante que jamais
aprenderemos na escola é o fato de que coisas
importantes não podem ser aprendidas na
escola.”*

Haruki Murakami

RESUMO

Este trabalho tem como pergunta de pesquisa quais estratégias regulatórias antitruste podem ser implementadas para controlar o poder de mercado das plataformas digitais de grande porte no Brasil. A análise parte da constatação de que o debate nacional sobre o tema tem se desenvolvido a partir de experiências estrangeiras — especialmente o modelo europeu do *Digital Markets Act* (DMA) —, sem uma avaliação aprofundada acerca de sua adequação às especificidades jurídicas, econômicas e institucionais brasileiras. Busca-se compreender as bases conceituais e estruturais dessas experiências e propor caminhos para um modelo regulatório nacional adaptado ao contexto local. Para tanto, examina-se o funcionamento dos ecossistemas digitais, as limitações das abordagens tradicionais do direito antitruste e as experiências regulatórias internacionais, com destaque para o modelo europeu. Também são analisadas as características do contexto brasileiro, considerando o papel do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), as experiências setoriais de portabilidade e interoperabilidade de dados — notadamente nos setores de telecomunicações e financeiro — e as propostas legislativas em tramitação que tratam da regulação de plataformas digitais, tanto em modelos centralizados quanto descentralizados. Assim, em um primeiro momento, são apresentadas categorias analíticas destinadas à compreensão das diferentes dimensões do poder econômico das plataformas digitais — informacional, midiática, política e estrutural —, que evidenciam como esse poder ultrapassa a dimensão concorrencial e impacta a autonomia dos consumidores, a formação da opinião pública e a própria estrutura democrática. Em seguida, são formuladas categorias voltadas ao delineamento de soluções regulatórias: (a) assimetria regulatória; (b) incorporação de novos valores à análise antitruste; (c) definição do desenho normativo — principiológico ou prescritivo —; e (d) flexibilidade e uso de novas ferramentas de regulação. A partir dessas duas dimensões, a pesquisa identifica condições jurídicas e institucionais que podem viabilizar a adoção de estratégias regulatórias destinadas ao controle do poder de mercado das grandes plataformas digitais no Brasil.

Palavras-chave: Regulação antitruste. Regulação *ex ante*. Ecossistemas digitais. Plataformas digitais. Poder de econômico multidimensional. Regulação assimétrica. Corregulação.

ABSTRACT

This paper investigates which antitrust regulatory strategies can be implemented to control the market power of large digital platforms in Brazil. The analysis starts from the observation that the national debate on the topic has developed based on foreign experiences — especially the European model of the Digital Markets Act (DMA) — without an in-depth assessment of its suitability to Brazilian legal, economic, and institutional specificities. The aim is to understand the conceptual and structural bases of these experiences and propose paths for a national regulatory model adapted to the local context. To this end, the functioning of digital ecosystems, the limitations of traditional antitrust approaches, and international regulatory experiences, with an emphasis on the European model, are examined. The characteristics of the Brazilian context are also analyzed, considering the role of the Administrative Council for Economic Defense (Cade), sectoral experiences with data portability and interoperability—notably in the telecommunications and financial sectors—and pending legislative proposals dealing with the regulation of digital platforms, both centralized and decentralized models. Thus, initially, analytical categories are presented to understand the different dimensions of the economic power of digital platforms—informational, media, political, and structural—which show how this power goes beyond the competitive dimension and impacts consumer autonomy, the formation of public opinion, and the democratic structure itself. Next, categories aimed at designing regulatory solutions are formulated: (a) regulatory asymmetry; (b) incorporation of new values into antitrust analysis; (c) definition of the regulatory design — “principle based” or “rules-based”; and (d) flexibility and use of new regulatory tools. Based on these two dimensions, the research identifies legal and institutional conditions that may enable the adoption of regulatory strategies aimed at controlling the market power of large digital platforms in Brazil.

Keywords: Antitrust regulation. Ex ante regulation. Digital ecosystems. Digital platforms. Multidimensional economic power. Asymmetric regulation. Co-regulation.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 – Número de modelos fundacionais por organização (2023)
- Figura 2 – Custos de treinamento dos modelos de linguagem
- Figura 3 – Fontes de notícia no Brasil (2013 – 2023)
- Figura 4 – Principais mídias utilizadas para consumo de notícias – Brasil
- Figura 5 – Principais mídias utilizadas para consumo de notícias – Estados Unidos
- Figura 6 – *Global Innovation Index* 2023
- Figura 7 – *Global Innovation Index* 2023
- Figura 8 – Exemplo de pirâmide de *enforcement*
- Figura 9 – O diamante regulatório

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Serviços designados (DMA)

Tabela 2 – Tipologias de plataformas propostas pela OCDE

Tabela 3 – Sistematização de condutas anticompetitivas praticadas em ecossistemas digitais

Tabela 4 – Condutas vedadas (DMA)

Tabela 5 – Obrigações e procedimentos (DMA)

Tabela 6 – Escopo de aplicação das obrigações do DMA

Tabela 7 – Condutas vedadas pelo DMCC

Tabela 8 – Obrigações e procedimentos previstos no DMCC

Tabela 9 – Comparação DMCC e DMA

Tabela 10 – Dispositivos *GWB-Digitalisierungsgesetz*

Tabela 11 – Obrigações para aumento de transparência e equidade

Tabela 12 – Obrigações de fazer

Tabela 13 – Condutas vedadas

Tabela 14 – Tomada de Subsídios nº 1/2024 – Desafios do antitruste tradicional

Tabela 15 – Normas de proteção de dados descentralizadas que antecederam a LGPD

Tabela 16 – Redes sociais mais utilizadas

Tabela 17 – Veículos utilizados para descoberta de novas marcas

LISTA DE SIGLAS

ADI	–	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGCM	–	<i>Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato</i>
AI	–	<i>Artificial Intelligence</i>
AICOA	–	<i>American Innovation and Choice Online Act</i>
Alice	–	<i>Artificial Linguistic Internet Computer Entity</i>
ANA	–	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
Anac	–	Agência Nacional de Aviação Civil
Anatel	–	Agência Nacional de Telecomunicações
Ancine	–	Agência Nacional do Cinema
Aneel	–	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM	–	Agência Nacional de Mineração
ANP	–	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANPD	–	Agência Nacional de Proteção de Dados
ANS	–	Agência Nacional de Saúde Suplementar
Antaq	–	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	–	Agência Nacional de Transportes Terrestres
Anvisa	–	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
API	–	<i>Application Programming Interface</i>
B2B	–	<i>Business-to-Business</i>
B2C	–	<i>Business-to-Consumer</i>
BEREC	–	<i>Body of European Regulators for Electronic Communications</i>
BGH	–	<i>Bundesgerichtshof</i>
C2C	–	<i>Consumer-to-Consumer</i>
Cade	–	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAF	–	<i>Coalition for App Fairness</i>
CCT	–	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia
CERRE	–	<i>Centre on Regulation in Europe</i>
CGI.br	–	Comitê Gestor da Internet no Brasil
CLEC	–	<i>Competitive Local Exchange Carriers</i>
CMA	–	Autoridade de Concorrência e Mercados
Conar	–	Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária
CPC Network	–	<i>Consumer Protection Cooperation Network</i>

CPS	–	Serviços de Plataforma Central
CTIA	–	Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial
DCI	–	<i>Dynamic Competition Initiative</i>
DEM	–	Democratas
DMA	–	<i>Digital Markets Act</i>
DMU	–	<i>Digital Markets Unit</i>
DMCC Bill	–	<i>Digital Markets, Competition and Consumers Bill</i>
DoJ	–	Departamento de Justiça
DSA	–	<i>Digital Services Act</i>
EA	–	Entidade Administradora
ECIPE	–	<i>European Centre for International Political Economy</i>
ECN	–	<i>European Competition Network</i>
EDPB	–	<i>European Data Protection Board</i>
EDPS	–	<i>European Data Protection Supervisor</i>
EFF	–	<i>Electronic Frontier Foundation</i>
ERGA	–	<i>European Regulators Group of Audiovisual Media Regulators</i>
EUA	–	Estados Unidos da América
Fenaj	–	Federação Nacional dos Jornalistas
FTC	–	<i>Federal Trade Commission</i>
GAFAM	–	<i>Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft</i>
RGPD	–	Regulamento Geral de Proteção de Dados
GPS	–	<i>Global Positioning System</i>
GWB	–	<i>Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen</i>
IA	–	Inteligência Artificial
IBM	–	<i>International Business Machines Corporation</i>
ILEC	–	<i>Incumbent Local Exchange Carriers</i>
IPTV	–	<i>Internet Protocol Television</i>
IST	–	Índice de Serviços de Telecomunicações
KDD	–	<i>Knowledge Discovery in Databases</i>
LGPD	–	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais
LLM	–	<i>Large Language Models</i>
MDB	–	Movimento Democrático Brasileiro
MFN	–	<i>Most Favoured Nation</i>
NCA	–	<i>National Competition Authority</i>

NetzDG	–	<i>Netzwerkdurchsetzungsgesetz</i>
OCDE	–	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OLG	–	<i>Oberlandesgericht Düsseldorf</i>
OMC	–	Organização Mundial do Comércio
P&D	–	Pesquisa & Desenvolvimento
PaLM	–	<i>Pathways Language Model</i>
PCdoB	–	Partido Comunista do Brasil
PGMC	–	Plano Geral de Metas de Competição
PL	–	Partido Liberal
PL	–	Projeto de Lei
PLP	–	Projeto de Lei Complementar
PMS	–	Poder de Mercado Significativo
Podemos	–	Partido Trabalhista Nacional
PSB	–	Partido Socialista Brasileiro
PSD	–	Partido Social Democrático
RGP	–	Regulamento Geral da Portabilidade
SIA	–	Sistema Nacional de Regulação e Governança de Inteligência Artificial
SMD	–	Superintendência de Mercados Digitais
SMS	–	<i>Strategic Market Status</i>
STFC	–	Serviço Telefônico Fixo Comutado
TDFPA	–	<i>Act on Improving Transparency and Fairness of Digital Platforms</i>
TFEU	–	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE	–	Tribunal de Justiça da União Europeia
UE	–	União Europeia
UNCTAD	–	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNESCO	–	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Os últimos anos foram marcados por debates sobre mercados digitais e direito concorrencial¹. A ascensão do poder das plataformas digitais de grande porte (*big techs*) suscitou questões em todas as searas, indo desde os direitos fundamentais² até os impactos ambientais³. A dinâmica de intermediação dessas plataformas e a dimensão de seu poder, contudo, têm como aspecto central a estruturação dos mercados. Seja pelos interesses econômicos que permeiam a arquitetura das plataformas, seja pela própria configuração dos mercados no meio digital. Assim, este trabalho busca compreender quais estratégias regulatórias antitruste podem ser implementadas para controlar o poder de mercado das plataformas digitais de grande porte no Brasil.

Embora a transversalidade dos temas relacionados ao antitruste não seja novidade⁴, a urgência desse debate aumentou com a ascensão da economia digital, também chamada de economia de redes, compartilhamento e plataformas. A economia baseada em dados prospera em um ambiente de rápida transformação digital, intensificada pelo uso massivo de tecnologias

¹ REINO UNIDO. **Unlocking digital competition**: report of the Digital Competition Expert Panel. Londres: 2019; CRÉMER, J. *et al.* Fairness and contestability in the Digital Markets Act. **Yale Journal on Regulation**, v. 40, p. 973, 2023; BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Documento de Trabalho nº 005/2020. **Concorrência em mercados digitais**: uma revisão dos relatórios especializados. Brasília: Cade, 2020; OCDE. **OCDE Handbook on Competition Policy in the Digital Age**. Paris: OCDE Publishing, 2022; JAPÃO. Japan Fair Trade Commission. **Report regarding trade practices on digital platforms**: business-to-business transactions on. [s.l.]: 2019; MÉXICO. Comisión Federal de Competencia Económica. **Rethinking competition in the digital economy**. Cidade do México: 2018; EUROPEAN COMMISSION. **Competition policy for the digital era**: final report. Bruxelas: 2019; BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). **Mercados de plataformas digitais**. Brasília: Cade, 2023; CHICAGO BOOTH. **Stigler Committee on Digital Platforms**: final report. Bruxelas: 2019.

² CELESTE, E. Digital constitutionalism: a new systematic theorisation. **International Review of Law, Computers and Technology**, v. 33, n. 1, p. 76-99, 2019; FERNANDES, V. O.; MENDES, G. F. Constitucionalismo digital e jurisdição constitucional: uma agenda de pesquisa para o caso brasileiro. **Revista Brasileira de Direito**, n. 16, v. 1, p. 1-33, 2020; HOFFMANN-RIEM, W. Innovaciones en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán, a propósito de la garantía de los derechos fundamentales en respuesta a los cambios que conducen a la sociedad de la información. **Direito Público**, n. 12, v. 64, 2015; ANDRADE, D. T. de. **Constitucionalismo digital e livre concorrência**: o princípio constitucional e a defesa da livre concorrência na era digital. 2024. 309 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024; SARLET, I. W.; HARTMANN, I. A. M. Direitos fundamentais e direito privado: a proteção da liberdade de expressão nas mídias sociais. **RDU**, Porto Alegre, v. 16, n. 90, p. 85-108, nov./dez. 2019.

³ OCDE. Measuring the environmental impacts of artificial intelligence compute and applications: the AI footprint. **OCDE Digital Economy Papers**, Paris, n. 341, 2022.

⁴ FRAZÃO, A. A necessária constitucionalização do direito da concorrência. In: CLEVE, C. M.; FREIRE, A. (org.). **Direitos fundamentais e jurisdição constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 139-158.

de inteligência artificial⁵ e pelas inúmeras possibilidades e riscos⁶ que os grandes bancos de dados oferecem. Essa realidade resulta em um aumento significativo de poder de algumas plataformas digitais, não só em relação ao titular dos dados, mas também aos concorrentes e ao próprio Estado.

É nesse contexto que ocorre a aproximação das avaliações dos impactos “mercadológicos” puros da atuação das plataformas digitais com outras consequências que também são decorrentes do abuso de poder econômico que esses agentes podem praticar⁷. Para isso, a mudança estrutural desses agentes econômicos e sua organização em modelos de plataforma, assim como o processamento de grandes bases de dados por meio de sofisticados sistemas de inteligência artificial reúnem debates que antes pareciam distintos. Ao mesmo tempo em que a posição dominante de uma empresa pode criar uma barreira à entrada de um concorrente, os efeitos para os consumidores não são facilmente mensuráveis por meio de critérios como “preço” e outras eficiências que tradicionalmente são avaliadas em outros mercados⁸.

A definição do que se entende por “plataformas de grande porte” constitui aspecto central para a formulação do modelo regulatório a ser adotado. De modo geral, considera-se que essas plataformas são aquelas cuja atuação se estende a diversos elos da cadeia de valor dos ecossistemas digitais, operando de forma integrada e exercendo poder econômico em múltiplas dimensões⁹. Essa questão será aprofundada no item 1.3 deste trabalho, assim como nos tópicos 2.3.1. e 3.3.1.

Diante da dinamicidade dos mercados digitais, da tecnicidade, da complexidade e da

⁵ MAYER-SCHONBERGER, V.; CUKIE, K. **Big data: the essential guide to work, life and learning in the age of insight**. Londres: John Murray Press, 2017; HILDEBRANDT, M. **Smart technologies and the end(s) of law: novel entanglements of law and technology**. Bruxelas: Edward Elgar Publishing, 2015.

⁶ MULHOLLAND, C. S. Dados pessoais sensíveis e a tutela de direitos fundamentais: uma análise à luz da lei geral de proteção de dados (Lei 13.709/18). **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 19, n. 3, p. 159-180, 2018.

⁷ KHAN, L. M. The New Brandeis Movement: America’s antimonopoly debate. **Journal of European Competition Law and Practice**, v. 9, n. 3, p. 131-132, mar. 2018.

⁸ WU, T. **The attention merchants: the epic scramble to get inside our heads**. Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 2016.

⁹ Trata-se de definição que foi realizada a partir da conceituação apresentada nas definições de: OCDE. **An introduction to online platforms and their role in the digital transformation**. Paris: OECD Publishing, 2019. KHAN, L. M. Amazon’s antitrust paradox. **Yale Law Journal**, v. 126, n. 3, p. 710-805, 2017. FURMAN, J.; DAFNY, L.; FLETCHER, A. *et al.* **Unlocking digital competition: report of the Digital Competition Expert Panel**. Londres: HM Treasury, 2019. FRAZÃO, A. Plataformas digitais e os desafios para a regulação jurídica. In: PARENTONI, L. (coord.). **Direito, tecnologia e inovação**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2018. p. 635-669. EZRACHI, A.; STUCKE, M. E. **Virtual competition: the promise and perils of the algorithm-driven economy**. Cambridge; Londres: Harvard University Press, 2016. CHICAGO BOOTH. **Stigler Committee on Digital Platforms: final report**. Bruxelas: 2019. WISMER, S.; RASEK, A. Market definition in multi-sided markets. In: OCDE. **Rethinking antitrust tools for multi-sided platforms**. Paris: OCDE Publishing, 2018. p. 55-68.

obscuridade¹⁰ do funcionamento dos sistemas das plataformas digitais, autoridades e especialistas em direito antitruste do mundo inteiro vem debatendo a necessidade de adotar outras medidas para mitigar o potencial abusivo desses agentes econômicos, uma vez que o poder das grandes plataformas digitais é passível de desequilibrar os ecossistemas digitais em diversas esferas¹¹. E é nesse contexto que se inserem os debates¹² sobre a adoção de estratégias regulatórias para o endereçamento de preocupações concorrenciais¹³, fenômeno chamado neste trabalho de “regulação antitruste”.

Essas alternativas de regulação antitruste também vêm sendo debatidas sob o conceito de “regulação *ex ante*”¹⁴, muito motivado pela aprovação do *Digital Markets Act* (DMA), regulação de mercados digitais europeia. Contudo, este trabalho utiliza o conceito de “regulação antitruste”, também chamada de “regulação concorrencial”¹⁵ como moldura conceitual para a pesquisa para expandir o significado que vem sendo atribuído às regulações inspiradas no DMA.

Veja-se que esse modelo regulatório, contudo, não é o único modelo de regulação antitruste sob discussão no mundo. No Japão¹⁶, por exemplo, foi implementado um modelo de regulação de plataformas digitais de grande porte, menos rígido, que, em vez de proibir condutas, propõe um código de conduta *business-to-business* (B2B) para aumentar a transparência e a equidade (*fairness*) nas plataformas de comércio eletrônico. Ademais, outros sistemas, como a proposta do Reino Unido, diferem do sistema “*rules-based*” (prescritivo, voltado para imposição de regras), inaugurado pelo modelo europeu, sendo classificado como “*principle-based*” (voltado para o estabelecimento de princípios)¹⁷.

¹⁰ PASQUALE, F. **The black box society**: the secret algorithms that control money and information. Cambridge: Harvard University Press, 2015.

¹¹ ZUBOFF, S. **A era do capitalismo de vigilância**. 1 ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

¹² OCDE. **Ex ante regulation and competition in digital markets**. Paris: OCDE Publishing, 2021; OCDE. **Analytical note on the G7 inventory of new rules for digital markets**. Paris: OCDE Publishing, 2023; ICC. **Global report on antitrust enforcement in the digital economy**. Paris: 2023; PODSZUN, R. From Competition Law to platform regulation: regulatory choices for the Digital Markets Act. **Economics**, v. 17, n. 1, jan. 2023.

¹³ BIETTRI, E. A genealogy of digital platform regulation. **Georgetown Law Technology Review**, v. 7, n. 1, jan. 2023; COHEN, J. **Between truth and power**: the legal constructions of informational capitalism. Nova Iorque: Oxford University Press, 2019; MAZZUCATO, M.; ENTSMINGER, J.; KATTEL, R. Reshaping platform-driven digital markets. In: MOORE, M.; TAMBINI, D. **Regulating big tech**: policy responses to digital dominance. Londres: Oxford University Press, 2021; KHAN, L. M. Amazon’s antitrust paradox. **Yale Law Journal**, v. 126, n. 3, p. 710-805, 2017.

¹⁴ OCDE. **Ex ante regulation and competition in digital markets**. Paris: OCDE Publishing, 2021.

¹⁵ FERNANDES, V. O. Leis de regulação concorrencial de plataformas digitais: cardápio de opções. **Conjur**, publicado em 12 de novembro de 2022. OLIVEIRA, P. H. de. **A economia política da regulação concorrencial de mercados digitais**: um estudo comparativo entre EUA e União Europeia. 2024. 154 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico) – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2024.

¹⁶ JAPÃO. Ministry of Economy, Trade and Industry. **Act on improving transparency and fairness of digital platforms**. 2020.

¹⁷ OCDE. **Analytical note on the G7 inventory of new rules for digital markets**. Paris: OCDE Publishing, 2023.

Além do modelo regulatório europeu inaugurado pelo DMA, também existem sistemas descentralizados, que apresentam legislações difusas que corroboram com a política antitruste e possibilitam o controle de poder de mercado das plataformas digitais, sem, contudo, criar uma regulação centralizada e sistematizada como a europeia. Esse é o caso da Austrália, que introduziu o debate sobre as “*link taxes*”¹⁸, medida que visa a reequilibrar a indústria jornalística do país.

Dessa forma, além de avaliar as características dos novos modelos regulatórios que vem sendo propostos para mitigar problemas concorrenciais, este trabalho também endereça quais são os desequilíbrios causados pelas plataformas de grande porte, as razões que tornam seu endereçamento tão complexo e, notadamente, porque essa nova forma de estruturação do poder¹⁹ desafia as abordagens puramente econômicas pautadas na eficiência. Tal fato é especialmente relevante, pois, apesar de os debates sobre tecnologia serem essencialmente transversais, alguns estudiosos de direito antitruste muitas vezes não consideram outros aspectos centrais que permeiam a dinâmica dos mercados digitais, como os impactos da concentração do poder de mercado sobre direitos fundamentais e a impossibilidade de isolamento do direito da concorrência em relação a outros efeitos que a concentração do poder mercado produz sobre a sociedade que ultrapassam o parâmetro “preço”²⁰.

Assim, apesar de o termo “regulação antitruste” não ser usual, a tendência de se utilizar estratégias regulatórias em conjunto com o direito antitruste certamente não é novidade²¹, sendo necessária a sua avaliação no contexto do ordenamento jurídico brasileiro. Em especial, considera-se para a análise desenvolvida nesta pesquisa a teoria regulatória brasileira²² e sua relação com política antitruste²³.

¹⁸ Trata-se da imposição de taxas às plataformas digitais que intermediam e agregam notícias originalmente publicadas em veículos de imprensa. AUSTRÁLIA. Australian Competition and Consumer Commission (ACCC). **News media and digital platforms mandatory bargaining code**. 2022.

¹⁹ FUJIMOTO, M. As 4 faces do poder dos gatekeepers na esfera pública digital: muito além do poder econômico e dos mercados digitais. In: MENDONÇA, E. *et al.* (org.). **A vez da academia: pesquisa em direito e economia**. Brasília: WebAdvocacy, 2022.

²⁰ ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S. **Poder e progresso: uma luta de mil anos entre a tecnologia e a prosperidade**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2024. p. 30-31.

²¹ DUNNE, N. The role of regulation in EU competition law assessment. **LSE Legal Studies Working Paper**, n. 9, jun. 2021.

²² ARANHA, M. I. **Manual de direito regulatório: fundamentos de direito regulatório**. [s.l.]: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2018.

²³ CARVALHO, V. M. de. **Política de defesa da concorrência: dos fundamentos teóricos à implementação**. São Paulo: Singular, 2023; SILVEIRA, P. B. **Direito da Concorrência**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

Nota metodológica

A principal pergunta que orienta esta pesquisa é “quais estratégias e ferramentas regulatórias podem ser implementadas para controlar o poder de econômico das plataformas digitais de grande porte no Brasil?”.

Essa pergunta se justifica em razão dos recentes²⁴ avanços no debate sobre a necessidade de atualização do marco regulatório brasileiro para endereçar o poder de mercado das grandes plataformas digitais e a pressão regulatória imposta pelo contexto internacional. Dessa forma, faz-se necessário avaliar em que medida o ordenamento jurídico brasileiro comporta esse modelo regulatório e se o mercado nacional realmente precisa dessa regulação para controlar o poder de mercado das grandes plataformas digitais. Ademais, diante da nova forma de estruturação de poder e das inúmeras repercussões do poder de mercado das plataformas digitais, também é central compreender em que medida outros interesses devem ser abarcados por uma eventual nova regulação.

Assim, a partir da pergunta principal que orienta esta pesquisa, compreende-se que os seguintes questionamentos deverão ser endereçados ao longo da pesquisa:

- Quais são os desafios da aplicação das estratégias de *enforcement* do direito antitruste tradicional em relação às grandes plataformas digitais?
- Quais são os principais elementos inovadores das regulações antitruste internacionais no contexto das plataformas digitais?
- Quais são as principais características das regulações antitruste de plataformas digitais de grande porte adotadas até o momento internacionalmente?
- A adoção de uma regulação antitruste de plataformas digitais de grande porte no Brasil é compatível com o ordenamento jurídico brasileiro?
- Qual desenho regulatório pode ser adotado no Brasil para conformação das especificidades nacionais e endereçamento dos riscos que o poder econômico representa para os mercados digitais?

A análise desenvolvida nesta tese parte da constatação de que o debate sobre regulação antitruste de plataformas digitais de grande porte tem sido conduzido, em grande medida, a partir de experiências estrangeiras, especialmente da União Europeia. Tomando como referência o DMA, o presente trabalho propõe um novo olhar sobre esse fenômeno, partindo da

²⁴ O Projeto de Lei nº 2.768/2022, de autoria do Deputado João Maia (PL-RN) e o Projeto de Lei nº 4.675/2025, de iniciativa do Poder Executivo federal.

premissa de que a simples reprodução ou importação de modelos internacionais não necessariamente representa o caminho mais adequado para a resolução de problemas jurídico-econômicos complexos. Assim, adota-se o DMA como ponto de partida, porém sem a pretensão de replicar integralmente seu modelo, com o intuito de compreender as bases regulatórias que sustentam esse tipo de regulação e avaliar sua aplicabilidade ao contexto brasileiro, considerando as especificidades jurídicas, econômicas e institucionais do país.

Assim, em um primeiro momento, são formuladas categorias analíticas voltadas à compreensão do problema a partir das diferentes faces do poder econômico das plataformas digitais – informacional, midiática, política e estrutural. Essas categorias possibilitam observar de que forma o poder das plataformas transcende a dimensão meramente mercadológica, produzindo repercussões sobre a autonomia dos consumidores, a formação da opinião pública, a liberdade de escolha e, em última instância, a própria estrutura democrática.

Em um segundo momento, são propostas categorias voltadas ao delineamento de soluções regulatórias, a partir das quais se constrói a moldura conceitual para uma proposta de regulação antitruste adaptada ao contexto brasileiro. Essas categorias compreendem: (a) assimetria regulatória; (b) centralização ou descentralização normativa; (c) introdução de novos valores à análise antitruste; (d) definição do desenho normativo – principiológico ou prescritivo; e (e) flexibilidade, correção e uso de novas ferramentas regulatórias.

A partir dessas duas famílias de categorias, analíticas e propositivas, este trabalho propõe caminhos para a estruturação de um modelo regulatório nacional. O propósito, contudo, não é construir uma taxonomia de condutas anticompetitivas nem realizar um levantamento exaustivo de casos ou experiências internacionais. Tampouco se pretende oferecer uma definição conceitual de “regulação *ex ante*”. O foco recai sobre a compreensão das condições jurídicas e institucionais que poderiam permitir a implementação de estratégias regulatórias voltadas ao controle do poder das plataformas digitais no Brasil e sobre a necessidade de analisar a mudança de paradigma regulatório representada pela “regulação *ex ante*” sob outra lente, buscando-se compreender de forma mais aprofundada os elementos que compõe a sua estrutura.

Ainda que excelentes trabalhos²⁵ – os quais integram o marco teórico desta pesquisa –

²⁵ FERNANDES, V. O. **Direito da concorrência das plataformas digitais**: entre o abuso de poder econômico e inovação. São Paulo: Thomson Reuters, 2018; FERNANDES, V. O. Lost in translation? Critically assessing the promises and perils of Brazil's Digital Markets Act proposal in the light of international experiments. **Computer Law & Security Review**, v. 52, p. 105.937, abr. 2024; KIRA, B.; COUTINHO, D. Ajustando as lentes: novas teorias do dano para mercados digitais (Adjusting the lenses: new theories of harm for digital markets). **SSRN Electronic Journal**, jun. 2021; COUTINHO, P. C.; OLIVEIRA, A. L. R. de; CARVALHO, A. X. Y. de. **Estudo**

sobre impactos das plataformas digitais no direito concorrencial tenham sido publicados no Brasil ao longo dos últimos anos, a pesquisa apresentada se justifica pela rápida mudança no contexto regulatório global e momento político nacional do debate sobre a implementação de novo marco regulatório similar ao DMA no Brasil e a necessidade de aprofundamento acerca do desenho dessa modalidade de regulação, bem como a adequação jurídica e econômica da proposta europeia, e pelo momento atual que o debate se encontra.

Assim, a hipótese trabalhada é a de que é necessário mudar a lógica regulatória e institucional que atualmente orienta a atuação do Cade, sendo incorporados novas ferramentas regulatórias que permitam tutelar o interesse público que permeia a atuação das plataformas de grande porte no Brasil

Estrutura do trabalho

O trabalho está estruturado em três partes. O Capítulo 1 apresenta os pressupostos teóricos do trabalho, explorando como a dinâmica dos ecossistemas digitais se altera por conta das especificidades das relações que são entabuladas entre os agentes econômicos nesses meios.

A partir da avaliação dos potenciais anticompetitivos e das características que suscitam preocupações com a abusividade sob a perspectiva concorrencial, esta tese analisa de que forma os novos contornos da anticompetitividade, em verdade, refletem preocupações de interesse público mais profundas que são oriundas das diferentes dimensões de manifestação do poder econômico das plataformas digitais: informacional, midiática, mercadológica e política.

O Capítulo 2 analisa os modelos de regulação antitruste, partindo dos desafios para a aplicação dos pressupostos tradicionais do direito antitruste nos mercados digitais. Para tanto, são analisadas as características dos mercados, as limitações das abordagens tradicionais das

sobre o poder de mercado dos controladores de acesso aos serviços digitais (gatekeepers). 2024; SANTOS, H. C. dos. **Um novo antitruste?** A regulação concorrencial das grandes plataformas digitais: o Digital Markets Act como inspiração ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. 2023. 352 f. Tese (Doutorado em Direito Comercial) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023; COSTA, C. S. da. **Self-preferencing through Cade's eyes:** in search of a concept. 2024. 286 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024; KIRA, B. **The structural regulation of digital markets in Brazil.** 2021. 231 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021; OLIVEIRA, P. H. de. **A economia política da regulação concorrencial de mercados digitais:** um estudo comparativo entre EUA e União Europeia. 2024. 154 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico) – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2024; RENZENTI, B. P. **Ato de concentração, conglomerados e ecossistemas digitais:** nova teoria para o controle de estruturas no Brasil. 2023. 301 f. Tese (Doutorado em Direito Comercial) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023; ANDRADE, D. T. de. **Constitucionalismo digital e livre concorrência:** o princípio constitucional e a defesa da livre concorrência na era digital. 2024. 309 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024.

autoridades antitrustes para lidar com condutas anticompetitivas nesses mercados, assim como o desafio de se encontrar uma estratégia de *enforcement* que equilibre a necessidade de fomento à inovação e coibição dos efeitos oriundos da concentração de poder.

A partir da análise preliminar de algumas experiências, em especial da europeia, foram identificados como principais características da regulação antitruste o estabelecimento de novos conceitos e valores, condutas proibidas, obrigações e procedimentos, bem como assimetria e flexibilidade regulatória. Assim, avalia-se como cada um desses aspectos se estrutura nos modelos regulatórios analisados, além de buscar estabelecer de que maneira cada estratégia corrobora para a construção de uma moldura regulatória antitruste.

Por sua vez, o Capítulo 3 estuda a relação entre os modelos internacionais e o contexto antitruste e regulatório brasileiro. Avalia-se a moldura jurídica brasileira na qual a atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) se baseia, considerando a perspectiva constitucional, e como os conceitos, os valores, as condutas, as obrigações e o modelo regulatório antitruste que vem sendo implementados internacionalmente podem ser interpretados nacionalmente.

Como o porte das plataformas é um elemento central para o desenvolvimento do trabalho proposto, passo essencial da tese que se pretende desenvolver é a identificação de qual critério de grande porte deve ser utilizado no Brasil. Ainda que a regulação assimétrica antitruste europeia se baseie em um critério calcado principalmente em número de usuários, questionamos qual critério deve ser utilizado para o estabelecimento da assimetria em território nacional, sobretudo considerando a existência das experiências brasileiras²⁶.

Para tanto, busca-se compreender os elementos que distinguem a política antitruste da regulação *stricto sensu*, e avaliar de que forma as experiências setoriais corroboram com a aproximação das estratégias do direito antitruste e do direito, com ênfase para a experiência dos setores de telecomunicações e financeiro.

Dedica-se também um tópico para a avaliação das iniciativas de regulação em andamento, diferenciando aquelas que vem debatendo a regulação de plataformas digitais de forma centralizada e descentralizada, identificando-se as diretrizes que podem auxiliar no controle do poder de mercado das grandes plataformas digitais.

Ao final, propõe-se a reflexão sobre quais estratégias regulatórias podem ser implementadas e se elas representam um novo paradigma para a política antitruste brasileira. Para tanto, debate-se qual arquitetura regulatória antitruste pode ser implementada no Brasil,

²⁶ KIRA, B.; COUTINHO, D. Antitruste assimétrico em mercados digitais: quais atributos de determinados agentes econômicos justificariam a adoção de tratamento diferenciado? **Jota**, 8 out. 2021.

considerando as limitações institucionais do Cade e propondo caminhos para o futuro da regulação dos mercados digitais no país.

Entende-se que a política antitruste brasileira pode se inspirar em algumas estratégias de controle do poder de mercado propostas de regulações antitruste internacionais, em particular no que se refere ao estabelecimento de regras específicas centralizadas para plataformas de grande porte, obrigações de transparência, devido processo e mecanismos de autorregulação. No entanto, é fundamental considerar as especificidades do ordenamento jurídico brasileiro, assim como do mercado brasileiro, como os critérios para classificação de plataformas como de grande porte.

CAPÍTULO 1 – ESTRUTURAÇÃO DO PODER DAS PLATAFORMAS DIGITAIS DE GRANDE PORTE

Nos últimos anos, observamos um processo evidente de digitalização das interações sociais e comerciais, sendo formados verdadeiros ecossistemas digitais os quais permitem que informações, tendências, insumos, serviços e produtos fossem compartilhados instantaneamente em escala global. Nesse ambiente, produtos e serviços se relacionam, interagem e se complementam, mudando a lógica linear de cadeias de produção tradicionais. Esse fato decorre especialmente do importante papel que plataformas digitais desempenham nesse ecossistema, e da própria arquitetura das relações que esses agentes econômicos constroem.

Assim, este Capítulo estabelece a linha de base conceitual e empírica para compreender por que os ecossistemas digitais vêm suscitando o debate sobre a necessidade de um marco regulatório específico. Partimos da premissa de que plataformas digitais facilitam interações entre grupos de usuários²⁷ interdependentes²⁸, combinações de aplicações interoperáveis, sistemas operacionais, plataformas, modelos de negócio e/ou *hardwares*, não sendo necessário que todos os seus componentes pertençam a uma única entidade²⁹.

Em muitos casos, esses ecossistemas envolvem milhares de empresas distintas, articuladas em torno de uma infraestrutura tecnológica comum que permite a integração funcional de serviços e produtos³⁰. Isso importa porque certas características estruturais dos mercados digitais (efeitos de rede, economias de escala e escopo, custos marginais próximos de zero, e vantagens informacionais) produzem dinâmicas competitivas distintas das observadas em setores tradicionais, com repercussões que ultrapassam as métricas estritamente econômicas.

A partir desse contexto geral, busca-se compreender três principais aspectos definidores do início das discussões sobre a necessidade de se reavaliar a suficiência das ferramentas antitruste para controle do poder econômico dessas plataformas, quais sejam: as características dessas plataformas, os efeitos anticompetitivos que elas produzem e as condutas anticompetitivas que os novos modelos regulatórios buscam evitar de forma preventiva.

²⁷ Trata-se de definição mais ampla do que nas relações comerciais tradicionais que abarcam a interação entre empresas e consumidores.

²⁸ EVANS, D.; HAGIU, A.; SCHMALENSEE, R. **Invisible engines**: how software platforms drive innovation and transform industries. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2006.

²⁹ OCDE. **An introduction to online platforms and their role in the digital transformation**. Paris: OCDE Publishing, 2019. p. 22.

³⁰ OCDE. **An introduction to online platforms and their role in the digital transformation**. Paris: OCDE Publishing, 2019. p. 22.

Além da perspectiva estrutural dos mercados digitais, a discussão proposta neste trabalho considera a grande permeabilidade entre as relações digitais nos mercados e a sociedade, de modo que, apesar de tratarmos de mercados e ecossistemas digitais, a verdade é que os efeitos que a nova economia de dados produz não estão restritos ao ambiente virtual. Assim, embora as estruturas de mercado sempre tenham sido uma preocupação em relação ao bem-estar social, essa questão agora vai além da equação de preço, qualidade e acesso do consumidor e concorrentes, cujos efeitos sociais indiretos, reiteradamente, são ignorados.

Tais particularidades ensejam a reflexão sobre a forma como o poder econômico desses agentes se manifesta e a transversalidade de suas dimensões, que ultrapassam efeitos puramente econômicos sob as métricas tradicionais do direito antitruste, possuindo repercussões sociais importantes.

1.1 ECOSSISTEMAS DIGITAIS E ESPECIFICIDADES DOS MERCADOS DIGITAIS

A compreensão das dinâmicas dos ecossistemas digitais é o ponto de partida para explicar por que os remédios antitruste tradicionais, desenhados para mercados lineares e transações bilaterais, constantemente, mostram-se insuficientes nesses ambientes. Sob a ótica do direito da concorrência, a análise dos ecossistemas digitais revela-se complexa em razão de sua estrutura multifacetada e interdependente. Esses ambientes favorecem a geração contínua de inovações, tanto pelo agente que exerce o controle central do ecossistema quanto pelos diversos participantes que integram suas camadas complementares. Contudo, essa dinâmica inovadora pode igualmente servir para fortalecer posições de poder preexistentes e estender o domínio das plataformas para mercados correlatos, contribuindo para a consolidação de estruturas econômicas altamente integradas.³¹

Por conta de características intrínsecas, como efeitos de rede e vantagem do *first mover*, que serão detalhadas no tópico 1.2.1., plataformas digitais cresceram de forma significativa, criando modelos de negócios baseados nessas tecnologias. Ana Frazão³² observa, nesse sentido, que as plataformas digitais “buscam a maior eficiência possível nas transações dos mercados de dois lados”, facilitando a coordenação e a comunicação entre ofertantes e consumidores de bens e serviços.

Julie Cohen e Eletra Biettri consideram as plataformas um intermediário de informação

³¹ ROBERTSON, V. H. Antitrust market definition for digital ecosystems. **Concurrences**, n. 2, p. 3–4, 2021.

³² FRAZÃO, A. Plataformas digitais e os desafios para a regulação jurídica. In: PARENTONI, L. (coord.). **Direito, tecnologia e inovação**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. p. 635-669.

que cria possibilidades sociais, políticas, econômicas e técnicas³³. Não à toa, muitos autores³⁴ acreditam que as plataformas digitais tensionam a própria organização da sociedade capitalista. Assim, ao abordarmos os ecossistemas digitais, serão consideradas todas as suas vertentes e, principalmente, os efeitos que decorrem do aumento da concentração de poder nos mercados digitais para a sociedade como um todo, e não apenas para os concorrentes.

Essa é justamente a razão pela qual se faz necessário abordar as tendências regulatórias que estão surgindo como um contraponto à atuação tradicional das autoridades antitruste. Por se tratar de problemas que fogem dos pressupostos econômicos relativos a preço e bem-estar, que norteiam a análise econômica concorrencial, a estratégia de atuação do poder público parece tender a uma mudança também.

As plataformas digitais alteraram consideravelmente as preocupações com a regulação da internet, uma vez que elas representaram uma mudança de um ambiente híbrido e descentralizado para um espaço privado e controlado por alguns poucos agentes, consideradas as plataformas *gatekeepers*³⁵. E, juntamente com essa mudança de estrutura, as discussões sobre alternativas regulatórias também se mostraram ainda menos eficientes para coibir o poder dessas plataformas.

Assim, antes de avançar nos debates sobre os modelos de regulação e suas possíveis transposições ao contexto brasileiro, é fundamental compreender por que tantas autoridades antitruste, reguladores setoriais e estudiosos têm se debruçado sobre as especificidades das dinâmicas dos ecossistemas digitais e em que medida essas especificidades tornam esse espaço tão distinto do “mundo físico”. Somente a partir dessa compreensão é possível delinear as bases conceituais que justificam uma nova arquitetura regulatória capaz de lidar com as múltiplas dimensões do poder que surgem na economia digital.

1.1.1 Dinâmicas das relações dos ecossistemas digitais e principais atores

As plataformas digitais possuem “múltiplos lados”, conectando ao menos dois diferentes grupos de usuários no mesmo ambiente³⁶. Em vez do modelo tradicional de empresa que atua diretamente na cadeia de produção ou oferece serviço a consumidores, as plataformas

³³ BIETTRI, E. A genealogy of digital platform regulation. *Georgetown Law Technology Review*, v. 7, n. 1, jan. 2023.

³⁴ SRNICEK, N. **Platform capitalism: theory redux**. Cambridge: Polity Press, 2016; ZUBOFF, S. **A era do capitalismo da vigilância**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

³⁵ BIETTRI, E. A genealogy of digital platform regulation. *Georgetown Law Technology Review*, v. 7, n. 1, jan. 2023.

³⁶ WISMER, S.; RASEK, A. Market definition in multi-sided markets. In: OCDE. **Rethinking antitrust tools for multi-sided platforms**. Paris: OCDE Publishing, 2018. p. 55-68.

operam como intermediárias que agregam diversos lados do mercado, por exemplo, conectando ofertantes e demandantes de um serviço, desenvolvedores de aplicativos e usuários finais, ou anunciantes e usuários³⁷.

Existe grande debate sobre os desafios de se identificar uma tipologia única para plataformas. Até porque, conforme destacado, a classificação de “plataformas digitais” de forma ampla como parâmetro para avaliação do poder desses agentes econômicos não é adequada para endereçar os problemas de abuso de poder sob a perspectiva antitruste. Veja-se, por exemplo, que levantamento feito pelo Cade sobre mercados de plataformas digitais identificou uma diversidade de segmento no mapeamento das operações que envolvem plataformas digitais no Brasil, sendo a categorização muito mais ampla que as atividades desempenhadas pelas seis plataformas digitais designadas no âmbito do DMA na União Europeia.

Dentre as categorias de plataformas categorizadas no artigo 2(2) do DMA, estão as seguintes: (a) serviços de intermediação *online*; (b) serviços de busca; (c) sistemas operacionais; (d) redes sociais; (e) plataformas de compartilhamento de vídeos; (f) serviços de comunicação independentes de número; (g) serviços de nuvem; (h) assistentes virtuais; (i) navegadores; (j) publicidade; (k) *marketplaces*. Assim, foram designadas a *Alphabet*, *Amazon*, *Apple*, *ByteDance*, *Meta*, *Microsoft* e *Booking*, compreendendo os seguintes serviços³⁸:

Tabela 1 – Serviços designados DMA

Redes sociais	<i>TikTok, Facebook, Instagram e LinkedIn</i>
Serviços de intermediação online	<i>Google Maps, Google Play, Google Shopping, Amazon Marketplace, App Stores; Meta Marketplace; Booking</i>
Publicidade	<i>Google, Amazon, Meta</i>
Serviço de comunicação interpessoal independente	<i>WhatsApp e Messenger</i>
Compartilhamento de vídeos	<i>Youtube</i>
Busca	<i>Google Search</i>
Navegadores	<i>Chrome, Safari</i>
Sistemas operacionais	<i>Android, iOS, Windows PC</i>

Fonte: elaboração própria.

³⁷ REINO UNIDO. **Unlocking digital competition**: report of the Digital Competition Expert Panel. Londres: 2019.

³⁸ EUROPEAN COMMISSION. **Gatekeepers**. Bruxelas: [s.d.].

Por outro lado, no Brasil, levantamento feito pelo Cade³⁹ destacou que os principais segmentos envolvidos em investigações sobre condutas unilaterais vinculadas a plataformas digitais foram aplicativos de intermediação de transporte de passageiros, com 35,71% dos casos, e os de busca, comparação de preços e publicidade *online*, com 28,57%. Já as principais categorias de plataformas objeto de análise no âmbito de atos de concentração no Cade compreendem outra segmentação das categorias, principalmente varejo *online*, com 26% dos casos, e busca e comparação de preços, com 24% dos casos.

Chama atenção a categorização dos serviços utilizada pela autarquia, que distribui os casos da seguinte forma: (a) aplicativos de cuidados médicos; (b) aplicativos de entrega de comida; (c) aplicativos de intermediação de serviços domésticos; (d) aplicativos para exercícios físicos; (e) busca e comparação de preços; (f) classificados *online*; (g) ingressos *online*; (h) intermediação de frete rodoviário de cargas via *software*; (i) jogos eletrônicos; (j) mapas digitais; (k) música digital; (l) plataformas de compartilhamento de carros; (m) plataformas de entrega de itens de supermercado; (n) publicidade *online*; (o) redes sociais; (p) turismo *online*; (q) varejo *online*; e (r) vídeo sob demanda.

Veja-se que, enquanto a classificação realizada no âmbito da regulação antitruste europeia adota uma perspectiva funcional das plataformas, em seu relatório sobre mercados digitais, o Cade adotou recorte mais específico em relação ao setor econômico de atuação da plataforma.

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a categorização deve partir do problema de política pública a ser enfrentado – por exemplo, o combate à desinformação, a regulação concorrencial ou a proteção de dados pessoais – para, a partir dele, selecionar, adaptar ou desenvolver tipologias adequadas ao contexto⁴⁰. Esse processo exige o uso combinado de critérios funcionais, econômicos e de governança, aliados à experiência regulatória e à criatividade analítica dos formuladores de políticas públicas⁴¹. Nesse sentido, a OCDE propõe 4 formas de tipificação resumidas a seguir⁴².

³⁹ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). **Mercados de plataformas digitais**. Brasília: Cade, 2023. p. 245.

⁴⁰ OCDE. **An introduction to online platforms and their role in the digital transformation**. Paris: OCDE Publishing, 2019. p. 60.

⁴¹ OCDE. **An introduction to online platforms and their role in the digital transformation**. Paris: OCDE Publishing, 2019. p. 60.

⁴² O órgão apresenta subcategorias nos quatro grupos de tipologias abaixo apresentadas. Por exemplo, a tipologia funcional possui categorias amplas e específicas e, dentro das categorias amplas, são apresentadas, ainda, três subcategorias. Da mesma forma, a tipologia baseada em dados apresenta subcategorias com base no tipo de dado

Tabela 2 – Tipologias de plataformas propostas pela OCDE

Categoria de tipologia	Critério de classificação	Exemplos de subcategorias
Funcional	Função exercida pela plataforma e forma como é desempenhada	• plataformas de mensageria baseadas em publicidade; • lojas de aplicativos; • plataformas de intermediação de consumidores (C2C); • plataformas de trabalho e de prestação de serviços sob demanda; • plataformas de carona de longa distância; • sistemas de pagamento móvel; • plataformas de publicidade em mecanismos de busca; • plataformas de hospedagem de curto prazo; • redes sociais; • plataformas de intermediação de empresas (B2B); e • plataformas de intermediação de empresas e consumidores (B2C).
Baseada em usuários	Tipos de usuários atendidos e interações entre lados do mercado	• anunciantes; • compradores; • vendedores; • consumidores de conteúdo; • produtores de conteúdo; • desenvolvedores de aplicativos; • usuários de aplicativos; • empregadores; • trabalhadores; • motoristas; • passageiros; • anfitriões; • hóspedes; • pagadores; e • recebedores.
Baseada em fontes de receita	Origem dos fluxos econômicos e modelo de monetização	• publicidade direcionada; • taxas de intermediação e comissões; • assinaturas e <i>freemium models</i>; • serviços complementares (<i>cloud</i>, crédito, seguros); • taxas de listagem e <i>in-app purchases</i>; • programas de fidelidade; e • monetização de dados.
Baseada em dados coletados e utilizados	Tipos dos dados tratados	• dados fornecidos voluntariamente pelos usuários (informações ativamente e intencionalmente compartilhadas, como criação de perfil, inserção de dados de pagamento ou

tratado, bem como sobre o tema e o propósito dos dados. Nesse sentido, escolhemos as categorias mais amplas que cada um dos tipos representa para ilustrar as inúmeras possibilidades que as categorizações apresentam. (OCDE. *An introduction to online platforms and their role in the digital transformation*. Paris: OCDE Publishing, 2019. p. 61-68.)

		publicação de avaliações); • dados observados a partir do comportamento do usuário (informações coletadas pelo registro de atividades <i>online</i>, como o tempo gasto em um site, nas quais o titular tem papel passivo); e • dados inferidos a partir de técnicas de análise de dados (informações deduzidas, como pontuações de crédito baseadas no histórico de compras).
	Finalidade do tratamento de dados	• dados de identificação pessoal (como nome, endereço, data de nascimento, gênero, número de identificação emitido pelo governo, telefone e estado civil); • dados de pagamento (números de cartão de crédito ou informações de serviços de pagamento); • dados de transações de produtos (itens adquiridos, descrição e imagens dos itens, momento da compra, preços pagos e outros itens visualizados antes ou depois da compra); • dados de transações de serviços (serviços contratados, descrição, momento da contratação, valores pagos e outros serviços visualizados antes ou depois da compra); • dados de consumo de conteúdo (conteúdos lidos, assistidos ou ouvidos); • dados de expressão pessoal (publicações, comentários, reações, fotos, vídeos, avaliações e resenhas em redes sociais); • consultas de pesquisa; • dados de navegação (anúncios e <i>links</i> clicados, tempo gasto em cada página visitada); • informações sobre amigos e grupos seguidos (em redes sociais); • contatos telefônicos; • dados de dispositivo ou conexão (como marca e modelo).

Fonte: elaboração própria com base em OCDE (2019).

Além das categorias apresentadas pela OCDE, no âmbito do debate sobre a constitucionalidade do artigo 19 do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014)⁴³, o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) elaborou proposta de tipologia para diferenciar provedores de aplicações de internet com base no grau de interferência das plataformas na circulação de

⁴³ Na análise dos Temas nº 533 e nº 987 da Repercussão Geral, o Supremo Tribunal Federal examinou a constitucionalidade do artigo 19 da Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), o qual estabelece que os provedores de aplicações de internet somente poderão ser responsabilizados civilmente por conteúdos gerados por terceiros caso descumpram ordem judicial específica de remoção. A Corte discutiu, nesse contexto, qual modelo de responsabilidade, se condicionado à ordem judicial ou baseado em outros critérios, melhor equilibra a tutela de direitos fundamentais, como honra, imagem e liberdade de expressão, com a preservação dos valores democráticos e da livre circulação de ideias no ambiente digital.

conteúdo de terceiros, buscando diferenciar o grau de risco e responsabilidade associado a cada modelo de aplicação⁴⁴. De acordo com a proposta do CGI.br, os provedores de aplicação poderiam ser organizados em três categorias principais:

- (a) provedores com funcionalidade neutra ou passiva, cuja atuação se limita a prover infraestrutura de armazenamento ou transporte de dados, sem interferência no fluxo ou na curadoria de conteúdo de terceiros — como serviços de hospedagem e correio eletrônico;
- (b) provedores com baixa interferência sobre o conteúdo de terceiros, que, embora permitam a interação e a modificação de informações, não utilizam técnicas de “perfilização” ou recomendação algorítmica, como ocorre em plataformas de edição colaborativa e repositórios especializados; e
- (c) provedores com alta interferência sobre o conteúdo de terceiros, cuja atuação envolve mecanismos de organização, priorização e difusão massiva de informações, incluindo o uso de algoritmos de recomendação, publicidade direcionada, “perfilização” comportamental e estratégias de engajamento contínuo. Estes últimos são considerados agentes de risco potencialmente elevado, dada a influência estrutural que exercem sobre o ambiente informacional e a formação da opinião pública.

De acordo com o relatório da União Europeia⁴⁵, os ecossistemas digitais possuem características particulares, na medida em que operam de forma altamente integrada e interdependente, combinando infraestrutura tecnológica, dados, serviços e dispositivos em torno de uma mesma arquitetura. Essa integração amplia o poder de mercado das plataformas, pois reforça as economias de escopo e os efeitos de rede, permitindo que o domínio em um serviço seja rapidamente alavancado para outros.

Enquanto em mercados tradicionais a competição se dá entre produtos ou empresas isoladas, nos mercados digitais a disputa ocorre entre ecossistemas inteiros, compostos por serviços complementares conectados por interfaces e dados compartilhados. Assim, ao adquirir um dispositivo ou aderir a uma plataforma, o usuário passa a integrar um ambiente digital complexo que inclui o sistema operacional, loja de aplicativos, meios de pagamento, serviços em nuvem e dispositivos inteligentes⁴⁶.

⁴⁴ CGI.BR. **Nota técnica:** tipologia de provedores de aplicação. São Paulo: CGI.br, 2025.

⁴⁵ EUROPEAN COMMISSION. **Competition policy for the digital era:** final report. Bruxelas: 2019. p. 38.

⁴⁶ EUROPEAN COMMISSION. **Competition policy for the digital era:** final report. Bruxelas: 2019. p. 39.

Nesse contexto, as falhas de mercado clássicas, como assimetrias de informação, externalidades e poder de monopólio, não apenas persistem, mas se manifestam de forma ampliada e mais complexa. A assimetria informacional deixa de ocorrer apenas entre consumidores e fornecedores e passa a estruturar a própria relação entre usuários e plataformas, que concentram dados e capacidade analítica. As externalidades, antes restritas a efeitos ambientais ou sociais tangíveis, passam a incluir externalidades informacionais e comportamentais, derivadas da coleta e do uso massivo de dados pessoais e da arquitetura de escolha que molda o comportamento dos usuários.

As plataformas podem exercer papel de coordenação que ultrapassa a simples intermediação, uma vez que muitas delas podem definir regras de acesso, padrões técnicos, mecanismos de visibilidade e até políticas de preço e qualidade. Essa governança privada substitui, em parte, a regulação pública tradicional⁴⁷, deslocando para agentes econômicos funções de ordenamento e monitoramento de condutas.

O negócio central dessas empresas é viabilizar o contato e a troca entre esses grupos distintos, atuando como “promotoras de encontros” entre eles, os chamados *matchmakers*, na definição de Evans e Schmalensee⁴⁸. Os referidos autores destacam que os modelos econômicos clássicos estavam errados em aspectos cruciais para *matchmakers*, pois não consideravam o fato de que a demanda de cada grupo de clientes depende da demanda dos outros grupos que a plataforma também atende⁴⁹.

Por meio da construção de ambientes digitais, a plataforma coordena um ecossistema de participantes, vendedores, prestadores de serviço, anunciantes, consumidores, desenvolvedores, que interagem sob as regras impostas pelo próprio intermediário⁵⁰. A relação entre esses atores é mediada pela plataforma, que exerce considerável controle sobre as interações, detém os dados das transações, define algoritmos de priorização de conteúdo (por exemplo, ordenando resultados de busca ou recomendações) e estabelece regras contratuais unilaterais para participação no seu ambiente (como termos de uso). Essa posição confere às plataformas o papel de “guardião” (*gatekeeper*) do ecossistema, decidindo quem pode acessar que público e em que condições⁵¹.

⁴⁷ BELLI, L.; VENTURINI, J. Private ordering and the rise of terms of service as cyber-regulation. **Internet Policy Review**, v. 5, n. 4, 2016.

⁴⁸ EVANS; D.; SCHMALENSSEE; R. **Matchmakers**. Boston: Harvard Business Review Press, 2016. Posição 263.

⁴⁹ EVANS; D.; SCHMALENSSEE; R. **Matchmakers**. Boston: Harvard Business Review Press, 2016. Posição 113.

⁵⁰ VAN GORP, A.; BATURA, O. Challenges for EU Competition Policy in the Digital Economy. **IPTS Digital Economy Working Paper**, European Commission, p. 7-8, 2015.

⁵¹ FURMAN, J. *et al.* **Unlocking digital competition**: report of the Digital Competition Expert Panel. Londres: HM Treasury, 2019.

A partir da consolidação desse modelo, o mercado da atenção passou a constituir o principal ativo explorado pelas plataformas digitais. Como observa Tim Wu, o poder de captar e direcionar a atenção humana, inicialmente descoberto pela indústria de propaganda de guerra britânica, tornou-se a base da moderna economia digital, estruturando-se como um sistema capaz de transformar atenção em valor econômico⁵².

Plataformas que controlam fluxos informacionais, algoritmos de ranqueamento e formatos publicitários passaram, assim, a ocupar posição privilegiada na intermediação entre anunciantes e consumidores, substituindo o antigo espaço público de deliberação por um ambiente orientado à maximização do engajamento. Nesse contexto, a atenção deixou de ser apenas um meio de comunicação e passou a ser um recurso econômico disputado e mercantilizado, fundamento de um modelo que redefine as relações entre informação, consumo e poder.

Com efeito, poucas plataformas de grande porte tornaram-se figuras estruturantes das dinâmicas da economia digital contemporânea, extraindo a maior parte do valor gerado nas transações *online*⁵³. Tais empresas exploram economias de escala e escopo e beneficiam-se dos efeitos de rede para integrar em torno de si ecossistemas completos, frequentemente atuando de maneira simultânea em múltiplas atividades (busca, edição de documentos, endereço de *e-mail* etc.) de forma conglomerada.

Além disso, quando a plataforma também participa como vendedora ou fornecedora dentro do seu próprio ambiente (por exemplo, comercializando produtos próprios em seu *marketplace* ou aplicativos próprios em sua *app store*), há um potencial conflito de interesse⁵⁴. Por esse motivo, Ezrachi e Stucki⁵⁵ entendem que os mercados digitais apresentam dinâmica competitiva complexa e atípica, que não se enquadra nas classificações tradicionais de concorrência (horizontal, vertical, interligada ou conglomerada), de modo que utilizam o termo *frenemy* (amigo-inimigo) para descrever a relação que, ao mesmo tempo, é de colaboração e competição entre as plataformas⁵⁶.

De acordo com os autores, a concorrência em ecossistemas digitais é multifacetada,

⁵² WU, T. **The attention merchant**: the epic scramble to get inside our heads. Nova Iorque: Vintage Books, 2016. p. 1-41.

⁵³ MAZZUCATO, M. **O valor de tudo**: produção e apropriação na economia global. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2018. p. 391.

⁵⁴ FRAZÃO, A. Por que uma regulação como o Digital Markets Act? Justificativas para a regulação específica das plataformas digitais gatekeepers. **Jota**, 24 ago. 2022.

⁵⁵ EZRACHI, A.; STUCKE, M. E. **Virtual competition**: the promise and perils of the algorithm-driven economy. Cambridge; Londres: Harvard University Press, 2016. p. 147.

⁵⁶ EZRACHI, A.; STUCKE, M. E. **Virtual competition**: the promise and perils of the algorithm-driven economy. Cambridge; Londres: Harvard University Press, 2016. p. 149.

ocorrendo entre aplicativos na mesma plataforma, entre aplicativos em plataformas rivais, entre aplicativos independentes e a própria plataforma digital de grande porte, e entre as plataformas digitais de grande porte rivais (como *Apple* e *Google*).

Soma-se a todo esse contexto o fato de os mercados digitais também alterarem a dinâmica da criação de valor e extração de valor. De acordo com Mariana Mazzucato, na teoria econômica clássica, o valor está relacionado à produção, ou seja, à geração de bens e serviços que aumentam a riqueza coletiva, ao passo que a extração de valor ocorre quando determinados agentes se apropriam de parte desse valor sem necessariamente contribuir para sua criação⁵⁷. No caso das plataformas digitais, a captura de valor decorre menos da produção direta e mais de sua função alocativa e intermediação nos mercados de múltiplos lados, em que dados e atenção tornam-se os principais insumos econômicos. Assim, o lucro obtido por meio de práticas como publicidade direcionada, coleta massiva de dados e análise comportamental não necessariamente ampliam o valor socialmente produzido, mas intensificam a capacidade da plataforma de extrair valor das interações entre consumidores e fornecedores.

Para Mazzucato, Entsminger e Kattel essa lógica revela uma assimetria estrutural nos mercados digitais, uma vez que, enquanto as plataformas internalizam os benefícios gerados pelas externalidades de rede e pela escala da demanda, os riscos e custos operacionais são frequentemente deslocados para os agentes que compõem o ecossistema, como fornecedores, desenvolvedores ou trabalhadores autônomos⁵⁸. Modelos como os de transporte e entrega, exemplificados por empresas como *Uber* e *Lyft*, ilustram esse fenômeno ao privatizar os ganhos coletivamente gerados, ao mesmo tempo em que socializam riscos associados à manutenção, à propriedade de ativos e à ausência de proteção social. A autora adverte, portanto, que a economia digital tende a consolidar um modelo em que a extração de valor supera a criação de valor, comprometendo tanto a sustentabilidade econômica quanto a justiça distributiva do sistema produtivo contemporâneo.

Tudo isso ocorre em um contexto em que, além dos inúmeros fatores já mencionados que aumentam a complexidade e modificam a dinâmica das relações estabelecidas, há ainda um elemento transversal que deve ser considerado. Para que os novos desafios, em relação ao poder que esses agentes representam nos mercados digitais sob a perspectiva do direito antitruste,

⁵⁷ MAZZUCATO, M.; ENTSMINGER, J.; KATTEL, R. Reshaping platform-driven digital markets. In: MOORE, M.; TAMBINI, D. **Regulating big tech**: policy responses to digital dominance. Londres: Oxford University Press, 2021. p. 23.

⁵⁸ MAZZUCATO, M.; ENTSMINGER, J.; KATTEL, R. Reshaping platform-driven digital markets. In: MOORE, M.; TAMBINI, D. **Regulating big tech**: policy responses to digital dominance. Londres: Oxford University Press, 2021. p. 25-26.

sejam efetivamente analisados, é fundamental também considerar um fator central que potencializa justamente o poder das plataformas digitais, que é a inteligência artificial (IA).

1.1.2 Inteligência artificial e economia de dados

As discussões sobre os impactos da IA na concorrência não são novas. Durante anos, a relação entre o aprendizado de máquina e o potencial prejudicial da colusão algorítmica para a concorrência tem sido discutida⁵⁹. Como resultado, o debate sobre concorrência e IA, continuamente, adota uma perspectiva punitiva voltada principalmente para as preocupações relativas às condutas coordenadas, buscando enquadrar o funcionamento dos sistemas dentro de parâmetros das condutas anticompetitivas já estabelecidas. Às vezes, essa perspectiva parece distante das preocupações sobre plataformas e mercados digitais. No entanto, essa relação entre direito antitruste e IA ultrapassa a perspectiva colusiva, permeando os novos desafios dos ecossistemas digitais como um todo, o que exige uma atualização das premissas há muito consideradas⁶⁰.

Assim, defende-se que não apenas é necessário reunir as discussões sobre plataformas digitais e IA, mas também garantir que o debate esteja alinhado com outras iniciativas que envolvem a adoção de marcos regulatórios relativos aos ecossistemas digitais, mesmo que não estejam diretamente sob a competência do Cade⁶¹. Ou seja, é fundamental expandir e traduzir os pressupostos e as delimitações do direito antitruste para outras esferas, considerando a concorrência à luz da estruturação dos sistemas de IA e sua capacidade de processamento de informações. Embora essa preocupação esteja predominantemente concentrada no desenvolvimento dos novos modelos de IA generativa, ela também se aplica a outros tipos de IA⁶², podendo ser incluída nos debates sobre princípios éticos que devem guiar seu uso.

Esse aspecto foi ressaltado no documento *Recomendação sobre ética da inteligência artificial*⁶³, elaborado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em 2021. Nessa ocasião, o órgão destacou a importância da adoção de medidas para garantir mercados competitivos e prevenir abusos de posição relacionados a sistemas de IA, ressaltando também que países menos desenvolvidos estão mais expostos e

⁵⁹ OCDE. **Algorithms and collusion**: competition policy in the digital age. Paris: OCDE Publishing, 2017.

⁶⁰ BOSTOEN, F. Artificial intelligence and competition law. In: SMUHA, N. (ed.). **The Cambridge Handbook of the Law, Ethics and Policy of Artificial Intelligence**. Cambridge: Cambridge University Press, 2024.

⁶¹ FUJIMOTO, M. Inteligência artificial, concorrência e ecossistemas digitais. **Jota**, 20 mar. 2024.

⁶² Nesse sentido, ver o relatório produzido pela Autoridade da Concorrência portuguesa intitulado: *Competition and generative artificial intelligence*. (PORTUGAL. Autoridade da Concorrência. **Competition and generative artificial intelligence**. 2023.)

⁶³ UNESCO. **Recomendação sobre a ética da inteligência artificial**. Paris: 2022.

vulneráveis a possíveis abusos de domínio de mercado devido à falta de infraestrutura, capacidade humana e regulamentação, entre outros fatores.

Atualmente, o impacto das plataformas digitais nas estruturas sociais e na forma de pensar a política é evidente, o que dificulta traçar uma linha clara e fixa entre a análise de eficiências baseadas em preços e outras áreas tradicionalmente classificadas como direito civil, direito do consumidor, proteção de dados ou até mesmo direito constitucional. Dessa forma, estabelecer a competência das autoridades antitruste na contenção do poder das plataformas digitais torna-se cada vez mais desafiador, visto que os efeitos perniciosos não são facilmente delimitáveis.

A delimitação dessa competência é ainda mais complexa diante da multiplicidade de modelos de negócios de atores que interagem nos ecossistemas digitais exposta no tópico 1.1.1., de modo que até mesmo a delimitação da problemática pela perspectiva ampla das plataformas digitais talvez não seja suficiente, sendo necessário considerar o papel da inteligência artificial em suas estruturas.

Embora não exista uma definição exata ou amplamente aceita de inteligência artificial, o conceito proposto pela OCDE tem ganhado destaque⁶⁴. De acordo com o documento *Artificial Intelligence in society*, “um sistema de IA é um sistema baseado em máquinas que podem, para um determinado conjunto de objetivos definidos pelo homem, fazer previsões, recomendações ou decisões que influenciam ambientes reais ou virtuais. Os sistemas de IA são concebidos para funcionar com diferentes níveis de autonomia”⁶⁵. Nesse mesmo sentido, no artigo 3(1) do *AI Act* promulgado na União Europeia, entende-se que um sistema de IA:

[...] significa um sistema baseado em máquinas projetado para operar com diferentes níveis de autonomia e que pode apresentar adaptabilidade após a implantação, e que, **para objetivos explícitos ou implícitos, infere, a partir das entradas que recebe, como gerar saídas, tais como previsões, conteúdo, recomendações ou decisões que podem influenciar ambientes físicos ou virtuais.** (Grifos nossos)

A partir das definições de inteligência artificial acima apresentadas, observa-se que aspecto central desses sistemas é a possibilidade de antecipar determinados acontecimentos por meio de comandos. Nesse sentido, comandos de voz, identificação de objetos em imagens ou mesmo tradução de idiomas podem ser executados em sistemas de IA. Tais comandos podem auxiliar na realização de tarefas na medida em que, por exemplo, um comando de voz é capaz

⁶⁴ EUROPEAN COMMISSION. **Artificial intelligence**. Bruxelas: [s.d.].

⁶⁵ OCDE. **Artificial intelligence in society**. Paris: OCDE Publishing, 2019.

de ligar ou desligar a luz de um ambiente, ou um *prompt* permite a tradução de um documento para outro idioma.

Esses comandos podem ir ainda mais longe na tomada de decisão, tendo em vista que o reconhecimento de padrões pode influenciar, por exemplo, a escolha de um item de consumo (como tênis, bolsas e carros), a concessão de crédito ou mesmo a identificação de riscos potenciais para segurança pública. Quando entramos no campo dos ecossistemas digitais, a automação das decisões pode influenciar como os preços são definidos, os critérios utilizados para priorização de produtos em uma página ou mesmo o direcionamento de publicidade. Portanto, a garantia de cumprimento com determinadas cláusulas contratuais ou mesmo a identificação de comportamentos maliciosos ou que privilegiam determinados atores pode ficar mais difícil, dada a automação dos processos.

No entanto, não é por esse motivo que a automatização de processos e a utilização de inteligência artificial nos ecossistemas digitais tensionam a moldura jurídica atual. Assim, para compreender como esses comandos funcionam e os desafios que apresentam, é essencial entender três outros importantes conceitos: algoritmos, *big data* e *machine learning*.

Algoritmos desempenham funções essenciais em sistemas de inteligência artificial, sendo responsáveis pelo seu funcionamento, definindo os “passos” que devem ser adotados pelos sistemas⁶⁶. Ou seja, basicamente os algoritmos determinam regras que direcionam o funcionamento de sistemas, possibilitando análise de dados, tomada de decisão etc. A partir dessa concepção, Thomas Cormen diferencia algoritmos computacionais da definição geral de algoritmo, que, para o autor, pode descrever a operacionalização de tarefas do dia a dia executadas por humanos, independentemente da entrada do comando em um computador, como escovar os dentes.⁶⁷

Em relação aos algoritmos computacionais, grosso modo, “um algoritmo é qualquer procedimento computacional bem definido que toma algum valor ou conjunto de valores como entrada e produz algum valor ou conjunto de valores como saída”⁶⁸. A definição exata de algoritmo, contudo, assim como a de IA, carece de consenso universal.

Quando um procedimento é determinado, são fornecidas “entradas” (*input*) ou parâmetros que possibilitarão a produção de uma saída (*output*)⁶⁹, que pode ou não ser

⁶⁶ “Tem um algoritmo para escovar os dentes: abrir o tubo de pasta de dentes, pegar na escova de dentes, espremer a pasta de dentes na escova até ter aplicado suficiente na escova, fechar o tubo, colocar a escova numa parte da boca, mover a escova para cima e para baixo durante N segundos, etc.”. (CORMEN, T. H. **Algorithms unlocked**. Cambridge: MIT Press, 2013. p. 1.)

⁶⁷ CORMEN, T. H. **Algorithms unlocked**. Cambridge: MIT Press, 2013. p.1.

⁶⁸ CORMEN, T. H. *et al.* **Algoritmos: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: GEN LTC, 2012.

⁶⁹ CORMEN, T. H. **Algorithms unlocked**. Cambridge: MIT Press, 2013. p.11.

produzida – tudo depende de como o procedimento foi especificado. De acordo com o Arthur Samuel:⁷⁰

A magia do computador não reside naquilo que ele pode fazer, mas **na velocidade e precisão com que executa uma sequência de passos computacionais muito simples**, uma sequência que, como já dissemos, foi especificada antecipadamente pela pessoa que escreveu o programa e que deriva a sua complexidade e a sua utilidade das relações envolvidas existentes entre os passos individuais. (Grifos nossos)

Nesse sentido, os algoritmos mantêm relação intrínseca com *big data*, uma vez que a disponibilidade massiva de dados na internet representou uma verdadeira ruptura tecnológica para o desenvolvimento de algoritmos de aprendizado de máquina⁷¹. A ampliação exponencial do volume, da variedade e da velocidade de circulação de dados possibilitou que os algoritmos fossem continuamente treinados, de modo a refinar sua capacidade de identificar padrões, realizar previsões e tomar decisões automatizadas com base em grandes conjuntos informacionais.

Veja-se que, em muitos sistemas de IA, os algoritmos representam apenas algumas de suas partes, na medida em que um aspecto importante é a sua capacidade de aprendizado a partir de dados ou experiência.⁷² Assim, o termo “aprendizado de máquina”, cunhado por Arthur Samuel nos anos 1950⁷³, é central para a sua concepção.

O aprendizado é compreendido como uma importante característica da inteligência artificial, uma vez que ele possibilita a efetiva solução de problemas complexos. De acordo com Minsky:⁷⁴

Um computador só pode fazer, de certa forma, aquilo que lhe é dito para fazer. Mas mesmo quando não sabemos exatamente como resolver um determinado problema, podemos programar uma máquina para procurar num grande espaço de tentativas de solução. [...] Com as técnicas de Reconhecimento de Padrões, a eficiência pode ser grandemente melhorada restringindo a máquina a usar os seus métodos apenas no tipo de tentativas para as quais são apropriados. E **com a Aprendizagem, a eficiência é ainda melhorada ao direcionar a pesquisa de acordo com a experiência anterior**. Analisando realmente a situação, utilizando o que chamamos métodos de planejamento, a

⁷⁰ SAMUEL, A. L. Artificial intelligence: a frontier of automation. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 340, p. 4, mar. 1962.

⁷¹ RUSSELL, S. J.; NORVIG, P. **Artificial intelligence: a modern approach**. 4. ed. Londres: Pearson Education, 2021. p. 44.

⁷² MANNING, C. **Artificial intelligence definitions**. Stanford: Stanford University, 2020.

⁷³ MACCARTHY, M. **Regulating digital industries: how public oversight can encourage competition, protect privacy and ensure free speech**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2023.

⁷⁴ MINSKY, M. Steps toward artificial intelligence. **Proceedings of the IRE**, v. 49, p. 8-30, 1961.

máquina **pode obter uma melhoria realmente fundamental, substituindo a Pesquisa originalmente dada por uma exploração muito menor e mais apropriada.** (Grifos nossos)

Por meio da possibilidade de aprendizado de máquina foi possível, por exemplo, construir o recurso de busca por imagens do *Google*. Apesar de muitos atribuírem a criação do *Google* Imagens ao icônico vestido verde desenhado por Donatella Versace usado por Jennifer Lopez na 42ª cerimônia do *Grammy Awards*, em 23 de fevereiro de 2000⁷⁵, em verdade, foi o jogo desenvolvido por Luis Von Ahn que possibilitou o treinamento do sistema de inteligência artificial do *Google* Imagens⁷⁶.

Nesse jogo, dois jogadores *online*, sem comunicação direta entre si, recebiam a mesma imagem e tinham que etiquetá-la. Quando ambos forneciam a mesma etiqueta, ganhavam pontos. Esse processo gerou um enorme banco de dados de imagens etiquetadas com descrições precisas, o qual foi utilizado para treinar os algoritmos do *Google*. Dessa forma, por meio das contribuições dos jogadores, foi possível aprimorar a ferramenta do *Google Image Search* para que o reconhecimento de imagens fosse realizado de maneira eficiente.

Essa capacidade de aprendizado e adaptação dos sistemas de IA não apenas revolucionou a maneira como problemas complexos são resolvidos, mas também impactou profundamente o ambiente concorrencial dos ecossistemas digitais. Veja-se que o agente econômico com o maior banco de dados possui uma vantagem competitiva inicial, mas aquele que consegue integrar atividades para aprimoramento e treinamento do sistema potencializa, de forma substancial, essa vantagem.

Por esse motivo, neste trabalho, parte-se do debate sobre plataformas digitais, considerando o importante papel que a inteligência artificial possui para a conformação de poder desses agentes nos ecossistemas digitais. Nessa ótica, a fonte de poder e as preocupações que assolam os teóricos do direito antitruste e regulatório apenas ecoam quando consideramos os efeitos dos sistemas de IA no mercado e nas relações sociais. Assim, reforça-se que a perspectiva mercadológica e competitiva afetada pela concentração de poder de mercado das plataformas deve necessariamente levar em consideração outros fatores. O poder dessas plataformas justifica uma abordagem mais ampla do que a análise tradicional de eficiências e abusos no direito antitruste.

⁷⁵ O vestido que a cantora usou na cerimônia gerou grande volume de buscas por usuários interessados em ver a imagem, o que inspirou a criação do *Google* Imagens. (RIILI, V. 18 years after Google Images, the Versace jungle print dress is back. **The Keyword**, 21 set. 2019.)

⁷⁶ AHN, L. von; DABBISH, L. Designing games with a purpose. **Communications of the ACM**, v. 51, n. 8, p. 58-67, 2008.

Assim, além de considerar os mercados afetados pela utilização da tecnologia, talvez seja necessário um olhar mais atento para a estruturação e o funcionamento da tecnologia em si, em especial, dos fatores necessários para o desenvolvimento desses sistemas. Sob a perspectiva da estruturação de sistemas de IA complexos, por exemplo, a *big data* é um “insumo” já bem conhecido. No entanto, é fundamental entender que os *inputs* devem ser compostos por um grande volume de informações, que os dados devem ser de qualidade e que deve existir capacidade de processamento para que ocorra o processo de “descoberta de conhecimento em bases de dados”⁷⁷. Caso contrário, a qualidade dos *outputs* será pouco satisfatória.

Nesse sentido, a extração de conhecimento deve considerar elementos como o grau de autonomia do algoritmo, o tipo de aprendizado de máquina, a capacidade de extração e tratamento dos dados, a capacidade para gerar novos dados, o tamanho da base de dados disponível, o poder computacional necessário, a base de usuários existente e os efeitos de rede associados, o acesso a modelos de IA avançados, além da experiência acumulada pela empresa no campo da tecnologia e inovação.

Como bem ressaltado pela Autoridade da Concorrência Portuguesa⁷⁸, fatores como esses fazem com que exista uma tendência a altos níveis de concentração de mercado. Recentemente, também a OCDE⁷⁹ destacou a importância de estudar a concorrência no fornecimento de IA, notadamente no contexto da IA generativa, uma vez que, ao mesmo tempo em que questões decorrentes da ausência de concorrência podem ter impactos significativos no mercado, é necessário compreender especificamente se as questões do mercado de fornecimento de sistemas de IA são novas e justificam interações mais “profundas entre direito da concorrência e do consumidor”.

De acordo com o relatório de 2023 do *Index Steering Committee, Institute for Human-Centered AI*, da Universidade de Stanford⁸⁰, desde 2014 a aplicação da IA na indústria vem superando a academia, de modo que, em 2022, 32 modelos de *machine learning* foram produzidos na indústria, enquanto apenas 3 foram desenvolvidos na academia. Tal fato decorre da grande quantidade de dados, poder computacional e dinheiro que o desenvolvimento desses tipos de sistemas requer.

⁷⁷ Segundo Hildebrandt, esse processo seria composto por 4 fases principais: (a) captura e limpeza; (b) agregação; (c) mineração de dados; e (d) interpretação. (HILDEBRANDT, M. **Smart technologies and the end(s) of law: novel entanglements of law and technology**. Bruxelas: Edward Elgar Publishing, 2015. p. 31.)

⁷⁸ PORTUGAL. Autoridade da Concorrência. **Competition and generative artificial intelligence**. 2023.

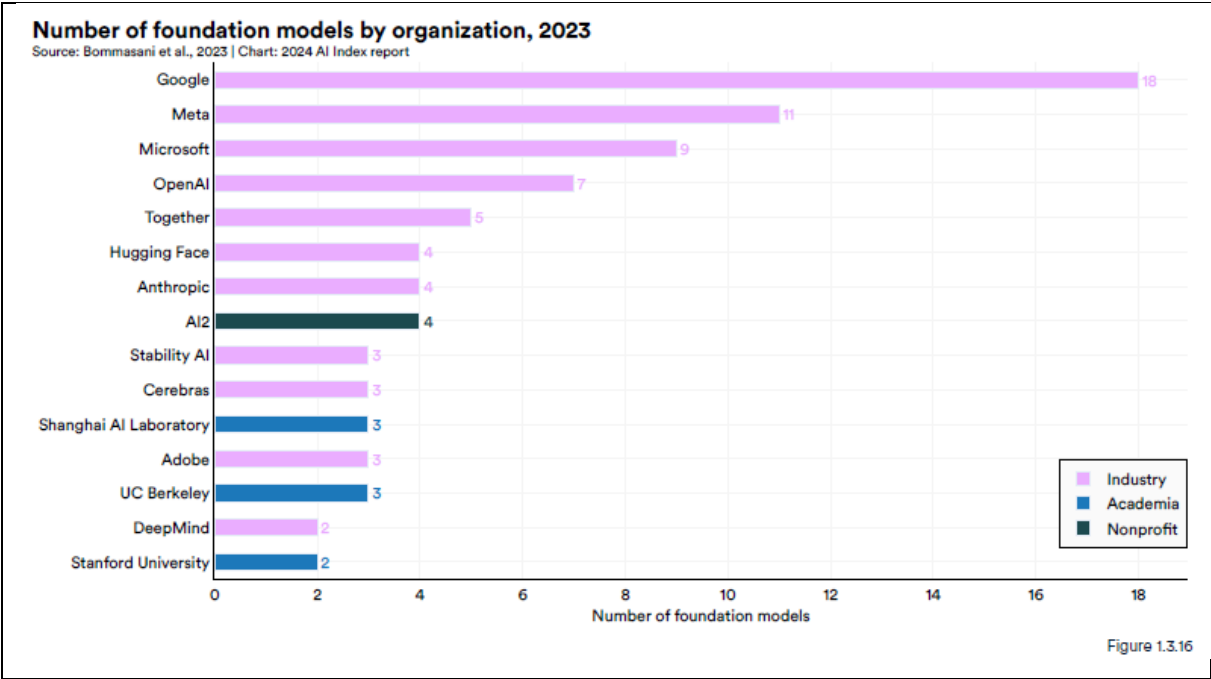
⁷⁹ OCDE. **Artificial intelligence in society**. Paris: OCDE Publishing, 2019. p. 26-27.

⁸⁰ CLARK, J.; PERRAULT, R. (org.). **The AI Index 2023 Annual Report**. Stanford: Stanford University, 2023. p. 50.

A demanda por “poder computacional” faz que os agentes da indústria tenham acesso facilitado aos recursos necessários para o desenvolvimento de tecnologias de ponta quando comparado com outras instituições, como universidades⁸¹. O custo de treinamento de um modelo de linguagem como o *Pathways Language Model (PaLM)*⁸², desenvolvido pelo *Google*, pode passar da casa dos 8 milhões de dólares⁸³.

A necessidade de se ter infraestrutura para o desenvolvimento de modelos tende a ser cada vez maior, principalmente tendo em vista que os modelos desenvolvidos estão cada vez mais sofisticados, em especial com a publicação de diversos modelos de inteligência artificial generativas e a utilização da própria IA para o aprimoramento de novas tecnologias. Assim, destacamos as organizações que lançaram os maiores números de modelos fundacionais (*foundation models*)⁸⁴:

Figura 1 – Número de modelos fundacionais por organização (2023)



Fonte: *AI Index Stanford Report* (2024).

⁸¹ CLARK, J.; PERRAULT, R. (org.). **The AI Index 2023 Annual Report**. Stanford: Stanford University, 2024. p. 56.

⁸² Trata-se de modelo de linguagem do *Google* que, além de servir como ferramenta de processamento de linguagem humana, possibilita o incremento de diversos outros produtos da plataforma e, até mesmo, a sua aplicação em outras áreas como saúde e cibersegurança. (GHAHRAMANI, Z. Introducing PaLM 2. **The Keyword**, 10 maio 2023).

⁸³ CLARK, J.; PERRAULT, R. (org.). **The AI Index 2023 Annual Report**. Stanford: Stanford University, 2023. p. 56.

⁸⁴ CLARK, J.; PERRAULT, R. (org.). **The AI Index 2024 Annual Report**. Stanford: Stanford University, 2024. p. 59.

Nesse sentido, importa reforçar que a dimensão econômica das tecnologias avançadas, em especial da inteligência artificial, é de grande importância, considerando que, além do alto retorno que a tecnologia gera para aqueles que a detém, o impacto econômico global da tecnologia é um assunto frequentemente em pauta. A começar pela forma como a tecnologia mudou o próprio conceito de valor extraído a partir da atividade empresarial. A geração de valor atualmente não mais se restringe à margem de lucro obtida com a venda de determinados produtos ou serviços, a atenção dos usuários em plataformas digitais se tornou um novo “valor” extraído a partir dos algoritmos⁸⁵.

Existem diversos segmentos de produtos orientados por dados⁸⁶ utilizados de forma cotidiana, não sendo necessário remeter ao desenho animado *Os Jetsons*, dos anos 1960, para perceber a aplicação da inteligência artificial no dia a dia. Esses produtos estão presentes em diversos momentos, desde a manhã até a noite.

A esse exemplo, assistentes virtuais podem ser programadas para despertar suavemente com sons da natureza e, posteriormente, tocar um alarme persistente. Durante exercícios matinais, *smartwatches* exibem planilhas de corrida, registram calorias queimadas e avaliam o esforço físico. Sistemas de GPS (*Global Positioning Systems*) inteligentes auxiliam em deslocamentos, enquanto plataformas de videoconferência facilitam reuniões virtuais previamente agendadas. Geladeiras inteligentes usam inteligência artificial para ajustar automaticamente a temperatura, mantendo os alimentos frescos por mais tempo. Ferramentas como o *ChatGPT* otimizam a elaboração de comunicações profissionais. Aplicativos de *delivery* e plataformas de *streaming* utilizam algoritmos para personalizar recomendações de filmes e séries, enquanto assistentes virtuais ajustam a iluminação para o repouso noturno.

Todos esses produtos são otimizados com sistemas de inteligência artificial e a sua utilização vem causando um impacto considerável no mercado. Isso porque, além da mudança no formato dos produtos, modelos de negócio foram alterados para possibilitar que dados sejam adotados no treinamento e desenvolvimento dessas tecnologias, de modo que serviços digitais gratuitos passam a ser oferecidos para possibilitar o incremento da automação de diversas frentes, não apenas de produtos. Daí a conclusão da Shoshana Zuboff de que, no capitalismo de vigilância, a lógica da acumulação passa a operar de outra forma, sendo feita por meio das bases

⁸⁵ MAZZUCATO, M.; ENTSMINGER, J.; KATTEL, R. Reshaping platform-driven digital markets. In: MOORE, M.; TAMBINI, D. **Regulating big tech: policy responses to digital dominance**. Londres: Oxford University Press, 2021. p. 23.

⁸⁶ MÜHLHOFF, R. **Die Macht der Daten: Warum Künstliche Intelligenz eine Frage der Ethik ist**. Universitätsverlag Osnabrück: V&R Unipress, 2023. p. 9.

de dados de usuários⁸⁷. Nesse mesmo sentido, Rainer Mühlhoff⁸⁸:

Os produtos *front-end* são, portanto, monetizados apenas indiretamente por meio da venda de modelos de previsão em outros segmentos de mercado. Esses são os segmentos de mercado que mencionei na introdução: pontuação de crédito e pontuação de riscos de seguro, automação de procedimentos de seleção para empregos ou vagas em universidades, gerenciamento de pessoal, preços individualizados para produtos de todos os tipos, publicidade individualizada, sugestões de produtos, algoritmos e venda de modelos preditivos.

Ademais, não se trata apenas da criação de segmentos de produtos, mas também da automação de outras atividades que originalmente eram feitas por humanos. Esse impacto vem sendo ponto de grande preocupação em relação ao futuro do trabalho, uma vez que as relações trabalhistas e a indústria vêm contando cada vez mais com a utilização de tecnologias como forma de otimizar recursos e tornar processos mais eficientes. Por esse motivo, Kate Crawford defende que “a criação de sistemas de IA contemporâneos depende da exploração de recursos energéticos e minerais do planeta, de mão de obra barata e de dados em escala”.⁸⁹

A evolução da tecnologia voltada para predições precisas requer uma grande quantidade de dados disponíveis para treinamento, implicando em investimentos substanciais que impulsionam aportes financeiros feitos em *startups*. Nesse sentido, importa destacar que o treinamento desses dados requer, além de uma grande quantidade de *inputs* e de um sistema sofisticado, de uma grande infraestrutura e capacidade de processamento⁹⁰, não à toa existem diversas preocupações com a relação entre meio ambiente e o desenvolvimento de IA. Fato é que essa estrutura requer altos investimentos, por essa razão, esse fenômeno é especialmente evidente em países onde o progresso tecnológico ocorre de forma acelerada⁹¹.

Assim, debate em torno de modelos de linguagem e multimodais de grande porte frequentemente aborda os custos especulados de treinamento, que, embora raramente divulgados pelas empresas de IA, são estimados em milhões de dólares, e espera-se que aumentem com a escala.⁹²

⁸⁷ ZUBOFF; S. **A era do capitalismo da vigilância**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

⁸⁸ MÜHLHOFF, R. **Die Macht der Daten: Warum Künstliche Intelligenz eine Frage der Ethik ist**. Universitätsverlag Osnabrück: V&R Unipress, 2023. p. 42.

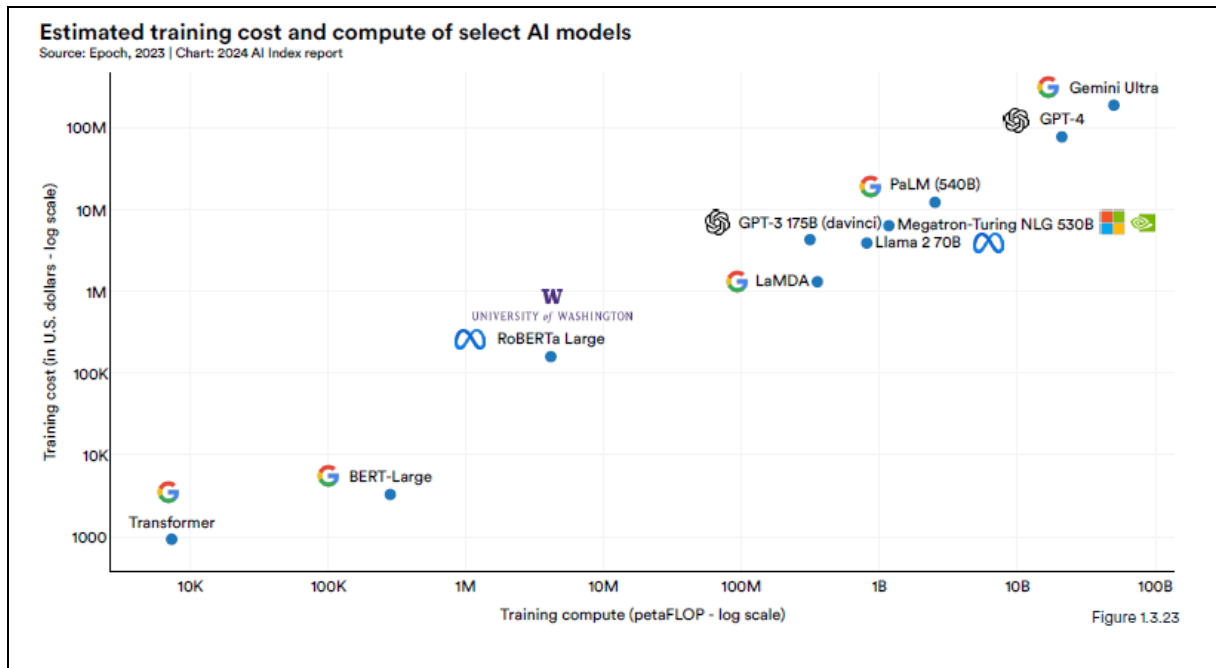
⁸⁹ CRAWFORD; K. **Atlas of AI: power, politics and the planetary costs of artificial intelligence**. New Haven: Yale University Press, 2021. p. 15.

⁹⁰ DULIANINOV, S. The future is now: building the infrastructure to power AI's promise. **Forbes**, 12 fev. 2024.

⁹¹ OCDE. **Artificial intelligence in society**. Paris: OCDE Publishing, 2019.

⁹² CLARK, J.; PERRAULT, R. (org.). **The AI Index 2023 Annual Report**. Stanford: Stanford University, 2023. p. 62.

Figura 2 – Custos de treinamento dos modelos de linguagem



Fonte: *AI Index Stanford Report (2024).*

Ou seja, além de o poder econômico representar a tradicional visão de influência sobre o mercado, pela detenção de grande parcela de participação relevante, nos mercados que envolvem a concepção de novas tecnologias, o poder econômico é central também para garantir o investimento necessário em infraestrutura tecnológica para o desenvolvimento dos sistemas. Assim, quando são desenvolvidas atividades correlatas, com sistemas que já vem sendo treinados com grandes bases de dados, o custo de entrada nos mercados é mais baixo.

A relação entre a pré-existência de grandes bases de dados, a capacidade computacional e o poder de predição constitui elemento essencial a ser considerado na avaliação do grau de contestabilidade das plataformas digitais em ecossistemas baseados em inteligência artificial. Esses fatores determinam, em larga medida, as barreiras à entrada e a existência de rivalidade efetiva entre agentes econômicos. Conforme bem pontua Catherine Tucker, a principal inflexão teórica na compreensão econômica da inteligência artificial ocorreu quando os economistas passaram a reconhecer que o aprendizado de máquina, tecnologia subjacente à IA contemporânea, representa uma mudança estrutural na função de produção, ao reduzir, de maneira expressiva, os custos de predição⁹³.

Ainda assim, parte da literatura sustenta que os mercados de modelos de IA seriam relativamente mais acessíveis à entrada de novos concorrentes. Entre os argumentos

⁹³ TUCKER, C. How does competition policy need to change in a world of artificial intelligence? **Oxford Review of Economic Policy**, v. 40, p. 834, 2024.

apresentados, destacam-se: (a) a ampla disponibilidade de infraestrutura de computação em nuvem, que reduz a necessidade de investimentos próprios; (b) a baixa vantagem competitiva dos dados proprietários, diante da existência de fontes de dados de alta qualidade disponíveis por meio de licenças não exclusivas e parcerias de compartilhamento; e (c) a mobilidade de talentos, que permite a circulação de especialistas entre diferentes empresas e países.⁹⁴

Embora seja possível reconhecer que esses fatores, certamente, ampliam a capacidade de criação e desenvolvimento de sistemas de IA por um número mais diversificado de agentes econômicos, é necessário questionar em que medida tais condições se traduzem, na prática, em maior contestabilidade nos mercados digitais. Em especial, permanece a dúvida se as plataformas digitais de grande porte, que incorporam sistemas de IA como diferencial competitivo central, podem ser efetivamente desafiadas por novos entrantes apenas com base nesses fatores. Isso porque a disponibilidade e o controle privilegiado de dados, de forma contínua e em larga escala, bem como a integração de serviços e funcionalidades, continuam a desempenhar papel determinante na estruturação e na dinâmica competitiva dos ecossistemas digitais.

Dessa forma, neste trabalho, além de explorar as vantagens competitivas que normalmente são relacionadas às plataformas digitais, como a importância da *big data*, os efeitos de rede e *feedback loop* de dados, custos e troca, efeitos de escala e de escopo etc., que serão abordados no tópico 1.2., considera-se o papel central que a otimização dessas plataformas com sistemas de inteligência artificial desempenha para que todos esses efeitos conduzam ao cenário de ausência de contestabilidade do seu poder, facilitando a produção de efeitos negativos e o surgimento das plataformas digitais de grande porte (*big techs*).

1.2 NOVOS CONTORNOS DA ANTICOMPETITIVIDADE E PLATAFORMAS DIGITAIS

Conforme mencionado no tópico 1.1.1, os ecossistemas digitais possuem particularidades que alteram substancialmente a forma como os agentes econômicos interagem nos mercados. As plataformas digitais operam como intermediárias de múltiplos lados, conectando diversos grupos de usuários em um mesmo ambiente e coordenando suas interações por meio de mecanismos próprios de governança e de controle informacional. A diversidade funcional e operacional dessas plataformas, como demonstram as tipologias propostas pela OCDE e pelo CGI.br, reflete diferentes níveis de interferência sobre o fluxo de dados e de conteúdos, distintos modelos de monetização e variados níveis de risco concorrencial e social.

⁹⁴ LEGALWINGS. *Competition in A.I. Markets*. 2025.

Tais características estruturais tornam as plataformas elementos centrais na organização dos ecossistemas digitais, em que a intermediação, a coleta e o uso de dados passam a desempenhar papel determinante na distribuição de poder econômico e na criação de barreiras à entrada.

Veja-se que a dificuldade em encontrar um arcabouço regulatório apropriado para o controle dos abusos potencialmente praticados por esses agentes envolve até mesmo a definição do abuso praticado e da mensuração dos danos (efetivos e potenciais). Além disso, inúmeras são as questões que permeiam a mera operação “normal” das atividades desses agentes. Afinal, para responsabilizá-los, é necessário, em primeiro lugar, identificar os limites da atuação “proba” antes de definir o que é o abuso.

Por esse motivo, é necessário compreender de que forma essas dinâmicas influenciam os novos contornos da competitividade. Para tanto, analisaremos, de forma detalhada, as características das plataformas digitais e os efeitos anticompetitivos que vêm sendo identificados nesses mercados, para então examinar as condutas típicas associadas à atuação dessas empresas e os desafios que elas impõem ao direito antitruste contemporâneo.

1.2.1 Características das plataformas digitais de grande porte e competitividade

As características dessas plataformas têm sido discutidas à luz da teoria das plataformas de dois ou múltiplos lados e dos mercados digitais. Relatórios importantes nesse contexto incluem o *Competition policy for the digital era*⁹⁵, da Comissão Europeia, *Stigler Committee on Digital Platforms*⁹⁶, elaborado pelo *Chicago Booth*, e *Investigation of competition in digital markets*⁹⁷, produzido pela *House of Comitee* estadunidense.

De acordo com o *Stigler Committee on Digital Platforms*⁹⁸, um aspecto que dificulta as análises dos mercados digitais é a escala, ainda que outras características sejam muito similares aos mercados tradicionais. Nos termos do documento, as plataformas digitais apresentam efeitos de rede, economias de escala e de escopo, influenciadas principalmente pelo papel dos dados. Além disso, também se observa um custo marginal próximo a zero e custos de distribuição drasticamente mais baixos que empresas de construção de alcance mundial. Por esses motivos, os mercados digitais tenderiam a inflexões.

⁹⁵ EUROPEAN COMMISSION. **Competition policy for the digital era**: final report. Bruxelas: 2019.

⁹⁶ CHICAGO BOOTH. **Stigler Committee on Digital Platforms**: final report. Bruxelas: 2019.

⁹⁷ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. House of Judiciary Committee. **Investigation of competition in digital markets**. Washington, D.C.: 2020.

⁹⁸ CHICAGO BOOTH. **Stigler Committee on Digital Platforms**: final report. Bruxelas: 2019.

Entre as principais características observadas nos ecossistemas digitais, destacam-se⁹⁹: (a) efeitos de rede; (b) economias de escala e de escopo; (c) custo marginal próximo a zero; (d) baixos custos de distribuição; (e) alto retorno associado ao uso intensivo de dados; (f) alcance mundial; (g) atuação em múltiplos mercados; (h) posição de mercado estratégica (*gatekeepers*); e (i) controle de infraestruturas essenciais.

Assim, a primeira característica dessas plataformas que se destaca são os “**(a) efeitos de rede**”, que incorporam tanto os efeitos diretos (cada novo usuário adiciona valor aos demais, como em redes sociais e aplicativos de mensageria) quanto os indiretos (a utilidade de um lado do mercado depende da participação do outro, como consumidores e vendedores em *marketplaces*)¹⁰⁰. Esses efeitos de rede criam uma dinâmica de *winner takes all* (o vencedor leva tudo), em que o rápido crescimento da base de usuários torna a plataforma exponencialmente mais atraente para novos usuários, retroalimentando sua expansão¹⁰¹.

Por exemplo, serviços de intermediação *online* como *Uber* e *AirBnB* apresentam esse ciclo, na medida em que, quanto mais motoristas/anfitriões e passageiros/hóspedes aderem, mais valioso o serviço se torna para todos, dificultando a entrada de rivais que não alcancem uma massa crítica semelhante. Da mesma forma, em redes sociais (*Facebook*, *X*), a utilidade aumenta conforme amigos e contatos se concentram em uma única plataforma, gerando altos custos de troca para migração, os usuários ficam “presos” pela necessidade de coordenação coletiva para mudar de rede. Esses efeitos de rede, combinados com a baixa propensão ao *multi-homing* (usuários usando múltiplas plataformas concorrentes simultaneamente), alimentam a tendência à dominância de um ou poucos atores em cada segmento.

Ao mesmo tempo, cumpre observar que parte da literatura alerta para o risco de usar “efeitos de rede” como atalho, de modo que Yun destaca a diferença entre *network effects* e *network externalities*, ressaltando que é necessária prova empírica sobre magnitude, retornos decrescentes de dados e o papel de capacidade algorítmica¹⁰².

Outro traço interligado se refere à “**(b.1.) economia de escala**”. Plataformas digitais tipicamente operam com custos fixos elevados (desenvolvimento de *software*, *data centers*, P&D em algoritmos), porém com “**(c) custo marginal próximo a zero**” para atender cada usuário adicional¹⁰³. Após absorver os gastos com infraestrutura tecnológica, cada novo

⁹⁹ CHICAGO BOOTH. **Stigler Committee on Digital Platforms**: final report. Bruxelas: 2019.

¹⁰⁰ TUCKER, C. Digital data, platforms and the usual [antitrust] suspects: network effects, switching costs, essential facility. *SSRN Electronic Journal*, 1-19, jan. 2019.

¹⁰¹ OCDE. **OCDE Handbook on Competition Policy in the Digital Age**. Paris: OCDE Publishing, 2022.

¹⁰² YUN, J. M. Does antitrust have digital blind spots? *SSRN Electronic Journal*, maio 2020.

¹⁰³ OCDE. **OCDE Handbook on Competition Policy in the Digital Age**. Paris: OCDE Publishing, 2022.

participante ou transação apresenta custos baixos, distribuir um *app* ou servir uma busca extra tem um custo baixo¹⁰⁴. Isso significa que, quanto maior a base de usuários, menor o custo médio, conferindo às plataformas estabelecidas uma vantagem de custo difícil de igualar pelos entrantes.

Os “**(d) baixos custos de distribuição**” contribuem para tal expansão, graças ao alcance mundial da internet, de modo que uma plataforma pode escalar globalmente via lojas de aplicativos e *web*, sem a logística onerosa de canais físicos tradicionais¹⁰⁵. Essa amplitude geográfica inerente faz que plataformas bem-sucedidas conquistem mercados internacionais com rapidez, muitas vezes, antes que regulações locais se ajustem.

Além da economia de escala, também se apresenta a “**(b.2.) economia de escopo**”, à medida que plataformas de grande porte diversificam serviços e atuam em múltiplos mercados interconectados, integrando diferentes linhas de negócio em um ecossistema único¹⁰⁶.

Por esse motivo, autores observam que retornos extremos de escala, efeitos de rede e o novo papel dos dados tendem a resultar em fortes economias de escopo, à medida que plataformas digitais ampliam a gama de serviços oferecidos e se tornam verdadeiros ecossistemas digitais¹⁰⁷. Assim, observa-se que a integração em múltiplos mercados amplia o alcance das plataformas de grande porte e torna mais árdua a concorrência, pois novos entrantes teriam de desafiar todo um conjunto de serviços interligados e a base de usuários consolidada em torno deles.

Outro elemento central é o “**(e) papel central dos dados**” nas plataformas. Dados de usuários se tornaram um insumo essencial e uma fonte de alto retorno, tendo em vista que, quanto maior a quantidade e a qualidade de dados, permite aprimorar algoritmos e personalizar serviços com eficiência crescente, o chamado *feedback loop* (círculo virtuoso)¹⁰⁸. Plataformas de grande porte dispõem de *big data* volumosos sobre preferências, comportamentos e transações, construindo um círculo virtuoso quanto mais usuários, mais dados coletados; quanto mais dados, maior a possibilidade de personalização e melhoria da qualidade dos serviços¹⁰⁹. À luz desse fenômeno, Stucke cunhou o termo *data-opoly* para demonstrar essa concentração do armazenamento de dados e o poder decorrente desse acúmulo¹¹⁰.

¹⁰⁴ CHICAGO BOOTH. **Stigler Committee on Digital Platforms**: final report. Bruxelas: 2019.

¹⁰⁵ OCDE. Vectors of digital transformation. **OCDE Digital Economy Papers**, n. 273, jan. 2019. p. 6.

¹⁰⁶ EUROPEAN COMMISSION. **Competition policy for the digital era**: final report. Bruxelas: 2019. p. 38.

¹⁰⁷ FERNANDES, V. O. **Direito da concorrência das plataformas digitais**: entre o abuso de poder econômico e inovação. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

¹⁰⁸ OCDE. **OCDE Handbook on Competition Policy in the Digital Age**. Paris: OCDE Publishing, 2022. p. 24.

¹⁰⁹ CHICAGO BOOTH. **Stigler Committee on Digital Platforms**: final report. Bruxelas: 2019.

¹¹⁰ STUCKE, M. E. Should we be concerned about data-opolies? **Georgetown Law Technology Review**, v. 2, n. 2, p. 275–324, 2018.

Por exemplo, serviços de busca como *Google* beneficiam-se dessa retroalimentação, uma vez que a realização de buscas por milhões de usuários aprimora continuamente o algoritmo. De modo similar, redes sociais e plataformas de vídeo (tais como *Facebook*, *YouTube*) utilizam dados de engajamento para otimizar o *feed* de notícias ou as sugestões de vídeos, aumentando o tempo de uso e gerando ainda mais dados. Esse mecanismo promove uma economia de escala dinâmica, em que empresas com mais dados melhoram seus produtos a custos menores do que competidores menores conseguiriam.

Além disso, o acúmulo de dados comportamentais confere poder de mercado além da dimensão estritamente econômica. Shoshana Zuboff destaca que essas empresas operam sob um modelo de “capitalismo de vigilância”, extraíndo informações pessoais em larga escala como matéria-prima gratuita para prever e influenciar o comportamento dos usuários, obtendo retornos extraordinários com a venda de acesso a essas previsões (por exemplo, via publicidade direcionada)¹¹¹. Em outras palavras, o controle sobre uma grande quantidade de dados tornou-se um ativo competitivo crucial, elevando barreiras à entrada.

Um ponto relevante trazido pelos relatórios é a utilização de “(f) preço zero” em troca de subsídios como dados e atenção, desafiando a teoria tradicional do direito antitruste, que se baseia principalmente no preço¹¹². O preço zero é usado para obter dados de um grupo de usuários, que são posteriormente utilizados em outros mercados para estratégias de publicidade, previsão de comportamentos, entre outros. Como diz o ditado: “se você não está pagando por um serviço na *web*, o produto é você”¹¹³. Assim, a posse de dados é um instrumento crucial para a manutenção da posição dominante dessas plataformas. De acordo com Mantelero e Custer¹¹⁴:

Do ponto de vista econômico, a forma como os dados são atualmente negociados assemelha-se a uma economia clássica de escambo, que não envolve nem requer dinheiro. Pagar por um pão com uma galinha não exige o uso de moeda. **Tais pagamentos diretos, sem dinheiro envolvido, podem ser utilizados para a troca de produtos (como um pão ou uma galinha) ou de serviços (como cozinhar uma refeição ou cortar o cabelo de alguém), ou ambos, dependendo do que os atores acordarem. Contudo, o pagamento com dados pessoais é fundamentalmente diferente do pagamento com um produto ou serviço tradicional.** A razão para isso é que, na União Europeia, **não existe a figura da propriedade de dados pessoais.**

¹¹¹ ZUBOFF; S. *A era do capitalismo da vigilância*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

¹¹² RENZETTI, B.; BUENO, C.; PAIXÃO, R. Mercados digitais: alguns conceitos. In: PEREIRA NETO, C. M. (org.). *Direito da concorrência em plataformas digitais*. São Paulo: FGV Direito, 2020. p. 30.

¹¹³ LEWIS, A. User-driven discontent. *MetaFilter*, 26 ago. 2010; YOU'RE not the customer; you're the product. *Quote Investigator*, 20 jul. 2017.

¹¹⁴ CUSTERS, B.; MALGIERI, G. Priceless data: why the EU fundamental right to data protection is at odds with trade in personal data. *Computer Law & Security Review*, v. 45, p. 2, 2022.

Isso significa que as pessoas não podem pagar com seus dados, essencialmente porque eles não lhes pertencem. (Grifos nossos)

O relatório *Competition policy for the digital era* argumenta que as maiores plataformas têm vantagens competitivas sobre novos *players*, não apenas pelos efeitos de rede e externalidades, mas também pelo acesso privilegiado aos dados¹¹⁵. Nesse sentido, sustenta que se o “acesso privilegiado aos dados de um usuário [...] permite que um serviço do ecossistema ofereça um produto muito melhor, os concorrentes não serão capazes de competir com base no mérito, por exemplo baseado no melhor algoritmo”¹¹⁶. Com base nesse raciocínio, novos entrantes no mercado teriam grande dificuldade para competir com as empresas já estabelecidas, pois os dados coletados poderiam ser utilizados para criar barreiras à entrada.

Por fim, essas plataformas frequentemente assumem uma “**(g) posição de mercado estratégica (gatekeepers)**”, isto é, de controle de infraestruturas essenciais e canais de acesso entre negócios e consumidores, gerando uma dimensão estrutural de seu poder econômico, conforme será detalhado no tópico 1.3.4.

Grandes plataformas atuam como intermediárias obrigatórias em diversos mercados digitais, detendo o poder de estabelecer regras e priorizar acesso em seus ambientes fechados. Exemplos clássicos são os sistemas operacionais móveis (*Android*, *iOS*), com suas lojas de aplicativos: desenvolvedores dependem dessas plataformas para alcançar usuários, o que dá a *Google* e *Apple* poder para cobrar comissões, impor condições de distribuição e até excluir *apps* competidores.

Lina Khan, por exemplo, ressalta que plataformas integradas possuem “**(h) controle de infraestruturas essenciais**” de seus rivais e podem aproveitar informações coletadas em sua qualidade de intermediárias para beneficiar seus próprios serviços em mercados adjacentes, em detrimento de concorrentes¹¹⁷. Foi exatamente o que se viu quando a *Amazon*, detentora da plataforma, identificou produtos de sucesso vendidos por terceiros e lançou itens concorrentes de marca própria, alavancando os dados e o acesso privilegiado ao consumidor para ganhar vantagem.¹¹⁸

Segundo o relatório do *Stigler Center*, a combinação de economias de escala e escopo, efeitos de rede e custo marginal desprezível tende a entrincheirar esses *gatekeepers* em posições dominantes, permitindo que eles “moldem o ecossistema” e extraiam rendas de dependência

¹¹⁵ EUROPEAN COMMISSION. *Competition policy for the digital era*: final report. Bruxelas: 2019.

¹¹⁶ Em tradução livre. (EUROPEAN COMMISSION. *Competition policy for the digital era*: final report. Bruxelas: 2019.)

¹¹⁷ KHAN, L. M. Amazon's antitrust paradox. *Yale Law Journal*, v. 126, n. 3, p. 755, 2017.

¹¹⁸ KHAN, L. M. Amazon's antitrust paradox. *Yale Law Journal*, v. 126, n. 3, p. 781, 2017.

dos participantes do mercado¹¹⁹. Em suma, ao controlar infraestruturas essenciais da economia digital – canais de distribuição de aplicativos, plataformas de venda, mecanismos de busca, redes sociais, interfaces de comunicação – essas empresas têm o poder de alavancar sua posição em um mercado para outro e ditar os rumos da concorrência nos múltiplos mercados relacionados.

Diante de todas essas características, plataformas como *Google*, *Amazon*, *Facebook*, *Apple*, *Microsoft*, adquiriram uma capacidade sem precedentes de influenciar os rumos da economia digital. Esses fatores estruturais reforçam-se mutuamente para elevar barreiras à entrada e consolidar o poder das plataformas de grande porte, gerando preocupações concorrenciais significativas.

Por outro lado, é importante notar que as mesmas características também trazem eficiências e inovações que beneficiam os consumidores (serviços “gratuitos”, integração de produtos, melhorias contínuas via dados etc.), o que torna o desafio regulatório complexo.

1.2.2 Efeitos anticompetitivos

As características mencionadas do tópico anterior são essenciais para conferir às plataformas digitais de especificidades que fazem que sua atuação nos ecossistemas digitais seja objeto de estudo há alguns anos. Tais características, além de dotá-las de especificidades, também são responsáveis pela produção de efeitos que vêm sendo entendidos como anticompetitivos. Dentre esses efeitos destacam-se¹²⁰: (a) tendência à concentração de mercado; (b) potencial abuso de posição dominante; (c) *tipping*; (d) alavancagem; (e) *feedback loop*; (f) exploração de vieses comportamentais; e (g) redução da autonomia do usuário.

Em relação à “(a) **tendência à concentração de mercado**”, observa-se que atividades como buscas *on-line* (*Google*), redes sociais (*Facebook/Meta*), comércio eletrônico (*Amazon*) e sistemas operacionais móveis (*Apple* e *Google*) são altamente concentrados, frequentemente com uma ou poucas empresas controlando parcelas substanciais do mercado por longos períodos. Essa dinâmica “concentraccionista” intrínseca gera preocupações concorrenciais, pois a posição dominante permite às plataformas imporem regras e sufocar concorrentes potenciais, com “(b) **potencial abuso de posição dominante**”.

Conforme enfatiza Lina Khan, a ascensão de empresas como *Amazon*, *Google* e *Facebook* criou centros de poder privado capazes de moldar o ecossistema digital, influenciar

¹¹⁹ CHICAGO BOOTH. **Stigler Committee on Digital Platforms**: final report. Bruxelas: 2019.

¹²⁰ CHICAGO BOOTH. **Stigler Committee on Digital Platforms**: final report. Bruxelas: 2019.

o comportamento de consumidores e fornecedores, e dificultar a entrada de novos competidores, podendo inclusive afetar setores adjacentes e políticas públicas¹²¹.

Em outras palavras, poucos agentes passam a deter poder de mercado significativo em vários segmentos da economia digital, o que traz o risco de abusos de poder econômico e exige atenção do direito antitruste frente a possíveis práticas anticoncorrenciais. Estudos ressaltam que, apesar dos inegáveis benefícios trazidos pelas grandes plataformas (como inovação, comodidade e novos serviços), a longo prazo emergem efeitos nocivos à concorrência – incluindo preços mais altos, menor qualidade e redução do dinamismo inovador – ocultos sob a aparente eficiência inicial desses mercados digitais¹²².

O fenômeno de “(c) *tipping*” em mercados digitais refere-se à dinâmica em que vantagens levam à forte concentração do mercado em torno de um ou poucos atores. Em setores com externalidades de rede significativas e economias de escala substanciais, observa-se inicialmente uma intensa competição pelo mercado; porém, atingido certo limiar de usuários e vantagens, há uma rápida convergência para um agente dominante, configurando um cenário de *winner takes most*¹²³.

Nesses mercados que “tendem ao *tipping*”, o vencedor passa a desfrutar de um longo período de poder de mercado com concorrência reduzida, apropriando-se dos benefícios econômicos resultantes da sua base de usuários e dados ampliada². Os efeitos de rede (diretos e indiretos) operam como externalidades positivas que reforçam a posição vantajosa de forma cíclica, de modo que, à medida que mais usuários aderem a uma plataforma, mais valiosa ela se torna para outros usuários, realimentando seu crescimento e tornando crescentemente difícil a atração de consumidores por rivais¹²⁴. Além disso, economias de escala e escopo – em especial, aquelas ligadas ao controle de grandes conjuntos de dados e ecossistemas integrados – facilitam a criação de barreiras à entrada que limitam a expansão de concorrentes, mesmo que ofereçam tecnologias superiores, reforçando a posição do incumbente beneficiado pelo *tipping*¹²⁵.

Uma vez estabelecida em posição hegemônica, a plataforma pode exercer comportamentos excludentes ou exploratórios que reforçam seu domínio. A título de exemplo,

¹²¹ KHAN, L. M. Amazon’s antitrust paradox. *Yale Law Journal*, v. 126, n. 3, p. 710-711, 2017.

¹²² EZRACHI, A.; STUCKE, M. E. *Virtual competition: the promise and perils of the algorithm-driven economy*. Cambridge; Londres: Harvard University Press, 2016. p. 3-4.

¹²³ BRASIL. Conselho Administrativo de Atividades Econômicas (Cade). **Documento de Trabalho nº 005/2020**. Concorrência em mercados digitais: uma revisão dos relatórios especializados. Brasília: Cade, 2020. p. 14.

¹²⁴ CHICAGO BOOTH. **Stigler Committee on Digital Platforms**: final report. Bruxelas: 2019.

¹²⁵ CRÉMER, J.; DE MONTJOYE, Y.; SCHWEITZER, H. **Competition policy for the digital era**. Bruxelas: European Commission, 2019. p. 23-24.

é recorrente a integração vertical dessas empresas em vários ramos de atividade (busca, publicidade, comércio, *hardware* etc.), o que permite alavancar o poder obtido em um mercado para conquistar outro.

Como observou Lina Khan¹²⁶, um monopólio em determinado mercado confere à empresa o poder de “**(d) alavancagem**” para estender seu poder e barrar a entrada de rivais em mercados adjacentes, notadamente quando há controle sobre insumos ou infraestruturas essenciais em nível vertical. Na prática, isso se manifesta, por exemplo, quando uma plataforma de busca dominante privilegia os próprios serviços nos resultados (autopreferência), ou quando um *marketplace* utiliza dados de vendedores independentes para lançar produtos concorrentes sob marca própria, prejudicando aqueles vendedores (caso amplamente discutido no contexto da *Amazon*).¹²⁷

Tais condutas limitam a visibilidade e o crescimento de terceiros, blindando ainda mais o poder de mercado da plataforma líder. Ademais, plataformas dominantes podem impor condições comerciais abusivas aos participantes de seu ecossistema, como políticas unilaterais de preços, comissões elevadas ou cláusulas de exclusividade, aproveitando-se do fato de que fornecedores e usuários finais dependem daquela infraestrutura indispensável para acessar o mercado¹²⁸. Esse desequilíbrio do poder de barganha permite extrair vantagens excessivas de parceiros e consumidores, configurando potencial abuso de posição dominante.

Essa característica traz implicações concorrenciais importantes especialmente no mercado de *ads*, na medida em que o poder de mercado na publicidade digital pode retroalimentar a dominância em outros mercados¹²⁹. Por exemplo, o domínio do *Google* em buscas e publicidade lhe forneceu os recursos (financeiros e informacionais) para conquistar mercados adjacentes, como navegadores de internet (*Chrome*), sistemas operacionais móveis (*Android*) e mapas digitais (*Google Maps*), geralmente oferecidos “gratuitamente” para alavancar ainda mais sua base de usuários e dados. De modo semelhante, o *Facebook* utilizou sua posição nas redes sociais para integrar serviços de mensagens, vídeo e publicidade comportamental em larga escala, construindo um império baseado na atenção do usuário.

Esse poder publicitário gera efeitos de alavancagem na medida em que, controlando o principal canal de publicidade e distribuição de conteúdo digital, as plataformas líderes podem

¹²⁶ KHAN, L. M. Amazon's antitrust paradox. *Yale Law Journal*, v. 126, n. 3, p. 784-786, 2017.

¹²⁷ KHAN, L. M. Amazon's antitrust paradox. *Yale Law Journal*, v. 126, n. 3, p. 710-805, 2017.

¹²⁸ CHICAGO BOOTH. *Stigler Committee on Digital Platforms*: final report. Bruxelas: 2019.

¹²⁹ CHICAGO BOOTH. *Stigler Committee on Digital Platforms*: final report. Bruxelas: 2019.

direcionar tráfego e privilegiar seus próprios produtos em detrimento de concorrentes¹³⁰. Além disso, o excesso de poder das plataformas digitais de grande porte nos mercados de anúncios dificulta a vida de potenciais rivais novos entrantes que dependam de publicidade para monetização, enfrentam custos mais altos e menor acesso a anunciantes, pois boa parte do orçamento publicitário está concentrado nas plataformas dominantes¹³¹.

Portanto, o mercado publicitário concentrado se traduz em vantagens cumulativas para as *big techs*, reforçando seu domínio em outros setores. Relatório do *Stigler Center*¹³² aponta que, em plataformas financiadas por anúncios, o valor dos dados do usuário cria um ciclo de vantagem retroalimentada, também chamada “*(e) feedback loop*”, quanto mais usuários, mais dados; quanto mais dados, melhor o direcionamento de anúncios; isso atrai mais anunciantes e gera mais receita, permitindo investimentos para aprimorar ainda mais os serviços e atrair mais usuários – consolidando um círculo virtuoso para o incumbente e vicioso para os demais¹³³.

Com efeito, Maurice Stucke cunhou o termo *data-opolies* para descrever empresas cujo monopólio baseia-se justamente na exploração superior de dados e publicidade, combinando forte efeito de rede com volumes massivos de informações sobre o consumidor¹³⁴. Nesse modelo, o domínio em publicidade digital não apenas prejudica anunciantes e editores (que ficam dependentes de um duopólio para alcançar o público), como também financia a expansão dessas plataformas em novos mercados, muitas vezes mediante subsídios cruzados e integração de serviços, tornando extremamente difícil para qualquer concorrente desafiar seu ecossistema abrangente. Em suma, o poder de mercado em publicidade pode reforçar a posição dominante ao garantir recursos financeiros e informacionais abundantes que sustentam a supremacia da

¹³⁰ Tal conduta pode ser entendida como um “efeito carona” forçado, consistente na apropriação de conteúdo de terceiros. De acordo com Victor Oliveira Fernandes: “Do ponto de vista legal, não parece haver maiores dificuldades em se entender que a apropriação de conteúdo de terceiros pode ser considerada uma infração à ordem econômica nos termos do artigo 36 da Lei nº 12.529, de 2011. Embora saibamos que o rol de condutas previsto no § 3º do artigo 36 da Lei de Defesa da Concorrência não é taxativo, de forma didática, é possível aproximar a conduta de apropriação de conteúdo de terceiros à prática de açambarcar propriedade de um terceiro, nos termos do inciso XIV desse dispositivo”.

¹³¹ De acordo com o relatório *Stigler Committee on Digital Platforms*: “Os DPs podem aumentar os preços pagos pelos anunciantes, muitos deles pequenas empresas, desviando cada vez mais receita para as plataformas. Você já percebeu como a Amazon compra os anúncios para a pesquisa “Amazon” no Google, apesar de ser o primeiro resultado orgânico? Isso mostra o quanto o Google tem poder, mesmo sobre corporações gigantescas. Por meio de seu poder no mercado de anúncios, os DPs também podem bloquear a entrada de concorrentes em potencial. Por exemplo, o Facebook banuiu anúncios de criptomoedas em sua plataforma apenas um ano antes de anunciar sua entrada no espaço criptográfico com a Libra.” (Tradução livre de: CHICAGO BOOTH. **Stigler Committee on Digital Platforms**: final report. Bruxelas: 2019. p. 8.)

¹³² CHICAGO BOOTH. **Stigler Committee on Digital Platforms**: final report. Bruxelas: 2019.

¹³³ REINO UNIDO. **Unlocking digital competition**: report of the Digital Competition Expert Panel. Londres: 2019.

¹³⁴ STUCKE, M. E. Should we be concerned about data-opolies? **Georgetown Law Technology Review**, v. 2, n. 2, p. 276-278, 2018.

plataforma em múltiplas frentes do ambiente digital¹³⁵.

Do ponto de vista do consumidor, os danos decorrentes dessa concentração e dominação podem ser amplificados pela “**(f) exploração de vieses comportamentais**” pelas plataformas. Embora frequentemente o consumidor não pague um preço monetário direto (diante de serviços “gratuitos”), isso não significa ausência de prejuízo. Os custos podem se manifestar em forma de qualidade reduzida, perda de privacidade, menor escolha ou exploração econômica indireta¹³⁶.

As plataformas de grande porte detêm uma alta capacidade de coletar dados sobre preferências e comportamentos individuais, permitindo que ajustem em tempo real a apresentação de produtos, resultados ou anúncios, de modo a maximizar seus interesses comerciais, ainda que à revelia do melhor interesse do usuário. Estudos em economia comportamental mostram que consumidores tendem a agir com racionalidade limitada, empregando atalhos cognitivos e sofrendo de vieses como inércia, aversão à complexidade, busca de gratificação imediata e dificuldade de avaliar perdas futuras¹³⁷.

Com a redução da autonomia do usuário, as plataformas podem empregar essas técnicas para direcionar o usuário para as opções mais lucrativas para si, seja destacar o conteúdo de parceiros que pagam mais, seja ordenar resultados de forma a favorecer seus produtos próprios, seja desenhar interfaces que induzam o clique onde lhes convém¹³⁸. O resultado é que o consumidor, muitas vezes sem perceber, é levado a escolhas subótimas do ponto de vista de seu bem-estar. Por exemplo, um usuário buscando informação pode clicar no primeiro resultado recomendado ignorando opções mais relevantes que exigiriam maior esforço de busca; ou acabar cedendo dados pessoais além do que gostaria, em decorrência de mecanismos de consentimento pouco transparentes. A literatura evidencia que consumidores sobrevalorizam benefícios imediatos (*i.e.* usar um serviço gratuitamente de forma imediata) e subestimam riscos futuros (*i.e.* perda de privacidade)¹³⁹.

¹³⁵ CHICAGO BOOTH. **Stigler Committee on Digital Platforms**: final report. Bruxelas: 2019.

¹³⁶ OCDE. Dark commercial patterns. **OCDE Digital Economy Papers**, n. 336, out. 2022.

¹³⁷ CHICAGO BOOTH. **Stigler Committee on Digital Platforms**: final report. Bruxelas: 2019.

¹³⁸ “Não era necessário ser um gênio para perceber que a fonte de receita mais segura e imediata para uma empresa com o potencial do Google para atrair atenção era a publicidade. E foi assim que aconteceu. “Todos os dias, milhões e milhões de pessoas se inclinam para a frente em frente às telas dos seus computadores”, escreveu John Battelle, cofundador da Wired, em 2005, “e despejam seus desejos, medos e intenções nas cores simples e no fundo branco brilhante do Google.com”. Se o rádio prometia um público “relaxado”, aqui havia algo melhor: pessoas que realmente queriam algo e estavam prontas para dizer exatamente o que era — “tráfego intencional”, no jargão. O Google poderia oferecer mentes aos anunciantes nesse estado mental particularmente valioso — abertas, desejosas e impressionáveis. Graças à alquimia proprietária do comerciante de atenção, a publicidade faria o Google parecer “gratuito” para seus usuários — como se estivesse apenas fazendo um grande favor a eles.” (WU, T. **The curse of bigness**: antitrust in the new gilded age. Nova Iorque: Columbia Global Reports, 2018. p. 245.)

¹³⁹ CHICAGO BOOTH. **Stigler Committee on Digital Platforms**: final report. Bruxelas: 2019.

Assim, vieses comportamentais dos usuários fortalecem posições monopolistas, pois reduzem a capacidade de rivais atraírem uma massa crítica de clientes¹⁴⁰. Em última instância, o consumidor fica “preso” no ecossistema dominante não apenas por fatores técnicos, mas também psicológicos.

Esse contexto leva a um dano ao bem-estar do consumidor de difícil mensuração, porque, ainda que os preços aparentem ser baixos ou mesmo inexistentes, pode haver queda na qualidade do serviço, menor inovação derivada de competição e redução da privacidade e autonomia do usuário.

O debate sobre a redução da autonomia envolve as chamadas *dark patterns*, que são padrões de *design* de interface estruturados para manipular o processo de tomada de decisão do usuário¹⁴¹. Plataformas dominantes têm aplicado esses artifícios de forma sofisticada por meio da utilização excessiva de janelas solicitando consentimento, botões propositalmente escondidos ou estilizados para induzir um clique específico, opções pré-selecionadas que favorecem a coleta de dados, entre outros exemplos. Segundo definição, *dark patterns* são interfaces que dificultam ao usuário expressar suas preferências reais ou o conduzem a ações não desejadas, divergentes de seus interesses ou expectativas legítimas¹⁴².

Conforme identificado em relatório do *Stigler Center*, a ausência de concorrência efetiva permite que empresas monopolistas usem estratégias de persuasão extrema, porque os consumidores não têm a quem recorrer caso se sintam lesados¹⁴³.

Assim, é evidente que os efeitos anticompetitivos extrapolam a dimensão voltada tão somente para a avaliação de critérios tradicionais vinculados à concepção mais utilitarista de “bem-estar”, focado excessivamente em preço e eficiências econômicas, sendo necessária uma compreensão multidimensional das repercussões do poder econômico das plataformas, conforme será explorado no item 1.3.

¹⁴⁰ “Consumer harm is greatest when market power is combined with behavioral biases: Consumers tend to stick with default options. If forced to choose, they opt for the most salient alternative. Highlighting an option in red or putting it in the first position nudges consumers in that direction. Google recognizes the power of defaults and pays Apple an estimated 12 billion dollars per year to be the default search engine on the iPhone.9 Manipulations are common even in brick-and-mortar shops, yet they are especially harmful when i) the manipulator knows a lot about the potential customers; and ii) there are limited (or no) alternatives, as is the case for most DPs. Framing, nudges, and default options can direct consumers to choices they regret.” (CHICAGO BOOTH. **Stigler Committee on Digital Platforms**: final report. Bruxelas: 2019. p. 8.)

¹⁴¹ CHICAGO BOOTH. **Stigler Committee on Digital Platforms**: final report. Bruxelas: 2019.

¹⁴² OCDE. **Dark commercial patterns**. Paris: OCDE Digital Economy Papers, n. 349, 2024.

¹⁴³ CHICAGO BOOTH. **Stigler Committee on Digital Platforms**: final report. Bruxelas: 2019.

1.2.3 Condutas anticompetitivas

A investigação de condutas anticompetitivas em mercados digitais apresenta desafios significativos que tensionam a atuação das autoridades de defesa da concorrência. Um dos dilemas centrais consiste no equilíbrio entre o *overenforcement* — risco de condenar práticas potencialmente pró-competitivas ou inerentes à dinâmica de inovação — e o *underenforcement*, caracterizado pela inércia diante de condutas efetivamente abusivas que consolidam posições dominantes.

Tal desafio é ainda maior quando se considera que os ecossistemas digitais demanda um corpo técnico altamente especializado, capaz de compreender aspectos econômicos, jurídicos e tecnológicos complexos, como algoritmos, uso de dados e efeitos de rede. Soma-se a isso a necessidade de delimitar a competência material do Cade, cuja atuação deve recair sobre a tutela do bem jurídico “concorrência”, e não sobre a defesa de competidores individuais, evitando uma intervenção excessiva nas relações privadas. Essa ponderação entre a proteção da concorrência e a preservação da liberdade contratual impõe um constante exercício de proporcionalidade.

Assim, mesmo que não se pretenda realizar uma análise técnica minuciosa das condutas anticompetitivas praticadas nos mercados digitais, considera-se necessária uma breve exposição sobre essas práticas, uma vez que, no âmbito dos debates regulatórios, têm sido delineados novos contornos para as condutas anticompetitivas, especialmente a partir da atuação de grandes plataformas digitais que protagonizaram casos paradigmáticos investigados em diferentes jurisdições ao redor do mundo.

Diversos estudos recentes mapeiam condutas anticompetitivas específicas de plataformas digitais de grande porte, refletindo suas características estruturais e efeitos particulares¹⁴⁴. Essas condutas podem ser agrupadas em três blocos principais: (a) coordenadas, (b) exclusionárias, e (c) exploratórias.

¹⁴⁴ FERNANDES, V. O. **Direito da concorrência das plataformas digitais**: entre o abuso de poder econômico e inovação. São Paulo: Thomson Reuters, 2018; OCDE. **Hub-and-spoke arrangements**. Note by the European Union. Paris: 2019; OCDE. **Abuse of dominance in digital markets**. Paris: OCDE Publishing, 2020; OCDE. **Algorithms and collusion**: competition policy in the digital age. Paris: OCDE Publishing, 2017; EZRACHI, A.; STUCKE, M. E. Artificial intelligence and collusion: when computers inhibit competition. **University of Illinois Law Review**, v. 2017, p. 1.775-1.810, 2017; EZRACHI, A.; STUCKE, M. E. **Virtual competition**: the promise and perils of the algorithm-driven economy. Cambridge; Londres: Harvard University Press, 2016; OCDE. **Remedies in digital markets in Latin American and the Caribbean**. Paris: OCDE Publishing, 2025.

Tabela 3 – Sistematização de condutas anticompetitivas praticadas em ecossistemas digitais

Categoria da conduta	Tipo de conduta	Breve descrição
Condutas coordenadas	Mensageiro (<i>messenger</i>)	Concorrentes fazem um acordo explicitamente e utilizam um algoritmo como <i>mensageiro</i> para executá-lo, monitorando e aplicando a vontade humana previamente acordada.
	Hub-and-spoke	Competidores recorrem a um mesmo algoritmo fornecido por um terceiro ou desenvolvido em comum para coordenar preços, resultando em alinhamento horizontal. O provedor do algoritmo atua como um <i>hub</i> (ponto central) conectando os <i>spokes</i> (concorrentes).
	Agente previsível (<i>predictable agent</i>)	Sem qualquer acordo expresso entre si, diferentes empresas adotam algoritmos de precificação semelhantes que reagem de forma previsível às mudanças de mercado. Em determinadas condições (elevada transparência, poucas empresas etc.), esses algoritmos reduzem a incerteza e sustentam o paralelismo consciente, levando à elevação de preços ou à manutenção de condições comerciais alinhadas.
	Olho digital (<i>digital eye</i>)	Empresas utilizam algoritmos de aprendizado de máquina autônomos com objetivo de maximizar lucros. O algoritmo define e ajusta a estratégia comercial de forma independente e pode, por si só, encontrar padrões de coordenação ou sustentar um paralelismo de mercado, sem que haja intenção humana direta ou acordo explícito.
Condutas exclusionárias	Acordos de exclusividade	Contratos ou incentivos que obrigam ou induzem parceiros comerciais a trabalharem exclusivamente com a plataforma dominante, impedindo-os de se associar a concorrentes.
	Restrição ao <i>multi-homing</i>	Práticas contratuais ou técnicas que dificultam ou impedem que usuários, clientes ou fornecedores utilizem serviços de múltiplas plataformas concorrentes simultaneamente. O objetivo é prender o usuário dentro do ecossistema da empresa dominante, reduzindo a possibilidade de ele ou parceiros migrarem ou operarem em plataformas rivais.
	Cláusulas MFN (<i>most favoured nation</i>)	Cláusulas de paridade contratual que asseguram à plataforma dominante condições iguais ou melhores do que as ofertadas em quaisquer outros canais. Esse tipo de cláusula desestimula parceiros (<i>i.e.</i> vendedores, hotéis) de oferecer preços menores ou condições mais vantajosas em plataformas concorrentes, dificultando a concorrência.
	Recusa de contratar (<i>refusal to deal</i>)	A empresa dominante nega acesso a um insumo, plataforma ou infraestrutura essencial a concorrentes ou parceiros, ou se recusa a estabelecer relação comercial nos termos razoáveis. Essa recusa pode prejudicar rivais dependentes daquele insumo (como dados, interoperabilidade, acesso a uma loja de aplicativos etc.), ocasionando exclusão do mercado.
	Venda casada (<i>tying</i>)	Ocorre quando uma empresa dominante condiciona o acesso a um produto ou serviço líder à contratação de

		outro produto/serviço secundário. Ao obrigar o uso conjunto de serviços (ou pré-instalar aplicativos próprios sem opção de remoção), a empresa aproveita seu poder em um mercado para obter vantagem em outro, excluindo concorrentes do segundo produto.
	Autopreferência (<i>self-preferencing</i>)	Ocorre quando uma plataforma dominante favorece seus próprios produtos ou serviços em detrimento dos ofertados por terceiros no mesmo ambiente.
	Aquisições eliminatórias (<i>killer acquisitions</i>)	Estruturação de aquisições societárias com vistas a eliminar potenciais concorrentes. A empresa dominante adquire <i>startups</i> ou empresas emergentes inovadoras (frequentemente ainda pequenas ou fora do radar de notificações obrigatórias) com o propósito de evitar que cresçam e se tornem rivais significativas.
	Apropriação de conteúdo de terceiros (<i>forced free riding</i>)	A plataforma dominante se apropria de inovações, dados ou conteúdos produzidos por empresas menores que dependam dela, sem compensá-las adequadamente. A plataforma utiliza esses conteúdos (<i>i.e.</i> avaliações, dados ou informações de usuários coletadas por terceiros) para aprimorar seus próprios serviços, forçando os terceiros a um papel de <i>free rider</i> involuntário.
	Dark patterns	<i>Design</i> de interfaces ou fluxos de usuário manipulativos que induzem consumidores ou parceiros a decisões contrárias a seus próprios interesses ou que não foram devidamente refletidas. No contexto competitivo, <i>dark patterns</i> podem ser usados para dificultar cancelamento de serviços, induzir consentimentos de uso de dados, ou desencorajar a mudança para concorrentes, explorando vieses comportamentais para manter ou ampliar o poder de mercado da empresa.
	Discriminação de condições de acesso e distribuição (<i>steering</i>)	Práticas em que a empresa dominante segmenta ou limita o acesso de certos usuários, parceiros ou concorrentes aos seus serviços ou plataforma. Pode envolver discriminar terceiros (por exemplo, banir ou degradar a qualidade de acesso de um aplicativo rival em uma loja, ou impor condições desiguais a determinados parceiros), bem como bloqueios de acesso geográfico ou técnico que prejudiquem seletivamente alguns participantes, afetando a contestabilidade do mercado.
Condutas exploratórias	Tratamento abusivo/excessivo de dados	Uso da posição dominante para coletar ou explorar dados de usuários de forma desproporcional, prejudicando-os ou violando sua expectativa de privacidade.

Fonte: elaboração própria.

Conforme destacado na tabela acima, no âmbito das condutas coordenadas, ganham relevância os acordos facilitados por algoritmos, especialmente sob a roupagem de cartões do

tipo *hub-and-spoke*¹⁴⁵. O debate sobre condutas colusivas baseadas em algoritmos repercutiu a partir dos trabalhos de Ezrachi e Stucke¹⁴⁶ e do relatório da OCDE¹⁴⁷, que inicialmente dividiam os acordos colusivos nas seguintes categorias:

- (a) mensageiro (*messenger*): os concorrentes organizam o cartel e o algoritmo apenas executa, monitora e aplica a vontade humana.
- (b) *hub-and-spoke*: os concorrentes usam o mesmo algoritmo para formar preços, gerando alinhamento horizontal; o desenvolvedor pode atuar como “ponto central” de um cartel clássico.
- (c) agente previsível (*predictable agent*): sem acordo expresso, as empresas adotam algoritmos semelhantes que, em certas condições de mercado, reduzem a incerteza, sustentam paralelismo consciente (colusão tácita) e elevam preços.
- (d) olho digital (*digital eye*): as empresas usam IA de aprendizado em máquina para maximizar lucro; o algoritmo define autonomamente a estratégia e pode encontrar/sustentar paralelismo consciente, sem intenção ou acordo humano.

De forma geral, alega-se que algoritmos de precificação, monitoramento e retaliação permitem ajustes quase instantâneos e previsíveis às estratégias dos rivais, o que pode levar ao alinhamento de condições comerciais mesmo sem comunicação humana direta¹⁴⁸. O cartel *hub-and-spoke* pode emergir no próprio âmbito desses acordos algorítmicos quando concorrentes utilizam o mesmo fornecedor de *software* ou uma plataforma intermediária como *hub* para a coordenação de preços ou políticas comerciais¹⁴⁹.

Contudo, as condutas coordenadas por algoritmos sempre suscitaram debates intensos sobre a efetiva ilegalidade de um acordo sem contato humano direto, possibilidade de detecção da prática ou até sobre a inexistência de casos robustos que demonstrem seus riscos efetivos¹⁵⁰,

¹⁴⁵ OCDE. **Hub-and-spoke arrangements**. Note by the European Union. Paris: 2019; OCDE. **Algorithms and collusion**: competition policy in the digital age. Paris: OCDE Publishing, 2017; EZRACHI, A.; STUCKE, M. E. Artificial intelligence and collusion: when computers inhibit competition. **University of Illinois Law Review**, v. 2017, p. 1.775-1.810, 2017.

¹⁴⁶ EZRACHI, A.; STUCKE, M. E. **Virtual competition**: the promise and perils of the algorithm-driven economy. Cambridge; Londres: Harvard University Press, 2016; EZRACHI, A.; STUCKE, M. E. Artificial intelligence and collusion: when computers inhibit competition. **University of Illinois Law Review**, v. 2017, p. 1.775-1.810, 2017.

¹⁴⁷ OCDE. **Algorithms and collusion**: competition policy in the digital age. Paris: OCDE Publishing, 2017.

¹⁴⁸ OCDE. **Algorithms and collusion**: competition policy in the digital age. Paris: OCDE Publishing, 2017.

¹⁴⁹ OCDE. **Algorithmic competition**. Paris: OCDE Publishing, 2023. p. 13.

¹⁵⁰ SCHREPEL, T. The fundamental unimportance of algorithmic collusion for antitrust law. **Harvard Journal of Law and Technology**, n. 117, 2019.

de modo que a colusão foi efetivamente identificada em poucos casos¹⁵¹.

Ainda assim, a colusão algorítmica tem suscitado debates sobre a necessidade de novos testes de detecção, como o chamado teste “*what about Bob?*”, que questiona se a mesma conduta seria ilícita caso um intermediário humano (Bob) coletasse e sincronizasse os dados de rivais¹⁵².

Já as condutas exclusionárias figuram entre as mais discutidas no âmbito dos debates sobre mercados digitais, abrangendo tanto práticas consolidadas em mercados tradicionais quanto comportamentos anticompetitivos característicos dos ecossistemas digitais. Tais condutas comumente partem do abuso de posição dominante, conduta de tipicidade aberta, capaz de abarcar diferentes teorias de dano e arranjos comportamentais.

Geralmente, o abuso de posição dominante não configura ilícito *per se*, ou seja, sua identificação exige análise contextual e não implica proibição automática de determinada conduta em todas as circunstâncias. Não obstante, observa-se uma reconfiguração das presunções de ilicitude a partir das novas propostas regulatórias voltadas aos mercados digitais, como é o caso do DMA, que introduzem presunções de ilicitude mais rigorosas, afastando a aplicação da tradicional regra da razão na análise das condutas.

Embora não se pretenda esgotar a descrição dessas condutas, algumas de suas especificidades no contexto dos ecossistemas digitais merecem atenção, especialmente diante da complexidade com que se manifestam e dos efeitos cumulativos que podem gerar sobre a contestabilidade e a dinâmica competitiva dos mercados.

Uma conduta que merece destaque é a autopreferência (*self-preferencing*), que ocorre quando a plataforma dominante favorece seus próprios serviços em detrimento dos de terceiros que dela dependem, por exemplo, por meio de ranqueamento privilegiado. O principal precedente sobre *self-preferencing* foi o caso *Google Shopping*, no qual se investigou se o *Google*, dominante em buscas *online*, favorecia ilegalmente seu próprio serviço de comparação de preços (*Google Shopping*) nos resultados de busca, em prejuízo de *sites* concorrentes de comparação de preços. O caso teve repercussão internacional, tendo sido julgado por diversas jurisdições, incluindo a União Europeia¹⁵³ e o Brasil¹⁵⁴.

¹⁵¹ OCDE. **Algorithmic competition**. Paris: OCDE Publishing, 2023. p. 14.

¹⁵² ATHAYDE, A.; FERREIRA, C. A.; DINIZ, M. 2.0 “What About Bob Test”: Pricing algorithms and a proposal for new additional parameters that can inform antitrust investigations around the world. **SSRN Electronic Journal**, 8 out. 2025.

¹⁵³ EUROPEAN UNION. Case nº AT.39740 – Google Search (Shopping). **Official Journal of the European Union**, 12 jan. 2018.

¹⁵⁴ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Processo Administrativo nº 08012.010483/2011-94. Representante: E-Commerce Media Group Informação e Tecnologia Ltda.

Os acordos de exclusividade em plataformas digitais, a título de exemplo, podem envolver pagamentos de exclusividade ou descontos que, mesmo na forma de serviços adicionais gratuitos, funcionam como instrumentos de fidelização e barreira à entrada¹⁵⁵. No contexto digital, isso costuma significar acordos que garantem a presença exclusiva de um serviço dominante em dispositivos ou canais-chave, excluindo alternativas rivais, podendo ser utilizados por empresas dominantes para negar escala a concorrentes ou restringir acesso a dados por novos agentes¹⁵⁶.

No Brasil, o debate sobre acordos de exclusividade foi realizado em importantes casos que envolveram as plataformas *Wellhub* e *iFood*¹⁵⁷. No caso do *Wellhub*, foi investigado se a empresa teria firmado acordos que impediam as academias de se cadastrarem em plataformas concorrentes e utilizado cláusulas de favorecimento para controlar preços mínimos no mercado nacional. No caso do *iFood*, por sua vez, as investigações indicam que a plataforma teria exigido exclusividade de restaurantes, dificultando a atuação de rivais e elevando barreiras à entrada de novos concorrentes, práticas que poderiam gerar efeitos de exclusão no mercado de intermediação de *delivery*.

Adicionalmente, também no contexto da exclusividade, são identificadas práticas de restrição ao *multi-homing* (ou impedimento ao uso de múltiplas plataformas), que consistem em medidas contratuais ou técnicas que dificultam a utilização de múltiplas plataformas concorrentes por usuários ou parceiros¹⁵⁸. Frequentemente, a baixa propensão ao *multi-homing* decorre da preferência dos usuários em concentrar suas atividades, porém, ela pode ser induzida por limitações impostas pela própria plataforma por meio de restrições técnicas ou contratuais.

Por fim, apesar de se tratar de categoria de conduta mais incomum, as condutas exploratórias ganharam relevância no contexto das plataformas digitais, especialmente porque os consumidores deixaram de necessariamente pagar um preço monetário para acessar serviços. Assim, as condutas exploratórias vêm sendo suscitadas especialmente no contexto do uso excessivo de dados pelas plataformas e o seu potencial abusivo¹⁵⁹.

O precedente mais importante que ilustra o debate é o do *Bundeskartellamt* contra o

Representadas: Google Inc. e Google Brasil Internet Ltda. Relator: Conselheiro Mauricio Oscar Bandeira Maia. Julgado em 26 jun. 2019.

¹⁵⁵ OCDE. **Abuse of dominance in digital markets**. Paris: OCDE Publishing, 2020. p. 37.

¹⁵⁶ FERNANDES, V. O. **Direito da concorrência das plataformas digitais**: entre o abuso de poder econômico e inovação. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 244.

¹⁵⁷ Inquérito Administrativo nº 08700.004136/2020-65 (*Wellhub*) e Inquérito Administrativo nº 08700.004588/2020-47 (*iFood*).

¹⁵⁸ FERNANDES, V. O. **Direito da concorrência das plataformas digitais**: entre o abuso de poder econômico e inovação. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 310.

¹⁵⁹ BUITEN, M. C. Exploitative abuses in digital markets: between competition law and data protection law **Journal of Antitrust Enforcement**, p 1-19, 2020.

Facebook, que qualificou como abuso a imposição de condições comerciais desproporcionais, combinação de dados de *Facebook*, *WhatsApp*, *Instagram* e *plug-ins*, à luz do poder de mercado e da inexistência de alternativas equivalentes.¹⁶⁰

Diante do fluxo de dados entre as partes e do poder econômico do *Facebook*, o *Bundeskartellamt* entendeu que a empresa teria abusado de sua posição dominante ao tratar dados pessoais de outras empresas do mesmo grupo, traçando perfis extremamente detalhados dos usuários, determinando que: (a) empresas que pertencem ao *Facebook* podem coletar dados, mas não podem compartilhá-los com o *Facebook* sem o consentimento dos usuários; (b) a coleta de dados de *sites* de terceiros e o cruzamento deles com a conta de um usuário do *Facebook* também requer o seu consentimento (B6-22/16).¹⁶¹

Após decisão do *Bundeskartellamt*, a corte estadual, *Oberlandesgericht Düsseldorf* (OLG), reverteu a decisão por compreender que a conduta praticada pelo *Facebook* não seria abusiva, uma vez que os termos de uso da plataforma seriam claros nas informações prestadas aos usuários, ao mesmo tempo em que não teria sido identificada uma conduta exploratória que ultrapassasse o acordo com os usuários.

A decisão chama atenção para a necessidade de compreender, sob a perspectiva concorrencial, se o consentimento fornecido pelos usuários decorreria da posição dominante do *Facebook*, de modo que o consentimento não seria uma “decisão autônoma” do usuário¹⁶². Assim, uma autoridade antitruste poderia avaliar o cumprimento com a legislação de proteção de dados caso essa violação seja relevante para a identificação de um abuso de posição dominante. Essa capacidade não exclui a competência da autoridade de proteção de dados.

Numa nova reviravolta no caso, em 2020, o tribunal federal, *Bundesgerichtshof* (BGH), identificou a prática de uma conduta abusiva, compreendendo que o usuário deve ter a escolha de não fornecer seus dados para ter uma experiência personalizada, de modo que a expansão dos serviços “é relevante do ponto de vista antitruste porque significa que os usuários privados da plataforma só podem ter acesso a um serviço que consideram indispensável em conjunto com outro serviço que não desejam”¹⁶³.

Os debates sobre o potencial abusivo do compartilhamento de dados entre *Facebook* e

¹⁶⁰ ALEMANHA. *Bundeskartellamt*. *Bundeskartellamt prohibits Facebook from combining user data from different sources*. **Press Releases**, 7 fev. 2019.

¹⁶¹ ALEMANHA. *Bundeskartellamt*. *Bundeskartellamt prohibits Facebook from combining user data from different sources*. **Press Releases**, 7 fev. 2019.

¹⁶² *Oberlandesgericht Düsseldorf*, p. 25.

¹⁶³ *Bundesgerichtshof*, p. 22.

diferentes empresas também repercutiu em outras jurisdições, como nos Estados Unidos¹⁶⁴ e, até mesmo, no Brasil¹⁶⁵. Entretanto, a Alemanha foi a jurisdição na qual a relação entre poder de mercado e abuso na coleta de dados foi abordada de forma mais expressa, envolvendo não apenas os debates relativos à violação da privacidade dos usuários, como também as repercussões mercadológicas dessas práticas.

1.3 DIFERENTES DIMENSÕES DO PODER ECONÔMICO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS DE GRANDE PORTE

O estudo do poder econômico é central para os debates antitruste, pois o potencial abusivo de empresa ou grupo econômico é considerado maior conforme o poder do agente econômico. Esse poder, todavia, tradicionalmente considera apenas a dimensão econômica, sendo avaliado o “poder econômico” e a “influência dominante” sob a perspectiva quantitativa das participações de mercado. Nos mercados digitais, entretanto, essa relação não é suficiente para que os riscos e o potencial abusivo sejam efetivamente compreendidos em sua completude.

No que se refere ao poder econômico, cumpre ressaltar que a atuação do Cade tanto no controle preventivo de estruturas quanto na repressão de condutas anticompetitivas busca endereçar o exercício desse poder em diferentes situações. De modo geral, a intervenção da autoridade ocorre quando poder econômico é¹⁶⁶: (a) pré-existente e reforçado por meio de uma operação societária; (b) gerado por meio de uma operação societária; (c) pré-existente possibilitando condutas anticompetitivas (*i.e.* abuso de posição dominante); (d) gerado e reforçado por meio de condutas anticompetitivas (*i.e.* cartéis).

Portanto, identificar aqueles que possuem o potencial de abusar desse poder é o primeiro passo da atuação das autoridades antitruste. Nesse sentido, podemos compreender que a manifestação do poder no mercado depende, grosso modo, da análise de dois principais fatores: (a) agente econômico; e (b) estrutura de mercado na qual o agente está inserido.

No caso específico das plataformas digitais de grande porte, a análise torna-se mais complexa. Conforme apontado anteriormente, os *gatekeepers* que atuam em mercados digitais são agentes econômicos que possuem algumas peculiaridades que tornam a identificação e o endereçamento do seu poder econômico mais complexo do que setores tradicionais. Essa

¹⁶⁴ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Federal Trade Commission (FTC). FTC settlement imposes historic penalty, and significant requirements to boost accountability and transparency. **Press Releases**, 24 jul. 2019.

¹⁶⁵ BRASIL. Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD). Cade, MPF, ANPD e Senacon recomendam que WhatsApp adie entrada em vigor da nova política de privacidade. **Notícias**, 7 maio 2021.

¹⁶⁶ FUJIMOTO, M. **Participações minoritárias de investidores institucionais em sociedades concorrentes: implicações competitivas da common ownership no Brasil**. 2020. 135 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2020. p. 26.

complexidade decorre não apenas da estrutura multifacetada dos ecossistemas digitais, mas também da sobreposição entre dimensões econômicas, informacionais e sociais, que ampliam os efeitos de suas condutas sobre o mercado e sobre os usuários. Com efeito, a prática do direito concorrencial, que tem como fundamento a contenção dos efeitos externos resultantes das relações empresariais e da concentração de poder econômico, acaba sendo desafiada.

Como exemplo dessas dificuldades, veja-se que alguns autores consideram que a redução do nível de privacidade e proteção de dados dos consumidores, por uma empresa dominante, pode configurar abuso de posição dominante, ao representar uma deterioração da qualidade do produto ou serviço ofertado¹⁶⁷. Outros, contudo, sustentam uma visão mais restrita do papel da política antitruste, argumentando que o uso abusivo de dados deve ser objeto de intervenção de autoridades especializadas, e não da autoridade de concorrência¹⁶⁸.

Soma-se a esse contexto o fato de que tais agentes já desempenharam papel central em eventos de relevância global, como o *Brexit* e as eleições norte-americanas¹⁶⁹. Ao mesmo tempo, a disseminação de tecnologias de reconhecimento facial tem despertado preocupações entre organizações de direitos humanos em todo o mundo¹⁷⁰, enquanto a moderação de conteúdo em redes sociais continua a suscitar intensos debates sobre os limites entre liberdade de expressão, proteção de direitos fundamentais e até a liberdade dos modelos de negócio digitais.

Diante desse cenário, surgem diversas questões sobre o papel das plataformas digitais, seu impacto na sociedade e os limites da competência das autoridades antitruste para endereçar essas preocupações. Nesse contexto, identificar a autoridade competente para promover melhores práticas e punir eventuais abusos de poder torna-se uma prioridade mundial. Contudo, a delimitação da competência dessas autoridades, bem como o nível de intervenção adequado sobre as atividades dessas plataformas, ultrapassa a avaliação individual das estratégias de atuação das empresas e se insere na esfera pública digital.

Veja-se que, por mais que o debate pretendido neste trabalho seja aquele relativo aos mercados digitais, o *locus* de trocas entre os usuários não se restringe à esfera digital, tampouco

¹⁶⁷ EZRACHI, A.; REUNA, A. **The role of competition policy in protecting consumer's well-being in the digital era**. Bruxelas: BEUC, 2019.

¹⁶⁸ FRAZÃO, A. Plataformas digitais e os desafios para a regulação jurídica. In: PARENTONI, L. (coord.). **Direito, tecnologia e inovação**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. p. 635-669.

¹⁶⁹ DOBREVA, D.; GRINNEL, D.; INNES, M. Prophets and loss: how “soft facts” on social media influenced the Brexit campaign and social reactions to the murder of Jo Cox MP. **Policy & Internet**, v. 12, n. 2, 2020; e FUJIWARA, T.; MÜLLER, K.; SCHARZ, C. The effect of social media on elections: evidence from the United States. **Journal of the European Economic Association**, out. 2020.

¹⁷⁰ KREMER, B.; COSTA, R. S. Inteligência artificial e discriminação: desafios e perspectivas para a proteção de grupos vulneráveis frente às tecnologias de reconhecimento facial. **Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 16, n. 1, 2022.

dependem apenas dos elementos que figuram no espaço virtual. Assim, não é necessário entrar no metaverso¹⁷¹ para discutir a integração do mundo virtual e real, sendo notório que a esfera digital constitui novo espaço de interação e que os seus efeitos não se restringem ao mundo virtual.

Daí a importância de aprofundar o debate sobre o impacto das grandes plataformas digitais na sociedade antes de discutirmos as alternativas regulatórias para aprimorar os ecossistemas digitais. Isso porque a mera existência desses atores é passível de alterar a conformação das relações comerciais, sociais e políticas, de modo que algumas vezes nem sequer é possível identificar o abuso de suas condutas, o que torna ainda mais importante considerar a criação de mecanismos de governança próprios para atores. Inclusive, parte-se da premissa de que a tecnologia deve ser desenvolvida em benefício da sociedade, devendo os benefícios ser compartilhados.

Esse ponto, além dos impactos diretos sobre a economia, a introdução de novas tecnologias requer reflexões sérias e profundas sobre o seu impacto em outras esferas, tais como no mercado de trabalho. Como bem defende Acemoglu e Johnson¹⁷²:

Sob tais condições, **nem mesmo inovações revolucionárias como o descaroçador de algodão no Sul dos Estados Unidos levaram necessariamente a benefícios compartilhados.** Sob condições suficientemente opressivas, mesmo sem considerar a escravidão, a introdução de novas tecnologias pode aumentar a coerção, depauperando ainda mais a mão de obra, seja de escravizados, seja de camponeses [...]. Em segundo lugar, mesmo sem a coerção explícita, **o empregador pode deixar de pagar uma remuneração maior pelo aumento da produtividade se não houver competição.** (Grifos nossos)

A partir da reflexão provocada Acemoglu e Johnson¹⁷³, este trabalho parte da premissa inegociável de que a concorrência não é um fim em si mesma e que, no contexto da inovação, a função social da propriedade compreende também uma preocupação social com os efeitos perversos que o aumento da concentração de mercado e a redução da concorrência podem gerar sobre a sociedade. Não se está aqui defendendo a criminalização da legítima busca por margens de lucro maior. Não obstante, considerando os altos riscos para sociedade que estão envolvidos nas atividades de grandes plataformas e seus impactos transversais para diversas esferas da

¹⁷¹ META. **Who we are.** [s.l.]: 2024.

¹⁷² ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S. **Poder e progresso:** uma luta de mil anos entre a tecnologia e a prosperidade. Rio de Janeiro: Objetiva, 2024. p. 30-31.

¹⁷³ ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S. **Poder e progresso:** uma luta de mil anos entre a tecnologia e a prosperidade. Rio de Janeiro: Objetiva, 2024. p. 30-31.

sociedade, existe um necessário equilíbrio que deve ser buscado entre os benefícios e efeitos negativos gerados por esses sistemas.

Assim, este trabalho não propõe a avaliar exclusivamente os efeitos anticompetitivos gerados pela atuação abusiva de plataformas digitais, mas quais caminhos regulatórios devemos percorrer para reequilibrar esse cenário que, atualmente, é tão desequilibrado. O acúmulo de riquezas e aprofundamento das desigualdades toma outras proporções e dimensões diante do contexto da sociedade da informação.¹⁷⁴

Aqueles que detêm uma fatia maior de poder têm maior probabilidade de convencer os demais acerca de sua perspectiva, que na maioria das vezes está alinhada a seus interesses. E aqueles que conseguem transformar suas ideias em uma visão compartilhada conquistam tanto mais poder como prestígio social. (Grifos nossos)

Nesse sentido, autores como Philip Schlesinger¹⁷⁵ alegam que, apesar da agenda “pró-concorrência” ter dominado as novas reformas regulatórias, uma grande parcela da atenção pública voltada também para outros danos *online*.

A extensão do potencial abusivo e as esferas de direito que podem ser afetadas são justamente os fatores que devem ser caracterizados para que se encontre a conformação regulatória mais eficaz para o endereçamento dos potenciais lesivos desses agentes. Porém, para compreender como abordar essa regulação, é necessário primeiro delimitar os fatores que possibilitam tais abusos. Dessa forma, as dimensões da análise tradicional do direito antitruste sobre a conformação do próprio poder econômico também devem ser redimensionadas¹⁷⁶, devendo ser consideradas as dimensões: (a) informacional; (b) midiática; (c) política; e (d) estrutural.

1.3.1 Dimensão informacional

O primeiro aspecto que deve ser avaliado para compreendermos a estrutura de poder econômico dos ecossistemas digitais é o informacional. A escolha pela análise da dimensão informacional, e não do poder sobre bases de dados, tem como fundamento o ganho de valor

¹⁷⁴ ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S. **Poder e progresso**: uma luta de mil anos entre a tecnologia e a prosperidade. Rio de Janeiro: Objetiva, 2024. p. 38.

¹⁷⁵ SCHLESINGER, P. The neo-regulation of internet platforms in the UK. **CREATe Working Paper**, nov. 2021.

¹⁷⁶ FUJIMOTO, M. As 4 faces do poder dos gatekeepers na esfera pública digital: muito além do poder econômico e dos mercados digitais. In: MENDONÇA, E. *et al.* (org.). **A vez da academia**: pesquisa em direito e economia. Brasília: WebAdvocacy, 2022.

que o dado passa a ter quando é estruturado. Como bem pontua Rubinfeld¹⁷⁷, o dado por si só tem baixo valor, e o que o torna valioso é a criação de informação por meio de sua análise e estruturação.

Pela estruturação da informação, é possível obter conhecimento – tanto descritivo, quando preditivo – e definir ações. O potencial estratégico que as informações possuem torna o dado elemento central das discussões sobre novas tecnologias. Em verdade, como bem pontua Solove¹⁷⁸, nem sequer a informação é a fonte do poder isoladamente, mas o conhecimento gerado a partir dela. Nos termos de Acemoglu e Johnson¹⁷⁹:

O mercado de ideias, entretanto, é um contexto imperfeito para as escolhas da tecnologia, que estão no cerne deste livro. **Para muita gente, a palavra ‘mercado’ implica um campo de jogo nivelado em que diferentes ideias tentam se superar sobretudo por seus méritos.** Na maior parte do tempo, não é isso que acontece. [...] Ainda mais problemático para o conceito do mercado de ideias é que a validade de uma ideia aos olhos do público depende da distribuição predominante do poder na sociedade. **Não se trata apenas da autoconfiança e das redes sociais de que pessoas poderosas dispõem para difundir suas ideias; trata-se também de nossa voz ser ampliada ou não pelas organizações e instituições existentes e de termos ou não autoridade para objetar.** (Grifos nossos)

Essa extração de informações para Hildebrandt consiste em um processo de descoberta de conhecimento em bases de dados, ou *Knowledge Discovery in Databases* (KDD)¹⁸⁰. De acordo com o autor, esse processo seria composto por 4 fases principais: (a) captura e limpeza; (b) agregação; (c) mineração de dados; e (d) interpretação. A importância da extração de conhecimento a partir de dados é fundamental nos sistemas de inteligência artificial, tendo em vista que o dado que a extração de dados, por si só, não gera nenhum conhecimento e, conseqüentemente, não é passível de possibilitar nenhuma tomada de decisão. Contudo, nem sempre o conhecimento gerado pela análise das bases de dados efetivamente apresenta um resultado confiável ou que, de fato, pode embasar uma tomada de decisões.

No contexto dessas mudanças tecnológicas que ocasionam verdadeiras rupturas na

¹⁷⁷ Tradução livre: “No entanto, os dados por si só costumam ter pouco valor. Os dados tornam-se valiosos por meio da análise, transformando bits e bytes não estruturados em informações e informações derivadas - ou seja, aplicando mecanismos de raciocínio para criar informações que não podem ser coletadas diretamente dos dados - a fim de transformá-los em informações acionáveis, tanto descritivas quanto preditivas”. (RUBINFELD, D. L.; GAL, M. S. Access barriers to big data. *SSRN Electronic Journal*, v. 2010, p. 2, 2017.)

¹⁷⁸ SOLOVE, D. Privacy and power: computer databases and metaphors for information privacy. *Stanford Law Review*, v. 53, p. 1.456, jul. 2001.

¹⁷⁹ ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S. **Poder e progresso**: uma luta de mil anos entre a tecnologia e a prosperidade. Rio de Janeiro: Objetiva, 2024. p. 103.

¹⁸⁰ HILDEBRANDT, M. **Smart technologies and the end(s) of law**: novel entanglements of law and technology. Bruxelas: Edward Elgar Publishing, 2015. p. 31.

organização do nosso sistema jurídico em relação à forma, à velocidade e ao volume de dados que são tratados¹⁸¹, Rodotà¹⁸² distingue as discussões preliminares sobre privacidade e o atual momento de discussão quanto à proteção de dados pessoais. Essa distinção se dá tendo em vista que este atual momento se concretiza por meio de uma tutela dinâmica, que segue os dados em sua circulação; enquanto a anterior ocupava-se primordialmente da vida familiar e do momento individualista do tutelado. Passa-se, assim, à superação da lógica “pessoa-informação-sigilo” para a ótica “pessoa-informação-circulação-controle”.

À luz dos riscos gerados pelas práticas das empresas de tecnologia que utilizam dados pessoais em seus negócios, a autora Shoshana Zuboff¹⁸³ cunhou o termo “capitalismo de vigilância”, em obra célebre, que discute as repercussões dos desafios impostos pelas novas tecnologias. Nos termos da autora, “[o]s capitalistas de vigilância descobriram que os dados comportamentais mais preditivos provêm da intervenção no jogo de modo a incentivar, persuadir, sintonizar e arrebatar comportamento em busca de resultados lucrativos”.

Nesse sentido, importa ressaltar importante trabalho de Solove¹⁸⁴, que aborda a relação entre privacidade e poder. Em trabalho pioneiro, o autor aborda a problemática da privacidade sob a perspectiva do poder, oriundo da esfera pública ou privada. Tal conceito de poder que os dados podem conferir àqueles que os detêm se relaciona diretamente com a preocupação suscitada por Shoshana Zuboff a respeito da vigilância, tendo em vista o aumento significativo de seu impacto e potencial no contexto da *big data*.

De acordo com Viktor Mayer-Schomberger e Cukie Kenneth, a *big data* é uma importante ferramenta para auxiliar na tomada de decisão, podendo, assim, se tornar fonte de opressão, “seja pelo simples fato de frustrar consumidores e empregados, ou pior, prejudicando cidadãos”¹⁸⁵. Ainda de acordo com o autor, mesmo que não exista uma definição exata do que seria *big data*, a ideia original relaciona-se com um volume massivo de informações e a necessidade de remodelar as ferramentas utilizadas nos computadores para analisá-las.¹⁸⁶

Foi justamente essa possibilidade de processar grande quantidade de dados e gerar

¹⁸¹ Compreende-se tratamento como “toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração”, conforme disposto no artigo 5º, inciso X, da Lei nº 13.709/2018 (LGPD).

¹⁸² RODOTÀ, S. **A vida na sociedade da vigilância**: a privacidade hoje. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 8.

¹⁸³ ZUBOFF, S. **A era do capitalismo de vigilância**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020. p. 19.

¹⁸⁴ SOLOVE, D. Privacy and power: computer databases and metaphors for information privacy. **Stanford Law Review**, v. 53, p. 1456, jul. 2001.

¹⁸⁵ MAYER-SCHONBERGER, V.; CUKIE, K. **Big data**: the essential guide to work, life and learning in the age of insight. Londres: John Murray Press, 2017. p. 150.

¹⁸⁶ MAYER-SCHONBERGER, V.; CUKIE, K. **Big data**: the essential guide to work, life and learning in the age of insight. Londres: John Murray Press, 2017. p. 16.

informações a partir deles que representou verdadeira revolução em todos os campos, desde a saúde até a segurança pública, sem contar a forma como as relações sociais passaram a se estruturar. Tal fato decorre não só da possibilidade de promover inovações tecnológicas com as novas ferramentas, como também do interesse das companhias em coletar cada vez mais dados. Com mais dados, mais precisas são as previsões geradas por eles. Nos termos de Viktor Mayer-Schomberger e Cukie Kenneth¹⁸⁷:

O *Big Data* não se trata de tentar ‘ensinar’ um computador a ‘pensar’ como os seres humanos. Em vez disso, **trata-se de aplicar a matemática a grandes quantidades de dados para inferir probabilidades**: a probabilidade de que uma mensagem de e-mail seja *spam*; que as letras digitadas ‘*the*’ sejam supostamente ‘*the*’; que a trajetória e a velocidade de uma pessoa que está atravessando a rua significa que ela chegará ao outro lado da rua a tempo – o carro autônomo só precisa diminuir um pouco a velocidade. **O segredo é que esses sistemas têm um bom desempenho porque são alimentados com muitos dados nos quais baseiam suas previsões.** (Grifos nossos)

Nesse sentido, o autor Joseph Nyle Jr.,¹⁸⁸ descreve o atual momento como uma transição que resulta da chamada “revolução informacional”. Esse movimento tem como principal fator a redução do custo da transmissão da informação, que torna o seu potencial de difusão muito mais eficaz do que outros meios de comunicação, como é o caso do telefone e do rádio. Tais custos menores potencializam a difusão de poder, contudo, a concentração de recursos e a capacidade de integração das informações são ainda mais centrais para a sua consolidação. Por esse motivo, o autor acredita que estamos passando por uma transição da difusão do poder, reconhecendo que a distribuição desigual de recursos possui um papel fundamental nas dinâmicas de poder¹⁸⁹.

A relação entre a capacidade de processamento de dados e o desenvolvimento da tecnologia permeia a própria evolução da inteligência artificial, por isso entendemos que o debate sobre plataformas se relaciona diretamente com o debate sobre a inteligência artificial. Veja-se que, antes da década de 1950, os computadores não possuíam a capacidade de armazenar comandos e eram pouco acessíveis, de modo que apenas um seleto grupo de pesquisadores e especialistas tinham acesso à tecnologia¹⁹⁰.

¹⁸⁷ MAYER-SCHONBERGER, V.; CUKIE, K. **Big data**: the essential guide to work, life and learning in the age of insight. Londres: John Murray Press, 2017. p. 21.

¹⁸⁸ NYLE JR, J. **The future of power**. Nova Iorque: Public Affairs, 2011. p. 115-118.

¹⁸⁹ NYLE JR, J. **The future of power**. Nova Iorque: Public Affairs, 2011. p. 157.

¹⁹⁰ ANYOHA, R. The history of artificial intelligence. **Science in the News**, 28 ago. 2017.

Ainda assim, em 1959, Arthur Lee Samuel¹⁹¹ apresentou o termo aprendizado de máquina (*machine learning*) pela primeira vez e, ao longo da década de 1960, outros trabalhos importantes foram publicados com o objetivo de explorar a relação entre aprendizado de máquina e as inúmeras possibilidades que *softwares* inteligentes teriam ao “imitar” o pensamento humano e aprender a partir da experiência.¹⁹² Nesse período, constatou-se o desenvolvimento da inteligência artificial como campo de pesquisa. Assim, entre 1940 e 1960, considera-se o nascimento da IA na esteira cibernética.¹⁹³

Após esse período inicial de debates sobre IA, ocorreu o chamado “inverno da inteligência artificial” (*AI winter*), momento no qual as tecnologias existentes não comportavam as aplicações de IA mais inovadoras¹⁹⁴. Nesse período, “computadores simplesmente não conseguiam armazenar informações suficientes ou processá-las rápido suficiente”¹⁹⁵. Ainda assim, simultaneamente já começavam a ser questionadas as dimensões éticas das aplicações da tecnologia e os desafios como proteção de dados e regulação por meio da autorregulação também eram debatidos¹⁹⁶.

Essa fase terminou¹⁹⁷ entre os anos 1980 e 1990, sendo considerado o período dos sistemas especializados¹⁹⁸. Nesse momento, Richard Wallace criou a Alice (*Artificial Linguistic Internet Computer Entity*), um modelo de inteligência artificial capaz de responder a perguntas e estímulos de forma parecida com humanos. Na mesma época, em 1997, a *International Business Machines Corporation* (IBM) apresentou o computador *Deep Blue*, capaz de ganhar¹⁹⁹ do campeão mundial de xadrez Kasparov. Apesar de ter sido testada no contexto do jogo de

¹⁹¹ SAMUEL, A. L. Some studies in machine learning using the game of checkers. **IBM Journal of Research and Development**, v. 3, n. 3, p. 210-229, 1959.

¹⁹² MCCARTHY, J. Programs with common sense. **Mechanization of thought processes**, Londres, p. 1-15, 1959; MINSKY, M. Steps toward artificial intelligence. **Proceedings of the IRE**, v. 49, p. 8-30, 1961.

¹⁹³ COUNCIL OF EUROPE. **History of artificial intelligence**. Paris: 2023.

¹⁹⁴ SCHERTEL, L.; ALMEIDA, V.; DONEDA, D. On the development of AI governance frameworks. **IEEE Internet Computing**, v. 27, n. 1, p. 70-74, jan./fev. 2023.

¹⁹⁵ ANYOHA, R. The history of artificial intelligence. **Science in the News**, 28 ago. 2017.

¹⁹⁶ SCHERTEL, L.; ALMEIDA, V.; DONEDA, D. On the development of AI governance frameworks. **IEEE Internet Computing**, v. 27, n. 1, p. 71, jan./fev. 2023.

¹⁹⁷ De acordo com o estudo da OCDE, o inverno da Inteligência Artificial (IA) terminou nos anos 1990, com o avanço da capacidade de armazenamento e o poder computacional, já o artigo de Rockwell Anyoha aponta que o “inverno” já teria começado no fim dos anos 1980, com a expansão da “caixa de ferramentas” algorítmicas e o estímulo de fundos. Por outro lado, a linha do tempo organizado pelo Conselho da Europa considera que a entrada na “era de ouro” ocorreu com a invenção do primeiro microprocessador no fim dos anos 1970. Contudo, de acordo com informações do portal da Intel, o revolucionário microprocessador Intel 4004 foi criado em 1971, de modo que consideraremos as décadas de 1980 e 1990 como o re florescimento do desenvolvimento e debates sobre IA. (INTEL. **Intel’s first microprocessor**. [s.l.]: 2024.; OCDE. **Artificial intelligence in society**. Paris: OCDE Publishing, 2019; ANYOHA, R. The history of artificial intelligence. **Science in the News**, 28 ago. 2017; e COUNCIL OF EUROPE. **History of artificial intelligence**. Paris: 2023)

¹⁹⁸ COUNCIL OF EUROPE. **History of artificial intelligence**. Paris: 2023.

¹⁹⁹ Foram realizados seis jogos, dois quais dois foram vencidos pelo *Deep Blue*, um por Kasparov, e três tiveram como resultado o empate. (IBM. **Deep Blue**. [s.l.]: 2023)

xadrez, o *Deep Blue* auxiliou no desenvolvimento de outros usos da ciência da computação, como realização de cálculos complexos, elaboração de modelos financeiros complexos, análises de risco diversas e utilização de grandes bases de dados que necessitam de cálculos massivos²⁰⁰.

Em 2010, foi constatado um novo *boom* da IA baseada na possibilidade de utilização de uma quantidade massiva de dados que possibilitou o uso de algoritmos – capazes de classificar imagens, por exemplo – e o novo poder computacional, que possibilitava a capacidade de processamento e velocidade de aprendizado dos algoritmos²⁰¹. A partir do desenvolvimento dos algoritmos, da utilização em massa da *big data* e do avanço do aprendizado em máquina, a IA, de fato, pode ser constatada em todas as indústrias, passando pelo mercado financeiro, publicitário e indústria de entretenimento²⁰². Assim, de acordo com Russell e Norvig, o período atual da inteligência artificial é caracterizado pelo desenvolvimento de redes neurais, raciocínio probabilístico, aprendizado de máquina, *big data* e *deep learning*.

Por essa razão, reconhece-se, no item 1.1.2, o papel central desempenhado pela inteligência artificial na conformação das novas dinâmicas de interação entre agentes econômicos nos ecossistemas digitais. A utilização de sistemas de inteligência artificial é determinante para compreender a ampliação do poder das plataformas digitais de grande porte, especialmente pela capacidade de processar, correlacionar e extrair valor de grandes quantidades de dados, o que reforça seu controle sobre fluxos informacionais e decisões de mercado.

Os fatores que levaram ao “renascimento” da IA possibilitam o processamento muito mais eficiente de informações e dados para simplificar decisões econômicas e aumentar a eficiência em um ambiente caracterizado por assimetrias de informação, possibilitando a minimização dos riscos de operações diversas, bem como o aprimoramento de estratégias comerciais. De acordo com Russel e Norvig²⁰³:

A investigação e o desenvolvimento da aprendizagem de máquina foram acelerados pela crescente disponibilidade de dados, armazenamento, capacidade de processamento, *software*, peritos formados e os investimentos necessários para os apoiar. Desde a década de 1970, registou-se uma aceleração de 100.000 vezes nos processadores de uso geral e uma aceleração adicional de 1.000 vezes devido ao hardware especializado em aprendizagem automática. [...] A internet tem servido como uma fonte rica de imagens,

²⁰⁰ IBM. **Deep Blue**. [s.l.]: 2023.

²⁰¹ COUNCIL OF EUROPE. **History of artificial intelligence**. Paris: 2023.

²⁰² ANYOHA, R. The history of artificial intelligence. **Science in the News**, 28 ago. 2017.

²⁰³ RUSSELL, S. J.; NORVIG, P. **Artificial intelligence: a modern approach**. 4. ed. Londres: Pearson Education, 2021. p. 106.

vídeos, voz, texto e dados semi-estruturados, adicionando atualmente mais de 1.018 *bytes* todos os dias. Centenas de conjuntos de dados de alta qualidade estão disponíveis para uma série de tarefas em visão computacional, reconhecimento de voz e processamento de linguagem natural. Se os dados de que necessita ainda não estiverem disponíveis, pode muitas vezes reuni-los a partir de outras fontes ou recorrer a humanos para através de uma plataforma de *crowdsourcing*. A validação dos dados obtidos desta forma torna-se uma parte importante do fluxo de trabalho global (Hirth *et al.*, 2013).

Nesse sentido, dados podem representar importante *input* para esse processo de treinamento para aprendizado de máquina que, no curso do próprio processo de aprendizagem, também utiliza os dados gerados pela experiência anterior. O aprendizado de máquina é dividido em três principais tipos: supervisionado, não supervisionado e por reforço. De acordo com as definições do *Human-Centered Artificial Intelligence* da Universidade de Stanford²⁰⁴:

Na **aprendizagem supervisionada**, um computador aprende a prever etiquetas dadas por humanos, como a raça de um cão com base em fotografias de cães etiquetadas; a **aprendizagem não supervisionada** não necessita de etiquetas, realizando por vezes as suas próprias tarefas de previsão, como tentar prever cada palavra sucessiva numa frase. A **aprendizagem por reforço** permite que um agente aprenda sequências de ações que otimizam as suas recompensas totais, como ganhar jogos, sem exemplos explícitos de boas técnicas, permitindo a autonomia. (Grifos nossos)

Observa-se desse processo de coleta de dados que, quanto mais altos forem os incentivos para o aproveitamento econômico de dados e informações pessoais como fundamento decisório e mais acessíveis forem as tecnologias para seu processamento, mais importante é avaliar as consequências que esses procedimentos causam à sociedade e os riscos relacionados. Isso porque tais processos decisórios podem envolver desde a definição de quais informações aparecerão no sistema de recomendação de conteúdo de uma rede social, até qual perfil de pessoas serão mais propensas ao cometimento de crimes.

Assim, apesar de a tecnologia ser uma ferramenta importante para possibilitar avanços tecnológicos, o poder conferido aos que detêm informação se torna imensurável, uma vez que, quanto maior a possibilidade de estruturação de dados, maiores são as possibilidades de se produzir previsões e controlar ações futuras. Não sem razão, as primeiras discussões sobre privacidade surgiram diante da possibilidade de que seus detentores abusassem do poder dessas ferramentas e violassem a privacidade dos usuários.²⁰⁵

As preocupações com a concentração do poder gerada pela detenção de grandes

²⁰⁴ MANNING, C. **Artificial intelligence definitions**. Stanford: Stanford University, 2020.

²⁰⁵ NISSENBAUM, H. **Privacy in context**. Stanford: Stanford University Press, 2010. p. 39.

quantidades de informações possuem uma clara relação com a existência de poder econômico, como será evidenciado no próximo item. Todavia, a sua análise não pode ser restrita ao âmbito econômico haja vista que o desequilíbrio de poder não existe apenas entre o consumidor, concorrentes e aquele que detém a *big data*. Seus impactos ultrapassam a esfera econômica, entrando em questões como direito de personalidade, privacidade e até mesmo a não discriminação de seus titulares. A assimetria de informação e de poder faz que todos aqueles que dependem das informações que o agente possui sejam dependentes dele ou fiquem à mercê de sua decisão sobre o nível de transparência dado sobre suas operações.

Observa-se que o poder informacional possui importante dimensão quando analisado sob a perspectiva estrutural. Nesse contexto, Frank Pasquale²⁰⁶ relaciona diretamente a privacidade, o poder e o direito antitruste, uma vez que a capacidade de armazenamento e de tratamento desses dados é uma significativa vantagem competitiva, podendo resultar em condutas anticompetitivas por conta do abuso desse poder.

Por esse motivo, o poder informacional deve ser compreendido como aspecto central de todas as outras esferas do poder, sobretudo com as mudanças que ele ocasionou nessa nova era digitalizada.

1.3.2 Dimensão midiática

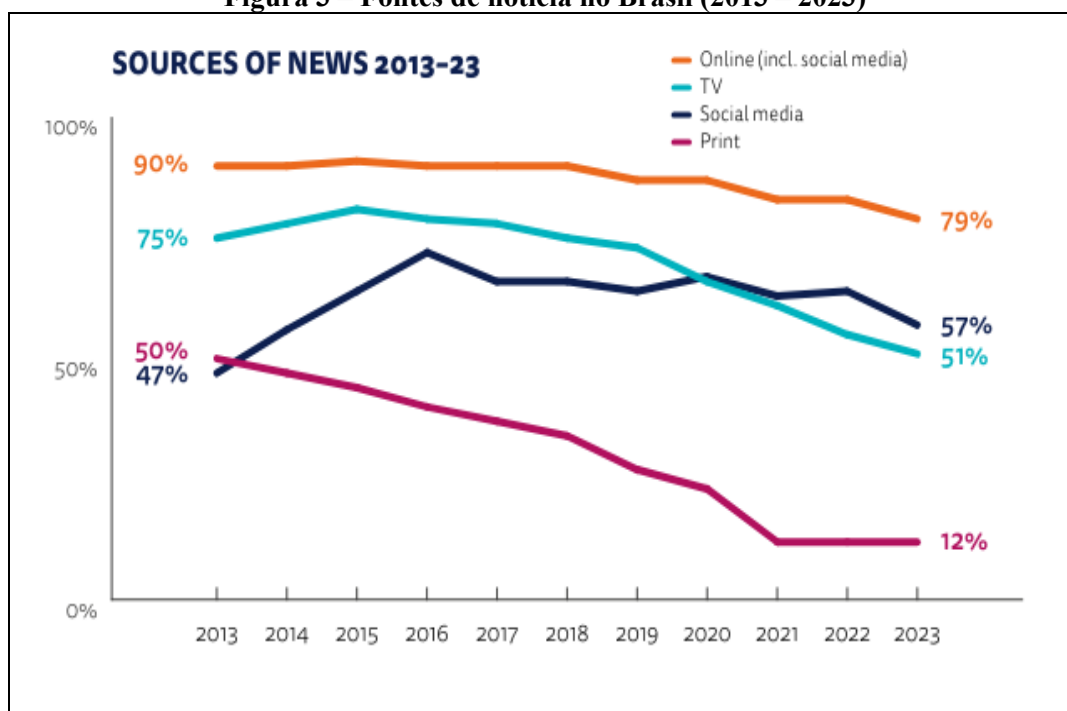
O papel de intermediação midiática das plataformas digitais chamou atenção nos debates sobre disseminação de *fake news* ou direcionamento de notícias específicas para “bolhas” em redes sociais. Um estudo da *Reuters Institute*, o *Digital News Report 2023*²⁰⁷, demonstra que, no Brasil, mesmo que os meios tradicionais de comunicação – em especial, a televisão – ainda sejam a principal mídia do país, esses meios se encontram em declínio como fonte de notícias.

O estudo aponta que a fonte de notícias da população brasileira é majoritariamente o ambiente *online*, e que a televisão vem perdendo espaço para as redes sociais como *Facebook*, *WhatsApp* e *YouTube*:

²⁰⁶ PASQUALE, F. Privacy, antitrust, and power. *George Mason Law Review*, v. 20, p. 1009, 2013.

²⁰⁷ REUTERS INSTITUTE. *Digital News Report 2023*. [s.l.]: 2023.

Figura 3 – Fontes de notícia no Brasil (2013 – 2023)



Fonte: *Digital News Report 2024* (p. 113).

No Brasil, um aspecto ressaltado no *Digital News Report 2024*²⁰⁸ diz respeito ao contexto político que permeou a disputa eleitoral entre o candidato Luiz Inácio Lula da Silva e o então presidente Jair Bolsonaro, que alterou a forma como a população consome notícias, reduzindo a parcela da população que evita o consumo de notícias de 54% para 41% dos participantes da pesquisa. Em 2022, também foi verificado um alarmante crescimento no número de casos envolvendo intimidação de jornalistas (133%), de acordo com o *Relatório Violência contra Jornalistas e Liberdade de Imprensa no Brasil*, da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj).

Ademais, um aspecto interessante é a diferença entre as principais redes sociais e de mensageria utilizadas em diferentes países. Enquanto no Brasil as redes sociais são mais utilizadas que a televisão para o consumo de notícias, e as principais redes sociais escolhidas para consumo de notícia são o *WhatsApp* (43%), o *YouTube* (41%) e o *Instagram* (39%); nos Estados Unidos da América (EUA), a televisão e as redes sociais são usadas na mesma proporção, enquanto as redes mais utilizadas para consumo de notícias são *Facebook* (29%), *YouTube* (24%) e *Twitter* (14%), com percentuais bem menores que no Brasil.

²⁰⁸ REUTERS INSTITUTE. *Digital News Report 2023*. [s.l.]: 2023. p. 112.

Figura 4 – Principais mídias utilizadas para consumo de notícias – Brasil

TOP SOCIAL MEDIA AND MESSAGING							
Rank	Brand	For News	For All	Rank	Brand	For News	For All
	1 WhatsApp	43%	(+2) 75%		4 Facebook	35%	(-5) 59%
	2 YouTube	41%	(-2) 73%		5 Twitter	14%	(+1) 24%
	3 Instagram	39%	(+4) 63%		6 TikTok	14%	(+2) 29%

Figura 5 – Principais mídias utilizadas para consumo de notícias – Estados Unidos

TOP SOCIAL MEDIA AND MESSAGING							
Rank	Brand	For News	For All	Rank	Brand	For News	For All
	1 Facebook	29%	(+1) 59%		4 Instagram	12%	(+5) 35%
	2 YouTube	24%	(+5) 59%		5 Facebook Messenger	7%	(-1) 35%
	3 Twitter	14%	(+3) 25%		6 TikTok	6%	(+2) 19%

O aumento da importância dos meios digitais na difusão de notícias tem como fundamento a praticidade da agregação das notícias em uma mesma fonte e possui importante fundamento econômico, uma vez que a produção e a distribuição de notícias também envolvem um alto custo²⁰⁹. Desse modo, existem duas principais categorias de agregadores e distribuidores de notícias: (a) redes sociais (*i.e. Facebook, Twitter, Instagram, YouTube* etc.) e (b) plataformas de agregação de notícias (*i.e. Flipboard, Reddit, Google News* e *Apple News*).

A importância das redes sociais como fonte de informação suscita diversas preocupações em razão da importância do consumo de notícias para a construção da cidadania e um ambiente plural, sendo a liberdade de expressão e o acesso à informação pilares desses objetivos. Assim, diante da transferência do debate público para a esfera pública digitalizada, diversas preocupações relativas ao papel de *gatekeepers* das plataformas digitais são suscitadas. Esse ponto é relevante especialmente dada a importância de se garantir que a difusão de informações e a liberdade de imprensa seja assegurada de forma democrática e não seja indevidamente obstruída.

Em primeiro lugar, questiona-se em que medida o poder sobre as informações que os *gatekeepers* possuem não pode causar prejuízos para a sociedade. Exemplo disso é a discussão sobre a necessidade de moderação de conteúdo que envolva notícias falsas (*fake news*)²¹⁰, como

²⁰⁹ VAN DIJCK, J.; POELL, T.; WAAL, M. **The platform society**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2018. p. 51.

²¹⁰ MONTEIRO, A. P. L. *et al.* **Armadilhas e caminhos na regulação da moderação de conteúdo: diagnósticos & recomendações**. São Paulo: InternetLab, 2021.

aquelas disseminadas em relação à pandemia de *covid-19*²¹¹. Em segundo lugar, o fato de existir um reduzido número de plataformas digitais “controlando” o debate público causa preocupações no ambiente democrático.

Isso ocorre porque o direcionamento de informações com base em algoritmos comportamentais pode distorcer a visão do público, criando vieses e “bolhas” informacionais.²¹² Assim, por mais que a internet possua um sem-número de informações e diversidade de fontes, a variedade de conteúdos consumidos pode ser reduzida de forma drástica pelos algoritmos. Esse cenário é ainda mais importante se considerarmos a importância que o *WhatsApp* representa no consumo de notícias, visto que se trata da plataforma com a maior possibilidade de isolamento social em relação à opinião de pessoas com posicionamentos divergentes e a falta de transparência sobre os conteúdos que circulam em massa de forma unidirecional, como em listas de transmissão. Não à toa, a plataforma é um dos principais pontos de preocupação no contexto eleitoral.

Sob a perspectiva econômica, há também discussões sobre como a ampla disseminação de conteúdos por meio de redes sociais e plataformas de agregação de notícias tem impactado negativamente a remuneração dos autores de notícias e das mídias que as publicam. Portanto, diversas iniciativas regulatórias surgiram como forma de reduzir a assimetria entre os agentes, como se verá em mais detalhes no tópico 2.2.

Veja-se que o poder sobre os meios de comunicação perpassa pelas plataformas digitais consideradas *gatekeepers*, muito em razão dos efeitos de rede mencionados sobre o poder econômico no item 1.3.2. Contudo, o poder e a dominância que podem ser exercidos nesses meios não se concentram apenas na conformação competitiva do mercado, ainda que perpassem por ela. Não à toa, no Brasil, o debate sobre concentração do poder midiático das plataformas foi inserido inicialmente no Projeto de Lei nº 2630/2020, conhecido como PL das *Fake News*, cujo objeto central não era a concorrência. Nesse sentido, existe grande dificuldade em implementar iniciativas regulatórias eficazes para a contenção de potenciais abusos, sobretudo aqueles que versam sobre diversificação da mídia.

1.3.3 Dimensão política

A dimensão política do poder econômico dos *gatekeepers* digitais encontra sustentação nas três vertentes apontadas anteriormente, tanto pela utilização massiva de dados para

²¹¹ Um exemplo dessas notícias falsas consiste na disseminação dos supostos “tratamentos precoces” contra o vírus.

²¹² PARISER, E. **The filter bubble**: what the internet is hiding from you. Nova Iorque: Penguin Press, 2011.

realização de perfilamento de eleitores e criação de “bolhas”, quanto pela concentração de poder de mercado que permite a ascensão de atores políticos em poucos palcos, mas também pela forma como a mídia digital molda a opinião pública.

A necessidade de abordar essa dimensão do poder como uma vertente específica tem como fundamento o impacto potencial que esses agentes possuem nos regimes democráticos e na organização política. Não se trata apenas de uma consequência da utilização de dados ou poder econômico, tampouco apenas da mídia. O fenômeno político das plataformas digitais envolve desde a criação de novos atores, que outrora não teriam meios de chamar atenção do público, até a própria forma como a democracia é estruturada. Nos termos de Acemoglu e Johnson²¹³:

A princípio, o poder de persuasão pode parecer elusivo. O poder político deriva das instituições políticas (as regras do jogo para a legislação e para determinar de quem é a autoridade executiva) e da capacidade de diferentes indivíduos e grupos de formar coalizões efetivas. O poder econômico está ligado ao controle dos recursos e do que será feito com eles. Já a capacidade coercitiva depende de dominar os meios de ação violenta. Mas e a persuasão, de onde vem? O resgate dos grandes bancos e de seus executivos e credores esclarece as duas fontes da persuasão: o poder das ideias e a determinação da agenda de prioridades do momento. (Grifos nossos)

Alguns anos atrás, um caso chamou a atenção midiática após um famoso *youtuber* defender a existência de partidos nazistas no Brasil²¹⁴. O debate ocorreu na *live* do *Flow Podcast*, que tinha como convidados os deputados federais Tabata Amaral (PSB) e Kim Katagiri (DEM). O *Flow* era um dos maiores *podcasts* do Brasil, com 3,7 milhões de inscritos, quase 10 milhões de visualizações em seu vídeo mais popular e 460 milhões de visualizações em seu canal²¹⁵. Assim, a discussão chamou atenção não só pelo fato de a opinião do apresentador violar de forma frontal os valores consubstanciados na Constituição Federal, em evidente abuso do direito à liberdade de expressão, mas também pelo grande alcance que o debate teve.

Soma-se aos aspectos discutidos nesse caso o fato de os convidados serem atores políticos, fato recorrente em *podcasts* nesse formato, que, nas últimas eleições, receberam como convidados ex-presidentes e presidenciáveis. Além disso, o incidente levou a outras

²¹³ ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S. **Poder e progresso**: uma luta de mil anos entre a tecnologia e a prosperidade. Rio de Janeiro: Objetiva, 2024. p. 98-99.

²¹⁴ MEDEIROS, D.; GALZO, W. Monark defende partido nazista no Brasil e contraria princípios da Constituição. **Estadão**, 8 fev. 2022.

²¹⁵ Informações disponíveis na página do *YouTube* do canal. (FLOW PODCAST. **YouTube**, 2022)

pautas como os limites da liberdade de expressão na internet, o papel dos atores políticos nesses debates, além da responsabilidade de patrocinadores e da própria plataforma nesse tipo de situação. Observa-se que a difusão desse tipo de opinião para um público tão grande só é possível em decorrência do tamanho da plataforma na qual ela foi veiculada e da rapidez com que o público se manifestou sobre o assunto, o que também é uma especificidade dessa era digital.

A existência de atores com “poder de opinião” que influenciam em estruturas políticas não é exclusividade dessa era, mas esse poder se torna diferente com as plataformas digitais, na medida em que elas possuem “ferramentas para comandar e organizar a atenção *online*, e a habilidade para usar dados e ferramentas algorítmicas para persuadir”²¹⁶. De acordo com Helberger²¹⁷, as situações de maior preocupação são aquelas que plataformas transformam usuários em eleitores, além de contribuírem de forma significativa para a formação da opinião pública.

O fato de os usuários das plataformas controladas pelos *gatekeepers* também figurarem como eleitores faz que o processo democrático deva ser readequado para impedir que estratégias de desinformação conduzam a formação da opinião pública e comprometam a própria representatividade dos eleitores. Não à toa, no Brasil, as discussões sobre a reforma do Código Eleitoral englobaram o papel das redes sociais nas campanhas e os mecanismos de controle de estratégias abusivas.

Por esse motivo, é importante considerar que a atuação de plataformas se insere em um novo contexto, no qual a discussão sobre poder deve ser reavaliada. E mais, a mudança dos meios de difusão de informação e a crescente importância de meios de comunicação como *WhatsApp* e *Facebook* no Brasil não pode ser ignorada, especialmente porque a maior circulação de informações “não significa necessariamente eleitores melhor informados”²¹⁸.

Conforme mencionado no tópico 1.3.2., a criação de perfis baseados em padrões pode ser aplicada de diversas formas, de modo a influenciar hábitos de consumo com a sugestão de determinado serviço para um grupo específico de pessoas ou, até mesmo, criar bolhas de informações (*filter bubbles*)²¹⁹ que podem aprofundar o distanciamento ideológico de grupos políticos, promover a polarização de ideias e, em última instância, afetam até mesmo os

²¹⁶ HELBERGER, N. The political power of platforms: how current attempts to regulate misinformation amplify opinion power. **Digital Journalism**, v. 8, n. 6, p. 846, 2020.

²¹⁷ HELBERGER, N. The political power of platforms: how current attempts to regulate misinformation amplify opinion power. **Digital Journalism**, v. 8, n. 6, p. 842-854, 2020.

²¹⁸ SCHERTEL, L.; DONEDA, D.; BACHUR, J. P. Manipulação da informação, fake news e os novos desafios para a democracia. **Cadernos Adenauer**, a. XIX, n. 4, p. 131, 2018.

²¹⁹ PARISER, E. **The filter bubble**: what the internet is hiding from you. Nova Iorque: Penguin Press, 2011.

resultados de eleições. Essa questão foi suscitada no famoso caso *Facebook v. Cambridge Analytica* que, em 2014, realizou um perfilamento de milhares de eleitores americanos com base em dados do *Facebook*²²⁰, levando a uma investigação para determinar se essas informações estavam sendo utilizadas de maneira inadequada quando da microsegmentação dos eleitores.

Outras questões relevantes foram levantadas a partir desse caso. A primeira delas diz respeito à coleta massiva de dados para a criação dos perfis, que não se limitou apenas aos dados dos usuários do *Facebook*, incluindo informações de pessoas disponibilizadas por outros usuários. Isso diminuiu ainda mais o controle dos titulares dos dados sobre as informações que foram usadas para criar esses perfis. Esses dados englobam relatos de usuários na plataforma sobre pessoas que não possuem contas, fotos postadas com pessoas externas à plataforma, entre outros. Mesmo que alguém tenha optado por não compartilhar suas informações na plataforma, esses dados estavam disponíveis para a empresa *Cambridge Analytica*.

Outro aspecto de extrema importância refere-se ao impacto dessa estratégia nas decisões dos cidadãos em relação às eleições e nos processos eleitorais em si. O escândalo expôs a influência que as plataformas digitais possuem sobre a democracia e os riscos decorrentes desse poder. Essa discussão ganhou novamente destaque global durante o referendo do *Brexit* no Reino Unido²²¹, quando as campanhas favoráveis utilizaram maciçamente anúncios no *Facebook* e resultaram na vitória do partido pró-*Brexit*. Como se pode observar pelo caso *Cambridge Analytica*, a partir de informações de usuários do *Facebook* e não usuários, foram identificados perfis políticos e foram inferidas inúmeras informações a respeito das preferências políticas desse grupo.

1.3.4 Dimensão estrutural

A abordagem da dimensão estrutural do poder econômico das plataformas digitais de grande porte envolve o debate sobre a existência de agentes que atuam como controladores de acesso (*gatekeepers*) a estruturas digitais essenciais. Essa dimensão revela um aspecto central da economia das plataformas, que consiste na capacidade de determinados agentes econômicos de organizar, condicionar e estruturar a atuação de outros participantes do mercado. Trata-se, portanto, de um poder que não decorre apenas da participação em um mercado específico, mas da posição estratégica ocupada na infraestrutura digital, que lhes permite definir regras, padrões

²²⁰ CONFESSORE, N. Cambridge Analytica and Facebook: the scandal and the fallout so far. **The New York Times**, 4 abr. 2018.

²²¹ SAVAGE, M. How Brexit Party won euro elections on social media. **The Guardian**, 29 jun. 2019.

e condições de acesso que afetam, de forma sistêmica, a dinâmica competitiva e o grau de contestabilidade dos ecossistemas digitais.

O conceito de *gatekeeper* foi cunhado²²² por Kurt Lewin em trabalho²²³ do campo da psicologia sobre equilíbrio social. Nessa obra, o autor estuda o poder dos chamados *gatekeepers* na tomada de decisão e sua influência nos processos sociais, bem como destaca a importância de identificá-lo para avaliar as influências determinantes da vida social.

No campo concorrencial, a noção de *gatekeeper* opera como ponte entre a abordagem estrutural e a mensuração de efeitos na medida em que quem controla o “ponto de estrangulamento” de um ecossistema digital tem capacidade singular de moldar escolhas, padrões e fluxos de dados, influenciando a estruturação de mercados digitais mesmo na ausência de preços monetários.

Essa nova configuração decorre de uma importante posição que essas plataformas passam a ter: o controle de acesso dos diferentes lados que elas intermedeiam, funcionando como porteiros (ou *gatekeepers*). Esse papel provoca diversos efeitos, além do potencial anticompetitivo, de modo que são debatidos até mesmo como interesses públicos, que não são estritamente comerciais, podem ser afetados pelo poder desses agentes.

Considerar agentes privados como importante parte da implementação de políticas direcionadas para o atendimento de interesses públicos não é novidade. Diversas situações demonstram que agentes privados também podem atuar de forma ativa na execução de políticas públicas quando expostos aos incentivos certos – como é o caso da obrigatoriedade de certificados de qualidade etc. A partir dessa ideia, autores como Ryan Van Loo²²⁴ compreendem que a governança corporativa possui estrita relação com a prática de intermediação (*gatekeeping*).

O que o autor defende é que a existência de *gatekeepers* não é exclusividade dos mercados digitais. Muito pelo contrário. Os setores bancário, farmacêutico e de combustível também dispõem de agentes que operam esse papel. Tais agentes são considerados aqueles intermediários que possuem significativo poder nos dois (ou mais) lados com os quais se relacionam e podem impedir que o relacionamento entre as partes ocorra, funcionando como porteiros.

²²² BARZILAI-NAHON, K. Toward a theory of network gatekeeping: a framework for exploring information control. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, v. 59, n. 9, p. 1.493-1.512, jul. 2008.

²²³ LEWIN, K. Frontiers in group dynamics. Concept, method and reality in social science; social equilibria. *Human Relations*, n. 1, p. 5-40, 1947.

²²⁴ VAN LOO, R. The new gatekeepers: private firms as public enforcers. *Virginia Law Review*, v. 106, p. 467, 2020.

Nesse sentido, Karine Barzilai-Nahon²²⁵ cunhou a teoria da *network gatekeeping*, buscando apresentar contornos teóricos e conceituais ao termo *gatekeeper*, que é uma figura central para a chamada “era da informação”²²⁶. A autora apresenta quatro principais aspectos da importância da relação dos intermediados (*gated*)²²⁷ com o *gatekeeper*, quais sejam²²⁸: “(a) o seu poder político em relação ao ‘*gatekeeper*’, (b) a sua capacidade de produção informacional, (c) a sua relação com o ‘*gatekeeper*’, e (d) as suas alternativas no contexto do ‘*gatekeeping*’”. Para a autora, o centro da teoria dos *network gatekeepers* recai sobre a interação entre poder e informação, contudo, nem todos aqueles que detêm poder podem ser considerados *gatekeepers*.

Esse conceito não é diferente do que se trabalha nas discussões mais recentes sobre o papel dessas figuras nos chamados mercados digitais, como é o caso do DMA, ou de outras definições de intermediários já estudados em outros mercados. Assim, enquanto hoje a discussão permeia as plataformas digitais que se posicionam como intermediárias entre consumidores, historicamente o Estado figurava como um *gatekeeper* da interação em rede.²²⁹ De acordo com Castells, foi a ascensão da sociedade em rede que possibilitou a construção de uma organização multidimensional da interação social, assim como a teoria chamada *network gatekeeping theory*.²³⁰

Atores sociais podem estabelecer sua posição de poder constituindo uma rede que acumula recursos valiosos e, em seguida, exercendo suas estratégias de *gatekeeping* para barrar o acesso àqueles que não agregam valor à rede ou que prejudicam os interesses dominantes nos programas da rede. (Grifos nossos)

²²⁵ BARZILAI-NAHON, K. Toward a theory of network gatekeeping: a framework for exploring information control. **Journal of the American Society for Information Science and Technology**, v. 59, n. 9, p. 1493–1512, jul. 2008.

²²⁶ O debate sobre o poder desses agentes sob a perspectiva informacional também foi suscitado por Daniele Citron (CITRON, D. **Hate crimes in cyberspace**. Cambridge: Harvard University Press, 2014); e Michael Baye e John Morgan (BAYE, M.; MORGAN, J. Information gatekeepers on the internet and the competitiveness of homogeneous product markets. **The American Economic Review**, v. 91, n. 3, p. 454-474, jun. 2001.).

²²⁷ Aqui entendemos que a figura do *gated* refere-se àqueles que interagem com o *gatekeeper* e dependem deles como intermediários. Nos termos da autora, estes seriam “*those whom gatekeeping is being exercised upon*”. (BARZILAI-NAHON, K. Toward a theory of network gatekeeping: a framework for exploring information control. **Journal of the American Society for Information Science and Technology**, v. 59, n. 9, p. 1.494, jul. 2008.)

²²⁸ Em tradução livre. No original: “(a) *their political power in relation to the gatekeeper*, (b) *their information production ability*, (c) *their relationship with the gatekeeper*, and (d) *their alternatives in the context of gatekeeping*.” (BARZILAI-NAHON, K. Toward a theory of network gatekeeping: a framework for exploring information control. **Journal of the American Society for Information Science and Technology**, v. 59, n. 9, p. 1.494, jul. 2008.)

²²⁹ CASTELLS, M. **Communication power**. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 54.

²³⁰ Em tradução livre: “Os atores sociais podem estabelecer a sua posição de poder ao constituir uma rede que acumule recursos valiosos e depois exerça as suas estratégias de *gatekeeping* para barrar o acesso àqueles que não acrescentam valor à rede ou põem em risco os interesses dominantes nos programas da rede”. (CASTELLS, M. **Communication power**. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 94-95.)

Daí porque algumas características intrínsecas das plataformas têm suscitado discussões²³¹ sobre a reformulação da antiga doutrina das *essential facilities* para o contexto dos mercados digitais. De acordo com Guggenberger²³², esse conceito encontra terreno fértil para seu retorno diante do fortalecimento das discussões sobre *gatekeeping power* e a economia digital. Ainda assim, as discussões sobre *essential facilities* enfrentam significativa resistência por parte da doutrina²³³, uma vez que impõem delicado e controverso debate sobre o dever de contratar e possibilitar acesso a determinados insumos e estruturas de agentes privados. Afinal, trata-se de agentes privados que, na maioria das jurisdições, são amparados pelos princípios da livre iniciativa e autonomia privada.

A jurisprudência norte-americana estabeleceu no caso *MCI Communications Corp. v. AT&T* (Case Nos. 80-2171, 80-2288) (1983), que quatro elementos deveriam ser preenchidos para estabelecer a aplicabilidade da doutrina das *essential facilities*: (a) controle da estrutura essencial por um monopolista; (b) impossibilidade prática de se suplicar a *essential facility*; (c) recusa de utilização da facilidade por um concorrente; e (d) possibilidade de liberar o acesso à facilidade.²³⁴ Ainda assim, em 2004, no caso *Verizon Communications v. Trinko* (Case no. 02-682)²³⁵, a Suprema Corte declarou que nunca reconheceu ou recusou a aplicação da doutrina das *essential facilities*, deixando em aberto a sua aplicabilidade no direito estadunidense.

Na Europa, o conceito foi aplicado por anos em questões relativas à infraestrutura e aos direitos de propriedade intelectual²³⁶. Dentre os casos julgados pela corte,

²³¹ GUGGENBERGER, N. The essential facilities doctrine in the digital economy: dispelling persistent myths. *Yale Journal of Law & Technology*, v. 23, 2021.

²³² GUGGENBERGER, N. The essential facilities doctrine in the digital economy: dispelling persistent myths. *Yale Journal of Law & Technology*, v. 23, 2021.

²³³ Areeda apresenta visão crítica a um “dever geral” de compartilhamento em seu clássico artigo sobre *essential facilities*, restringindo as hipóteses nas quais a teoria deveria ser aplicada. Dessa forma, sua utilização ocorreria apenas de forma excepcional, se a parte realmente precisar daquela estrutura para sobreviver e, ainda assim, a negativa de acesso não deve ser entendida como um ilícito *per se*. (AREEDA, P. Essential facilities: an epithet in need of limiting principles. *Antitrust Law Journal*, v. 58, n. 3, p. 841-853, 1989.)

²³⁴ No original: “The case law sets forth four elements necessary to establish liability under the essential facilities doctrine: (1) control of the essential facility by a monopolist; (2) a competitor's inability practically or reasonably to duplicate the essential facility; (3) the denial of the use of the facility to a competitor; and (4) the feasibility of providing the facility.” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. United States Court of Appeals. *MCI Communications Corporation vs. American Telephone and Telegraph Company*. Julgado em 19 abr. 1982.)

²³⁵ No original: “We have never recognized such a doctrine, see *Aspen Skiing Co.*, 472 U. S., at 611, n. 44; *AT&T Corp. v. Iowa Utilities Bd.*, 525 U. S., at 428 (opinion of BREYER, J.), and we find no need either to recognize it or to repudiate it here. It suffices for present purposes to note that the indispensable requirement for invoking the doctrine is the unavailability of access to the ‘essential facilities’; where access exists, the doctrine serves no purpose.” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. United States Court of Appeals. *Verizon Communications Inc. vs. Law Offices of Curtis vs. Trinko, LLP*. Julgado em 14 out. 2003.)

²³⁶ GRAEF, I. Rethinking the essential facilities doctrine for the EU digital economy. *RJTUM*, v. 53, n. 33, p. 33-72, 2019.

destaca-se o julgamento do caso *Microsoft* que, grosso modo, foi condenada por ter se negado a licenciar parte de seus direitos de propriedade intelectual de forma discriminatória em relação a determinados parceiros²³⁷.

Ainda que exista alguma jurisprudência confirmando a possibilidade de aplicação da doutrina das *essential facilities* para casos de recusa, a matéria está longe de estar pacificada. Hovenkamp, inclusive, defende que²³⁸:

A doutrina da ‘*essential facility*’ é ao mesmo tempo prejudicial e desnecessária e deve ser abandonada. [...] Em praticamente todos os casos em que a concorrência os problemas podem ser eficazmente resolvidos forçando o monopolista a negociar, a doutrina tradicional da recusa de negociar é suficiente para a tarefa. [...] reconhecemos apenas três situações em que uma doutrina essencial é mesmo indiscutivelmente apropriada: (a) monopólio natural, onde os rivais podem ser acomodados sem duplicação de uma instalação, e a própria duplicação seria um desperdício; (b) monopólios regulados pelo preço, onde a doutrina busca reduzir o âmbito de aplicação dos monopólios legais; e (c) instalações públicas, tais como arenas desportivas que são fornecidas a empresas privadas a taxas subsidiadas e praticamente não pode ser duplicado.

A grande questão que se coloca é se esse cenário se altera em um contexto que figuras funcionam como verdadeiros controladores do acesso a funcionalidades e recursos, impondo praticamente um novo tipo de monopólio sobre determinados espaços virtuais. Guggenberger²³⁹ defende que é necessário reconsiderar o histórico de aplicação da doutrina das *essential facilities* considerando que as *big techs* possuem um poder sem precedentes de excluir rivais dos espaços que elas controlam. De acordo com o autor, algumas situações podem se valer da aplicação da doutrina, como é o caso das plataformas incumbentes.

Por exemplo, desenvolvedores de aplicativos precisam de acesso a sistemas para disponibilizar seus produtos, caso as plataformas impeçam que determinadas funcionalidades sejam instaladas – por já disponibilizarem aplicativos concorrentes ou por outras razões – é colocada uma dificuldade (ou um impedimento) para a atuação desses agentes. Esse foi justamente o caso da discussão do caso *Apple vs Epic Games (Case No. 4:20-cv-05640-YGR)*.

Em breve síntese, a desenvolvedora de jogos – como o *Fortnite* – acusou a *Apple* de monopólio ilegal sobre distribuição de aplicativos e cobrança de taxas abusivas em pagamentos

²³⁷ EUROPEAN COMMISSION. *Microsoft vs. Commission of the European Communities*. Julgado em 17 set. 2007.

²³⁸ HOVENKAMP, H. J. Unilateral refusals to deal, vertical integration, and the essential facility doctrine. *All Faculty Scholarship*, n. 1.779, p. 4, 2008.

²³⁹ GUGGENBERGER, N. The essential facilities doctrine in the digital economy: dispelling persistent myths. *Yale Journal of Law & Technology*, v. 23, 2021.

após exclusão do jogo *Fortnite* das lojas de aplicativos pela utilização de sistema interno de pagamento de jogos. No caso, estão envolvidos dois mercados nos quais a *Apple* é *gatekeeper*: de distribuição de *softwares*/aplicativos e de processamento de pagamentos em conteúdos digitais. Nesse contexto, ainda que existam outras lojas de compra de jogos para dispositivos móveis, como a *Google Store*, alega-se que se trata de um caso de *single home* e os usuários compram em apenas uma das lojas²⁴⁰.

Guggenberger²⁴¹ salienta que, nesse caso, os efeitos de rede são centrais para a criação de valor de certas aplicações, tendo em vista que grande parte delas depende da capacidade e potencialidade de alcançar outros usuários de telefones. Soma-se a essa característica o fato de ser praticamente impossível replicar a estrutura da *Apple Store*, uma vez que ela deve se comunicar com o *hardware* da própria *Apple*. Por fim, é possível identificar outra característica da aplicação da doutrina das *essential facilities*, que é o fato de a empresa detentora da estrutura negar o acesso a um competidor.

Apesar de a disputa não ter chegado ao final até o momento²⁴², é interessante notar que são justamente as características que fazem a *Apple* ser uma *gatekeeper* nos mercados relacionados aos dispositivos iOS, que configuram a suposta infração. Fato é que essa relação com *players* que detêm essa posição, em geral, opera sob um processo natural de controle, mas que suscita grandes preocupações sobre a possibilidade de abuso desse controle.

Outro exemplo que traduz a complexidade das preocupações foi suscitado nas diversas investigações de autoridades internacionais²⁴³ contra o *Google*. Além de também ter sido processado pelo caso do *Fortnite*²⁴⁴, assim como a *Apple*, as discussões sobre o potencial abuso de poder econômico do buscador e a doutrina das *essential facilities* também foram levantadas

²⁴⁰ GUGGENBERGER, N. The essential facilities doctrine in the digital economy: dispelling persistent myths. **Yale Journal of Law & Technology**, v. 23, 2021.

²⁴¹ GUGGENBERGER, N. The essential facilities doctrine in the digital economy: dispelling persistent myths. **Yale Journal of Law & Technology**, v. 23, p. 318-319, 2021.

²⁴² FELNER, L. Why Epic's lawsuit against Apple just won't quit. **The Verge**, 28 maio 2024.

²⁴³ O caso *Google Shopping*, por exemplo, teve repercussões nos seguintes países: Alemanha, Reino Unido, França, Holanda, Espanha, República Tcheca, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Noruega, Polônia e Suíça. (EUROPEAN COMMISSION. Antitrust: Commission fines Google €2.42 billion for abusing dominance as search engine by giving illegal advantage to own comparison-shopping service. **Press Releases**, 27 jun. 2017). Além disso, o caso *Google e Android* também tiveram repercussão na Europa (EUROPEAN COMMISSION. Antitrust: Commission sends statement of objections to Google on comparison-shopping service; opens separate formal investigation on Android. **Press Releases**, 20 abr. 2016.). Nos Estados Unidos, o *Department of Justice* (DoJ) também instaurou um processo contra o *Google* em decorrência das práticas cometidas no mercado de busca e publicidade, representando os seguintes estados: Arkansas, Flórida, Geórgia, Indiana, Kentucky, Louisiana, Mississippi, Missouri, Montana, Carolina do Sul e Texas (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Office of Public Affairs. Department of Justice. Justice Department sues monopolist Google for violating antitrust laws. **Press Releases**, 20 out. 2020.).

²⁴⁴ RUSSELL, B. Epic is suing Google over Fortnite's removal from the Google Play Store. **The Verge**, 13 ago. 2020.

em um caso italiano sobre recusa de contratar, envolvendo o *Google*, a *Enel X* e o aplicativo *JuicePass*.²⁴⁵

No caso em questão, a discussão sobre as *essential facilities* decorreu da recusa do *Google* em permitir a interoperabilidade da plataforma *Android Auto* para permitir que o aplicativo *JuicePass* fosse usado enquanto o usuário dirige. De acordo com a decisão da Autoridade Italiana²⁴⁶:

Ao recusar a interoperabilidade da Enel X Itália com o *Android Auto*, o **Google limitou injustamente as possibilidades dos usuários** finais de se valer do aplicativo *Enel X* Itália ao dirigir e recarregar um veículo elétrico. Consequentemente, o **Google favoreceu seu próprio aplicativo *Google Maps*, que roda no *Android Auto* e permite serviços funcionais para carregamento de veículos elétricos, atualmente limitados a encontrar e obter direções para alcançar pontos de carregamento**, mas que no futuro poderiam incluir outras funcionalidades, tais como reserva e pagamento. (Grifos nossos)

A Autoridade Italiana entendeu que, ao impedir que uma empresa utilizasse uma estrutura essencial do *Android* para desenvolver potencial concorrente do próprio aplicativo, a plataforma abusou de sua posição dominante, considerando que a recusa em permitir a interoperabilidade dos sistemas consistiria em uma infração antitruste.

De acordo com Guggenberger²⁴⁷, esse caso ilustra o segundo requisito da doutrina das *essential facilities*, uma vez que o *Google* impede que desenvolvedores de aplicativos sejam praticamente ou razoavelmente incapazes de duplicar a infraestrutura do sistema operacional *Android Auto*. Essa representação do poder de mercado da plataforma é um exemplo claro de como a mera existência dessas plataformas e sua estrutura facilita o controle sobre aqueles entrantes potenciais. O poder de restringir o acesso é condição da configuração dos sistemas ao redor de poucas plataformas.

A questão que se coloca, portanto, é: como podem ser definidas condições de acesso aceitáveis, justas ou equitativas para concorrentes ou empresas verticalmente relacionadas a plataformas essenciais²⁴⁸? É possível falar em obrigação de manter a neutralidade de sistemas

²⁴⁵ ITÁLIA. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM). A529 – ICA: Google fined over 100 million for abuse of dominant position. **Press Releases**, 13 maio 2021.

²⁴⁶ ITÁLIA. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM). A529 – ICA: Google fined over 100 million for abuse of dominant position. **Press Releases**, 13 maio 2021.

²⁴⁷ GUGGENBERGER, N. The essential facilities doctrine in the digital economy: dispelling persistent myths. **Yale Journal of Law & Technology**, v. 23, 2021.

²⁴⁸ GUGGENBERGER, N. The essential facilities doctrine in the digital economy: dispelling persistent myths. **Yale Journal of Law & Technology**, v. 23, 2021.

para plataformas digitais como defendem alguns autores²⁴⁹ ou esse tipo de obrigação deve se restringir a agentes do Estado, haja vista que os agentes privados não têm o dever de garantir o desenvolvimento de seus concorrentes?

De acordo com a contribuição do Cade para a tomada de subsídios para a regulação de plataformas digitais do Ministério da Fazenda²⁵⁰, ainda que as plataformas digitais de grande porte possuam diversas características que remetam à doutrina das *essential facilities* o debate sobre o poder das plataformas digitais não deve ser analisado sob esse prisma. Isso porque essa corrente “falha em capturar as dinâmicas específicas e inovadoras das plataformas digitais, exigindo uma abordagem regulatória mais refinada e adaptada à realidade do ambiente digital”²⁵¹.

Assim, para distinguir a abordagem aplicável aos mercados digitais da teoria tradicional das *essential facilities*, este trabalho adota a expressão “controle de infraestruturas digitais estratégicas” para designar a dimensão estrutural do poder econômico das plataformas digitais de grande porte, e não o enquadramento clássico da doutrina das infraestruturas essenciais.

Note-se que o poder de controle sobre as estruturas digitais e o *gatekeeping power* retoma discussões sobre a autonomia privada e a extensão da liberdade desses agentes de contratar livremente. Sobre esse ponto, o autor Thomas Kadri²⁵² adota o exemplo dos proprietários de terras para tratar do poder de *gatekeepers*, uma vez que os proprietários efetivamente possuem o poder de controlar quem entra e quem sai. Nas palavras do autor²⁵³, por se tratar de propriedade privada, “*se você não concordar com minha presença em sua casa, por exemplo, você pode me excluir por qualquer motivo com o respaldo da lei. Sua discricção é absoluta*”.

Assim, dada a dificuldade de solucionar todas essas falhas por meio da abordagem antitruste tradicional voltada apenas para a perspectiva econômica, o poder que os chamados *gatekeepers* exercem no mercado passa a se tornar, cada vez mais, um problema regulatório.

²⁴⁹ ORBACH, B. Mandated neutrality, platforms, and ecosystems. In: AKMAN, P. *et al.* **Research handbook on abuse of dominance and monopolization**. Northampton: Edward Elgar, forthcoming 2022.

²⁵⁰ CADE. Processo nº 19995.000158/2024-38. Contribuição do Cade para a tomada de subsídios para a regulação de plataformas digitais do Ministério da Fazenda.

²⁵¹ CADE. Processo nº 19995.000158/2024-38. Contribuição do Cade para a tomada de subsídios para a regulação de plataformas digitais do Ministério da Fazenda. P. 14.

²⁵² KADRI, T. E. Digital gatekeepers. **Texas Law Review**, n. 951, 2021.

²⁵³ KADRI, T. E. Digital gatekeepers. **Texas Law Review**, n. 951, p. 962, 2021.

CAPÍTULO 2 – MODELOS DE REGULAÇÃO ANTITRUSTE DE PLATAFORMAS DIGITAIS DE GRANDE PORTE

Conforme analisado no Capítulo anterior, as especificidades das plataformas digitais desafiam o modelo antitruste tradicional, estruturado em métricas econômicas essencialmente quantificáveis e em pressupostos que nem sempre se aplicam a esse novo contexto. Um dos principais exemplos é o fato de que o preço dos produtos e serviços ofertados aos usuários finais deixar de ser o parâmetro central de avaliação do comportamento competitivo, uma vez que, em muitos casos, esse preço é igual a zero.

Essas particularidades alteram significativamente a forma como o poder econômico se manifesta nos mercados digitais e suscitam questionamentos sobre a capacidade dos instrumentos clássicos do direito antitruste de lidar com tais fenômenos. Destacam-se, nesse sentido, cinco aspectos que tornam os mercados digitais particularmente desafiadores para a abordagem tradicional: (a) insuficiência de uma abordagem baseada em eficiências com foco em preço; (b) dilema entre *overenforcement* e *underenforcement*, dada a lentidão dos procedimentos e a dificuldade de impor remédios efetivos; e (c) opacidade algorítmica e obstáculos decorrentes da “caixa-preta” tecnológica.

Diante dessas limitações, relatórios especializados e a literatura internacional têm apontado a necessidade de um novo modelo de controle do poder de mercado de natureza regulatória voltado à prevenção de riscos concorrenciais. Nesse contexto, o DMA, marco regulatório europeu, foi concebido e aprovado, sendo amplamente reconhecido como um instrumento pioneiro por adotar uma abordagem regulatória classificada como “*ex ante*”, em contraste com a lógica predominantemente “*ex post*” do antitruste tradicional.

Ainda assim, entende-se que essa narrativa de pioneirismo não deve ser reduzida à mera distinção entre atuação *ex ante* e *ex post*. Embora o DMA represente um avanço inegável, entende-se que sua originalidade reside menos na antecipação temporal da intervenção e mais na transformação estrutural do modelo de enfrentamento do poder econômico.

O foco excessivo nessa dicotomia esconde o fato de que o DMA, ao estabelecer obrigações de fazer e não fazer e condutas *per se* vedadas, reproduz, em certa medida, a lógica tradicional do antitruste²⁵⁴. Ademais, acabam não sendo destacadas outras importantes

²⁵⁴ KERBER, W. Taming tech giants with a *per se* rules approach? The Digital Markets Act from the “rules vs. standard” perspective. **Concurrences**, v. 3, n. 1, p. 30, 2021; LAROUCHE, P.; DE STREEL, A. The European Digital Markets Act: a revolution grounded on traditions. **Journal of European Competition Law and Practice**, v. 12, n. 7, p. 559–560, 2021; CAPPAL, M.; COLANGELO, G. Taming digital gatekeepers: the ‘more regulatory approach’ to antitrust law. **Computer Law and Security Review**, v. 41, n. 1, p. 11, 2021; FERNANDES, V. O. Digital Markets Act e direito da concorrência na UE: o futuro chegou? **Jota**, 15 jul. 2025.

inovações regulatórias que o modelo traz e reflexões importantes sobre o desenho de uma regulação antitruste a serem consideradas por países que buscam fazer o mesmo exercício que o europeu.

Nesse sentido, propõe-se que esses novos modelos de regulação antitruste sejam avaliados e observados sob os seguintes prismas: (a) assimetria regulatória; (b) centralização *versus* descentralização; (c) desenho normativo *rules-based* (prescritivo) ou *principles-based* (principlológico); (d) incorporação de novos conceitos e valores; e (e) flexibilidade institucional e instrumentos.

Assim, este Capítulo (a) sistematiza os limites dos pressupostos tradicionais aplicados a mercados digitais, (b) analisa a estrutura de aplicação e as inovações do DMA como novo paradigma regulatório e (c) estabelece critérios comparativos para modelos de regulação antitruste, preparando as bases para o desenho regulatório aplicável ao caso brasileiro, que será delimitado no último Capítulo.

2.1 DESAFIOS PARA A APLICAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS DO DIREITO ANTITRUSTE TRADICIONAL NOS MERCADOS DIGITAIS

As plataformas digitais possuem diversas características que fazem com que a sua atuação nos mercados desafie os pressupostos tradicionais do direito antitruste. Por esse motivo, há alguns anos vem sendo estudada a necessidade de reavaliar a aplicação dos pressupostos tradicionais do direito concorrencial nos mercados digitais, especialmente por meio da introdução da lógica regulatória no controle do poder desses agentes.

De um lado, a literatura acadêmica²⁵⁵ vem estudando os mecanismos econômicos que levam à dominância das *big techs* e evidenciando os possíveis danos ao bem-estar, defendendo, em muitos casos, a necessidade de atualizar ou reforçar as ferramentas antitruste. Ezrachi e Stucke²⁵⁶, por exemplo, retratam as gigantes digitais como verdadeiros “barões” modernos que arquitetam seus ecossistemas fechados, de forma a privilegiar seus próprios interesses e

²⁵⁵ Com contribuições de autores como Fiona Scott Morton, Ariel Ezrachi, Maurice Stucke, Heike Schweitzer, Bruno Jullien, dentre outros. (SCOTT MORTON, F. (org.). **Report of the Committee for the Study of Digital Platforms – Market Structure and Antitrust Subcommittee**. Chicago: Stigler Center, University of Chicago Booth School of Business, 2019; EZRACHI, A.; STUCKE, M. E. **Virtual competition: the promise and perils of the algorithm-driven economy**. Cambridge, Massachusetts; Londres, England: Harvard University Press, 2016. SCHWEITZER, H. *et al.* **Modernising the Law on abuse of market power – report for the Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (BMWi)**. Berlim: BMWi, 2018; JULLIEN, B.; REY, P.; VERGE, T. Platform competition and regulation. In: BOURREAU, M.; DE STREEL, A. (ed.). **The regulation of digital services and digital markets in the European Union**. Florença: European University Institute, 2022. p. 37-62.

²⁵⁶ EZRACHI, A.; STUCKE, M. E. **How big-tech barons smash innovation—and how to strike back**. Nova Iorque: HarperCollins, 2022.

aniquilar inovações disruptivas, o que exigiria respostas firmes por parte das autoridades concorrenciais.

De outro lado, autoridades antitruste e formuladores de políticas públicas têm reconhecido que os paradigmas tradicionais talvez não sejam suficientes para garantir mercados digitais abertos e competitivos. Os últimos anos vêm sendo palco para a consolidação de um entendimento de que, para lidar com a concentração de poder de mercado das plataformas, é preciso avaliar a introdução de novos instrumentos regulatórios voltados especificamente a limitar o poder de mercado e promover a concorrência nesses ambientes.

Assim, as autoridades antitruste vem enfrentando diversas questões como a eficácia dos remédios antitruste, a extensão de sua competência para punir condutas que acabam por gerar efeitos para além dos tradicionalmente investigados e, até mesmo, se é possível intervir de forma significativa na estrutura de um agente, respeitando os limites da livre iniciativa protegida constitucionalmente. Mais do que isso. Conforme questiona Daniel Solove²⁵⁷, caso outros tipos de dano como privacidade, segurança de dados, ou mesmo a democracia, além dos danos concorrenciais, cabe questionar se a regulação concorrencial seria a melhor ferramenta para isso.

Trata-se de um momento de inflexão na política antitruste, em que o desafio central é equilibrar os enormes benefícios dos modelos de negócio das plataformas digitais com medidas que resguardecam a concorrência efetiva, prevenindo abusos de poder econômico e garantindo que a economia digital permaneça dinâmica, inovadora e aberta a novos entrantes. A discussão sobre os desafios para aplicação dos pressupostos do antitruste tradicional, portanto, estabelece o pano de fundo para as próximas seções desta tese, que examinam as principais dificuldades enfrentadas que ensejaram o debate sobre novos modelos regulatórios a serem adotados para endereçar o poder de mercado de plataformas digitais de grande porte.

2.1.1 Eficiência econômica como imperativo de bem-estar do consumidor

De acordo com a OCDE, existem duas principais correntes de argumentos que debatem a necessidade de mudança nas estratégias tradicionais do direito antitruste²⁵⁸. A primeira corrente compreende que a estrutura econômica dos mercados digitais estaria, de certa forma, além do alcance completo das ferramentas tradicionais de aplicação da lei de concorrência.

Segundo essa visão, as ferramentas tradicionais seriam muito complexas, lentas e

²⁵⁷ SOKOL, D. A framework for digital platform regulation. *Competition Law International*, v. 17, n. 2, p. 95-105, dez. 2021.

²⁵⁸ OCDE. *Ex ante regulation and competition in digital markets*. Paris: OCDE Publishing, 2021. p. 11.

específicas para endereçar os problemas dos mercados digitais, que tendem ao monopólio. Mesmo o desenvolvimento de teorias do dano adaptadas para casos com envolvimento de plataformas digitais seria excessivamente oneroso. Já a segunda corrente é composta principalmente por críticas ao *enforcement* do sistema estadunidense, apontando falhas na forma como a lei de concorrência e sua aplicação funcionam nos mercados digitais.

Por outro lado, Podzun²⁵⁹ entende que são três as principais limitações da utilização dos ditames da Escola pós-Chicago na análise das condutas envolvendo mercados digitais: (a) o critério de bem-estar do consumidor não incorpora outros direitos fundamentais atrelados às regras antitruste, como a liberdade de expressão e a privacidade; (b) a ausência de segurança jurídica na análise casuística da abordagem baseada em efeitos meramente econômicos; (c) as características intrínsecas das plataformas as tornam tendentes ao monopólio. Portanto, a abordagem “mais econômica” aumenta os custos de análise, por meio de uma perspectiva excessivamente limitada²⁶⁰.

Quanto ao primeiro aspecto, trata-se da discussão supramencionada sobre a transversalidade dos temas que acabam sendo atravessados pelo poder econômico das plataformas digitais de grande porte e as suas diferentes dimensões. O segundo aspecto, por sua vez, está atrelado à visão da OCDE das limitações das ferramentas tradicionais do direito antitruste²⁶¹ para os mercados digitais, além da insuficiência da abordagem dos efeitos anticompetitivos baseados estritamente em eficiências econômicas e o critério de bem-estar voltado para a métrica “preço”.

Quanto ao terceiro aspecto, necessário retomar o contraste clássico entre o estruturalismo econômico e a Escola de Chicago, tensão que molda o tipo de evidência exigida pelas autoridades. Em termos gerais²⁶²:

De modo geral, o estruturalismo econômico baseia-se na ideia de que estruturas de mercado concentradas promovem formas de conduta anticompetitivas. [...] Nas palavras de Richard Posner, a essência da posição da Escola de Chicago é que “a lente adequada para analisar os problemas antitruste é a teoria dos preços”. [...] A segunda consequência do afastamento do estruturalismo foi que os preços ao consumidor se tornaram a métrica dominante para avaliar a concorrência.

²⁵⁹ PODSZUN, R. From Competition Law to platform regulation: regulatory choices for the Digital Markets Act. *Economics*, v. 17, n. 1, p. 3, jan. 2023.

²⁶⁰ PODSZUN, R. From Competition Law to platform regulation: regulatory choices for the Digital Markets Act. *Economics*, v. 17, n. 1, p. 3, jan. 2023.

²⁶¹ Sobre esse debate, ver: KIRA, B.; COUTINHO, D. Ajustando as lentes: novas teorias do dano para mercados digitais (Adjusting the lenses: new theories of harm for digital markets). *SSRN Electronic Journal*, jun. 2021.

²⁶² KHAN, L. M. Amazon’s antitrust paradox. *Yale Law Journal*, v. 126, n. 3, p. 710-805, 2017.

No desenvolvimento da política antitruste nos Estados Unidos sob influência da Escola de Harvard, as preocupações estruturalistas e a presunção de que mercados concentrados eram determinantes para que condutas anticompetitivas fossem praticadas fez que a proteção dos pequenos empresários²⁶³ e o tamanho das corporações fossem a principal fonte de inspiração para a criação de legislações para controlar o mal uso do poder econômico²⁶⁴. Contudo, com a evolução das empresas, a preocupação com o paradigma harvardiano “estrutura-conduta-desempenho” foi progressivamente substituído pelos ditames da Escola de Chicago e o foco do direito concorrencial passou a observar a geração de eficiências sob a perspectiva do bem-estar do consumidor sob a perspectiva agregada²⁶⁵. Essa abordagem fez que operadores do direito antitruste adotassem uma aplicação “neutra” da política e, em uma visão considerada por alguns²⁶⁶, tecnocrata.

Essa perspectiva de bem-estar agregado de Bork como um objetivo da política antitruste enfrentou diversas críticas ao longo dos anos, dentre as quais Daniel Crane destaca:

(1) Bork descaracterizou o histórico legislativo da Lei Sherman para produzir um resultado que ele favorecia ideologicamente; (2) com um truque de mágica dissimulado, Bork mudou do bem-estar do consumidor para o bem-estar total sem mudar os rótulos, equiparando assim a política antitruste à eficiência, enquanto continuava a embalá-la em uma pílula de bem-estar do consumidor que os tribunais engoliriam facilmente; e (3) a descrição da eficiência econômica das leis antitruste feita por Bork é empobrecida e exclui outros objetivos legítimos das leis antitruste.

Assim, no contexto das plataformas digitais, novas questões e discussões sobre “grandeza” foram retomadas:²⁶⁷

Tampouco são apenas os objetivos das novas corporações digitais são políticos e sociais. Elas também desempenham funções cívicas que as tornam distintas não apenas de suas contrapartes do século XIX, mas também de grandes das grandes empresas de outros setores. [...]. **Algumas dessas funções também são desempenhadas por organizações de notícias e mídia que, em reconhecimento de sua importância política e social, beneficiam-se se beneficiam de proteções legais e constitucionais. Essas empresas são, portanto, diferentes das anteriores. Elas também são maiores.** (Grifos nossos)

²⁶³ BORGES, R. F. **Descontrole de estruturas**: dos objetivos do antitruste às desigualdades econômicas. 2020. 373 f. Tese (Doutorado em Direito Comercial) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. P. 52 e 53.

²⁶⁴ MOORE, M.; TAMBINI, D. **Digital dominance**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2018. p. 2.

²⁶⁵ BORK, R. **The antitrust paradox**: a policy at war with itself. Nova Iorque: Basic Books, 1978.

²⁶⁶ MOORE, M.; TAMBINI, D. **Digital dominance**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2018. p. 3.

²⁶⁷ MOORE, M.; TAMBINI, D. **Digital dominance**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2018. p. 4.

Portanto, uma abordagem excessivamente baseada em eficiências puramente econômicas, com foco em efeitos sob a perspectiva da formação de preços, consolidou-se como o paradigma dominante do *enforcement* antitruste contemporâneo ao priorizar a comprovação casuística dos impactos concretos do comportamento dos agentes em vez de presunções formais, com base em estruturas. Embora, na teoria, essa abordagem possa considerar uma infinidade de dimensões, na prática, privilegiou métricas econômicas quantificáveis, com foco excessivo em custos e precificação.

Esse deslocamento para preço como métrica de qualidade explica por que a abordagem de efeitos tende a exigir provas de dano mensurável, o que pode subestimar efeitos dos abusos de poder econômico que incidem sob aspectos “não preço”. Daí surge o inevitável questionamento: como manter o rigor probatório da análise de efeitos sem deixar de considerar danos dinâmicos e estruturais?

Conforme apresentado no tópico 1.2.2., em mercados digitais, contudo, essa metodologia tradicional mostra-se insuficiente diante de peculiaridades como serviços a preço zero, efeitos de rede e ecossistemas integrados. Por esse motivo, vem ecoando debates sobre “novas teorias do dano” e explorando outras dimensões dos impactos da atuação das plataformas nos ecossistemas digitais, como é o caso da redução da qualidade dos serviços e do poder de escolha dos usuários e do aumento de “preços” não monetários²⁶⁸.

Daí o surgimento da chamada escola neobrandesiana, que retoma preocupações do juiz Louis Brandeis²⁶⁹, o qual critica a centralidade exclusiva do *consumer welfare* e a redução da análise a preços/quantidades. Esse movimento conta com expoentes como Lina Khan e Tim Wu²⁷⁰, que contestam uma avaliação excessivamente voltada para a eficiência econômica, buscando a proteção do processo competitivo em si. Nesse sentido, debate-se a proteção de objetivos não baseados em eficiência como proteção dos pequenos negócios, dispersão do

²⁶⁸ KIRA, B.; COUTINHO, D. Ajustando as lentes: novas teorias do dano para mercados digitais (Adjusting the lenses: new theories of harm for digital markets). *SSRN Electronic Journal*, jun. 2021.

²⁶⁹ Autores como Lina M. Khan e Tim Wu defendem essa abordagem, ao mesmo tempo em que o Relatório do Subcomitê Antitruste da Câmara dos EUA reforça a necessidade de reequilibrar o *enforcement* diante da concentração persistente em mercados digitais. (KHAN, L. M. Amazon's antitrust paradox. *Yale Law Journal*, v. 126, n. 3, p. 710-805, 2017; WU, T. *The curse of bigness*: antitrust in the new gilded age. Nova Iorque: Columbia Global Reports, 2018; ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. House Judiciary Committee. *Investigation of competition in digital markets*. Washington, D.C., 2020.)

²⁷⁰ KHAN, L. M. Amazon's antitrust paradox. *Yale Law Journal*, v. 126, n. 3, p. 710-805, 2017; WU, T. *The curse of bigness*: antitrust in the new gilded age. Nova Iorque: Columbia Global Reports, 2018.

poder, equidade, redução das desigualdades e da pobreza²⁷¹.

Esse movimento se insere dentro do processo mudança da própria lógica de geração de valor tradicional das economias modernas, que vem causando impactos tão profundos que a própria estruturação das relações de poder e do sistema capitalista vem sendo colocada em xeque. O economista Yanis Varoufakis cunhou o termo “tecnofeudalismo” para descrever um processo de transição no qual o capitalismo é progressivamente substituído por uma nova lógica econômica, não mais estruturada em mercados abertos, mas em plataformas digitais que funcionam como verdadeiros feudos das “nuvens”²⁷². Segundo o autor, o lucro, central para a lógica capitalista, teria sido substituído pelo seu “antecessor feudal”, a renda, em um movimento que evidencia o caráter rentista das plataformas digitais.

Nessa dinâmica, a geração de valor deixa de decorrer da produção e oferta de bens e serviços, passando a estar associada ao acesso privilegiado a espaços digitais, tal como ocorria com a propriedade da terra na estrutura feudal. Varoufakis denomina essa nova forma de extração de valor de “renda das nuvens”, produzida por terceiros, como desenvolvedores que disponibilizam aplicativos em lojas virtuais ou comerciantes que ofertam produtos em *marketplaces*, sobre os quais as plataformas exercem controle e extraem parcela significativa do valor gerado.²⁷³ Nos termos do autor:

[...] o verdadeiro poder hoje não está com os detentores do capital tradicional, como maquinário, edifícios, ferrovias e redes telefônicas, robôs industriais. Eles continuam a obter lucros a partir dos trabalhadores, do trabalho assalariado, mas já não estão no comando como antigamente. Como vamos ver, eles se tornaram vassalos em relação a uma nova classe de senhores feudais, os proprietários do capital-nuvem. Quanto ao restante de nós, retornamos à nossa antiga posição de servos, contribuindo para a riqueza e o poder de uma nova classe dominante com nosso trabalho não remunerado – além do trabalho assalariado que realizamos, quando temos a chance.

Como bem pontua Ana Frazão²⁷⁴, apesar de existirem algumas ressalvas com a obra do autor²⁷⁵, analogia que o autor faz com o feudalismo mostra-se particularmente importante para

²⁷¹ BORGES, R. F. Movimento neobrandeisianismo em meio aos objetivos do antitruste: não apenas “processo competitivo”. **Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo, Nova Série, ano LXII, n. 186, p. 57-138, ago./dez. 2023. P. 91 – 109.

²⁷² VAROUFAKIS, Y. **Technofeudalism: what killed capitalism**. Londres: Bodley Headl, 2023.

²⁷³ VAROUFAKIS, Y. **Technofeudalism: what killed capitalism**. Londres: Bodley Headl, 2023. p. 184.

²⁷⁴ FRAZÃO, A. Vivemos hoje em um tecnofeudalismo? Reflexões sobre a obra de Yanis Varoufakis. **Jota**, 6 ago. 2025.

²⁷⁵ De acordo com Ana Frazão, “para defender a sua tese, o autor parece subestimar algumas questões importantes, tais como (i) os efeitos nefastos dos monopólios de forma geral, mesmo nos mercados convencionais, (ii) o fato de que a discussão sobre rentismo (*rent-seeking*) é inerente ao capitalismo, existindo em diversos outros setores, como é o caso dos serviços financeiros, e (iii) a circunstância de que o problema do capital especulativo ou não

compreender fenômenos contemporâneos, na medida em que o controle do acesso ao espaço digital guarda notáveis semelhanças com o controle do acesso à terra exercido durante o período feudal.

Por isso, o debate atual não propõe abandonar a análise de efeitos, mas ampliá-la ou complementá-la com outras abordagens capazes de capturar os riscos específicos das grandes plataformas digitais, mantendo, assim, a crítica sobre as limitações do modelo tradicional.

Daí a importância de se compreender a figura dos chamados *gatekeepers* em diferentes contextos dos ambientes digitais para abordar os desafios da aplicação do direito antitruste tradicional, sobretudo diante de um contexto em que o preço não é mais o elemento central da dinâmica desses mercados e o poder de “intermediação” e “controle dos acessos” figura como aspecto central. Da mesma forma, o que se observa é um retorno das preocupações estruturais e da necessidade de estabelecimento de presunções para endereçar os desafios impostos pelas múltiplas dimensões desses agentes.

Um dos casos paradigmáticos que demonstra a insuficiência da perspectiva unidimensional da atuação das plataformas *gatekeepers* foi a análise do tribunal alemão, *Bundeskartellamt*, em relação ao compartilhamento de dados entre *WhatsApp*, *Instagram*, *Facebook* e terceiros, já mencionado no item 1.2.3.a), que suscitou debates sobre a competência da autoridade antitruste e as limitações da abordagem antitruste tradicional.

Além dos efeitos relativos à coleta de dados, a decisão do *Bundeskartellamt* identificou diversos desafios em relação às características dos mercados digitais, como a existência de “preço zero” não afastar a identificação de outros prejuízos para o mercado, como a imposição de condições negociais desvantajosas, os efeitos de rede que conduzem ao cenário praticamente monopolista em que *winner takes all* (vencedor leva tudo). Ademais, a decisão apresenta a inteligência artificial como um potencializador das finalidades comerciais e o grande volume de dados coletado pela empresa não apresenta uma “utilidade marginal decrescente”²⁷⁶:

493. Ao contrário da opinião do *Facebook*, é improvável que a utilidade marginal do volume de dados sempre diminua com o aumento da coleta de dados. Isso pode ser um pouco diferente no caso de publicidade direcionada, em que o benefício depende, em última análise, da decisão do cliente sobre qual produto deve ser anunciado. **No que diz respeito ao desenvolvimento futuro do serviço e às futuras finalidades e tecnologias comerciais, a utilidade marginal decrescente do volume de dados não é evidente, conforme declarado pelo próprio Facebook. Isso se aplica em vista do**

direcionado ao reinvestimento é observado em diversos outros mercados”. (FRAZÃO, A. Vivemos hoje em um tecnofeudalismo? Reflexões sobre a obra de Yanis Varoufakis. *Jota*, 6 ago. 2025.)

²⁷⁶ ALEMANHA. *Bundeskartellamt*. *Bundeskartellamt prohibits Facebook from combining user data from different sources*. *Press Releases*, 7 fev. 2019.

desenvolvimento futuro das possibilidades de análise de grandes quantidades de dados, como, em particular, a Inteligência Artificial, a chamada Aprendizagem Profunda ou, de forma mais geral, a Aprendizagem de Máquina, que oferece possibilidades para novas finalidades comerciais e áreas de aplicação e que, em contrapartida, exigem grandes quantidades de dados. (Grifos nossos)

Diante da complexidade desse debate, as preocupações relativas aos limites de atuação das autoridades antitruste em matérias de proteção de dados vem sendo objeto de diversos relatórios e estudos por autoridades do mundo inteiro²⁷⁷. Dentre as questões suscitadas, destaca-se a inclusão da preocupação com a privacidade do consumidor à análise antitruste, a proteção de seus dados, a ampliação a noção de bem-estar do consumidor para além do critério preço cunhado pela Escola de Chicago, sendo esta última abordagem amparada pela chamada escola neobrandesiana²⁷⁸.

A relevância desse contexto aumenta com o uso de *big data*, pois, ao mesmo tempo que os dados possibilitam o desenvolvimento de sistemas preditivos sofisticados, estudiosos defendem que os modelos se baseiam na busca por correlações em vez de causalidades²⁷⁹. Isso significa que, ao lidar com grandes volumes de dados, as correlações observadas não explicam necessariamente as causas subjacentes²⁸⁰. Ou seja, quando lidamos com conjuntos de dados consideravelmente extensos e sujeitos a possíveis imprecisões, como é comum com a *big data*, torna-se evidentemente perigoso confiar exclusivamente em processos automatizados para tomadas de decisão. Daí a preocupação com o fortalecimento das salvaguardas quando decisões automatizadas são tomadas, especialmente em contextos em que os direitos fundamentais dos indivíduos, como a privacidade e a proteção de dados, podem ser afetados.

Nesse contexto, a frase cunhada por Clive Humby²⁸¹, o matemático britânico e inventor do *Tesco Clubcard*, que diz que “os dados são o novo petróleo” (*data is the new oil*) é

²⁷⁷ UNCTAD. **Competition issues in the digital economy**. Genebra: 2019; OCDE. **Consumer data rights and competition**. Paris: OCDE Publishing, 2020; ICO. **The Information Commissioner’s response to the Digital Competition Expert Panel’s independent review consultation on ‘The state of competition in the digital economy’**. Cheshire: 2018; FRANÇA; ALEMANHA. **Autorité de la Concurrence; Bundeskartellamt. Competition Law and data**. Paris; Bonn: 2016, p. 10-12.

²⁷⁸ Dois importantes expoentes dessa abordagem são Tim Wu e Lina Khan. Para mais informações sobre os trabalhos dos autores ver: WU, T. **The curse of bigness: antitrust in the new gilded age**. Nova Iorque: Columbia Global Reports, 2018; GINSBURG, D.; WRIGHT, J. The goals of antitrust: welfare trumps choice. **Fordham Law Review**, v. 81, p. 2.405-2.433, 2013; e KHAN, L. M. Amazon’s antitrust paradox. **Yale Law Journal**, v. 126, n. 3, p. 710-805, 2017.

²⁷⁹ MAYER-SCHONBERGER, V.; CUKIE, K. **Big data: the essential guide to work, life and learning in the age of insight**. Londres: John Murray Press, 2017. p. 52.

²⁸⁰ MAYER-SCHONBERGER, V.; CUKIE, K. **Big data: the essential guide to work, life and learning in the age of insight**. Londres: John Murray Press, 2017. p. 53.

²⁸¹ HUMBY, Clive. **Data is the New Oil**. Discurso apresentado na Association of National Advertisers Conference em 2006.

absolutamente perigosa. Em primeiro lugar, não se trata de *commodity* – produto primário homogêneo com baixa diferenciação –, de modo que a extração de valor dos dados não depende apenas de um conjunto robusto de dados. É necessário que os dados coletados sejam estruturados para que sejam extraídas informações que serão utilizadas para ensejar determinada ação que pode gerar valor. Ou seja, existe uma diferença central de um produto como petróleo, no qual é possível determinar um valor sem o seu processamento efetivo.

Em segundo lugar, dados não são insumos cuja propriedade é de apenas um sujeito, de modo que o mesmo dado pode ser detido por um número ilimitado de processadores, inexistindo uma única empresa que detenha todos os dados. Essas características fazem que sua natureza seja considerada “não exclusiva e não rival” (*non-exclusive and non-rivalrous*)²⁸².

O fato de os dados não serem rivais e exclusivos por sua própria natureza pode tornar a sua utilização eficiente sob a perspectiva da economia de escopo. Isso porque o valor econômico do dado pode ser potencializado quando agregado a outros dados, fato que confere maior qualidade aos subsídios utilizados pelas empresas²⁸³. Já sob a perspectiva do seu valor social, dados coletados de um grupo de pessoas podem ter valor para o comportamento de outro grupo, de modo que bases de dados agregadas tem mais valor do que aquelas segregadas. Assim, existe uma “*falha de mercado no controle privado exclusivo sobre dados, sendo necessário encontrar um arranjo de governança que equilibre o compartilhamento e a exclusividade*”²⁸⁴.

Em terceiro lugar, dados extraídos em larga escala são usualmente compostos por dados pessoais vinculados a direitos de personalidade. Isto é, a esses “insumos” está vinculada a esfera íntima que constitui a identidade do sujeito, não sendo transmissível ou renunciável no ordenamento jurídico brasileiro (artigo 11, Código Civil). Nesse sentido, o método econômico tradicional de maximização de lucro e a lógica utilitarista que muitas vezes pode ser aplicada a insumos não é passível de replicação no contexto da *big data* processada por sistemas de IA. Assim, diferentemente de direitos de propriedade que conferem a faculdade de usar, gozar e dispor ao seu titular, os direitos de personalidade estão intrinsecamente vinculados ao seu titular, impossibilitando sua plena “transferência” para terceiros.

Decorre daí a preocupação de diversos estudiosos e autoridades sobre quais seriam os limites das autoridades antitruste para endereçar os efeitos oriundos dos modelos de negócios

²⁸² SOKOL, D.; COMERFOD, R. Antitrust and regulating big data. *George Mason Law Review*, n. 1.129, 2016.

²⁸³ MARTENS, B. *et al.* Business-to-business data sharing: an economic and legal analysis. *JRC Digital Economy Working Paper*, 2020.

²⁸⁴ MARTENS, B. *et al.* Business-to-business data sharing: an economic and legal analysis. *JRC Digital Economy Working Paper*, p. 5, 2020.

baseados em dados, especialmente porque eles abordam outras esferas que ultrapassam a dinâmica concorrencial. Conforme demonstrado no item 1.3., as diferentes dimensões do poder de mercado das plataformas digitais de grande porte se relacionam e tornam inevitável que os desafios representados por esses agentes sejam enfrentados de forma transversal e inovadora.

Assim, é evidente que uma abordagem estritamente baseada em efeitos relacionados à métricas como preço se mostra inadequada para compreender a complexidade dos ecossistemas digitais.

2.1.2 *Overenforcement e underenforcement*

A calibragem entre *overenforcement* e *underenforcement* constitui um dos dilemas centrais da política antitruste contemporânea, sobretudo em mercados digitais. A tradição norte-americana, ancorada no paradigma do *consumer welfare* e na aversão a falsos positivos (erros tipo I), tende historicamente à parcimônia e à deferência à autorregulação dos mercados. Parte-se da premissa de que eventuais distorções concorrenciais seriam corrigidas por forças de mercado ou por inovações disruptivas futuras, razão pela qual a intervenção estatal precoce seria mais danosa do que a inércia

Já a tradição europeia, em sentido oposto, atribui maior peso aos custos sociais dos falsos negativos (erros tipo II), reconhecendo que, em ambientes fortemente marcados por efeitos de rede, economias de escala e escopo e custos de troca (*lock-in*), a inação pode resultar na consolidação de estruturas de poder praticamente irreversíveis²⁸⁵.

Estudos recentes demonstram que a ausência de resposta oportuna tende a cristalizar vantagens cumulativas, de modo que a inação regulatória pode equivaler à convivência com o *status quo*.²⁸⁶

É claro que o rápido desenvolvimento do nosso mundo digital ainda não são totalmente compreendidos e merecem um estudo contínuo. No entanto, o material acima deixa claro que, quando o poder de mercado se torna consolidado, é difícil retornar a um mercado competitivo. A inação poderia criar décadas de poder de mercado, levando ao enfraquecimento da inovação, ao aumento da extração de rendimentos e ao domínio social por parte das empresas de tecnologia que controlam o acesso ao mercado. Não fazer nenhuma mudança nas políticas e ficar à margem, deixando que as plataformas executem as estratégias de sua escolha, acarreta riscos incomuns. A nova realidade do cenário digital apresenta novos desafios que não serão facilmente resolvidos por meio da concorrência orgânica ou das normas antimonopólio atualmente em vigor nos Estados Unidos. Os Estados Unidos

²⁸⁵ CHICAGO BOOTH. *Stigler Committee on Digital Platforms*: final report. Bruxelas: 2019.

²⁸⁶ CHICAGO BOOTH. *Stigler Committee on Digital Platforms*: final report. Bruxelas: 2019. p. 78.

correm agora o risco de perder o momento de enfrentar um sério desafio à concorrência.

Nesse cenário, agir tardiamente significa intervir em mercados irreversivelmente concentrados, o que explica a crescente preferência por instrumentos *ex ante* como forma de prevenir distorções antes que se consolidem. Por outro lado, as estruturas desses agentes econômicos já tendem naturalmente à concentração de mercado, o que pode tornar suas posições, de fato, menos contestáveis independentemente do abuso de poder.

Conforme apontado no item 1.2.2., as plataformas digitais de grande porte caracterizam-se por uma forte tendência à concentração de mercado, na qual uma pequena quantidade de empresas domina segmentos inteiros da economia digital. Estudos recentes têm observado que diversos tipos de plataformas digitais se consolidaram como atores quase com poder econômico multifacetado, de modo que, frequentemente, uma ou poucas firmas líderes ocupam posições dominantes longos períodos²⁸⁷.

Assim, diante da ausência de entrada de concorrentes efetivamente capazes de contestar os mercados nos quais plataformas digitais de grande porte atuam, mesmo diante de lucros elevados nesses mercados, entende-se que existem barreiras à entrada ou práticas de exclusão a serem endereçadas pelo direito antitruste²⁸⁸.

Contudo, o desafio que se coloca é que a própria dinâmica competitiva favorece o surgimento de estruturas concentradas, o que torna o *enforcement* tradicional desafiador. A combinação entre efeitos de rede, economias de escala e de escopo e custos marginais próximos de zero faz que a competição ocorra de forma acelerada e a estrutura do mercado rapidamente se consolide em torno de um ou poucos agentes.

Ou seja, fatores estruturais dos mercados digitais têm consolidado o poder de poucas empresas, alimentando preocupações de ordem concorrencial, econômica e até política²⁸⁹. Como enfatiza Lina Khan, a ascensão de gigantes como *Amazon*, *Google* e *Facebook* estabeleceu novos centros de poder privado capazes de moldar o ecossistema, podendo sufocar concorrentes emergentes, influenciar consumidores, criar condições mais favoráveis para determinados fornecedores e, inclusive, determinar os rumos da política²⁹⁰.

²⁸⁷ CHICAGO BOOTH. **Stigler Committee on Digital Platforms**: final report. Bruxelas: 2019; KLICK, J. Is the digital economy too concentrated? **The Global Antitrust Institute Report on the Digital Economy**, n. 12, 2021.

²⁸⁸ KLICK, J. Is the digital economy too concentrated? **The Global Antitrust Institute Report on the Digital Economy**, n. 12, 2021; SCOTT MORTON, F. M. *et al.* **Market Structure and Antitrust Subcommittee Reports**. Chicago: University of Chicago Booth School of Business, 2019. p. 11.

²⁸⁹ CHICAGO BOOTH. **Stigler Committee on Digital Platforms**: final report. Bruxelas: 2019; KHAN, L. M. Amazon's antitrust paradox. **Yale Law Journal**, v. 126, n. 3, p. 710-805, 2017.

²⁹⁰ KHAN, L. M. Amazon's antitrust paradox. **Yale Law Journal**, v. 126, n. 3, p. 710-805, 2017.

Tem-se como grande desafio o fato de os mesmos fatores que levam à concentração dos mercados digitais também serem aqueles que corroboram para que novos modelos de negócio surjam e para que as plataformas que os atinjam sejam mais eficientes.

Conforme mencionado, as características que induzem a concentração de mercado e monopólios são características intrínsecas do próprio funcionamento das plataformas digitais²⁹¹. Por exemplo, ao mesmo tempo em que efeitos de rede criam barreiras de mercado para entrada de outros competidores, essa característica aumenta a conveniência para o usuário integrar diversos serviços que funcionem melhor dentro do mesmo ecossistema²⁹², que, por outro lado, podem ser desenvolvidos com maior precisão, uma vez que o uso de dados e aprendizado de máquina permite que as plataformas melhorem a qualidade de seus serviços e os personalizem de acordo com os gostos individuais²⁹³.

Os efeitos de rede indiretos à escala gerada pela concentração de usuários em uma única plataforma também permitem que os próprios usuários sirvam como “verificadores” da qualidade e da confiabilidade. Por meio de sistemas de avaliações, comentários e históricos de transação, a plataforma agrega um vasto corpo de informações que, coletivamente, reduzem a incerteza. Isso é especialmente relevante em modelos de economia compartilhada, como *AirBnB* ou *Uber*, em que a concentração de avaliações de anfitriões/motoristas e hóspedes/passageiros é fundamental para gerar confiança e permitir que as transações ocorram em massa.

No âmbito dos efeitos de rede diretos, a concentração de usuários em um único ambiente constitui condição estrutural para a criação de valor do serviço. Nas redes sociais, por exemplo, a dispersão da rede de contatos por múltiplas plataformas impõe custos de coordenação e de transação, com multiplicação de canais de comunicação, aumento do risco de perdas informacionais, necessidade de monitoramento contínuo de aplicações distintas e obstáculos

²⁹¹ “Os mercados em que as PDs operam apresentam várias características econômicas que, embora não sejam novas em si, aparecem juntas pela primeira vez e empurram esses mercados para a monopolização por uma única empresa. Essas características são: i) fortes efeitos de rede (quanto mais pessoas usam um produto, mais atraente ele se torna para outros usuários); ii) fortes economias de escala e escopo (o custo de produzir mais ou de expandir para outros setores diminui com o tamanho da empresa); iii) custos marginais próximos de zero (o custo de atender outro consumidor é próximo de zero); (iv) retornos elevados e crescentes para o uso de dados (quanto mais dados você controla, melhor é o seu produto); e v) baixos custos de distribuição que permitem um alcance global. Essa confluência de características significa que esses mercados são propensos a sofrer uma virada; ou seja, eles chegam a um ponto em que o mercado tenderá naturalmente a um único participante muito dominante (também conhecido como “o vencedor leva todos os mercados”). É muito provável que um novo participante não consiga superar as barreiras à entrada representadas pelas economias de escala e pelo controle de dados, uma vez que são difíceis de alcançar de forma rápida e econômica”. (CHICAGO BOOTH. **Stigler Committee on Digital Platforms**: final report. Bruxelas: 2019. p. 7-8.)

²⁹² EUROPEAN COMMISSION. **Competition policy for the digital era**: final report. Bruxelas: 2019. p. 19.

²⁹³ CHICAGO BOOTH. **Stigler Committee on Digital Platforms**: final report. Bruxelas: 2019. p. 21.

decorrentes da baixa interoperabilidade. A centralização funcional em uma plataforma dominante mitiga esses obstáculos ao reduzir tempo de busca e de sincronização, padronizar protocolos de interação e, sobretudo, diminuir a carga cognitiva do usuário, o que tende a favorecer a adoção, a retenção e o engajamento sustentado²⁹⁴.

O que se percebe a partir dessas características intrínsecas que levam à concentração de mercado é que tal tendência é natural a esses mercados, o que torna o desafio de identificação das condutas abusivas e desleais maior. Isso porque, regra geral, não se busca punir o poder econômico pela sua própria existência, mas a sua utilização abusiva. Quando tratamos de mercados naturalmente tendentes à concentração, existem tensões inerentes entre a intervenção regulatória e os incentivos à inovação, de modo que eventual intervenção excessiva pode diminuir os incentivos para competição pelo mercado²⁹⁵.

De acordo com Inga Graef, a concorrência “no” mercado tende a fomentar inovações incrementais (*sustaining innovations*), que aperfeiçoam produtos e serviços já consolidados, mantendo estruturas de mercado existentes. Por outro lado, a concorrência “pelo” mercado está mais associada a inovações disruptivas (*disruptive innovations*)²⁹⁶, que introduzem novos modelos de negócios e desafiam incumbentes estabelecidos, ainda que com risco de formação de novos monopólios temporários.

Essa dualidade entre uma regulação mais rigorosa e a perda de potencial inovação existe há muitos anos quando se discute regulação em mercados digitais.

Não à toa, em 1998, Reidenberg²⁹⁷ apresenta o conceito de *Lex Informática*, em clara referência à *Lex Mercatória*²⁹⁸, para introduzir os desafios regulatórios suscitados pelo fluxo informacional que a tecnologia e as redes passaram a proporcionar, e defender a existência de normas próprias da prática. Essa nova forma de se compartilhar informações resulta em conflitos e controvérsias jurídicas em temas como regulação de conteúdo em redes globais, direito à privacidade e direitos de propriedade como propriedade intelectual e direitos autorais.

²⁹⁴ PARKER, G.G.; VAN ALSTYNE, M.W.; CHOUDARY, S.P. **Platform revolution**: how networked markets are transforming the economy – and how to make them work for you. Nova Iorque: W.W. Norton & Company, 2016.

²⁹⁵ GRAEF, I. Rethinking the essential facilities doctrine for the EU digital economy. **RJTUM**, v. 53, n. 33, p. 47, 2019.

²⁹⁶ GRAEF, I. Rethinking the essential facilities doctrine for the EU digital economy. **RJTUM**, v. 53, n. 33, p. 49-50, 2019.

²⁹⁷ REIDENBERG, J. R. *Lex informatica*: the formulation of information policy rules through technology. **Texas Law Review**, v. 76, p. 553, 1997.

²⁹⁸ GALGANO, F. *Lex Mercatoria*. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, n. 129, p. 224-228, jan./mar. 2003.

Elettra Biettri²⁹⁹ distingue três momentos importantes da genealogia da regulação da internet nos anos 1990 que abarcou, em um primeiro momento, anarcolibertários³⁰⁰ que viam a internet como um espaço de interação social imune de interferências externas. Em um segundo momento, enquadram-se as visões de Reidenberg e Lessig, que desenvolveram a ideia de que a arquitetura da internet – ou seja, o código – poderia ditar as regras, admitindo que os ambientes digitais seriam passíveis de regulação por meio da modificação de comportamentos. Por fim, um pequeno grupo³⁰¹ se destacou como críticos do pensamento liberal, os quais compreendiam que essas visões resultavam no controle da internet pelo poder e pela lógica comercial.

Tais debates não se distanciam das questões atuais que permeiam os desafios do controle do comportamento das grandes plataformas digitais. As discussões regulatórias frequentemente esbarram nos defensores da liberdade dos agentes e na impossibilidade de interferência sobre os comportamentos *online*. Na mesma medida, a arquitetura de plataformas que operam nos ambientes virtuais é passível de modificar comportamentos, especialmente quando consideramos o grande poder desses agentes.

Assim, o desafio consiste em encontrar o ponto de equilíbrio entre uma intervenção excessiva (*overenforcement*), que possa desestimular a inovação ou sancionar as condutas que representam o exercício legítimo da dinâmica concorrencial, e a inação regulatória (*underenforcement*), que compromete a contestabilidade dos mercados e a proteção dos usuários – profissionais ou finais.

2.1.3 Obscuridade e *black box*

Outro desafio é que a atuação das plataformas digitais de grande porte caracteriza-se por uma considerável opacidade algorítmica, frequentemente referida como um fenômeno de “caixa-preta” (*black box*) das suas operações. Em essência, mecanismos de busca, algoritmos de recomendação, sistemas de classificação de conteúdo/produtos e estratégias de coleta e uso de dados pessoais são altamente complexos e sigilosos, protegidos por segredo comercial e falta de transparência intrínseca de sistemas automatizados de aprendizado de máquina.

²⁹⁹ BIETTRI, E. A genealogy of digital platform regulation. *Georgetown Law Technology Review*, v. 7, n. 1, jan. 2023.

³⁰⁰ Dentre os autores podemos mencionar John Perry Barlow, David Johnson e David Post. (BARLOW, J. P. A **declaration of the independence of cyberspace**. Davos: 1996; POST, D.; JOHNSON, D. Law and borders: the rise of law in cyberspace. *Stanford Law Review*, v. 48, n. 5, p. 1.367-1.402, maio 1996.)

³⁰¹ Dentre os autores destacam-se Batya Friedman, Helen Nissenbaum e James Boyle. (FRIEDMAN, B.; NISSENBAUM, H. Bias in computer systems. *ACM Transactions on Information Systems*, p. 330-347, jul. 1996; BOYLE, J. A theory of law and information: copyright, spleens, blackmail, and insider trading. *California Law Review*, v. 80, p. 1.413, 1992.)

Conforme advertido por Frank Pasquale, que popularizou a metáfora da “*black box society*” no contexto das plataformas digitais, decisões críticas são tomadas por algoritmos sem que o público ou mesmo as autoridades compreendam seu funcionamento interno, o que dificulta a responsabilização dessas empresas por eventuais abusos³⁰².

Do mesmo modo, Shoshana Zuboff descreve o paradigma do capitalismo de vigilância, no qual as grandes plataformas monopolizam a extração e a análise de dados comportamentais de usuários de forma invisível e indecifrável para os próprios titulares dos dados e para os reguladores, tratando-se de um novo arranjo de poder informacional que escapa aos instrumentos tradicionais de escrutínio³⁰³. Essa obscuridade estrutural gera grande assimetria informacional, de modo que, enquanto as plataformas dispõem de informação precisa e ostensiva sobre mercados, concorrentes e consumidores (graças aos seus ecossistemas integrados e volumes massivos de dados), terceiros – incluindo autoridades antitruste – têm uma grande dificuldade de compreender aspectos técnicos, critérios e processos internos que guiam o comportamento dessas empresas.

Essa falta de transparência algorítmica e assimetria informacional dificulta enormemente a detecção e a comprovação de condutas anticompetitivas nos mercados digitais, e até mesmo pode resultar em decisões pouco técnicas e imprecisas. Práticas excludentes ou exploratórias podem ser implementadas de forma sutil e embutidas no código das plataformas, mascarando efeitos anticompetitivos sob decisões aparentemente neutras ou técnicas. Por exemplo, uma plataforma de busca ou *marketplace* pode privilegiar seus próprios serviços nos resultados de busca ou *rankings*, sem que seja trivial, externamente, identificar favoritismo deliberado³⁰⁴.

Ao mesmo tempo, determinados resultados identificados dentro dos ecossistemas digitais podem não ser resultado de uma conduta discriminatória ou abusiva, tratando-se de comportamento padrão.

Relatórios especializados têm apontado que a natureza complexa e opaca dessas empresas frustra a supervisão antitruste rigorosa, pois, muitas vezes, nem concorrentes dependentes das plataformas percebem claramente as táticas de exclusão, ou então receiam denunciar abusos devido à dependência econômica e à falta de provas tangíveis³⁰⁵.

³⁰² PASQUALE, F. **The black box society**: the secret algorithms that control money and information. Cambridge: Harvard University Press, 2015.

³⁰³ ZUBOFF, S. **A era do capitalismo de vigilância**: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

³⁰⁴ CHICAGO BOOTH. **Stigler Committee on Digital Platforms**: final report. Bruxelas: 2019, p. 18-19.

³⁰⁵ LANCIERI, F.; SAKOWSKI, P. M. Competition in digital markets: a review of expert reports. **Working Paper n. 303**, Stigler Center, p. 34, out. 2020.

Do ponto de vista das autoridades antitruste, a “caixa-preta” algorítmica impõe desafios probatórios significativos. Os modelos de *enforcement* tradicionais baseados em evidências acessíveis e análise de efeitos encontram limitações em mercados nos quais as evidências cruciais estão sob controle exclusivo da própria plataforma investigada. A obtenção de prova de uma conduta anticompetitiva pode exigir acesso a dados internos, códigos-fonte ou registros de decisões automatizadas – informações essas que as empresas resistem em fornecer, alegando sigilo empresarial ou proteção de propriedade intelectual.

Daí o desafio de se identificar se ajustes promovidos por algoritmos de precificação configuram uma forma de coordenação colusiva tácita ou apenas uma discriminação individual de consumidores, ainda que sem qualquer comunicação expressa entre as empresas, o que torna o ajuste praticamente invisível, desafiando a detecção de cartéis algorítmicos pelos métodos tradicionais de investigação antitruste.³⁰⁶ Mesmo condutas exploratórias, como a coleta excessiva de dados ou imposição de cláusulas abusivas a usuários e parceiros, podem permanecer ocultas nas políticas de dados e nos termos de serviço densos e técnicos, escapando ao escrutínio concorrencial até que os efeitos negativos estejam consolidados.

Ademais, mesmo quando as autoridades conseguem acessar dados ou algoritmos, a perícia técnica necessária para interpretar resultados e atribuir causa e efeito é altamente complexa, podendo exigir análises econométricas e computacionais sofisticadas. Isso retarda investigações e litígios, aumentando o risco de *underenforcement* diante de condutas difíceis de detectar em tempo hábil. Note-se, por exemplo, a dificuldade em mensurar danos em dimensões “não preço”, haja vista que uma plataforma dominante pode reduzir a qualidade de parâmetros relevantes para o consumidor (*i.e.* privacidade, inovação, diversidade de escolha) sem alterar preços, tornando árdua a tarefa de provar que houve prejuízo concorrencial ou ao bem-estar do consumidor³⁰⁷.

A autoridade alemã *Bundeskartellamt*, em conjunto com a francesa *Autorité de la Concurrence*, já destacava em 2016 que a assimetria de acesso a bases de dados e a opacidade das práticas algorítmicas das plataformas reforçam seu poder de mercado e comprometem a capacidade de escrutínio externo, demandando novas abordagens para coligir evidências e avaliar casos digitais³⁰⁸. Nesse cenário, instrumentos clássicos do antitruste – como a definição de mercado relevante, a análise contrafactual de preços ou a identificação de acordos explícitos

³⁰⁶ OCDE. **Algorithms and collusion**: competition policy in the digital age. Paris: OCDE Publishing, 2017.

³⁰⁷ FRANÇA; ALEMANHA. *Autorité de la Concurrence; Bundeskartellamt. Competition Law and data*. Paris; Bonn: 2016, p. 10-12.

³⁰⁸ ALEMANHA. *Bundeskartellamt. Working Paper: the market power of platforms and networks*. Bonn: 2016.

– mostram-se menos eficazes, pois muitos indícios de conduta anticompetitiva permanecem ocultos ou ambíguos sem uma visão interna do funcionamento da plataforma.

As implicações regulatórias e jurídicas dessa obscuridade são profundas. Em primeiro lugar, há um desencontro entre a forma como essas plataformas operam e os pressupostos do *enforcement* tradicional *ex post* baseado em efeitos observáveis. A aplicação da lei antitruste calcada em provas documentais e demonstrações empíricas tende a atuar tardiamente e de forma reativa, enquanto, nos mercados digitais, o dinamismo e a velocidade das condutas (possibilitada por algoritmos que podem ser recalibrados rapidamente) exigiriam respostas mais céleres e preventivas. Em segundo lugar, a opacidade pode se tornar uma vantagem para as plataformas nos tribunais, na medida em que estratégias de defesa baseadas em falta de prova contundente ou em explicações superficiais para resultados algorítmicos podem ter uma maior permeabilidade, dada a dificuldade dos órgãos antitruste em identificar o nexo causal entre a suposta conduta e o efeito anticoncompetitivo.

Na prática, isso pode elevar indevidamente o padrão probatório exigido para condenação, resultando em um viés sistêmico em prol de falsos negativos, isto é, casos de infração não sancionados por insuficiência de evidências claras³⁰⁹. Tais desafios estimulam debates sobre a necessidade de ajustes no arcabouço jurídico. Por exemplo, a inversão ou flexibilização do ônus da prova em certas circunstâncias envolvendo plataformas dominantes, adoção de presunções legais relativas (como presunções de ilicitude para condutas reconhecidamente problemáticas, cabendo à empresa provar eficiências pró-competitivas) e maior uso de medidas preventivas (cautelares) tão logo indícios robustos de conduta abusiva venham à tona, evitando danos irreversíveis durante investigações prolongadas.

Diante desse contexto, diversos relatórios internacionais recentes reconhecem explicitamente a opacidade algorítmica como um obstáculo central para a efetividade do direito antitruste nos mercados digitais, propondo formas de enfrentá-lo. O *Stigler Report*³¹⁰ enfatizou a existência de lacunas de transparência que dificultam o escrutínio concorrencial e sugeriu a criação de uma autoridade digital dedicada, com poderes para obter acesso a dados e algoritmos das plataformas, auditá-los e impor regras de conduta específicas³¹¹.

No Reino Unido, o relatório *Unlocking Digital Competition*³¹² igualmente diagnosticou

³⁰⁹ KHAN, L. The separation of platforms and commerce. *Columbia Law Review*, v. 119, n. 4, p. 973-1.098, 2019.

³¹⁰ CHICAGO BOOTH. *Stigler Committee on Digital Platforms*: final report. Bruxelas: 2019.

³¹¹ CHICAGO BOOTH. *Stigler Committee on Digital Platforms*: final report. Bruxelas: 2019. p. 84-85.

³¹² REINO UNIDO. *Unlocking digital competition*: report of the Digital Competition Expert Panel. Londres: 2019.

uma assimetria informacional crônica entre *gatekeepers* e reguladores, recomendando o estabelecimento de um *Digital Markets Unit* encarregado de implementar um código de conduta pró-competitividade e de exigir maior transparência das plataformas em áreas como critérios de ranqueamento e termos de acesso para terceiros³¹³. Na União Europeia, esse reconhecimento culminou no DMA, que adota uma abordagem *ex ante*, impondo obrigações de transparência e acesso a dados sobre as plataformas designadas como controladoras de acesso (*gatekeepers*)³¹⁴.

O DMA, por exemplo, obriga tais plataformas a informar antecipadamente alterações significativas de seus algoritmos de busca/*rankings*, a compartilhar com anunciantes os dados de desempenho de suas campanhas *online* (reduzindo a opacidade no mercado publicitário) e a permitir portabilidade e interoperabilidade de dados a usuários e concorrentes, mitigando o controle exclusivo sobre informações essenciais.

Assim, esse novo contexto obriga o direito antitruste a inovar em suas ferramentas investigativas e requer a cooperação interdisciplinar (com *experts* em tecnologia, ciência de dados etc.), além de reforçar a importância de marcos regulatórios complementares voltados para o aumento da transparência como parte de uma estratégia mais ampla de controle do poder econômico das plataformas digitais de grande porte.

2.2 DMA E O “NOVO” PARADIGMA REGULATÓRIO

O debate sobre a regulação de plataformas digitais para controle do seu poder de mercado tem sido levantado há alguns anos no cenário internacional. A maior parte dessas discussões se baseia em experiências das autoridades com casos que desafiaram as estruturas tradicionais do direito antitruste. Essa relação entre a escolha por endereçar problemas de mercado por meio do direito antitruste ou regulatório foi suscitada pela OCDE em relatório em 2021³¹⁵:

[...] os problemas de mercado geralmente podem ser tratados por meio da aplicação da concorrência ou de uma alternativa regulatória – ou por uma forma de intervenção pública que combine elementos de ambos. **Dependendo das circunstâncias, a regulamentação e a aplicação da concorrência podem ser soluções alternativas ou podem se complementar.** Além disso, muitas vezes a solução que será adotada na prática conterá elementos tanto da regulamentação quanto da lei de concorrência, mesmo que apenas uma dessas ferramentas de supervisão de mercado esteja sendo formalmente utilizada. Essa **natureza dupla da intervenção pública não se limita à aplicação da**

³¹³ REINO UNIDO. *Unlocking digital competition*: report of the Digital Competition Expert Panel. Londres: 2019.

³¹⁴ EUROPEAN UNION. *Regulation (EU) n° 2022/1925*. Bruxelas: 2022.

³¹⁵ OCDE. *Working Party n° 2 on Competition and Regulation*. Paris: OCDE Publishing, 2021.

lei – na verdade, vários instrumentos legais adotam expressamente uma natureza ‘híbrida’, refletindo tanto a concorrência quanto as características regulatórias. Tais instrumentos legais são normalmente adotados para lidar com as limitações das abordagens concorrencial e regulatória e combinar as virtudes de cada uma delas - algo que, como este documento de referência deixa claro, a aplicação concorrencial e regulatória também busca alcançar na prática. (Grifos nossos)

Observa-se que autoridades do mundo inteiro tentam delimitar a própria competência para endereçar questões que transitam entre diferentes expressões do poder das plataformas. Exemplo disso é a proposta do DMA³¹⁶, que tem como norte garantir a contestabilidade e a equidade (*fairness and contestability*) dos ecossistemas digitais, assim como repensar os modelos das autoridades da concorrência, por meio do estabelecimento de um sistema de regulação voltado especificamente para regulação antitruste que envolve *gatekeepers*.

A proposta da regulação foi apresentada em 15 de dezembro de 2020 e a publicação de sua versão final ocorreu em 12 de outubro de 2022. Desde a apresentação da proposta, o mundo inteiro vem debatendo desenhos regulatórios e a necessidade de redefinição dos marcos normativos e competência das autoridades antitruste para plataformas digitais.

A importância do marco regulatório europeu para o resto do mundo tem sido explicada pelo *Brussels Effect*, termo cunhado por Anu Bradford³¹⁷, que traduz a influência europeia no estabelecimento de padrões globais de regulação e boas práticas, como ocorreu quando da aprovação do Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD). De acordo com a autora, “*o Efeito Bruxelas pode ser não intencional, surgindo de um conjunto de condições favoráveis sustentadas pelos mercados, em vez de resultar dos esforços ativos da UE para exportar suas regulamentações*”³¹⁸. Contudo, especialmente no que diz respeito a serviços digitais e empresas que atuam internacionalmente, é evidente que a introdução de uma regulação em uma jurisdição pode gerar reflexos na implementação de medidas similares em outros países.

Em razão da natureza transnacional das grandes plataformas digitais, entende-se que existem consideráveis benefícios no estabelecimento de regulações “coerentes” nas jurisdições³¹⁹. Isso porque “a regulamentação em qualquer jurisdição terá efeitos extraterritoriais, e que regulamentações inconsistentes criarão custos desnecessários, reduzirão

³¹⁶ EUROPEAN COMMISSION. **Regulation (EU) n° 2022/1925**. Bruxelas: 2022.

³¹⁷ BRADFORD, A. **The Brussels effect: how the European Union rules the world**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2020.

³¹⁸ BRADFORD, A. **The Brussels effect: how the European Union rules the world**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2020. p. 1.

³¹⁹ CRÉMER, J. *et al.* International coherence in digital platform regulation: an economic perspective on the US and EU proposals. **Yale Journal on Regulation**, ago. 2021.

a qualidade do serviço e diminuirão a inovação”³²⁰.

Não obstante a necessidade de se encontrar uma moldura regulatória global, as diferenças nas estruturas legais e políticas dos países tornam esse alinhamento praticamente impossível (ou mesmo indesejável). Ainda assim, o estudo do DMA servirá como ponto de partida para a avaliação das alternativas regulatórias que podem ser aplicadas ao contexto brasileiro dada a sua importância como referencial de inovação na reestruturação da estratégia antitruste voltada para o controle do poder das plataformas digitais de grande porte.

2.2.1 Estrutura de aplicação do DMA

Conforme mencionado, o DMA é o modelo de regulação antitruste que mais chamou atenção internacionalmente, sendo considerado uma iniciativa pioneira. Em conjunto com o *Digital Services Act* (DSA), a União Europeia estabeleceu um marco regulatório direcionado especificamente para enfrentar os problemas decorrentes de falhas de mercado que plataformas digitais de grande porte provocam nos mercados digitais³²¹.

Ou seja, em linhas gerais, a regulação considera os efeitos econômicos das práticas dos *gatekeepers* nos mercados digitais amplamente conhecidos na literatura antitruste. No entanto, existe uma diferença central na estrutura regulatória do DMA, que é o fato de ser uma regulação que endereça riscos e danos específicos de modelos de negócio digitais³²².

Nos termos do DMA³²³, essas plataformas que funcionam como intermediários diretos entre “usuários profissionais e usuários finais”, tendo como características: (a) concentração dos serviços de plataforma multilaterais, (b) possibilidade de estabelecer condições comerciais; (c) atuação como portas de acesso para os “utilizadores profissionais” chegarem aos seus clientes e vice-versa; (d) frequente abuso do poder de mercado e de comportamentos desleais com clientes e outros “utilizadores profissionais”.

Dessa forma, para definir quais plataformas seriam consideradas *gatekeepers*, foram estabelecidas três condições: (a) impacto significativo no mercado europeu; (b) posição que represente importante porta entrada para usuários pessoa jurídica atingirem consumidores finais, e (c) posição enraizada e durável em suas operações. Tais condições são presumidas

³²⁰ CRÉMER, J. *et al.* International coherence in digital platform regulation: an economic perspective on the US and EU proposals. **Yale Journal on Regulation**, p. 103, ago. 2021.

³²¹ O DMA e o DSA foram apresentados em conjunto por meio do *Digital Services Act Package*, para endereçar os *gaps* regulatórios que a União Europeia identificou em relação aos impactos que plataformas digitais de grande porte. (EUROPEAN COMMISSION. **The Digital Services Act Package**. Bruxelas: 2025.)

³²² EIFERT, M. *et al.* Taming the giants: the DMA/DSA package. **Common Market Law Review**, v. 58, n. 4, p. 987-1.028, ago. 2021.

³²³ EUROPEAN COMMISSION. **Regulation (EU) n° 2022/1925**. Bruxelas: 2022.

quando (artigo 3):

- (a) o volume de negócios anual na União for igual ou superior a 7,5 bilhões de euros em cada um dos três últimos exercícios financeiros, ou a capitalização média de mercado ou valor de pelo menos 75 bilhões de euros no último exercício financeiro;
- (b) pelo menos 45 milhões de usuários finais ativos mensais e pelo menos 10.000 usuários comerciais ativos anuais; e
- (c) a plataforma deve ter atingido os números de usuários previstos no regulamento nos três últimos exercícios financeiros.

Sob a perspectiva material, observa-se que o conceito de *gatekeepers* apresentado na proposta do DMA tem como aspectos centrais: (a) autonomia para estabelecimento de condições comerciais; (b) intermediação entre utilizadores profissionais e clientes; e (c) potencial abuso de poder. Veja-se que o primeiro item remete ao conceito de posição dominante oriundo do direito antitruste. Contudo, o que chama atenção é o potencial abusivo não se restringir ao abuso de poder econômico, e sim de adoção de comportamentos que reduzam a contestabilidade dos mercados e que não sejam “equitativos”.

Para aumentar a contestabilidade do mercado e impedir os abusos praticados pelos agentes do mercado, o marco regulatório europeu estabeleceu condutas vedadas, obrigações e procedimentos para garantir a contestabilidade e equidade nos mercados digitais, com base em casos antitruste que foram julgados pela autoridade.

Assim, observa-se que o DMA adota um modelo de regulação assimétrica direcionado especificamente aos mercados digitais, ampliando o escopo de proteção para abarcar os valores de contestabilidade e equidade. Para evitar que esses valores sejam comprometidos pelas grandes plataformas, o diploma estabelece um conjunto de obrigações e vedações de natureza prescritiva, destinadas a prevenir práticas que possam restringi-los ou distorcê-los.

A partir dessa arquitetura regulatória, torna-se necessário compreender de que forma esses elementos inovam em relação à estratégia tradicionalmente empregada pelo direito antitruste para o controle do poder de agentes econômicos.

2.2.2 Inovações do modelo de regulação do DMA

Como se observou no tópico anterior, diante dos desafios que o poder das grandes plataformas nos mercados digitais, diversas jurisdições passaram a adotar “formas” de

regulação *ex ante* para complementar o enforcement *ex post*³²⁴. O DMA, contudo, é expresso em apresentar o caráter complementar da regulação em relação aos artigos 101 e 102 do *Treaty on the Functioning of the European Union* (TFEU) nos Considerandos nº 5³²⁵, 10³²⁶, 11³²⁷ e 78³²⁸.

Não obstante a importância das novas regulações e o debate sobre a necessidade de reformulação da política antitruste, compreendemos que a narrativa de que o fator *ex ante* é a principal fonte de inovação dessas novas regulações não é suficiente para a reflexão necessária em relação à avaliação de um potencial mudança de desenho regulatório.

Veja-se que a regulação *ex ante*, entendida como a imposição prévia de obrigações ou proibições de conduta independentemente da análise de seus efeitos, não constitui, por si só, uma inovação no direito da concorrência. O próprio antitruste tradicional se vale de instrumentos preventivos e regras rígidas *per se*. A título de exemplo, o controle de

³²⁴ OCDE. **Ex ante regulation and competition in digital markets**. Paris: OCDE Publishing, 2021. p. 7.

³²⁵ Considerando nº 5 do DMA: “Embora os artigos 101º e 102º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) se apliquem ao comportamento dos controladores de acesso, o âmbito dessas disposições limita-se a determinadas situações relativas ao poder de mercado (por exemplo, posições dominantes em mercados específicos) e a práticas anticoncorrenciais, e o controlo do cumprimento ocorre posteriormente e exige uma investigação exaustiva e caso a caso de factos frequentemente muito complexos. Além disso, o direito vigente da União não dá resposta, ou não dá resposta eficaz, aos desafios que os comportamentos dos controladores de acesso que não têm necessariamente uma posição dominante nos termos do direito da concorrência colocam ao funcionamento eficaz do mercado interno”.

³²⁶ Considerando nº 10 do DMA: “Ao mesmo tempo, uma vez que o presente regulamento visa completar a execução do direito da concorrência, deverá aplicar-se sem prejuízo dos artigos 101º e 102º do TFUE, às correspondentes regras nacionais em matéria de concorrência e a outras regras nacionais em matéria de concorrência relativas a práticas unilaterais, que assentem numa análise individualizada do comportamento e das posições de mercado, nomeadamente os seus efeitos reais ou potenciais e o alcance preciso do comportamento proibido, e que prevejam a possibilidade de as empresas apresentarem argumentos objetivos em termos de eficiência que justifiquem o comportamento em causa, e às regras nacionais relativas ao controlo das concentrações de empresas. No entanto, importa que a aplicação dessas regras não afete as obrigações impostas aos controladores de acesso por força do presente regulamento nem a sua aplicação uniforme e efetiva no mercado interno”.

³²⁷ Considerando nº 11 do DMA: “Os artigos 101º e 102º do TFUE e as correspondentes regras nacionais em matéria de concorrência relativas a práticas multilaterais e unilaterais anticoncorrenciais e ao controlo das concentrações de empresas têm como objetivo a proteção da concorrência não distorcida no mercado. O presente regulamento procura alcançar um objetivo complementar, mas diferente, do da proteção da concorrência não distorcida num determinado mercado, conforme definida no âmbito do direito da concorrência, que consiste em assegurar que os mercados em que estejam presentes controladores de acesso são disputáveis e equitativos e continuam a sê-lo, independentemente dos efeitos reais, potenciais ou presumíveis, sobre a concorrência num determinado mercado do comportamento de um determinado controlador de acesso abrangido pelo presente regulamento. O presente regulamento visa, portanto, proteger um interesse jurídico distinto do protegido pelas referidas regras, devendo aplicar-se sem prejuízo da respetiva aplicação”.

³²⁸ Considerando nº 78 do DMA: “No que diz respeito aos comportamentos dos controladores de acesso que não sejam abrangidos pelas obrigações estabelecidas no presente regulamento, a Comissão deverá ter a possibilidade de abrir uma investigação de mercado sobre novos serviços e novas práticas a fim de determinar se as obrigações estabelecidas no presente regulamento deverão ser completadas por meio de um ato delegado abrangido pelo âmbito de aplicação da habilitação prevista no presente regulamento para tais atos delegados, ou por meio da apresentação de uma proposta de alteração do presente regulamento. Tal não prejudica a possibilidade de a Comissão dar início, sempre que adequado, a um procedimento nos termos do artigo 101º ou 102º do TFUE. Esses procedimentos deverão ser conduzidos em conformidade com o Regulamento (CE) nº 1/2003 do Conselho (18). Em caso de urgência devida ao risco de um prejuízo grave e irreparável para a concorrência, a Comissão deverá ponderar adotar medidas provisórias em conformidade com o artigo 8.o do Regulamento (CE) nº 1/2003”.

concentrações econômicas (atos de fusão e aquisição) é um mecanismo *ex ante* clássico, pelo qual as autoridades concorrenciais avaliam preventivamente operações societárias para impedir riscos ao ambiente competitivo antes de sua consumação.

Ademais, determinadas condutas anticoncorrenciais são tipificadas como infrações *per se* no direito concorrencial, como é o caso dos cartéis, de forma que a mera existência de um acordo colusivo já configura ilícito, dispensando indagações sobre seus efeitos concretos. Ou seja, esse caráter apriorístico das vedações e obrigações estava presente no arcabouço antitruste na medida em que a vedação de cartéis é absoluta e independe de análise caso a caso, enquanto o controle de estruturas busca evitar, *ex ante*, a criação de posições de dominância lesivas.

Portanto, a ideia de fixar obrigações de fazer ou não fazer antes que o dano concorrencial ocorra não é inédita, tratando-se de uma continuidade de ferramentas já conhecidas no antitruste, ainda que aplicadas tradicionalmente de modo seletivo.

No âmbito da regulação setorial, a adoção de obrigações *ex ante* tampouco é novidade, mas prática corriqueira para prevenir abuso de poder de mercado. Setores historicamente regulados, como telecomunicações, energia e transporte, operam com regras *ex ante*, ou seja, impostas previamente a agentes que atuam em determinado setor. No caso brasileiro, por exemplo, a experiência da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) em relação às empresas com poder de mercado significativo (PMS), criada pelo Plano Geral de Metas de Competição (PGMC), por meio da Resolução Anatel nº 783/2025, já apresenta obrigações de fazer e vedações³²⁹.

³²⁹ “Art. 40. As Ofertas de Referência de Produtos no Mercado de Atacado devem estar disponíveis em sua versão mais atualizada no site da Internet e nas Bases de Dados de Atacado dos Grupos com PMS no Mercado Relevante de Atacado, contendo, no mínimo: I - termos e condições gerais da oferta; II - aspectos técnicos da oferta; III - preços ou fórmulas de fixação de preços para cada característica, função e recurso previstos; IV - indicação dos prazos e eventuais condicionantes para resposta a pedidos de acesso a serviços, infraestruturas e funcionalidades adicionais; V - padrões de segurança; VI - níveis de qualidade garantidos; e, VII - contratos padrão (ou modelos de contrato). § 1º Nas ofertas de referência nas quais o controle de preços for feito por Modelo de Custos *Bottom-Up* deverão constar os valores para todos os anos previstos nos Atos que estabeleceram os valores de referência. § 2º As condições das Ofertas de Referência de Produtos no Mercado de Atacado deverão considerar, entre outros, as diferentes arquiteturas de rede dos Grupos detentores de PMS. § 3º As Ofertas de Referência previstas no *caput* deverão ser suficientemente desagregadas de modo a assegurar que as empresas contratantes não sejam obrigadas a pagar por recursos desnecessários para o produto requerido. § 4º Para efeitos do disposto no inciso I do *caput*, deverão ser descritos, obrigatoriamente, o nível de disponibilidade de equipamentos, os meios e infraestruturas associados à Oferta, as modalidades de reembolso e os procedimentos de requisição, entrega, ativação e aceitação do objeto da Oferta. § 5º Para efeitos do disposto no inciso II do *caput*, deverão ser descritas, obrigatoriamente, as especificações técnicas dos equipamentos, meios e infraestruturas associados à Oferta, incluindo o detalhamento das características físicas e elétricas das interfaces e terminais de usuários. § 6º Para efeitos do disposto no inciso III do *caput*, deverão ser descritos, obrigatoriamente: I - os critérios para a concessão de descontos, os quais deverão ser aplicados de forma isonômica e não discriminatória, sendo vedada a concessão de descontos por critérios subjetivos; e, II - os critérios e a periodicidade para reajuste dos preços da oferta, considerando o Índice de Serviços de Telecomunicações (IST) instituído pela Anatel, ou por outro índice que venha a substituí-lo. § 7º Nos casos em que o controle de preços for feito com base no Modelo de Custos *Bottom-*

O artigo 40 do PGMC, por exemplo, apresenta um conjunto amplo de deveres *ex ante* para atuação das empresas com PMS, estruturando obrigações de transparência, padronização, não discriminação e controle de preços tais como: (a) publicação e atualização das ofertas de referência no *site* e nas bases de dados de atacado (BDA), com conteúdo mínimo que abrange termos contratuais, especificações técnicas, preços ou fórmulas, prazos de resposta a pedidos de acesso, padrões de segurança, níveis de qualidade e contratos padrão (*caput* e incisos I–VII); (b) quando houver modelo de custos *bottom-up*, obrigação da oferta de apresentar valores por ano previstos nos atos aplicáveis (§ 1º) e, nos demais casos, explicitar critérios e periodicidade de reajuste (§ 6º, inciso II), observando o Índice de Serviços de Telecomunicações (IST); (c) consideração das arquiteturas de rede do grupo com PMS (§ 2º) e desagregação da oferta para evitar que contratantes paguem por recursos desnecessários (§ 3º); (d) detalhamento operacional de disponibilidade, meios/infraestruturas, fluxos de requisição/entrega/ativação/aceitação (§ 4º), bem como características físicas e elétricas de interfaces (§ 5º); (e) apresentação de parâmetros objetivos de qualidade (§ 10) e prazos claros de entrega, vigência contratual e reparação (§ 9º).

Do ponto de vista de condutas vedadas, o artigo 40 do PGMC também apresenta obrigações de não fazer como: (a) proibição da concessão de descontos por critérios subjetivos (§ 6º, inciso I), (b) vedação a qualquer reajuste quando o controle de preços se dá por modelo de custos *bottom-up* (§ 7º), (c) limitação a reajustes, nos demais casos, a intervalos mínimos de 12 meses (§ 8º).

Ou seja, a imposição de obrigações de fazer e não fazer de modo antecipado, em verdade, é o cerne da regulação *stricto sensu*. Entende-se que a grande mudança do diploma que se inaugura em relação às plataformas digitais não é apenas estabelecer um “regime” *ex ante*, e sim, a sua estrutura regulatória como um todo, em especial: (a) codificação de obrigações de fazer e não fazer específicas para plataformas digitais de grande porte e reconhecimento de

Up, não cabe a aplicação de mecanismo de reajuste para os respectivos valores. § 8º Nos casos que não se enquadrarem no disposto no § 7º deste artigo, os valores apresentados na oferta somente poderão ser reajustados a cada 12 (doze) meses, considerando como data inicial a data de homologação da primeira oferta. § 9º Para efeitos do disposto no inciso IV do *caput*, deverão ser descritos, obrigatoriamente, os seguintes prazos: I - prazo de entrega, compreendido pelo período de tempo decorrido entre a data da contratação até a sua efetiva disponibilização; II - prazo contratual, compreendido pelo prazo previsto para o contrato e o prazo contratual mínimo que o operador contratante é obrigado a aceitar; e, III - prazo de reparação, compreendido pelo período de tempo decorrido desde o momento em que é comunicada uma mensagem de avaria à unidade responsável do operador contratado até o momento em que são restabelecidos os produtos e serviços objetos da Oferta. § 10. Para efeitos do disposto no inciso VI do *caput*, deverão ser explicitados, obrigatoriamente, os padrões, valores e demais parâmetros necessários para aferição da qualidade. § 11. A Superintendência responsável pela homologação das Ofertas de Referência poderá eximir o Grupo detentor de PMS da apresentação de parte dos itens relacionados nos incisos do *caput* mediante pedido devidamente justificado, bem como poderá solicitar a inclusão de outras informações.”

novos valores; e o (b) *enforcement* das obrigações de fazer e condutas vedadas.

(a) Codificação de obrigações de fazer e não fazer específicas para plataformas digitais de grande porte e reconhecimento de novos valores

Conforme mencionado, o DMA é uma regulação assimétrica, na medida em que a regulação abarca apenas as plataformas designadas como *gatekeepers*. Conforme apontado, essa categorização foi realizada com base em critérios objetivos (escala de usuários, faturamento/valor de mercado e posição enraizada de intermediação), além de uma avaliação qualitativa de “durabilidade” da posição. Até o momento³³⁰, foram designados como *gatekeepers* seis grupos (*Alphabet, Amazon, Apple, ByteDance, Meta, Microsoft*), compreendendo os seguintes serviços³³¹:

- (a) redes sociais: *TikTok, Facebook, Instagram e LinkedIn*;
- (b) serviços de intermediação online: *Google Maps, Google Play, Google Shopping, Amazon Marketplace, App Stores e Meta Marketplace*;
- (c) publicidade: *Google, Amazon e Meta*;
- (d) serviços de comunicação interpessoal independente: *WhatsApp e Messenger*;
- (e) compartilhamento de vídeos: *YouTube*;
- (f) busca: *Google Search*;
- (g) navegadores: *Chrome e Safari*; e
- (h) sistemas operacionais: *Android, iOS e Windows PC*.

Além do estabelecimento de estrutura assimétrica de regulação por meio do processo de designação de *gatekeepers*, chama atenção o reconhecimento expresso da existência de novos valores a serem defendidos por meio do DMA, que são a contestabilidade e a equidade (*contestability e fairness*). Isso porque, enquanto a lei antitruste convencional se concentra na defesa do bem-estar do consumidor (preços, quantidades, eficiência), o DMA adota explicitamente objetivos mais amplos de política concorrencial. Conforme seu texto, busca-se garantir mercados “contestáveis e equitativos” no setor digital em toda a União Europeia, em benefício tanto dos usuários empresariais quanto dos usuários finais.

³³⁰ Considera-se, aqui, a data de 09 de novembro de 2025.

³³¹ EUROPEAN COMMISSION. **Gatekeepers**. Bruxelas: [s.d.].

Ademais, a técnica adotada para estruturação normativa foi a prescritiva (*rules-based*), na medida em que o legislador europeu codificou obrigações e vedações *per se* a partir do histórico de casos que expuseram padrões recorrentes condutas abusivas nos mercados digitais³³². Tal abordagem tem como objetivo otimizar os desafios decorrentes das análises de efeitos que dependem de uma avaliação casuística³³³. Assim, foram estabelecidas as seguintes condutas vedadas, padrões e procedimentos, também chamados de “*dos and don’ts*” das plataformas³³⁴.

Tabela 4 – Condutas vedadas (DMA)

Categoria	Condutas vedadas	Artigo
Utilização de dados para publicidade online	O <i>gatekeeper</i> não pode tratar, para fins de prestação de serviços de publicidade <i>online</i> , dados pessoais de utilizadores finais que utilizam serviços de terceiros que recorrem a serviços essenciais de plataforma do controlador de acesso sem o consentimento do usuário.	5.2, “a”
Combinação de dados pessoais	O <i>gatekeeper</i> não pode combinar dados pessoais provenientes do serviço essencial de plataforma com dados pessoais provenientes de outros serviços essenciais de plataforma ou de quaisquer outros serviços prestados pelo <i>gatekeeper</i> ou com dados pessoais provenientes de serviços prestados por terceiros sem o consentimento do usuário.	5.2, “b”
Cruzamento de dados pessoais	O <i>gatekeeper</i> não pode utilizar de forma cruzada dados pessoais provenientes do serviço essencial de plataforma em outros serviços prestados separadamente, incluindo outros serviços essenciais de plataforma, e vice-versa, sem o consentimento do usuário.	5.2, “c”
Combinação de dados pessoais	O <i>gatekeeper</i> não pode vincular usuários finais a outros serviços do <i>gatekeeper</i> com o intuito de combinar dados pessoais, sem o consentimento do usuário.	5.2, “d”
Cláusulas contratuais	O <i>gatekeeper</i> não deve impedir nem restringir, direta ou indiretamente, a possibilidade de os usuários profissionais ou finais levantarem questões relacionadas com o não cumprimento do regulamento e da lei.	5.6
Intermediação por meio de navegadores e serviço de pagamento	O <i>gatekeeper</i> não pode exigir que os usuários finais e profissionais utilizem um sistema de identificação, um navegador da <i>web</i> ou um serviço de pagamento ou serviços técnicos de apoio à prestação de serviço de pagamento do próprio <i>gatekeeper</i> no contexto dos serviços fornecidos pelos usuários profissionais que utilizam seus serviços de plataforma.	5.7
Vinculação aos serviços do <i>gatekeeper</i>	O <i>gatekeeper</i> não pode exigir dos usuários profissionais ou finais que assinem ou se inscrevam em mais serviços essenciais de plataforma como condição de utilização, acesso, adesão ou	5.8

³³² ARANZE, J. DMA obligations influenced by unresolved tech cases, Whish says. **GCR**, 13 jul. 2022.

³³³ PODSZUN, R. *et al.* From Competition Law to platform regulation – regulatory choices for the DMA. **European Consumer and Market Law**, p. 167-176, 2021.

³³⁴ Terminologia utilizada pela *European Commission* no *press release* de apresentação do DMA. (EUROPEAN COMMISSION. **Digital Markets Act**: rules for digital gatekeepers to ensure open markets enter into force. **Press Releases**, 30 out. 2022.)

	inscrição em qualquer dos respectivos serviços essenciais de plataformas prestados.	
Utilização de dados de usuários profissionais	O <i>gatekeeper</i> não deverá usar, em concorrência com usuários profissionais, quaisquer dados não disponíveis publicamente que sejam gerados ou disponibilizados por esses usuários profissionais no contexto da sua utilização dos serviços essenciais de plataforma.	6.2
Autopreferência (self-preferencing)	O <i>gatekeeper</i> não pode tratar de forma mais favorável, em termos de classificação e da indexação e <i>crawling</i> , os serviços e produtos ofertados pelo próprio do que serviços ou produtos semelhantes de um terceiro. O controlador deve aplicar condições transparentes, equitativas e não discriminatórias à referida classificação.	6.5
Restrições técnicas	O <i>gatekeeper</i> não pode restringir a nível técnico ou de outra forma a capacidade dos usuários finais alternarem ou assinarem diferentes softwares e serviços cujo acesso requer a utilização da plataforma.	6.6
Proporcionalidade na rescisão de contratos	O <i>gatekeeper</i> não pode estabelecer condições gerais para a cessação da prestação de um serviço essencial de plataforma que sejam desproporcionais.	6.13
Interoperabilidade e segurança	O <i>gatekeeper</i> não pode ser impedido de tomar medidas para garantir que terceiros provedores do serviço de comunicações interpessoais independente de número solicitando interoperabilidade não coloquem em risco a integridade, segurança e privacidade de seus serviços, desde que tais medidas sejam estritamente necessárias e proporcionais, e sejam devidamente justificadas pelo <i>gatekeepers</i> .	7.9

Fonte: elaboração própria.

Tabela 5 – Obrigações e procedimentos (DMA)

Categoria	Obrigações e procedimentos	Artigo
Consentimento	O <i>gatekeeper</i> deve obter o consentimento do usuário para tratar dados pessoais de utilizadores finais que utilizam serviços de terceiros que recorrem a serviços essenciais de plataforma do controlador de acesso, para fins de prestação de serviços de publicidade <i>online</i> .	5.2, “a”
Consentimento	O <i>gatekeeper</i> deve obter o consentimento do usuário para vincular usuários finais a outros serviços do <i>gatekeeper</i> com o intuito de combinar dados pessoais.	5.2, “d”
Promoção de serviços	O <i>gatekeeper</i> deve permitir que os usuários profissionais, a título gratuito, comuniquem e promovam ofertas, inclusive em condições diferentes, a usuários finais angariados por meio do seu serviço essencial de plataforma ou de outros canais e celebrem contratos com esses usuários finais, independentemente de utilizarem ou não os serviços de plataforma do <i>gatekeeper</i> para esse efeito.	5.4
Acesso a serviços de terceiros	O <i>gatekeeper</i> deve permitir que os usuários finais acessem e utilizem, através dos seus serviços essenciais de plataforma, conteúdos, assinaturas, funcionalidades ou outros itens por meio do <i>software</i> de um usuário profissional.	5.5

Informações sobre anúncios	O <i>gatekeeper</i> deverá fornecer, a pedido do agente publicitário ao qual presta serviços de publicidade <i>online</i> , ou a terceiros autorizados pelos agentes publicitários, numa base diária e a título gratuito, informações relativas a cada anúncio publicado pelo agente publicitário.	5.9
Informações sobre anúncios	O <i>gatekeeper</i> deverá fornecer, a pedido do editor comercial ao qual presta serviços de publicidade <i>online</i> , ou a terceiros autorizados pelos editores comerciais, a título gratuito e diariamente, informações relativas a cada anúncio exibido no inventário do editor comercial.	5.10
Desinstalação de aplicações	O <i>gatekeeper</i> deve permitir e tornar possível a nível técnico que os usuários finais desinstalem facilmente quaisquer aplicações informáticas no sistema operativo do controlador de acesso, ressalvadas as aplicações informáticas essenciais para o funcionamento do sistema operativo ou do dispositivo.	6.3
Interoperabilidade	O <i>gatekeeper</i> deve permitir e tornar possível a instalação e a utilização efetiva de <i>softwares</i> de terceiros que utilizam ou interoperam com o seu sistema operativo.	6.4
Interoperabilidade	O <i>gatekeeper</i> deve permitir aos prestadores de serviços e fornecedores de software, a título gratuito, a interoperabilidade.	6.7
Acesso a ferramentas de medição de desempenho em serviços de publicidade	O <i>gatekeeper</i> deve fornecer aos agentes publicitários e editores comerciais, bem como a terceiros autorizados pelos agentes publicitários e editores comerciais, a pedido destes e a título gratuito, acesso às ferramentas de medição de desempenho do controlador de acesso e aos dados necessários para que os agentes publicitários e editores comerciais efetuem a sua própria verificação independente do inventário de anúncios, incluindo dados agregados e não agregados.	6.8
Portabilidade	O <i>gatekeeper</i> deve proporcionar aos usuários finais, a pedido e a título gratuito, a portabilidade efetiva de seus dados coletados na utilização do serviço de plataforma.	6.9
Acesso a dados	O <i>gatekeeper</i> deve proporcionar aos usuários profissionais, a pedido deste e a título gratuito, o acesso e a utilização de forma efetiva, contínua, em tempo real e com elevada qualidade, de dados agregados e não agregados, incluindo dados pessoais, dos usuários profissionais e os finais que recorram aos produtos desses.	6.10
Acesso a dados	O <i>gatekeeper</i> deve permitir que qualquer terceiro que preste serviços de mecanismo de busca <i>online</i> , a pedido, tenha acesso equitativo, razoável e não discriminatório a dados sobre classificações, pesquisas, cliques e visualizações relativamente a pesquisas gratuitas e pagas, gerados por utilizadores finais nos seus motores de pesquisa em linha.	6.11
Não discriminação	O <i>gatekeeper</i> deve aplicar aos usuários profissionais condições gerais de acesso equitativas, razoáveis e não discriminatórias às respetivas lojas de software, mecanismos de busca e serviços de redes sociais <i>online</i> .	6.12
Interoperabilidade	O <i>gatekeeper</i> deve fazer com que as funcionalidades básicas de seu serviço de comunicações interpessoais independente de número sejam interoperáveis com o	7.1 a 7.3

	serviço de comunicações interpessoais independente de número de outro provedor que ofereça ou pretenda oferecer tais serviços na União Europeia, oferecendo as interfaces técnicas necessárias, ou soluções similares que facilitem a interoperabilidade, com base no requerimento, e sem custos (descrição das interoperabilidades necessárias no artigo 7.2).	
Condições de interoperabilidade e transparência	O <i>gatekeeper</i> deve publicar uma oferta de referência descrevendo os detalhes técnicos e os termos e condições de interoperabilidade com seu serviço de comunicações interpessoais independente de número, incluindo os detalhes necessários de segurança e de criptografia ponta-a-ponta.	7.4 a 7.7
Interoperabilidade	O <i>gatekeeper</i> deve coletar e compartilhar com o provedor do serviço de comunicações interpessoais, independente de número que solicitar a interoperabilidade, somente dados pessoais de usuários finais que sejam estritamente necessários para a realização da efetiva interoperabilidade.	7.8
Prestação de informações sobre atos de concentração	O <i>gatekeeper</i> deve informar a comissão de qualquer operação de concentração sempre que as entidades envolvidas prestem serviços essenciais de plataforma ou qualquer outro no setor digital ou que lhe permita coletar dados.	14
Prestação de informações sobre “perfilamento”	O <i>gatekeeper</i> deve apresentar relatório validado por auditoria de quaisquer técnicas de “perfilamento” de consumidores aplicadas pela plataforma.	15

Fonte: elaboração própria.

Importa ressaltar que a experiência da União Europeia em casos de abuso de posição dominante foi decisiva para moldar as disposições do DMA. Como assinalam Eifert, Metzger, Schweitzer e Wagner³³⁵, “a vasta maioria dessas obrigações pode ser relacionada a casos recentes de direito da concorrência, em particular às decisões *Google Shopping* e *Google Android* da Comissão, bem como à decisão do *Bundeskartellamt* contra o *Facebook*”. O DMA, portanto, busca sistematizar e antecipar, em formato regulatório, condutas já condenadas pela Comissão Europeia e autoridades nacionais, conferindo-lhes caráter geral e *ex ante*. Esses precedentes foram importantes não apenas para justificar a intervenção regulatória, mas também para delimitar seu alcance e natureza jurídica.

Assim, diferentemente da lógica do artigo 102 do TFUE, que exige geralmente a análise de efeitos anticompetitivos via regra da razão, o DMA adota uma abordagem uniforme e preventiva, aplicável a todos os *gatekeepers*, com base na presunção de que tais condutas geram

³³⁵ EIFERT, M. *et al.* Taming the giants: the DMA/DSA package. **Common Market Law Review**, v. 58, n. 4, p. 1.002, ago. 2021.

danos aos ecossistemas digitais. Nesse sentido, os autores³³⁶ destacam que o regulamento “rompe com a abordagem caso a caso e a substitui por um código de conduta uniforme, vinculativo a todos os *gatekeepers*”.

Nos últimos anos, a União Europeia tem se debruçado sobre casos relevantes de abuso de posição dominante nos ecossistemas digitais em relação condutas como³³⁷: (a) autopreferência (*self-preferencing*); (b) acesso privilegiado a dados de consumidores (*preferential access to customer data*); (c) venda casada (*tying*); (d) alavancagem (*platform envelopment/leveraging*); (e) imposição de condições comerciais desleais a clientes/anunciantes (*unfair trading conditions on customers/advertisers*); (f) uso exploratório de dados pessoais (*exploitative use of personal data*).

No âmbito da autopreferência, destacam-se o caso *Google Shopping* (Comissão Europeia, 2017) e o *Amazon Logistics* (Autoridade Italiana, 2021). O caso *Google Shopping* concluiu que o *Google* favorecia sistematicamente seu próprio serviço de comparação de compras nos resultados de busca, prática abusiva segundo o artigo 102 do TFUE³³⁸. A decisão foi confirmada pelo Tribunal Geral, em 2021, e pelo Tribunal de Justiça, em 2024³³⁹. Inspirado nesse precedente, o DMA incluiu no artigo 6(5) conduta diretamente ligada ao caso *Google Shopping*. Já no caso *Amazon Logistics*, a *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* (AGCM) multou a *Amazon* em €1,128 bilhão por condicionar benefícios como o selo *Prime* e a *Buy Box* ao uso de seu serviço logístico próprio (FBA), em detrimento de concorrentes³⁴⁰. O DMA refletiu essa preocupação ao prever obrigações de não discriminação de serviços de terceiros – artigos 6(5) e 6(12).

No que tange ao acesso privilegiado a dados de clientes, destacam-se o *Amazon Marketplace* (Comissão Europeia, 2022) e o *Facebook Marketplace* (Comissão Europeia, 2024). A *Amazon* foi investigada por utilizar dados não públicos de vendedores independentes para calibrar suas próprias ofertas e manipular os critérios da *Buy Box* e do *Prime*³⁴¹. Em 2022, a Comissão aceitou compromissos vinculantes, incluindo a proibição do uso de tais dados e a

³³⁶ EIFERT, M. *et al.* Taming the giants: the DMA/DSA package. **Common Market Law Review**, v. 58, n. 4, p. 1.002, ago. 2021.

³³⁷ Casos apresentados pelo professor Marco Bota na aula *Competition v. sector regulation of online platforms*, ministrada no curso *Regulating digital platforms: competition policy v. ex-ante regulation*, organizado pelo *Centre for a Digital Society* entre junho e julho de 2023.

³³⁸ EUROPEAN COMMISSION. Antitrust: Commission fines Google €2.42 billion for abusing dominance as search engine by giving illegal advantage to own comparison-shopping service. **Press Releases**, 27 jun. 2017.

³³⁹ EUROPEAN UNION. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). **Acórdão no Processo C-48/22 P, Google LLC v. Comissão (Google Shopping)**. Luxemburgo, 10 set. 2024.

³⁴⁰ ITÁLIA. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM). **Amazon – A528**. Roma, 9 dez. 2021.

³⁴¹ EUROPEAN COMMISSION. Antitrust: Commission opens investigation into Amazon’s use of marketplace seller data. **Press Releases**, 17 jul. 2019.

abertura do *Prime* a transportadoras externas³⁴². O DMA incorporou esses remédios no artigo 6(2). Já em 2024, a Meta foi multada em €797 milhões por vincular o Marketplace à rede social *Facebook* e impor condições desleais a concorrentes, conduta caracterizada como *tying* digital e exploração de dados³⁴³. O DMA, em resposta, estabeleceu no artigo 5(8) a proibição de vinculações desse tipo.

Em relação à venda casada, destacam-se os casos *Google Android* (2018) e *Google AdSense* (2019). No caso *Android*, a Comissão multou o *Google* em €4,34 bilhões por obrigar fabricantes a pré-instalar *Google Search* e *Chrome*³⁴⁴. Com base nesse caso, o DMA incluiu a obrigação dos fabricantes permitirem que os usuários desinstalem *apps* pré-instalados (artigo 6(3)) e a obrigação de permitir *app stores* de terceiros (artigo 6(4)). Já no caso *AdSense*, a Comissão aplicou multa de €1,49 bilhão por cláusulas de exclusividade em contratos de publicidade *online*, mas, em 2024, o Tribunal Geral anulou a decisão por insuficiência de provas dos efeitos anticoncorrenciais³⁴⁵. Ainda assim, o caso foi incorporado ao DMA, incluindo no artigo 5(3) a proibição de impedir parceiros de atuar em múltiplas plataformas.

Quanto à alavancagem, destaca-se o caso *Google v. Enel X* (Itália, 2021). O AGCM multou o *Google* em €102 milhões por recusar o acesso do *app JuicePass*, da *Enel X*, ao *Android Auto*, caracterizando abuso de dominância pela recusa injustificada de interoperabilidade³⁴⁶. O DMA absorveu essa lição no artigo 6(7), que garante interoperabilidade em condições justas e não discriminatórias.

Por fim, em relação à imposição de condições comerciais desleais, foram decisivos os casos *Google Ads* (França, 2019), *Google News* (França, 2021) e *Apple App Store* (UE, 2024). No *Google Ads*, a *Autorité* multou a empresa em €150 milhões por impor regras opacas e arbitrárias no serviço de publicidade *online*³⁴⁷. No *Google News*, a *Autorité* sancionou o *Google* em €500 milhões por não negociar de boa-fé a remuneração de conteúdos jornalísticos com *publishers*, violando direitos conexos previstos em lei francesa e europeia³⁴⁸. Finalmente, em

³⁴² EUROPEAN COMMISSION. Commission accepts commitments by Amazon to address competition concerns. **Press Releases**, 20 dez. 2022.

³⁴³ EUROPEAN COMMISSION. Antitrust: Commission fines Meta €797 million for abusive tying of Facebook Marketplace. **Press Releases**, 15 nov. 2024.

³⁴⁴ EUROPEAN COMMISSION. Antitrust: Commission fines Google €4.34 billion for illegal practices regarding Android mobile devices. **Press Releases**, 18 jul. 2018.

³⁴⁵ EUROPEAN UNION. Tribunal Geral. **Acórdão no Processo T-334/19, Google and Alphabet v. Comissão (Google AdSense)**. Luxemburgo, 18 set. 2024.

³⁴⁶ ITALIA. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM). **A529 – Google Android Auto/Enel X**. Roma, 13 maio 2021.

³⁴⁷ FRANÇA. Autorité de la Concurrence. **Décision 19-D-26 du 19 décembre 2019 relative à des pratiques mises en œuvre par Google dans le secteur de la publicité en ligne liée aux recherches**. Paris, 19 dez. 2019.

³⁴⁸ FRANÇA. Autorité de la Concurrence. **Droits voisins: l’Autorité sanctionne Google à hauteur de 500 millions d’euros**. Paris, 13 jul. 2021.

2024, a Comissão Europeia multou a *Apple* em €1,84 bilhão por abusar da posição dominante ao impedir que *apps* de música informassem os usuários sobre opções de assinatura fora da *App Store*, prática conhecida como *anti-steering*³⁴⁹. Essas experiências inspiraram dispositivos do DMA relativos à transparência – artigo 5(9) – (10), e proibição de restrições *anti-steering* – artigo 5(4).

A experiência europeia demonstra que os precedentes à edição do DMA exerceram influência direta sobre sua metodologia normativa, uma vez que as obrigações de fazer e não fazer foram estruturadas com base nas soluções delineadas nesses casos. Trata-se de um recurso normativo relevante e inovador, que traduz em linguagem regulatória os aprendizados obtidos na aplicação do direito concorrencial. Contudo, esse modelo também traz o risco de que a apuração de eventuais descumprimentos possa, na prática, reproduzir procedimentos análogos aos processos antitruste tradicionais, reduzindo parte da eficiência e da celeridade que o regime *ex ante* buscava alcançar.

Tais aspectos reforçam a visão de que a inovação associada ao DMA decorre não apenas da transição de um modelo *ex post* para um regime *ex ante* de prevenção de condutas, mas, principalmente, do fato de o regulamento sistematizar e consolidar, em linguagem normativa de aplicação direta, remédios e obrigações experimentados em casos envolvendo grandes plataformas no contexto europeu³⁵⁰.

Essa arquitetura regulatória tem como objetivo reduzir a incerteza, acelerar as investigações e prevenir danos em ecossistemas cujas características favorecem comportamentos de “tudo ou nada”³⁵¹, sendo o *enforcement* outro aspecto central inovador do modelo regulatório inaugurado pelo DMA.

(b) *Enforcement* das obrigações de fazer e das condutas vedadas

A centralização do *enforcement* na Comissão Europeia tem como objetivo garantir uniformidade e evitar abordagens divergentes entre os Estados-Membros, criando um quadro

³⁴⁹ EUROPEAN COMMISSION. Antitrust: Commission fines Apple over €1.8 billion for abusive App Store rules for music streaming providers. **Press Releases**, 4 mar. 2024.

³⁵⁰ COLOMO, P. I. The draft Digital Markets Act: a legal and institutional analysis. **Journal of European Competition Law & Practice**, v. 12, n. 7, p. 561-575, 2021; PODSZUN, R. *et al.* From Competition Law to platform regulation – regulatory choices for the DMA. **European Consumer and Market Law**, p. 167-176, 2021; MARCO-IZQUIERDO, S.; ROSALES, J.; POITIERS, N. Fairness and contestability in the Digital Markets Act. **Yale Journal on Regulation**, n. 40, 2023; FERNANDES, V. O. Lost in translation? The DMA’s fairness tools and the role of consent. **Computer Law & Security Review**, v. 52, 2024.

³⁵¹ MARCO-IZQUIERDO, S.; ROSALES, J.; POITIERS, N. Fairness and contestability in the Digital Markets Act. **Yale Journal on Regulation**, n. 40, 2023; CRÉMER, J.; DE MONTJOYE, Y.; SCHWEITZER, H. **Competition policy for the digital era**. Bruxelas: European Commission, 2019.

regulatório coeso para todo o mercado único europeu³⁵². Essa concentração de competências assegura maior consistência, reduzindo os riscos de fragmentação e de incerteza jurídica que poderiam surgir caso cada país adotasse regras próprias³⁵³.

Ainda assim, o modelo prevê formas de cooperação com as autoridades nacionais de concorrência (NCAs), configurando um sistema de “descentralização suave”. As NCAs podem realizar investigações preliminares, coletar informações e comunicar potenciais infrações à Comissão, mas não possuem competência decisória final. Tal desenho busca equilibrar a necessidade de consistência regulatória europeia com a utilização da expertise local das autoridades nacionais, mais próximas dos mercados e dos atores afetados³⁵⁴. A efetividade desse arranjo dependerá da capacidade de coordenação institucional, já que a coexistência de competências pode gerar conflitos de interpretação e sobreposição de esforços investigativos.

Outro pilar central do *enforcement* é o *high-level group*, concebido para articular a aplicação do DMA com outros regimes normativos (artigo 40, DMA). Entre suas principais funções, o *high-level group* deve fornecer aconselhamento técnico e recomendações à Comissão Europeia sobre a implementação e aplicação do DMA, além de promover a coerência regulatória entre diferentes instrumentos e autoridades setoriais europeias. O grupo é composto por representantes de cinco organismos e redes europeias (artigo 40(3), DMA):

- (a) *Body of European Regulators for Electronic Communications* (BEREC);
- (b) *European Data Protection Supervisor* (EDPS) e *European Data Protection Board* (EDPB);
- (c) *European Competition Network* (ECN);
- (d) *Consumer Protection Cooperation Network* (CPC Network); e
- (e) *European Regulators Group of Audiovisual Media Regulators* (ERGA).

Ademais, em caso de investigações de mercado sobre novos serviços ou práticas, o grupo poderá oferecer à Comissão subsídios técnicos sobre a necessidade de revisão das regras do DMA, de modo a assegurar que os mercados digitais da União Europeia permaneçam contestáveis e equitativos (artigo 40(7)).

No que concerne ao desenho das obrigações, o DMA apresenta uma natureza híbrida

³⁵² EUROPEAN PARLIAMENT. **Digital Markets Act enforcement**: state of play. Bruxelas: 2025.

³⁵³ CERRE. **Implementing the DMA**: substantive and procedural principles. Bruxelas: 2024. p. 15-17.

³⁵⁴ RIBERA MARTÍNEZ, A. The decentralisation of the DMA's enforcement system. **Kluwer Competition Law Blog**, p. 4-6, 2024.

entre “comando e controle” e correção. De um lado, o regulamento estabelece obrigações categóricas, cujo descumprimento gera sanções automáticas. Do outro lado, o DMA prevê que o *gatekeeper* deve apresentar medidas de conformidade, que podem ser ajustadas ou rejeitadas pela Comissão caso se mostrem insuficientes (artigo 29). O artigo 8(3) do DMA estabelece a possibilidade de os *gatekeepers* solicitarem a realização de um processo para avaliar se as medidas adotadas ou planejadas por eles são eficazes para cumprir as obrigações previstas nos artigos 6 e 7 do regulamento. O dispositivo prevê que:

- (a) o *gatekeeper* deve apresentar uma exposição fundamentada explicando as medidas implementadas ou a implementar;
- (b) o *gatekeeper* deve também disponibilizar uma versão não confidencial dessa exposição, para que possa ser compartilhada com terceiros;
- (c) a Comissão possui discricionariedade quanto à aceitação ou não do pedido, devendo respeitar os princípios da igualdade de tratamento, proporcionalidade e boa administração; e
- (d) a finalidade é verificar se, nas circunstâncias específicas do *gatekeeper*, as medidas garantem o objetivo da obrigação imposta.

Essa previsão ilustra a flexibilidade do DMA em permitir algum grau de cooperação regulatória entre a Comissão e as plataformas designadas como *gatekeepers*, evitando soluções exclusivamente impositivas e criando um espaço de diálogo sobre a adequação dos remédios de conformidade.

Nesse sentido, ainda que se compreenda que o DMA estabelece condutas vedadas *per se*³⁵⁵, autores como Cr  mer, Metzger, Schweitzer e Wagner³⁵⁶ entendem que o DMA combina regras *ex ante* rígidas com mecanismos que permitem calibrar sua aplica  o, aproximando-se de uma regra da razão aplicada de forma antecipada. O risco, contudo,    que a flexibilidade abra margem para solu  es de *compliance* apenas formais, em que os *gatekeepers* aparentam cumprir as obriga  es sem realmente assegurar contestabilidade e equidade.

Já em rela  o às ferramentas de *enforcement* previstas no DMA, entende-se que elas ampliam consideravelmente o poder de supervisão da Comissão. Além das investiga  es

³⁵⁵ KERBER, W. Taming tech giants with a per-se rules approach? The Digital Markets Act from the ‘rules vs. standard’ perspective. **Concurrences**, n. 3, p. 28-34, 2021.

³⁵⁶ CR  MER, J. *et al.* Fairness and contestability in the Digital Markets Act. **Yale Journal on Regulation**, v. 40, p. 973-975, 2023.

formais e inspeções *in loco*, a Comissão pode impor multas de até 10% do faturamento global da empresa infratora, valor que pode alcançar 20% em caso de reincidência. Também é possível a aplicação de sanções diárias para compelir o cumprimento, bem como a adoção de remédios estruturais em casos de violações sistemáticas. Essas medidas incluem desde restrições a determinadas condutas até a separação obrigatória de partes do negócio, ainda que este último recurso seja considerado excepcional e de uso apenas em último caso³⁵⁷.

Não obstante, um ponto crítico é a ausência de mecanismos robustos de avaliação *ex post* do desempenho do DMA. Embora o regulamento preveja que a Comissão apresente relatórios periódicos ao Parlamento e ao Conselho, não foram definidos indicadores claros para medir o impacto efetivo das obrigações sobre a contestabilidade dos mercados digitais. Nesse sentido, relatórios do *Centre on Regulation in Europe* (CERRE) alertam que, sem métricas objetivas e independentes, há risco de que a avaliação se limite a estatísticas de processos abertos ou decisões adotadas, sem aferir se houve mudanças substanciais na estrutura de mercado ou no comportamento dos *gatekeepers*³⁵⁸.

Assim, sem desconsiderar os méritos da iniciativa, é possível reconhecer que o modelo regulatório introduzido ainda enfrenta diversos desafios para se consolidar como uma mudança efetiva de paradigma, permanecendo objeto de críticas e questionamentos quanto à sua implementação e ao seu alcance.

2.2.3. Desafios enfrentados pelo modelo de regulação do DMA

O pioneirismo do DMA como instrumento de regulação *ex ante* não se estabeleceu sem enfrentar desafios significativos. Embora represente uma iniciativa central no redesenho do direito da concorrência aplicado às plataformas digitais, influenciando debates regulatórios em diversas jurisdições, sua implementação tem revelado limites práticos e estruturais que merecem atenção crítica.

O modelo do DMA combina a imposição de obrigações prévias, a adoção de uma regulação assimétrica, a proteção de objetivos distintos daqueles tradicionalmente perseguidos pelo antitruste, como contestabilidade e equidade, e um regime de *enforcement* centralizado. Apesar de seu caráter inovador e das expectativas depositadas em sua eficácia, o regime apresenta entraves de ordem técnica, operacional e jurídica.

Entre os principais pontos de tensão identificados pela literatura e pela prática

³⁵⁷ EIFERT, M. *et al.* Taming the giants: the DMA/DSA package. *Common Market Law Review*, v. 58, n. 4, 2021, p. 1.002-1.004.

³⁵⁸ CERRE. *Implementing the DMA: substantive and procedural principles*. Bruxelas: 2024. p. 34-37.

regulatória destacam-se: (a) complexidade técnica e operacional das obrigações; (b) sobreposições regulatórias e potenciais conflitos normativos; (c) risco de ineficácia e ausência de alteração do modelo regulatório “de fato”; e (d) desafios institucionais e judiciais.

Assim, passa-se a uma breve exposição de cada um deles.

(a) Complexidade operacional das obrigações e risco de obsolescência

Críticos da regulação alegam que as plataformas designadas como *gatekeepers* enfrentam dificuldades substanciais para operacionalizar as medidas impostas, consideradas por alguns analistas como um dos maiores “desafios de engenharia”³⁵⁹ já vivenciados por essas empresas. Isso decorre do fato de que as obrigações estabelecidas exigem alterações estruturais em sistemas, produtos e políticas internas, indo além de ajustes marginais.

Nesse sentido, Colangelo e Ribera Martínez³⁶⁰ ressaltam que a transição do modelo baseado na aplicação tradicional das regras antitruste para um modelo regulatório representa uma mudança substancial. Enquanto no antitruste clássico o ônus inicial de demonstrar a infração recaía sobre a autoridade, no DMA, a incumbência é deslocada para o próprio agente regulado, que deve comprovar como incorpora soluções de conformidade ao seu modelo de negócios, em consonância com os objetivos de contestabilidade e equidade.

Assim, não obstante se tratar da implementação de medidas que, por serem *ex ante* e condutas ilegais, *per se*, muitos especialistas compreenderam que as obrigações de fazer e não fazer apresentadas ainda careciam de esclarecimento, especialmente quando demandavam a implementação de alterações estruturais que não são “autoexecutáveis”³⁶¹. De acordo com o relatório CERRE³⁶², são impostas obrigações numerosas e detalhadas, que envolvem desde a criação de mecanismos internos de gestão de reclamações até o cumprimento de requisitos técnicos complexos, além da adaptação a especificações que podem ser posteriormente detalhadas em decisões de implementação. Essa dinâmica impõe às empresas a necessidade de desenvolver sistemas internos robustos e de realizar ajustes contínuos à medida que novas interpretações regulatórias surgem.

O mesmo relatório enfatiza que, para que tais obrigações mantenham sua eficácia, as decisões de especificação precisam acompanhar a rápida evolução tecnológica e de mercado.

³⁵⁹ FRIEDLAENDER, D. Digital Markets Act enforcement at a crossroads: avoiding overreach and ensuring progress. **Disruptive Competition Project (DisCo)**, 28 nov. 2024.

³⁶⁰ COLANGELO, G.; RIBERA MARTÍNEZ, A. The metrics of the DMA’s success. **European Journal of Risk Regulation**, v. 21, p. 1-21, 2025.

³⁶¹ CERRE. **Effective and proportionate implementation of the DMA (book 1)**. Bruxelas: 2023. p. 183.

³⁶² CERRE. **Effective and proportionate implementation of the DMA (book 1)**. Bruxelas: 2023. p. 183.

Caso contrário, correm o risco de tornar-se obsoletas e até prejudiciais à inovação e à competitividade³⁶³. Ademais, há um grau elevado de incerteza regulatória em pontos como a negociação do acesso a dados — por exemplo, na definição de preços “justos e razoáveis” para compartilhamento. Determinar custos diretos e *mark-ups* é tarefa complexa, em razão da natureza dos investimentos em infraestrutura digital e do risco de práticas oportunistas por parte dos *gatekeepers*. Frequentemente, será necessário recorrer a decisões regulatórias ou judiciais, o que torna o processo mais lento e reforça a possibilidade de que obrigações técnicas desatualizadas perdurem por anos³⁶⁴.

Nesse cenário, a existência de deveres que exigem constante adaptação, aliados à interação contínua entre reguladores, *gatekeepers* e tribunais, cria um ambiente de complexidade operacional que dificulta a execução prática e aumenta significativamente os custos de conformidade³⁶⁵. Por isso, a implementação do DMA se revela não apenas um desafio jurídico, mas também organizacional e tecnológico, exigindo das plataformas transformações profundas em sua lógica de funcionamento e governança.

Colangelo e Ribera Martínez³⁶⁶ destacam, nesse sentido, que, embora autoridades europeias tenham reiterado que o DMA estabelece regras claras, a segurança jurídica não se apresenta como dado absoluto. Isso porque, enquanto o artigo 5 prevê obrigações autoexecutáveis, os artigos 6 e 7 formulam deveres abertos que devem ser posteriormente especificados, por meio do diálogo regulatório previsto no artigo 8(2). Assim, os autores entendem que se reconhece implicitamente que tais dispositivos não oferecem respostas inequívocas quanto às transformações técnicas que demandam.

Do ponto de vista substantivo, Colangelo e Ribera Martínez³⁶⁷ observam que as disposições se aplicam independentemente do funcionamento específico do modelo de negócios dos *gatekeepers*, sem considerar, de forma diferenciada, os mecanismos de criação e captura de valor. Esse caráter uniforme gera uma aplicação generalizada das mesmas exigências de conformidade a todos os serviços da plataforma central, ainda que a intensidade de efeitos de rede, as vantagens informacionais e o risco de *tipping* de mercado variem significativamente entre eles. A uniformidade normativa, nesse sentido, tende a colidir com a heterogeneidade da

³⁶³ CERRE. **Effective and proportionate implementation of the DMA (book 1)**. Bruxelas: 2023. p. 140-141.

³⁶⁴ CERRE. **Effective and proportionate implementation of the DMA (book 1)**. Bruxelas: 2023. p. 183.

³⁶⁵ CERRE. **Effective and proportionate implementation of the DMA (book 1)**. Bruxelas: 2023. p. 140-141; p. 183.

³⁶⁶ COLANGELO, G.; RIBERA MARTÍNEZ, A. The metrics of the DMA's success. **European Journal of Risk Regulation**, v. 21, p. 1-21, 2025.

³⁶⁷ COLANGELO, G.; RIBERA MARTÍNEZ, A. The metrics of the DMA's success. **European Journal of Risk Regulation**, v. 21, p. 1-21, 2025.

realidade econômica, uma vez que determinados serviços são mais contestáveis que outros. Como assinalam os autores³⁶⁸, os custos de troca são sensivelmente menores em navegadores de internet do que em redes sociais *online*, assim como, dentro de uma mesma categoria de serviços, pode haver diferenças quanto à dificuldade de contestar a posição de um incumbente.

Para ilustrar as especificidades das plataformas e a generalidade das disposições do DMA, os autores apresentam a seguinte análise dos dispositivos:

Tabela 6 – Escopo de aplicação das obrigações do DMA

Disposição	Escopo
Artigo 5(2): processamento e uso cruzado de dados pessoais	Mais amplo que as categorias de Serviços de Plataforma Central (CPS) – serviços de terceiros e serviços proprietários do <i>gatekeeper</i>
Artigo 5(3): cláusula de paridade	Aplicável a serviços de intermediação <i>online</i>
Artigo 5(4): proibição de direcionamento em comunicações e promoção de ofertas	Mais amplo que as categorias de CPS (usuários finais adquiridos por CPS ou outros canais)
Artigo 5(5): proibição de direcionamento em serviços, conteúdos, assinaturas, funcionalidades ou itens	Aplicável a aplicativos de <i>software</i>
Artigo 5(6): questões de descumprimento	Mais amplo que as categorias de CPS (qualquer prática do <i>gatekeeper</i>)
Artigo 5(7): proibição de serviços de pagamento alternativos, serviços de autenticação e navegador padrão	Mais amplo que as categorias de CPS (serviços de identificação, mecanismos de navegador, serviços de pagamento ou serviços técnicos de suporte a serviços de pagamento oferecidos no CPS)
Artigo 5(8): proibição de condicionar o uso, acesso ou inscrição em serviço à assinatura	Tão amplo quanto o CPS
Artigo 5(9): compartilhamento com anunciantes de informações sobre preço, taxas pagas, remuneração recebida por editores e métricas	Aplicável a serviços de publicidade <i>online</i>
Artigo 5(10): compartilhamento com editores de informações sobre preço, taxas pagas, preço pago por anunciantes e métricas	Aplicável a serviços de publicidade <i>online</i>
Artigo 6(2): segregação de dados de usuários empresariais gerados no CPS	Mais amplo que as categorias de CPS (dados gerados por usuários empresariais no CPS e em serviços relevantes fornecidos em conjunto ou em apoio ao CPS)
Artigo 6(3): desinstalação e seleção imediata de padrão	Aplicável a sistemas operacionais, assistentes virtuais e navegadores

³⁶⁸ COLANGELO, G.; RIBERA MARTÍNEZ, A. The metrics of the DMA's success. *European Journal of Risk Regulation*, v. 21, p. 1-21, 2025.

Artigo 6(4): instalação de aplicativos ou lojas de aplicativos de terceiros	Aplicável a sistemas operacionais
Artigo 6(5): autopreferência	Aplicável a serviços de intermediação <i>online</i> , redes sociais <i>online</i> , plataformas de compartilhamento de vídeo, assistentes virtuais, mecanismos de busca <i>online</i> e lojas de aplicativos de <i>software</i>
Artigo 6(6): alternância entre serviços secundários	Mais amplo que as categorias de CPS (serviços acessados por meio de CPS e aplicativos de <i>software</i>)
Artigo 6(7): interoperabilidade vertical	Mais amplo que as categorias de CPS (recursos de <i>hardware</i> e <i>software</i> acessados ou controlados pelo sistema operacional ou assistentes virtuais)
Artigo 6(8): acesso a ferramentas de desempenho e dados de verificação	Tão amplo quanto o CPS
Artigo 6(9): direito de portabilidade do usuário final	Tão amplo quanto o CPS
Artigo 6(10): acesso a dados por usuários empresariais	Tão amplo quanto o CPS
Artigo 6(11): acesso mídia dados de busca	Aplicável a mecanismos de busca <i>online</i>
Artigo 6(12): acesso FRAND a serviços	Aplicável a mecanismos de busca <i>online</i> , redes sociais e lojas de aplicativos de <i>software</i>
Artigo 6(13): condições proporcionais de rescisão contratual	Tão amplo quanto o CPS
Artigo 7: interoperabilidade horizontal	Aplicável a serviços de comunicações interpessoais independentes de número

Fonte: elaboração própria, com base em Colangelo e Ribera Martínez (2025).

Por fim, os autores destacam que, independentemente do alcance formal das disposições, as soluções de conformidade apresentadas pelos *gatekeepers* em seus relatórios não afetam apenas os serviços estritamente incluídos no escopo do DMA.

Em linha com o exposto pelos autores, desde 2023, os *gatekeepers* vêm desenvolvendo novas funcionalidades e versões específicas de seus serviços para o mercado europeu a fim de atender ao DMA³⁶⁹. *Google*, por exemplo, desativou a funcionalidade que permitia abrir diretamente o *Google Maps* a partir de resultados de busca, em uma aparente tentativa de evitar acusações de autopreferência, o que gerou reclamações dos usuários habituados a essa integração³⁷⁰.

A *Apple* adiou o lançamento de certas ferramentas de inteligência artificial no *iPhone*

³⁶⁹ FRIEDLAENDER, D. Digital Markets Act enforcement at a crossroads: avoiding overreach and ensuring progress. **Disruptive Competition Project (DisCo)**, 28 nov. 2024.

³⁷⁰ CARUGATI, C. One year of the Digital Markets Act: review and future directions. **Digital Competition**, 5 out. 2023.

na Europa, temendo conflito com as exigências do DMA³⁷¹. Essas mudanças demonstram as alterações estruturais causadas nos modelos de negócio pelo DMA e levantam a preocupação de que, enquanto implementam mudanças para a UE, as empresas possam temporariamente reduzir funcionalidades ou piorar a experiência dos usuários europeus em comparação a outras regiões. De acordo com alguns autores, o DMA corre o risco de, no curto prazo, “*forçar os europeus a aceitarem produtos de ‘segunda categoria’*”, caso certas inovações sejam retardadas ou limitadas devido às novas obrigações³⁷².

(b) Sobreposições regulatórias e conflitos normativos

A implementação do DMA ocorre em um cenário de múltiplas normas incidindo sobre as plataformas digitais, incluindo legislação europeia de proteção de dados (RGPD), de serviços digitais (DSA), leis de defesa do consumidor, regulação setorial de telecomunicações, entre outras. Isso gera um desafio de coordenação para evitar duplicidade de obrigações ou, pior, exigências conflitantes.

Por exemplo, o DMA proíbe o cruzamento de dados pessoais entre serviços sem consentimento (artigo 5(2)), regra que precisa ser harmonizada com as definições de consentimento do RGPD e com decisões das autoridades de privacidade³⁷³. Para lidar com tais intersecções, a Comissão Europeia e os reguladores nacionais formaram grupos de trabalho conjuntos (no âmbito do *high-level group* do DMA) e o Comitê Europeu de Proteção de Dados anunciou iniciativas para orientar a interação entre DMA e RGPD³⁷⁴. Ainda assim, incertezas jurídicas persistem, uma vez que as empresas podem questionar até que ponto o cumprimento de uma obrigação do DMA poderia deixá-los vulneráveis a violações às legislações de proteção de dados ou segurança cibernética, por exemplo.

Veja-se que a imposição do consentimento como base legal obrigatória para casos de tratamento de dados de terceiros, combinação de dados pessoais, utilização de dados de forma cruzada e autenticação automática para combinação de informações (artigo 5.2.) pode não ser a medida mais adequada para garantir a proteção de dados dos usuários. Recentemente, inúmeros estudos vêm questionando o que se chama de “paradoxo do controle” e “fadiga do

³⁷¹ CARUGATI, C. One year of the Digital Markets Act: review and future directions. **Digital Competition**, 5 out. 2023.

³⁷² FRIEDLAENDER, D. Digital Markets Act enforcement at a crossroads: avoiding overreach and ensuring progress. **Disruptive Competition Project (DisCo)**, 28 nov. 2024.

³⁷³ CARUGATI, C. One year of the Digital Markets Act: review and future directions. **Digital Competition**, 5 out. 2023.

³⁷⁴ CARUGATI, C. One year of the Digital Markets Act: review and future directions. **Digital Competition**, 5 out. 2023.

consentimento”, relativo à ausência de uma escolha efetiva³⁷⁵, que pode decorrer tanto do formato por meio do qual o consentimento é requerido, como do próprio contexto de tomada de decisão. Como se sabe, no modelo clássico de notificação e consentimento, não há muitas vezes espaço para a tomada livre de uma decisão alternativa, restando ao indivíduo que não consente com o processamento de dados somente a opção pela não contratação do serviço.

Essa dimensão da fadiga do consentimento chama a atenção porque reflete também um problema de eficácia do consentimento. Afinal, a exaustão emocional e o desengajamento do usuário frente ao consentimento se dão não só pelas centenas de requisições de autorização e da sobrecarga informacional, mas pelo fato de que o modelo de *notice and consent* não fornece, em muitas situações, uma opção real de escolha, tornando-o sem utilidade para o titular. Isso também ajuda a explicar o desengajamento racional do titular de dados no processo de consentir, conforme indicam estudos de economia comportamental já analisados.

Há tempos, a literatura de proteção de dados, por meio dos autores Solove³⁷⁶, Schwartz³⁷⁷, Brandimart, Acquisti e Loewenstein³⁷⁸, vem destacando o fato de que a mera existência de caixas de autorização não remete ao real controle do usuário sobre sua privacidade, por não permitirem uma verdadeira configuração de suas preferências de uso de dados. Diversos são os fatores que corroboram para a limitação do controle do usuário, tais como a falsa sensação de autonomia existente no modelo *take it or leave it*, a análise de custo benefício (*trade-off*) pouco atrativa e a racionalidade limitada dos usuários, bem como a subestimação dos riscos decorrentes do tratamento de dados pessoais.

Apesar da inegável importância do DMA, outras iniciativas europeias voltadas para os ecossistemas digitais também buscam promover a concorrência, tanto diretamente quanto indiretamente, indo além das estruturas tradicionais das autoridades da concorrência. O DSA, por exemplo, consiste em regulação que complementa o escopo do DMA, destinado principalmente para a proteção das externalidades negativas que impactam o discurso público e a disseminação de informações, complementando a *e-Commerce Directive*³⁷⁹.

O DSA também é mais amplo do que o DMA, trazendo diversos dispositivos que se

³⁷⁵ SCHERMER, B.; CUSTERS, B.; HOF, S. van der (no prelo). **The crisis of consent: how stronger legal protection may lead to weaker consent in data protection.** p. 176.

³⁷⁶ SOLOVE, D. J. Privacy self-management and the consent dilemma. **Harvard Law Review**, v. 126, p. 1.880-1.903, 2013.

³⁷⁷ SCHWARTZ, P. M. Internet privacy and the state. **Connecticut Law Review**, v. 32, p. 815-859, 2000.

³⁷⁸ ACQUISTI, A. *et al.* Nudges for privacy and security: understanding and assisting users' choices online. **ACM Computing Surveys**, v. 50, n. 3, 2017; POLLACH, I. What's wrong with online privacy policies. **Communications of the ACM**, v. 50, n. 9, 2007.

³⁷⁹ EIFERT, M. *et al.* Taming the giants: the DMA/DSA package. **Common Market Law Review**, v. 58, n. 4, p. 987-1028, ago. 2021.

aplicam aos serviços de intermediação de forma geral. Ainda assim, o DSA usa o tamanho da plataforma como critério para atribuir responsabilidades e obrigações para mitigação de risco, inclusive levando em consideração o impacto à concorrência na análise de riscos sistêmicos.³⁸⁰ Além disso, a regulação apresenta previsões importantes para o controle de poder de mercado que possibilitam a redução da assimetria informacional e abordam diretamente os problemas do mercado publicitário. Assim, apesar de o DMA focar principalmente no “poder do *gatekeeper*” como categoria especial do poder de mercado³⁸¹, essa não é a única regulação que tem como objetivo aumentar o equilíbrio nos mercados digitais.

O *Data Act*³⁸², por outro lado, traduz, de forma expressa, a preocupação concorrencial com o *lock-in* dos usuários e a necessidade de promover a interoperabilidade de dados entre plataformas como forma de aumentar a competitividade e a inovação em mercados. O regulamento também relaciona o direito à portabilidade, conforme previsto no RGPD, com as obrigações e proibições estabelecidas pelo DMA para os chamados *gatekeepers*³⁸³.

O recém-aprovado³⁸⁴ *Artificial Intelligence Act (AI Act)*³⁸⁵, por sua vez, trata diretamente da relação entre sistemas de IA e a concorrência em diversas passagens, estabelecendo inclusive que o desenvolvimento de *sandboxes* regulatórios deve fomentá-la. Além disso, o *AI Act* estipula que os concorrentes não devem ter vínculos com os órgãos notificados e a autoridade de supervisão do mercado responsáveis por garantir a conformidade dos sistemas de IA de alto risco, sob ameaça de comprometimento dos processos.³⁸⁶

Adicionalmente, fora da UE, a falta de alinhamento entre diferentes jurisdições pode levar a fragmentação regulatória global, com *gatekeepers* oferecendo versões distintas de serviços em regiões diferentes para se adequarem a regras locais³⁸⁷. Essa diferenciação geográfica, tal como ocorre com a loja de aplicativos *Epic Games* disponível no *iPhone* apenas na Europa devido ao DMA³⁸⁸, pode prejudicar usuários de outras regiões e cria um quebra-

³⁸⁰ Considerando nº 81. (EUROPEAN COMMISSION. **Regulation (EU) nº 2022/2065**. Bruxelas: 2022.)

³⁸¹ EIFERT, M. *et al.* Taming the giants: the DMA/DSA package. **Common Market Law Review**, v. 58, n. 4, p. 996, ago. 2021.

³⁸² EUROPEAN COMMISSION. **Regulation (EU) nº 2023/2854**. Bruxelas: 2023.

³⁸³ Considerandos nº 1 e nº 40; e artigos 40, 61(2). (EUROPEAN COMMISSION. **Regulation (EU) nº 2023/2854**. Bruxelas: 2023.)

³⁸⁴ EUROPEAN PARLIAMENT. Artificial Intelligence Act: MEPs adopt landmark law. **Press Releases**, 13 mar. 2024.

³⁸⁵ Considerandos nº 3, nº 61, nº 61(a); e artigo 53.1g(c). (EUROPEAN UNION. **Interinstitutional File nº 2021/0106 (COD)**. Bruxelas: 2021.)

³⁸⁶ Artigo 33(4). (EUROPEAN UNION. **Interinstitutional File nº 2021/0106 (COD)**. Bruxelas: 2021.)

³⁸⁷ CARUGATI, C. One year of the Digital Markets Act: review and future directions. **Digital Competition**, 5 out. 2023.

³⁸⁸ CARUGATI, C. One year of the Digital Markets Act: review and future directions. **Digital Competition**, 5 out. 2023.

cabeças de conformidade para as empresas.

(c) Risco de ineficácia e ausência de alteração do modelo regulatório “de fato”

Embora o DMA traga uma lista rígida de obrigações, alguns conceitos-chave permanecem abertos e sujeitos à interpretação, o que constitui um desafio para a segurança jurídica. Termos como “tratamento justo e não discriminatório”, “acesso em condições equitativas” ou mesmo a mensuração prática da contestabilidade podem ter significados diversos conforme o contexto³⁸⁹.

Críticos apontam que “noções vagas de equidade e contestabilidade” fundamentam as regras do DMA, em contraste com a abordagem baseada em eficiência econômica mensurável do antitruste tradicional³⁹⁰. Essa indeterminação pode resultar em aplicação inconsistente das obrigações³⁹¹.

Há quem tema que o modelo europeu seja intervencionista em excesso (*overenforcement*), impondo obrigações gerais e estáticas que não consideram as eficiências e justificativas pró-competitivas de determinadas condutas³⁹². Por exemplo, integrar serviços e compartilhar dados entre produtos de um mesmo ecossistema pode gerar conveniência ao usuário, como a integração do *Instagram* e *Facebook Messenger*, mas o DMA impõe restrições que podem limitar essas sinergias. Da mesma forma, priorizar certos resultados (como destacar produtos mais relevantes ou confiáveis, mesmo que sejam do próprio *marketplace*) nem sempre é prejudicial, mas a regra que veda o *self-preferencing* pode desencorajar aprimoramentos legítimos na experiência do usuário.

Sob essa ótica crítica, alguns críticos defendem que o DMA “prioriza a concorrência estática em detrimento da dinâmica”, podendo, em longo prazo, conter o progresso tecnológico, reduzir escolhas do consumidor e até diminuir o investimento das *big tech* em melhorias³⁹³. Além disso, a ausência de análise caso a caso e de possibilidade de defesas de eficiências no DMA levanta preocupações sobre proporcionalidade.

Ainda assim, existe a preocupação de *underenforcement* e de ineficácia do DMA diante

³⁸⁹ BAUER, M.; PANDYA, D.; SHARMA, V. **EU export of regulatory overreach**: the case of the Digital Markets Act (DMA). Bruxelas: European Centre for International Political Economy (ECIPE), abr. 2025.

³⁹⁰ BAUER, M.; PANDYA, D.; SHARMA, V. **EU export of regulatory overreach**: the case of the Digital Markets Act (DMA). Bruxelas: ECIPE, abr. 2025.

³⁹¹ BAUER, M.; PANDYA, D.; SHARMA, V. **EU export of regulatory overreach**: the case of the Digital Markets Act (DMA). Bruxelas: ECIPE, abr. 2025.

³⁹² BAUER, M.; PANDYA, D.; SHARMA, V. **EU export of regulatory overreach**: the case of the Digital Markets Act (DMA). Bruxelas: ECIPE, abr. 2025.

³⁹³ BAUER, M.; PANDYA, D.; SHARMA, V. **EU export of regulatory overreach**: the case of the Digital Markets Act (DMA). Bruxelas: ECIPE, abr. 2025.

do poder dos *gatekeepers*. Isso ocorreria se, por exemplo, a fiscalização não for suficientemente rigorosa ou se as *big tech* conseguirem contornar as obrigações. Isso porque muitas regras do DMA não são autoexecutáveis, dependem de monitoramento e aplicação de sanções pela Comissão para se tornarem realidade prática³⁹⁴. Um ano após sua entrada em vigor, muitos entendem que a Comissão terá de exercer um papel ativo de investigar e exigir conformidade³⁹⁵.

Se faltarem recursos técnicos ou políticos à autoridade para realizar investigações robustas, há o perigo de cumprimento superficial do DMA. Ademais, inovações de modelo de negócio podem escapar ao escopo das obrigações pré-definidas. A título de exemplo, se um *gatekeeper* desenvolver uma nova forma de vincular usuários ou de monetizar dados que não se encaixe nas proibições listadas, o DMA pode não alcançar essa nova conduta imediatamente³⁹⁶.

A atualização via investigação de mercado para incluir novas obrigações é um processo relativamente lento e complexo, envolvendo possivelmente atuação legislativa. Portanto, a efetividade do DMA dependerá também de sua capacidade de adaptação e do contínuo monitoramento para ajustar o escopo regulatório aos “pontos cegos” que surgirem na prática.

(d) Desafios institucionais e judiciais

A centralização do *enforcement* na Comissão Europeia, embora traga coerência, gera pressões institucionais. Há discussões sobre criar equipes especializadas ou um novo órgão dentro da Comissão focado em plataformas digitais, de modo semelhante às agências reguladoras de setores como telecomunicações e energia, além de ser necessária a cooperação com autoridades nacionais. O DMA prevê essa cooperação e inclusive a possibilidade de atuações conjuntas ou delegadas, mas isso ainda está sendo construído em termos práticos³⁹⁷.

Na esfera judicial, a empresa *ByteDance (TikTok)*, por exemplo, contestou judicialmente sua designação como *gatekeeper*, embora sem sucesso inicial (a Corte Europeia negou provimento liminar)³⁹⁸. Um ponto sensível é que o DMA, por ser um regulamento, se aplica imediatamente nos Estados-Membros, retirando margem de ação das autoridades nacionais em

³⁹⁴ RICHTER, A.; GALLE, R. 1st Anniversary of the Digital Markets Act (DMA): lessons learned and road ahead. **Hausfeld – Competition Bulletin**, 28 mar. 2025.

³⁹⁵ RICHTER, A.; GALLE, R. 1st Anniversary of the Digital Markets Act (DMA): lessons learned and road ahead. **Hausfeld – Competition Bulletin**, 28 mar. 2025.

³⁹⁶ BAUER, M.; PANDYA, D.; SHARMA, V. **EU export of regulatory overreach: the case of the Digital Markets Act (DMA)**. Bruxelas: ECIPE, abr. 2025.

³⁹⁷ CARUGATI, C. One year of the Digital Markets Act: review and future directions. **Digital Competition**, 5 out. 2023.

³⁹⁸ CARUGATI, C. One year of the Digital Markets Act: review and future directions. **Digital Competition**, 5 out. 2023.

matérias cobertas por ele. Alguns críticos argumentam que isso esvazia competências nacionais e poderia conflitar com o princípio da subsidiariedade³⁹⁹.

Existe uma preocupação de que a aplicação do DMA ocorra para atendimento de políticas industriais e interesses geopolíticos. Trata-se de um aspecto mais intangível, mas recorrentemente se menciona que o DMA não deve se tornar instrumento de política industrial protecionista, nem se desviar de seus objetivos concorrenciais originais⁴⁰⁰. Por exemplo, há pressão de algumas empresas europeias para que o DMA seja aplicado de forma a beneficiá-las contra as *big tech* estrangeiras, ou mesmo pedidos de inclusão de obrigações extras que atendam setores específicos.

Um exemplo é a carta aberta assinada por associações de *startups* europeias (como a portuguesa “351”), dirigida à Comissão Europeia, opondo-se a qualquer suspensão ou abrandamento da DMA em benefício de empresas de fora da UE⁴⁰¹. Nessa carta, as *startups* enfatizam que não se devem abrir exceções às regras da DMA para gigantes norte-americanas, argumentando que aplicar firmemente a DMA é essencial para criar condições mais justas para as empresas europeias competirem com as *big tech* globais⁴⁰².

Além disso, diferentes setores da economia europeia defenderam obrigações específicas durante a tramitação da DMA. Por exemplo, associações do setor hoteleiro e de comércio eletrônico apoiaram a inclusão de uma regra proibindo cláusulas de paridade de preços impostas por plataformas dominantes, as chamadas *parity clauses*⁴⁰³.

Assim, é evidente que o modelo de regulação introduzido pelo DMA não é de simples replicação, persistindo, inclusive na própria Europa, desafios significativos para sua consolidação como um modelo efetivamente eficaz. Para enfrentar tais desafios, é necessário que a análise dos modelos regulatórios vá além de sua mera classificação como regimes *ex ante*, exigindo a construção de categorias analíticas mais robustas e aprofundadas, capazes de compreender suas bases institucionais, seus mecanismos de implementação e os efeitos concretos sobre a dinâmica concorrencial dos mercados digitais.

³⁹⁹ BOSCHECK, R. The EU’s Digital Markets Act: regulatory reform, relapse or reversal? *Intereconomics*, v. 59, n. 3, 2024.

⁴⁰⁰ FRIEDLAENDER, D. Digital Markets Act enforcement at a crossroads: avoiding overreach and ensuring progress. *Disruptive Competition Project (DisCo)*, 28 nov. 2024.

⁴⁰¹ VIEIRA, A. 351 Associação Portuguesa de Startups alerta para suspensão do Digital Markets Act. *PME Magazine*, 26 jun. 2025.

⁴⁰² VIEIRA, A. 351 Associação Portuguesa de Startups alerta para suspensão do Digital Markets Act. *PME Magazine*, 26 jun. 2025.

⁴⁰³ FAIR play in digital domains: DMA curtailing parity? *Blomstein*, 21 mar. 2024.

2.3 CARACTERÍSTICAS DAS REGULAÇÕES ANTITRUSTE DE PLATAFORMAS DIGITAIS: INDO ALÉM DA REGULAÇÃO *EX ANTE*

Autores consideram que existe razoável consenso sobre a importância de se estabelecer uma regulação antitruste para endereçar a dominância das grandes plataformas digitais⁴⁰⁴. Contudo, as iniciativas regulatórias que implementaram o modelo ainda são recentes e muitas delas ainda estão sendo debatidas em projetos de lei. Dessa forma, questiona-se se esse “novo” modelo de regulação antitruste, por vezes chamada de regulação *ex ante*, efetivamente se difere da atuação tradicional das autoridades antitruste ou se é apenas uma questão de narrativa de pioneirismo.

A diferença entre normas de direito concorrencial e regulatórias recai, em primeiro lugar, sobre o âmbito de aplicação⁴⁰⁵. Enquanto as normas de direito concorrencial são gerais para todas as companhias, as iniciativas regulatórias focam em setores específicos⁴⁰⁶. Nos termos de Podzun⁴⁰⁷, em geral “o direito regulatório tradicional está restrito a setores onde os mecanismos de oferta e demanda não funcionam adequadamente devido à dependência de monopólios naturais ou de instalações essenciais que não podem ser duplicadas”. Ou seja, justamente uma das características dos mercados digitais.

Em razão dessas características estruturais, muitos autores, como Lina Khan⁴⁰⁸, ao apontar os problemas dos mercados digitais, adotam uma abordagem que remonta a corrente estruturalista. A autora defende que o caso das plataformas digitais exige uma avaliação estrutural do poder da empresa, analisando, por exemplo, “se a estrutura de uma empresa cria certos conflitos de interesse anticompetitivos; se ela pode alavancar vantagens de mercado cruzadas em diferentes linhas de negócio; e se a estrutura do mercado incentiva e permite condutas predatórias”⁴⁰⁹.

Essa corrente é chamada de neobrandesiana por retomar os ideais de Louis Brandeis, o qual defendia que, para garantir que as empresas agissem de forma adequada e seguissem as regras do comércio, nenhuma empresa enorme seria criada⁴¹⁰. Assim, a preocupação com as

⁴⁰⁴ CRÉMER, J. *et al.* International coherence in digital platform regulation: an economic perspective on the US and EU proposals. **Yale Journal on Regulation**, ago. 2021.

⁴⁰⁵ PODSZUN, R. From Competition Law to platform regulation: regulatory choices for the Digital Markets Act. **Economics**, v. 17, n. 1, p. 6, jan. 2023.

⁴⁰⁶ KOBAYASHI, B. H.; WRIGHT, J. D. Antitrust and ex-ante sector regulation. **The Global Antitrust Institute Report on the Digital Economy**, n. 25, p. 869, nov. 2020.

⁴⁰⁷ PODSZUN, R. From Competition Law to platform regulation: regulatory choices for the Digital Markets Act. **Economics**, v. 17, n. 1, p. 6, jan. 2023.

⁴⁰⁸ KHAN, L. M. Amazon’s antitrust paradox. **Yale Law Journal**, v. 126, n. 3, p. 710-805, 2017.

⁴⁰⁹ KHAN, L. M. Amazon’s antitrust paradox. **Yale Law Journal**, v. 126, n. 3, p. 717, 2017.

⁴¹⁰ KHAN, L. M. The New Brandeis Movement: America’s antimonopoly debate. **Journal of European Competition Law and Practice**, v. 9, n. 3, p. 131-132, mar. 2018.

estruturas do mercado que tenciona os limites entre direito antitruste e regulação ocupa o centro dos debates sobre os mercados digitais.

Por outro lado, autores como Kobayashi e Wright⁴¹¹ defendem que a utilização de regimes regulatórios e antitruste, de forma simultânea, pode gerar conflitos, ao mesmo tempo em que o distanciamento entre a matéria objeto de regulação e de decisões antitruste foi criado por uma limitação técnica dos aplicadores da legislação. Nos termos dos autores⁴¹²:

Como é necessário um conhecimento detalhado e específico para se envolver na definição de preços por meio da regulamentação, **essas tarefas geralmente são atribuídas a reguladores setoriais especialistas que administram regulamentações específicas do setor.** O uso histórico da regulamentação setorial e dos reguladores setoriais para administrar a definição de preços e deveres de tratamento é consistente com uma escolha *ex ante* de regulamentação em vez de antitruste com base na vantagem comparativa. Devido a esse foco, **os regimes regulatórios têm frequentemente se concentrado em indústrias de rede que exibem economias de escala e questões relacionadas a direitos de acesso e deveres de interconexão.** Embora tais regimes regulatórios específicos do setor possam ser, em teoria, mais adequados para regular preços e deveres de interconexão, **na prática esses regimes são executados de forma imperfeita e muitas vezes se mostram caros e ineficazes.** (Grifos nossos)

Outra diferença é a aplicação de padrões *versus* a imposição de regras⁴¹³. Enquanto o direito regulatório prescreve regras específicas e proibições de determinados comportamentos, o direito concorrencial se aproxima mais da introdução de padrões e cláusulas de comportamento gerais que necessitam de concretização pelas autoridades. Nesse sentido, entende-se que a tendência das autoridades antitruste é de avaliar o cumprimento de normas de forma *ex post*, enquanto o direito regulatório estabelece os padrões de comportamento e as obrigações de forma *ex ante*.

Nesse diapasão, autores⁴¹⁴ defendem que uma diferença central entre a regulação *ex ante* e a responsabilidade *ex post* é uma questão de momento (*timing*). Enquanto a regulação *ex ante* busca apresentar incentivos corretivos antes ou durante a ocorrência do comportamento, o sistema *ex post* adota a penalização baseada em danos para moldar o comportamento dos

⁴¹¹ KOBAYASHI, B. H.; WRIGHT, J. D. Antitrust and ex-ante sector regulation. **The Global Antitrust Institute Report on the Digital Economy**, n. 25, p. 878, nov. 2020.

⁴¹² KOBAYASHI, B. H.; WRIGHT, J. D. Antitrust and ex-ante sector regulation. **The Global Antitrust Institute Report on the Digital Economy**, n. 25, p. 878, nov. 2020.

⁴¹³ PODSZUN, R. From Competition Law to platform regulation: regulatory choices for the Digital Markets Act. **Economics**, v. 17, n. 1, p. 6-8, jan. 2023.

⁴¹⁴ KOBAYASHI, B. H.; WRIGHT, J. D. Antitrust and ex-ante sector regulation. **The Global Antitrust Institute Report on the Digital Economy**, n. 25, p. 869, nov. 2020.

agentes econômicos⁴¹⁵.

No âmbito internacional, várias jurisdições concluíram investigações e estudos nos últimos anos reconhecendo a necessidade de aperfeiçoar a governança antitruste no setor digital. O relatório *Unlocking Digital Competition*, do Reino Unido⁴¹⁶, recomendou a criação de uma unidade de mercados digitais (*Digital Markets Unit - DMU*) para supervisionar empresas com *status* de *gateway*, impondo-lhes um código de conduta pró-competitivo e escrutínio mais rigoroso de aquisições⁴¹⁷. A Comissão Europeia recebeu, em 2019, o relatório *Competition policy for the digital era*⁴¹⁸ e, em seguida, avançou em legislações *ex ante*. Em 2020-2022, foi elaborado e aprovado o DMA, que entrou em vigor em 2023, instituindo obrigações e vedações explícitas a plataformas *gatekeepers* de grande porte, independentemente de uma infração antitruste específica.

Fora da UE, diversas outras jurisdições seguiram pelo mesmo caminho nos últimos anos. Desde a aprovação do DMA na Europa, pelo menos 19 países já adotaram ou propuseram novas leis de concorrência digitais até 2024, inspiradas no modelo de restrições a plataformas dominantes – incluindo Austrália (que discute um código de conduta para plataformas), Japão e mesmo economias emergentes como África do Sul (que emendou sua lei antitruste para prever controle de concentração em mercados digitais)⁴¹⁹.

De forma análoga, o *Stigler Committee* nos Estados Unidos⁴²⁰ propôs estabelecer uma autoridade digital especializada dentro da FTC para lidar com aspectos concorrenciais, interoperabilidade e portabilidade de dados nas plataformas⁴²¹. Além das iniciativas legislativas em debate, observa-se um rigor crescente na aplicação da lei antitruste tradicional estadunidense, uma vez que tanto o DoJ quanto a FTC moveram ações históricas contra empresas *big tech*⁴²². A título de exemplo, o DoJ processou o *Google* em 2020 por monopólio nos mercados de busca e publicidade *online*⁴²³, e a FTC apresentou, em 2020, uma queixa contra

⁴¹⁵ KOBAYASHI, B. H.; WRIGHT, J. D. Antitrust and ex-ante sector regulation. **The Global Antitrust Institute Report on the Digital Economy**, n. 25, p. 869, nov. 2020.

⁴¹⁶ FURMAN, J. *et al.* **Unlocking digital competition**: report of the Digital Competition Expert Panel. Londres: HM Treasury, 2019.

⁴¹⁷ FURMAN, J. *et al.* **Unlocking digital competition**: report of the Digital Competition Expert Panel. Londres: HM Treasury, 2019.

⁴¹⁸ CRÉMER, J.; DE MONTJOYE, Y.; SCHWEITZER, H. **Competition policy for the digital era**. Bruxelas: European Commission, 2019.

⁴¹⁹ ICC. **Global report on antitrust enforcement in the digital economy**. Paris: 2023.

⁴²⁰ CHICAGO BOOTH. **Stigler Committee on Digital Platforms**: final report. Bruxelas: 2019.

⁴²¹ CHICAGO BOOTH. **Stigler Committee on Digital Platforms**: final report. Bruxelas: 2019.

⁴²² ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. House of Judiciary Committee. Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law. **Investigation of competition in digital markets**: Majority Staff report and recommendations. Washington, D.C.: 2020. p. 318-320; p. 326-327.

⁴²³ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Office of Public Affairs. Department of Justice. Justice. Justice Department sues Google for monopolizing digital advertising technologies. **Press Release**, 24 jan. 2023.

o *Facebook* por conduta de monopolização (aquisições de potenciais rivais e imposição de condições anticompetitivas a desenvolvedores)⁴²⁴.

Observa-se, portanto, que, ainda que um novo desenho regulatório não tenha sido implementado de forma ampla, jurisdições do mundo inteiro vem debatendo alternativas e motivos pelos quais os modelos antitruste tradicionais não são suficientes.

Na Ásia, outros países como a Índia introduziram medidas de controle de condutas anticompetitivas de grandes plataformas digitais por meio da publicação de um relatório que sugere que os chamados intermediários digitais sistematicamente importantes não pratiquem determinadas condutas⁴²⁵. Dentre as vedações destacam-se⁴²⁶: “(i) Antidirecionamento; (ii) Autopreferência; (iii) Venda casada; (iv) Preços discriminatórios/descontos profundos; (v) Acordos exclusivos; (vi) Pesquisa e preferência de classificação; (vii) Restrição de aplicativos de terceiros; (viii) Alavancagem de posição ao colocar os dados de preferência do consumidor para seu próprio uso; e (ix) Injustiça e opacidade nas políticas de publicidade”.

A Índia é uma jurisdição internacional importante na construção de uma estratégia nacional direcionada para os novos desafios que a tecnologia impõe, possuindo, além da regulação para mercados digitais, uma Estratégia Nacional para Inteligência Artificial, formulada em 2018⁴²⁷. Ainda que se trate de país que pertence ao Sul Global, é um dos Estados com destacada performance em tecnologias inovadoras.

Esse aspecto é relevante também sob a perspectiva dos mercados digitais, haja vista que diversos países que implementam agendas regulatórias estruturadas não endereçam os problemas dos mercados digitais tão somente na esfera antitruste, mas também preveem condições que possibilitam o desenvolvimento da competitividade nos mercados em outras esferas regulatórias.

Observa-se interessante relação entre o desenvolvimento da regulação nos países asiáticos e a sua liderança na indústria tecnológica, uma vez que esses países também possuem importante presença mundial na tecnologia. De acordo com o *Global Innovation Index 2023*, elaborado pela OMC⁴²⁸, Coreia do Sul, China (e Hong Kong) e Japão estão entre os 20 países

⁴²⁴ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Federal Trade Commission (FTC). FTC sues Facebook for illegal monopolization. **Press Release**, 9 dez. 2020.

⁴²⁵ ICC. **Global report on antitrust enforcement in the digital economy**. Paris: 2023.

⁴²⁶ No original: “(i) *Anti-steering*; (ii) *Selfpreferencing*; (iii) *Tying and bundling*; (iv) *Discriminatory pricing/deep discounting*; (v) *Exclusive tie-ups*; (vi) *Search and ranking preferencing*; (vii) *Restricting third-party applications*; (viii) *Leveraging position by putting consumer preference data to their own use*; and (ix) *Unfairness and opacity in the advertising policies*.” (ICC. **Global report on antitrust enforcement in the digital economy**. Paris: 2023. p. 166.)

⁴²⁷ ÍNDIA. NITI Aayog. **National Strategy for Intelligence: #AIforall**. [s.l.]: 2018.

⁴²⁸ OMC. **Global Innovation Index 2023**. [s.l.]: 2023.

mais inovadores de 2023, sendo Índia o líder dos países de “renda média-baixa”.

Figura 6 – Global Innovation Index 2023

Country/economy	Overall GII	Institutions	Human capital and research	Infrastructure	Market sophistication	Business sophistication	Knowledge and technology outputs	Creative outputs
Switzerland	1	2	6	4	7	5	1	1
Sweden	2	18	3	2	10	1	3	8
United States	3	16	12	25	1	2	2	12
United Kingdom	4	24	8	6	3	13	7	2
Singapore	5	1	2	8	6	3	10	18
Finland	6	3	5	1	12	4	4	16
Netherlands (Kingdom of the)	7	6	13	14	15	8	8	9
Germany	8	22	4	23	14	16	9	7
Denmark	9	5	9	3	21	12	12	10
Republic of Korea	10	32	1	11	23	9	11	5
France	11	27	17	22	9	17	16	6
China	12	43	22	27	13	20	6	14
Japan	13	21	18	13	8	11	13	25
Israel	14	40	20	36	11	6	5	33
Canada	15	14	10	30	4	18	19	22
Estonia	16	11	34	5	5	25	20	15
Hong Kong, China	17	8	15	9	2	28	51	3
Austria	18	13	11	12	39	19	17	13
Norway	19	4	19	7	29	22	28	23
Iceland	20	9	24	10	32	15	25	20

Fonte: OMC, 2023, p. 58.

Figura 7 – Global Innovation Index 2023

Rank	Global Innovation Index 2023	Rank	Global Innovation Index 2023
High-income economies (48 in total)		Upper middle-income economies (36 in total)	
1	Switzerland (1)	1	China (12)
2	Sweden (2)	2	Malaysia (36)
3	United States (3)	3	Bulgaria (38)
4	United Kingdom (4)	4	Türkiye (39)
5	Singapore (5)	5	Thailand (43)
6	Finland (6)	6	Brazil (49)
7	Netherlands (Kingdom of the) (7)	7	Russian Federation (51)
8	Germany (8)	8	Serbia (53)
9	Denmark (9)	9	North Macedonia (54)
10	Republic of Korea (10)	10	Mauritius (57)
Lower middle-income economies (37 in total)		Low-income economies (12 in total)	
1	India (40)	1	Rwanda (103)
2	Viet Nam (46)	2	Madagascar (107)
3	Ukraine (55)	3	Togo (114)
4	Philippines (56)	4	Zambia (118)
5	Indonesia (61)	5	Uganda (121)
6	Iran (Islamic Republic of) (62)	6	Burkina Faso (124)
7	Mongolia (68)	7	Ethiopia (125)
8	Morocco (70)	8	Mozambique (126)
9	Tunisia (79)	9	Guinea (128)
10	Uzbekistan (82)	10	Mali (129)

Fonte: OMC, 2023, p. 53.

Esse panorama demonstra que a transposição do modelo europeu para o contexto brasileiro pode não se mostrar adequado, especialmente diante da necessidade de se avaliar o desenho de uma nova regulação à luz do contexto econômico e tecnológico local. Por esse motivo, em alguns países asiáticos, entende-se que não existe um “mercado monolítico”, não se aplicando um modelo de *one size fits all* do qual se parte na Europa⁴²⁹.

Nesse sentido, o que se propõe nessa pesquisa é um novo olhar para a forma como são desenhadas regulações antitruste voltadas para o controle de poder de mercado. Dentre as principais características identificadas dessa “nova” forma de endereçar o poder de mercado de plataformas destacam-se as seguintes: (a) assimetria regulatória; (b) centralização e descentralização regulatória; (c) desenho normativo prescritivo ou principiológico; (d) introdução de novos conceitos e valores; (e) flexibilidade, correção e adoção de novas ferramentas regulatórias.

Assim, a seguir cada uma das características será analisada.

2.3.1 Assimetria regulatória

A assimetria regulatória não é uma estratégia nova e pode ser identificada em diversos setores, como é o caso das instituições financeiras e das empresas de telecomunicações. O caso da regulação assimétrica, inclusive, foi suscitado em relação à internet no início dos anos 1990, quando a sua adoção no setor de internet de banda larga gerou inúmeros debates nos Estados Unidos. Além disso, foi observada na aplicação de normas de qualidade de serviço em alguns estados norte-americanos, uma vez que algumas regras eram aplicáveis apenas às operadoras locais incumbentes (*incumbent local exchange carriers* ou ILEC), que inicialmente detinham os monopólios, e não às operadoras locais competitivas (*competitive local exchange carriers* ou CLEC).

Diante desse debate, alguns estudiosos argumentavam que a adoção de uma regulação assimétrica não trazia benefícios pró-competitivos, forçando empresas como a AT&T a adotar uma “mediocridade ótima”⁴³⁰. Outros defendiam que a competição efetiva naturalmente levaria

⁴³⁰ WEISMAN, D. Asymmetrical regulation: principles for emerging competition in local service markets. *Telecommunications Policy*, v. 18, n. 7, p. 499-505, 1994.

à redução dos custos praticados⁴³¹. Por outro lado, autores⁴³² identificaram que a regulação assimétrica poderia facilitar a entrada de outros competidores no mercado, aumentando a competitividade.

Observa-se que os debates sobre a implementação de uma regulação assimétrica geralmente ocorrem em mercados que tendem naturalmente ao monopólio, como foi o caso supramencionado, de modo que as polêmicas geradas em torno de sua aplicação retomam discussões fundamentais da teoria antitruste, tencionando os modelos de livre mercado e maior intervenção.

Nos mercados digitais, a assimetria regulatória também é uma das estratégias adotadas devido à preocupação dos reguladores com a tendência natural ao monopólio e à necessidade de garantir novos valores da economia digital, como equidade, contestabilidade e transparência.

Apesar da narrativa de pioneirismo da União Europeia, antes mesmo da aprovação do DMA, em maio de 2020, o Japão aprovou uma regulação específica para mercados digitais, o *Act on Improving Transparency and Fairness of Digital Platforms* (TFDPA). A regulamentação estabelece diretrizes gerais para o aumento da transparência e equidade das relações *platform-to-business* (plataformas e empresas), atribuindo ao Ministério da Economia, Comércio e Indústria a avaliação da operação das plataformas.

Trata-se de uma jurisdição cuja análise é importante para este estudo, pois apresenta uma abordagem diferente do DMA, uma vez que dá maior ênfase para o papel da correção e estabelece a transparência como pilar da iniciativa regulatória. Nesse contexto, chama a atenção que, ao contrário do DMA, a proposta japonesa se concentra principalmente no estabelecimento de medidas que garantem o devido processo e a possibilidade de contestação das ações das plataformas, em vez de definir condutas vedadas. Esse enfoque é justamente um dos principais pontos de preocupação quando se discute a possibilidade de implementação de uma regulação antitruste no Brasil.

Veja-se que também se trata de regulação assimétrica direcionada para os “provedores de plataformas digitais especificadas”, sendo adotada uma abordagem de correção⁴³³. Dentre os critérios utilizados para a definição dos provedores de plataformas digitais especificadas estão o oferecimento de (a) múltiplos lados para conectar fornecedores de

⁴³¹ HARING, J. 14. Implications of asymmetric regulation for competition policy analysis. **OPT Working Paper Series**, dez. 1994.

⁴³² ABEL, J. R.; CLEMENTS, M. E. Entry under asymmetric regulation. **Review of Industrial Organization**, v. 19, n. 2, p. 239-240, set. 2001.

⁴³³ JAPÃO. Ministry of Economy, Trade and Industry. **Making the digital market easier to use: the act on improving Transparency and Fairness of Digital Platforms (TFDPA)**. Tóquio: 2025.

produtos e consumidores usando tecnologia digital; (b) serviços via internet; e (c) serviços utilizando efeitos de rede.

Já no DMCC, proposta do Reino Unido, a assimetria regulatória é identificada pelo direcionamento da regulação às plataformas com *status* de mercado estratégico (*strategic market status*). Assim, a regulação não se estende a todas as plataformas digitais, mas a um pequeno grupo de agentes cuja atividade digital apresenta vínculo com o Reino Unido, poder de mercado substancial e entrincheirado, posição de significado estratégico e relevante volume de negócios. A consequência da designação é que as empresas passam a se submeter ao poder de polícia do CMA e a regras específicas previstas na regulação, que envolvem a atuação da autoridade para estabelecer requisitos de conduta, intervenções pró-concorrência e obrigações adicionais de notificação de fusões – que não se estendem ao restante do mercado. Dentre os critérios estabelecidos estão:

- (a) a atividade digital deve estar vinculada ao Reino Unido, com número significativo de utilizadores no país, operação efetiva no território e impacto imediato, substancial e previsível no comércio britânico.
- (b) a empresa deve possuir poder de mercado substancial e entrincheirado, aferido pela CMA em avaliação prospectiva de, no mínimo, cinco anos.
- (c) a empresa deve deter posição de significado estratégico, caracterizada por escala relevante, dependência significativa de terceiros, possibilidade de extensão de poder de mercado para outras atividades e capacidade de influenciar condutas de outras empresas.
- (d) a empresa deve cumprir a condição de volume de negócios: faturamento global superior a £25 bilhões ou faturamento no Reino Unido superior a £1 bilhão.

O regime regulatório é similar ao do DMA, na medida em que também introduz a regulação assimétrica especialmente destinada para grandes plataformas digitais, assim como deveres que devem ser cumpridos pelas plataformas em um modelo de regulação *ex ante*. A elaboração do projeto foi precedida pela publicação do estudo *Unlocking Digital Competition Report of the Digital Competition Expert Panel*⁴³⁴, por um grupo de *experts* indicados pelo chanceler britânico em 2018 e liderado pelo ex-chefe de economistas do presidente Obama, o professor Jason Furman.

⁴³⁴ REINO UNIDO. **Unlocking digital competition**: report of the Digital Competition Expert Panel. Londres: 2019.

2.3.2 Centralização e descentralização regulatória

No debate sobre regulação antitruste de plataformas digitais, identificamos dois principais modelos de estruturação da moldura legislativa, o centralizado e o descentralizado. A regulação centralizada caracteriza-se pela existência de um regime normativo único e coerente, destinado a enfrentar os danos decorrentes da concentração de poder econômico das plataformas digitais. Esse modelo pode concentrar competências em um único órgão ou adotar um arranjo de coordenação institucional entre diferentes autoridades. Já a regulação descentralizada distingue-se pela presença de iniciativas setoriais dispersas e de uma estrutura normativa fragmentada, cuja aplicação se distribui entre múltiplos atores e esferas regulatórias.

Em termos conceituais, a regulação centralizada implica a criação de um arcabouço unificado para impor obrigações às grandes plataformas em prol da concorrência. Já a regulação descentralizada caracteriza-se por uma atuação policêntrica na qual diferentes entes (agências, legisladores setoriais, tribunais) adotam medidas pontuais para problemas específicos, sem comando único.

Assim, a regulação torna-se policêntrica, com diversos centros de poder normativo e de *enforcement*, o que demanda coordenação e atenção à legitimidade desses múltiplos núcleos regulatórios⁴³⁵. Nesse contexto, organismos internacionais como a OCDE também têm contrastado abordagens centralizadas *versus* descentralizadas na regulação da concorrência, discutindo como elas se relacionam com a atuação tradicional antitruste⁴³⁶.

Veja-se que todo regime regulatório é, em alguma medida, descentralizado, uma vez que, como muito bem ressalta Julia Black, na era contemporânea, a autoridade regulatória não está “centralizada” no Estado, mas sim “descentralizada”, difusa na sociedade. Contudo, aqui, utilizamos a distinção entre a centralização e descentralização regulatória para avaliar a preponderância de um dos formatos nos diferentes formatos de estruturação regulatória especificamente em relação à regulação antitruste de plataformas digitais.

Nos últimos anos, várias jurisdições optaram por modelos centralizados de regulação *ex ante* das *big techs*, sendo observada a proposição de diversos marcos legais que envolvem a criação de autoridades com poderes especiais. O primeiro exemplo que automaticamente vem à mente é a União Europeia, com o DMA, que estabelece, em nível supranacional, uma estrutura regulatória executada de forma centralizada pela Comissão Europeia.

No entanto, antes mesmo do DMA, em 2021, a Alemanha inovou ao inserir dispositivo

⁴³⁵ BLACK, J. **Critical reflections on regulation**. Londres: LSE, 2001. p. 15-17.

⁴³⁶ OCDE. **Competition enforcement and regulatory alternatives**. Paris: OCDE Publishing, 2021. p. 36-38.

em sua lei de concorrência – a décima emenda à *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* (GWB) – que criou o artigo 19a, conferindo ao *Bundeskartellamt* (autoridade antitruste alemã) poderes para designar certas empresas de internet como de “importância fundamental para a concorrência” e impor-lhes obrigações e proibições *ex ante*. Essa alteração feita por meio do *GWB Digitalisation Act*, de 2021, representa um modelo centralizado a nível nacional, em que a autoridade antitruste atua de forma proativa e preventiva, endereçando os desafios específicos das plataformas digitais com o direito antitruste tradicional.

No Reino Unido, seguindo recomendações do relatório *Unlocking Digital Competition*, de 2019⁴³⁷, foi proposto um regime centralizado similar ao europeu. O *Digital Markets, Competition and Consumers* (DMCC) foi aprovado em maio de 2024 e publicado em 3 de junho do mesmo ano⁴³⁸. A legislação prevê a possibilidade de a autoridade antitruste estabelecer padrões de conduta a serem seguidos por plataformas que possuem *status* de mercado estratégico (*strategic market status* ou SMS) e amplia os poderes da autoridade de concorrência (CMA) por meio de uma DMU.

Assim, a CMA é a autoridade central designada pela legislação para implementar o novo regime de concorrência de mercados digitais, sendo atribuída competência específica para regulação de mercados digitais e estabelecimento de normas necessárias para tanto (1.1.a.b).

Já nos EUA, o projeto de lei *American Innovation and Choice Online Act* (AICOA) pode ser caracterizado como uma proposta de regulação centralizada. De acordo com o projeto, a aplicação da lei ficaria a cargo das agências federais antitruste dos Estados Unidos, principalmente a FTC e o DoJ. Pelo texto do projeto, a designação de uma plataforma como *covered platform* (ou seja, sujeita às obrigações da lei) dependeria de uma decisão conjunta do DoJ e da FTC (§ 3(d)(1)).

Apesar de não se tratar de uma única autoridade reguladora, ainda assim, trata-se de proposta de regulação antitruste, e não de uma proposta de tema lateral que endereça questões concorrenciais, com coordenação de papéis de diferentes órgãos. A centralização regulatória, tal como empregada neste estudo, não se restringe à concentração formal das atribuições em uma única entidade, mesmo que esse seja um elemento relevante para sua avaliação.

Os órgãos atuariam para investigar e fazer cumprir as normas do AICOA em relação às plataformas designadas. O FTC receberia poderes para iniciar investigações sobre condutas

⁴³⁷ REINO UNIDO. **Digital Markets, Competition and Consumers Act 2024**. Londres, 2024.

⁴³⁸ CRAN, D.; ROSS, C.; MUSGRAVE, M. Digital Markets, Competition and Consumers Act becomes law. **RPC**, 4 jun. 2024.

possivelmente vedadas pela lei, amparada pela sua autoridade⁴³⁹. De forma semelhante, a Divisão Antitruste do DoJ estaria habilitada a mover ações judiciais para garantir o cumprimento das obrigações impostas.

Por outro lado, alguns países adotaram arranjos mais fragmentados, atacando *pontualmente* os problemas das *big tech* sem criar um regime único. Por exemplo, na Austrália, apesar de não existir uma regulação estruturada e centralizada que enderece o desequilíbrio causado pelas grandes plataformas nos mercados digitais de forma geral, uma iniciativa australiana que chama atenção foi a implementação da chamada *link tax* – alteração da *Competition and Consumer Act* 2010, por meio do *News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code Act*, de 2021⁴⁴⁰. A partir dessa iniciativa, permite-se que os meios de difusão de notícias negociem, coletiva ou individualmente, com as plataformas digitais para o pagamento de contrapartidas pela inclusão de notícias em suas plataformas ou serviços.

Trata-se de solução focada no desequilíbrio entre plataformas e veículos de imprensa, criando um mecanismo de barganha para mitigar o poder de mercado das primeiras no mercado de publicidade digital⁴⁴¹. Embora a medida tenha sido bem recebida por parte do setor jornalístico, também sofreu críticas das plataformas (que, à época, ameaçaram suspender serviços no país) e de analistas preocupados com intervenções em contratos privados⁴⁴².

Não obstante a polêmica da iniciativa, amplamente criticada pelas plataformas digitais e por pequenos meios de comunicação, observa-se que consiste em iniciativa regulatória descentralizada que, ao fim e ao cabo, visa a reequilibrar o poder das plataformas digitais nos mercados de notícias.

Na Espanha⁴⁴³, também foi implementada iniciativa similar, denominada *snippet tax*. A regulamentação também foi criticada pela própria associação de classe de empresas de publicações periódicas (*Asociación Española de Editoriales de Publicaciones Periódicas*), a

⁴³⁹ “(d) Covered platform designation.— (1) IN GENERAL.—The Commission and Department of Justice may jointly, with concurrence of the other, designate an online platform as a covered platform for the purpose of implementing and enforcing this Act, which shall— (A) be based on a finding that the criteria set forth in subparagraph (B) or (C) of section 2(a)(5) are met; (B) be issued in writing and published in the Federal Register; and (C) except as provided in paragraph (2), apply for a 7-year period beginning on the date on which the designation is issued, regardless of whether there is a change in control or ownership over the covered platform”. Cumprir ressaltar que o termo *Commission* refere-se a *Federal Trade Commission* (FTC). De acordo com a *Section 2 – Definitions*, “(3) COMMISSION – The term “Commission” means the Federal Trade Commission”.

⁴⁴⁰ AUSTRÁLIA. Australian Competition and Consumer Commission (ACCC). **News media bargaining code**. Canberra: [s.d.].

⁴⁴¹ AUSTRÁLIA. Australian Competition and Consumer Commission (ACCC). **News media bargaining code**. Canberra: [s.d.].

⁴⁴² SCHIFFRIN, A. Platforms push back against laws like Australia’s media bargaining code. **CEPR**, 20 jul. 2022.

⁴⁴³ NERA ECONOMIC CONSULTING. **Impact on competition and on free market of the Google Tax or AEDE fee**. Madri: NERA Economic Consulting, 2017.

qual concluiu que o mercado de jornais teve seu acesso reduzido em aproximadamente 13%, diminuindo as receitas de publicidade dos jornais. Outros estudos de mercado também constataram que a iniciativa prejudicava os editores em decorrência da dificuldade em alcançar novos usuários, sendo este um problema ainda maior para os pequenos editores⁴⁴⁴.

Tanto a centralização quanto a descentralização apresentam desafios consideráveis. No modelo centralizado, um dos riscos mais citados é o da captura regulatória: concentrar poder em uma única agência ou estrutura pode torná-la alvo de pressão intensa por parte das empresas incumbentes. O Relatório *Stigler*⁴⁴⁵, ao propor a criação de uma *digital authority*, alertava que poderia correr o risco de ser capturada pela indústria, tornando-se uma barreira à entrada em vez de promotora de competição; por isso, recomendava-se mitigá-la por meio de desenho institucional cuidadoso, transparência, e até abrigá-la em órgão preexistente com histórico de independência, como é o caso do FTC.

Por sua vez, modelos descentralizados podem carecer de coordenação e uniformidade na aplicação. A ausência de um ente central pode levar a sobreposições de competências (várias agências tentando atuar sobre a mesma plataforma sob enfoques distintos), ou a lacunas regulatórias (um espera pelo outro e nenhuma autoridade trata adequadamente de certo abuso).

A OCDE⁴⁴⁶ observou que, quando autoridades concorrenciais tradicionais tentam exercer funções quase regulatórias sem mandato claro, há risco de politização e instrumentalização da lei antitruste, com possíveis decisões inconsistentes e sujeito a maiores pressões externas. Por outro lado, a proliferação de iniciativas setoriais desconexas pode gerar insegurança jurídica para as empresas e custos de conformidade elevados, se cada jurisdição ou setor impuser exigências distintas às plataformas (*i.e.* exigências de portabilidade de dados diferentes na lei de proteção de dados, no regulamento concorrenciais e em códigos de consumidor).

Autores como Julia Black⁴⁴⁷ falam em regulação policêntrica, enquanto estudos da OCDE e da UNCTAD⁴⁴⁸ reforçam a importância de mecanismos de cooperação para endereçar os desafios dos mercados digitais. Ambas as propostas poderiam resultar na coordenação de marcos regulatórios centralizados com as leis nacionais (evitando duplicidade sobre as mesmas

⁴⁴⁴ MULLIN, J. New study shows Spain's "Google tax" has been a disaster for publishers. *ARS Technica*, 30 jul. 2015.

⁴⁴⁵ CHICAGO BOOTH. *Stigler Committee on Digital Platforms*: final report. Bruxelas: 2019.

⁴⁴⁶ OCDE. *Competition enforcement and regulatory alternatives*. Paris: OCDE Publishing, 2021, p. 36-38.

⁴⁴⁷ BLACK, J. Legitimacy and the competition for regulatory share. *LSE Law, Society and Economy Working Papers*, n. 14, p. 3-4, 2009.

⁴⁴⁸ UNCTAD. Trade and Development Board. *Enforcing competition law in digital markets and ecosystems: policy challenges and options*. Genebra: UNCTAD, 2024. p. 17; OCDE. *Competition enforcement and regulatory alternatives*. Paris: OCDE Publishing, 2021. p. 20.

empresas) ou integrar agências – concorrência, consumidor, proteção de dados – em fóruns conjuntos para tratar das *big tech*.

2.3.3 Regulações com desenho normativo principiológico ou prescritivo

A adoção de uma regulação com desenho normativo prescritivo (*rules-based*) ou principiológico (*principles-based*) tem sido objeto de intenso debate no direito regulatório e antitruste. De modo simplificado, um regime prescritivo estabelece obrigações e vedações específicas *ex ante*, definindo com clareza as condutas permitidas e proibidas. Isso proporciona maior certeza jurídica para os agentes econômicos, pois delimita *a priori* os limites de sua atuação⁴⁴⁹. Por sua vez, um regime *principles-based* fixa princípios gerais ou objetivos a serem perseguidos, conferindo margem para que a autoridade e os regulados, no momento da aplicação, avaliem caso a caso se determinado comportamento viola os objetivos estabelecidos⁴⁵⁰.

Entre as obrigações de fazer e as condutas proibidas, existe uma tendência de se estabelecer padrões de condutas que são vedadas, com particular enfoque para as estratégias de discriminação em relação a outros agentes econômicos relacionados com as plataformas⁴⁵¹. Essa dinâmica sustentou preocupações significativas por parte de autores como a Lina Kahn, sobretudo em relação às plataformas que se estruturam em *marketplaces*⁴⁵².

As condutas proibidas envolvem a designação de condutas como ilegítimas *per se* ou por objeto, assim como é feito em relação aos mercados tradicionais. Contudo, inclui-se o potencial exploratório (*exploitative*) ao lado do exclusionário e discriminatório na análise de condutas. Conforme mencionado, essa tendência sucedeu a tentativa de estabelecer a análise de efeitos, feita caso a caso, estabelecida pela escola antitruste pós-Chicago, passando a adotar uma postura regulatória prescritiva⁴⁵³.

⁴⁴⁹ AYGUN, E. Regulatory choices for digital markets: rules, standards and more... **Centre for Competition Policy**, 31 out. 2024.

⁴⁵⁰ AYGUN, E. Regulatory choices for digital markets: rules, standards and more... **Centre for Competition Policy**, 31 out. 2024.

⁴⁵¹ No original: “Por esse motivo, alguns profissionais de antitruste, como Singer, pediram um remédio de regras de não discriminação para impedir que as plataformas usem seu controle dos recursos da plataforma para abusar de comerciantes dependentes. De acordo com esse padrão, modelado com base nas regras legais de não discriminação para operadoras de cabo verticalmente integradas, um comerciante terceirizado não precisaria provar que a conduta da Amazon causou um efeito no preço, na qualidade ou na produção do produto”. (MACCARTHY, M. **Regulating digital industries**: how public oversight can encourage competition, protect privacy and ensure free speech. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2023. p. 92.)

⁴⁵² KHAN, L. M. Amazon’s antitrust paradox. **Yale Law Journal**, v. 126, n. 3, p. 763, 2017.

⁴⁵³ PODSZUN, R. From Competition Law to platform regulation: regulatory choices for the Digital Markets Act. **Economics**, v. 17, n. 1, p. 4-6, jan. 2023.

O problema dessa abordagem é que alguns teóricos defendem o estabelecimento de condutas anticompetitivas *per se* como provável cerceador de condutas que poderiam ser consideradas “pró-competitivas”. Diante desse desafio, a “regra da razão” torna-se a teoria mais comumente adotada na avaliação dessas condutas. Essa escolha não quer dizer, entretanto, que a atuação das autoridades seja efetiva na coibição de comportamentos anticompetitivos, existindo uma grande discussão sobre o *underenforcement* de condutas que costumam exigir essa abordagem, como é o caso das unilaterais.⁴⁵⁴

Uma das principais diferenças entre as regulamentações *ex ante* em discussão diz respeito, de fato, ao nível de detalhamento que as proibições terão e à discricionariedade concedida ao órgão de aplicação ao definir as proibições e obrigações impostas à empresa designada. Em outras palavras, **enquanto alguns regulamentos parecem definir uma lista rígida e exaustiva que se aplica a todas as empresas designadas, outros dão à autoridade responsável pela aplicação das novas regras o poder de adaptá-las à empresa ou ao modelo de negócios específico**, adequando, assim, o que é permitido e o que não é permitido ao modelo de negócios específico. (Grifos nossos)

Em termos econômicos, essa escolha envolve um *trade-off* entre previsibilidade e flexibilidade na medida em que regras rígidas tendem a uniformizar a aplicação da lei e reduzir a necessidade de interpretação posterior, enquanto princípios amplos permitem adaptação a contextos variados e mudanças tecnológicas, ainda que ao custo de maior discricionariedade do *enforcement*⁴⁵⁵.

Como aponta Julia Black, os defensores da regulação por princípios destacam sua flexibilidade para “facilitar a inovação”, ao passo que críticos advertem que ela pode se traduzir em uma regulação excessivamente rígida⁴⁵⁶. Em outras palavras, sob princípios gerais, as empresas podem ajustar seus comportamentos de forma criativa para cumprir os objetivos regulatórios, mas enfrentam mais incerteza sobre os limites exatos, confiando na interpretação da autoridade. Já regras detalhadas oferecem segurança jurídica imediata, porém podem ser incompletas ou rígidas diante de novas práticas não previstas originalmente⁴⁵⁷.

Importante notar que, como a própria Julia Black adverte, a abordagem principiológica carrega “paradoxos” que exigem cooperação e confiança mútua entre regulador e regulados

⁴⁵⁴ OCDE. **Analytical note on the G7 inventory of new rules for digital markets**. Paris: OCDE Publishing, 2023.

⁴⁵⁵ AYGUN, E. Regulatory choices for digital markets: rules, standards and more... **Centre for Competition Policy**, 31 out. 2024.

⁴⁵⁶ BLACK, J. Forms and paradoxes of principles-based regulation. **Capital Markets Law Journal**, v. 3, n. 4, p. 425-457, 2008.

⁴⁵⁷ OCDE. **Ex ante regulation and competition in digital markets**. Paris: OCDE Publishing, 2021.

para que funcione adequadamente, e muitos desses desafios “não são necessariamente evitados pelo uso de regras detalhadas”, pois mesmo um arcabouço *rule-based* pode falhar se não houver efetividade e compreensão compartilhada dos objetivos⁴⁵⁸.

No contexto da regulação de plataformas digitais, observa-se, na prática, uma combinação de modelos, de modo que algumas jurisdições optaram por listas rígidas de obrigações e proibições específicas, enquanto outras privilegiaram princípios gerais e códigos de conduta flexíveis. A União Europeia, com o DMA, adotou um modelo mais prescritivo. O regulamento define um rol de “obrigações de fazer e de não fazer” (*do's and dont's*) aplicado a todas as plataformas designadas como *gatekeepers*, estabelecendo uma série de condutas ilegítimas *per se*. Nesse modelo, há pouco espaço para adaptar ou modular as obrigações conforme as especificidades de cada empresa, uma vez designada como *gatekeeper*, a plataforma deve cumprir todas as regras fixadas em lei⁴⁵⁹.

Ao contrário da regra geral do direito antitruste tradicional, o DMA não prevê uma ampla “regra da razão”. As obrigações são autoexecutáveis e a possibilidade de justificar determinadas condutas é restrita; em geral, apenas mecanismos específicos dentro do próprio DMA poderiam introduzir alguma flexibilidade, sem alterar a natureza fundamental do modelo⁴⁶⁰.

Desse modo, alega-se que, diferentemente do *enforcement* concorrencial clássico, em que a apuração de um abuso pode levar anos até a condenação final, muitas vezes sem remediar o dano, a lógica *ex ante* do DMA permite intervenção muito mais célere, prevenindo o ilícito antes que ele ocorra ou se consolide. Esse ganho de rapidez e previsibilidade, contudo, vem acompanhado do ônus da inflexibilidade, por estabelecer regras uniformes para todos os *gatekeepers*, de maneira que o DMA pode deixar de contemplar situações novas ou específicas de certos modelos de negócio⁴⁶¹.

Veja-se, por exemplo, o caso *App Store*, em que a Comissão Europeia, em 24 de março de 2024, abriu uma investigação por não conformidade das regras de *anti-steering*, as quais asseguram aos desenvolvedores de aplicativos o direito de informar os consumidores sobre ofertas alternativas fora da *App Store*⁴⁶². Em abril de 2025, a Comissão concluiu que a *Apple*

⁴⁵⁸ BLACK, J. Forms and paradoxes of principles-based regulation. *Capital Markets Law Journal*, v. 3, n. 4, p. 425-457, 2008.

⁴⁵⁹ OCDE. *Ex ante regulation and competition in digital markets*. Paris: OCDE Publishing, 2021.

⁴⁶⁰ AYGUN, E. Regulatory choices for digital markets: rules, standards and more... *Centre for Competition Policy*, 31 out. 2024.

⁴⁶¹ OCDE. *Ex ante regulation and competition in digital markets*. Paris: OCDE Publishing, 2021.

⁴⁶² EUROPEAN COMMISSION. Commission finds Apple and Meta in breach of the Digital Markets Act. *Press Releases*, 22 abr. 2025.

violou a obrigação de *anti-steering* prevista no artigo 5(4), do DMA, ao impor restrições técnicas e comerciais que impediam desenvolvedores de direcionar usuários a ofertas mais vantajosas fora de sua loja. A decisão determinou que a empresa eliminasse as limitações e se abstivesse de reproduzir condutas com objeto ou efeito equivalente, aplicando-se ainda multa de €500 milhões, que considerou a gravidade e a duração da infração.

O caso demonstra como a aplicação do DMA permitiu à Comissão atuar em menos de um ano entre a abertura da investigação e a decisão sancionatória, reduzindo o tempo que a comissão levou para julgar outros casos, como *Google Android* (4 anos)⁴⁶³ e *Google Shopping* (7 anos)⁴⁶⁴.

Em contraponto ao modelo do DMA, o Reino Unido trilhou uma via diferente, desenhando um regime mais flexível e baseado em princípios. Em vez de listar exaustivamente condutas proibidas aplicáveis *erga omnes*, a proposta britânica (DMCC) prevê que a DMU terá o poder de detalhar regras aplicáveis às plataformas designadas, considerando os objetivos previstos na legislação. De acordo com o DMCC, a CMA só pode impor uma obrigação de conduta a uma empresa designada se considerar que a medida é proporcional e adequada para atingir ao menos um dos objetivos previstos no regime do DMCC. Esses objetivos são garantir *fair trading* (comércio justo), *open choices* (escolhas abertas) e *trust and transparency* (confiança e transparência), e funcionam como princípios norteadores⁴⁶⁵.

A partir deles, a DMU deve desenvolver “princípios operacionais” e padrões de conduta mais precisos para cada empresa classificada como SMS, considerando as peculiaridades do seu modelo de negócios. Ainda assim, importa destacar que, apesar de o DMCC estabelecer mecanismo flexível de imposição de normas de comportamento nos artigos 19 a 25, que tratam das *conduct requirements*, o texto legal direciona o desenho de condutas vedadas *per se* equivalentes às do DMA⁴⁶⁶.

⁴⁶³ EUROPEAN UNION. Case n° AT.40099 – Google Android. **Official Journal of the European Union**, 28 nov. 2019.

⁴⁶⁴ EUROPEAN UNION. Case n° AT.39740 – Google Search (Shopping). **Official Journal of the European Union**, 12 jan. 2018.

⁴⁶⁵ OCDE. **Ex ante regulation and competition in digital markets**. Paris: OCDE Publishing, 2021.

⁴⁶⁶ “A segunda característica comum é que esses regimes impõem proibições e obrigações semelhantes, se não idênticas, aos gatekeepers, incluindo proibições de auto-preferência e uso de dados de terceiros — às vezes acompanhadas de obrigações como interoperabilidade e compartilhamento obrigatório de dado.” (INTERNATIONAL CENTER FOR LAW & ECONOMICS. **Digital competition regulations around the world**. Ago. 2025.)

Tabela 7 – Condutas vedadas pelo DMCC

Categoria	Condutas vedadas	Artigo
Discriminação de usuários	A empresa designada não pode aplicar termos, condições ou políticas discriminatórias a determinados usuários ou categorias de usuários.	20(3)(a)
Autopreferência	A empresa designada não pode usar sua posição ou acesso a dados da atividade digital relevante para tratar seus próprios produtos de forma mais favorável que os de terceiros.	20(3)(b)
Aumento indevido de poder de mercado	A empresa designada não pode conduzir atividades fora da atividade digital relevante de forma que aumente materialmente seu poder de mercado ou sua posição de significância estratégica.	20(3)(c)
Vinculação de serviços	A empresa designada não pode exigir ou incentivar que usuários de um produto utilizem outros produtos ou serviços digitais do mesmo grupo como condição para acesso ou utilização.	20(3)(d)
Restrições de interoperabilidade	A empresa designada não pode restringir a interoperabilidade entre a atividade digital relevante e produtos ou serviços oferecidos por outras empresas.	20(3)(e)
Limitação do uso	A empresa designada não pode restringir se (ou como) os usuários utilizam a atividade digital relevante.	20(3)(f)
Uso injusto de dados	A empresa designada não pode usar dados de forma injusta ou desproporcional.	20(3)(g)
Restrições ao uso de produtos de terceiros	A empresa designada não pode restringir a possibilidade de os usuários utilizarem produtos ou serviços digitais de outras empresas.	20(3)(h)

Fonte: elaboração própria.

Tabela 8 – Obrigações e procedimentos previstos no DMCC

Categoria	Obrigações e procedimentos	Artigo
Termos justos	A empresa designada deve negociar e operar em termos justos e razoáveis.	20(2)(a)
Reclamações	A empresa designada deve manter processos eficazes para lidar com reclamações e disputas de usuários ou potenciais usuários.	20(2)(b)
Transparência	A empresa designada deve fornecer informações claras, relevantes, precisas e acessíveis sobre a atividade digital relevante.	20(2)(c)
Alterações de serviço	A empresa designada deve dar explicações e aviso prévio razoável antes de mudanças com impacto material para usuários ou potenciais usuários.	20(2)(d)
Configurações e escolhas	A empresa designada deve apresentar opções e padrões de forma que permitam escolhas informadas e eficazes pelos usuários.	20(2)(e)
Consulta pública	Antes de impor, variar ou revogar requisitos de conduta, a CMA deve realizar consulta pública.	24

Revisão contínua	A CMA deve revisar periodicamente a imposição, variação, revogação e cumprimento dos requisitos de conduta.	25
Publicidade de decisões	A CMA deve publicar os avisos de imposição, variação ou revogação de requisitos de conduta.	19(4), 22(3)
Conteúdo do aviso	O aviso deve especificar a obrigação, o objetivo (<i>fair dealing, open choices</i> ou <i>trust and transparency</i>), os benefícios esperados e a base legal.	21

Fonte: elaboração própria.

Veja-se, por exemplo, que os artigos 20(2) e 20(3) do DMCC enumeram uma lista de práticas que podem ser proibidas às empresas designadas, incluindo aplicar termos ou políticas discriminatórias a certos usuários; usar sua posição (e dados coletados) para favorecer seus próprios produtos (*self-preferencing*); ofertar produtos em “pacotes”, de forma a reforçar seu poder de mercado; exigir que usuários de um serviço da empresa usem outro serviço dela em conjunto; impor restrições à interoperabilidade entre sua plataforma e serviços de terceiros; dificultar como (ou se) os usuários podem utilizar o serviço principal; bem como utilizar dados de forma desleal ou limitar a possibilidade de os usuários usarem produtos de outras empresas concorrentes.

Essas vedações no regime britânico guardam nítida semelhança com as obrigações impostas aos *gatekeepers* pelo DMA europeu, notadamente as previstas nos artigos 5, 6 e 7 do DMA, que, de forma muito similar, proíbem práticas como a combinação de dados pessoais de diferentes serviços sem consentimento, a autopreferência de serviços próprios, a vinculação de serviços/plataformas, as restrições à portabilidade de dados e à interoperabilidade, entre outras condutas anticompetitivas.

Tabela 9 – Comparação DMCC e DMA

Tema	DMCC	DMA
Autopreferência	A CMA pode impor requisito de conduta que proíba a empresa designada de usar sua posição ou acesso a dados do serviço digital relevante para favorecer produtos próprios em detrimento dos de terceiros – artigo 20(3)(b).	Proíbe diretamente que o <i>gatekeeper</i> trate de forma mais favorável seus próprios serviços em <i>ranking</i> , indexação e <i>crawling</i> – artigo 6.5.
Combinação e uso de dados	A CMA pode determinar requisito que impeça o uso desleal de dados pela empresa designada – artigo 20(3)(g).	O <i>gatekeeper</i> é proibido de combinar ou cruzar dados pessoais de diferentes serviços sem consentimento do usuário – artigo 5.2, “b” e “c”.
Discriminação	A CMA pode impor requisito que vede a aplicação de termos, condições ou políticas discriminatórias a certos	O <i>gatekeeper</i> deve aplicar condições de acesso justas, razoáveis e não discriminatórias aos usuários

	usuários ou categorias – artigo 20(3)(a).	profissionais – artigo 6.12.
Vinculação (tying/bundling)	A CMA pode impor requisito para impedir que a empresa designada exija ou incentive que usuários de um serviço utilizem outros produtos do mesmo grupo – artigos 20(3)(d) e (h).	O <i>gatekeeper</i> é proibido de vincular a assinatura em determinados serviços como condição de acesso a outro serviço essencial – artigo 5.8.
Interoperabilidade	A CMA pode estabelecer requisito que proíba a restrição à interoperabilidade entre o serviço digital relevante e produtos de terceiros – artigo 20(3)(e).	O <i>gatekeeper</i> deve assegurar a interoperabilidade entre sistemas, inclusive de comunicação interpessoal – artigos 6.7, 7.1–7.3.
Uso do serviço pelo usuário	A CMA pode impor requisito que vede restrições injustificadas sobre se (ou como) usuários podem utilizar o serviço digital relevante – artigo 20(3)(f).	O <i>gatekeeper</i> é proibido de restringir a instalação, desinstalação ou uso de softwares e serviços alternativos – artigos 6.3, 6.6.
Aumento indevido de poder de mercado	A CMA pode impor requisito que proíba a condução de atividades paralelas que aumentem significativamente o poder de mercado ou a posição estratégica da empresa designada – artigo 20(3)(c).	O <i>gatekeeper</i> deve informar operações de concentração e prestar informações sobre técnicas de “perfilamento” – artigos 14 e 15.

Fonte: elaboração própria.

Trata-se, portanto, de um modelo *principles-based* “híbrido”, que combina elementos de autorregulação assistida e de comando-controle responsivo: a autoridade estabelece as metas e princípios, e as empresas têm latitude inicial para implementar medidas que atinjam esses objetivos, sob supervisão da DMU. Se as medidas voluntárias forem insuficientes, a autoridade pode impor condições mais estritas ou sanções, num processo iterativo.

Além dos dois modelos, ressalte-se que, conforme mencionado, antes do DMA, a Alemanha, por exemplo, ao introduzir em 2021 a seção §19a à lei de concorrência (GWB), adotou uma abordagem *ex ante* com lista de práticas proibidas semelhantes às do DMA, porém conferindo à autoridade certa margem de discricionariedade na aplicação.

O *Bundeskartellamt* poderia designar uma empresa como de “significativa importância transversal para a concorrência” e “proibir” essa empresa de praticar os atos elencados no §19a(2). Em janeiro de 2021, foi editada uma emenda à lei de defesa da concorrência alemã, *GWB-Digitalisierungsgesetz* – também conhecido como *GWB Digitalisation Act* ou *Act against Restraints of Competition* (ARC ou ARC Digitization Act). A iniciativa foi realizada por meio da introdução da 10ª emenda ao ordenamento jurídico alemão, que adicionou dispositivos ao artigo 19, tratando de condutas abusivas de empresas com “importância fulcral para a concorrência nos mercados”.

Tabela 10 – Dispositivos *GWB-Digitalisierungsgesetz*

Disposições gerais 19a(1)	• O Bundeskartellamt pode declarar que uma empresa significativamente ativa em certos mercados é de significância excepcional para a competição em diversos mercados.
Crítérios para identificar a “importância fulcral” 19a(1)	• Posição dominante em um ou vários mercados. • Importância financeira ou acesso a outros recursos. • Integração vertical e atividades em mercados relacionados. • Acesso a dados relevantes para a concorrência. • Influência sobre o acesso de terceiros a mercados de fornecimento e vendas, bem como nas atividades comerciais desses terceiros.
Proibições aplicáveis 19a(2)	• Favorecer suas próprias ofertas em detrimento das ofertas dos concorrentes no acesso a mercados de fornecimento e vendas. • Impedir atividades comerciais de outras empresas em mercados de fornecimento ou vendas relevantes. • Impedir concorrentes em mercados onde a empresa pode expandir rapidamente sua posição. • Criar barreiras à entrada de mercado ou impedir outras empresas processando dados relevantes para a competição. • Recusar ou dificultar a interoperabilidade de produtos, serviços ou portabilidade de dados, impedindo a competição. • Fornecer informações insuficientes sobre escopo, qualidade ou sucesso do serviço, dificultando a avaliação de valor para outras empresas. • Exigir benefícios desproporcionais para tratar ofertas de outras empresas.
Exceções 19a(2)	• Exceções são permitidas se a conduta for objetivamente justificada; o ônus da prova recai sobre a empresa.

Fonte: elaboração própria.

Nota-se que a redação do artigo 19a(2) do GWB utiliza a expressão “pode proibir”, o que evidencia que a autoridade não está obrigada a impor todas as vedações a cada empresa designada. O *Bundeskartellamt* dispõe, assim, de margem para selecionar, conforme as circunstâncias do caso concreto, quais proibições são adequadas e proporcionais. Ou seja, embora o rol de obrigações previstas em lei seja fixo e taxativo, sua aplicação é modulável, de modo que a autoridade pode optar por não aplicar determinados incisos a um *gatekeeper* específico, mas não lhe é permitido criar deveres que extrapolem aqueles expressamente previstos no referido artigo.

Ademais, o modelo alemão admite que a empresa apresente justificativas objetivas para sua conduta antes de ser sancionada. Ou seja, há espaço para “defesas por eficiência” ou argumentos de necessidade técnica: se a plataforma conseguir demonstrar que uma prática vedada gera benefícios proporcionais (*i.e.* ganhos de eficiência, inovação ou segurança que superam o possível prejuízo concorrencial), o *Bundeskartellamt* pode reconhecer essa exceção e não impor a proibição⁴⁶⁷.

⁴⁶⁷ OCDE. *Ex ante regulation and competition in digital markets*. Paris: OCDE Publishing, 2021.

Esse desenho confere ao artigo 19a um caráter híbrido “entre o direito concorrencial e a regulação setorial”⁴⁶⁸. Ao mesmo tempo em que adota linguagem similar ao DMCC, com a competência da autoridade para aplicar, em vez de proibições diretas, o núcleo das restrições é bastante objetivo, cabendo ao regulador essencialmente aplicá-las e eventualmente escolher prioridades.

As implicações práticas desses diferentes modelos regulatórios nos mercados digitais são significativas. Em termos de *enforcement*, uma abordagem *rules-based* tende a facilitar a aplicação imediata da lei e a redução dos *gaps* de *enforcement*: ao explicitar *ex ante* o que é ilícito, diminui-se a necessidade de longas investigações sobre efeitos anticompetitivos – “no DMA, a empresa já sabe de antemão quais práticas não pode adotar”, o que acelera a intervenção e incentiva o compliance espontâneo. Por sua vez, delegar mais avaliação para o *ex post* (como no modelo *principles-based*) pode retardar a intervenção, exigindo análises caso a caso e, eventualmente, prolongando disputas sobre a possibilidade de determinado comportamento violar um princípio geral.

Do ponto de vista da inovação, existe uma preocupação que uma regulação excessivamente rígida e uniforme engesse modelos de negócios, isto é, ao proibir de antemão certas condutas de forma absoluta, corre-se o risco de barrar também inovações potencialmente pró-competitivas ou benéficas ao consumidor que poderiam advir dessas práticas em contextos específicos.

A abordagem principiológica, nesse sentido, oferece maior espaço para experimentação na medida em que as plataformas podem implementar novas funcionalidades ou modelos comerciais e depois discutir sua conformidade com os princípios de equidade e contestabilidade. Porém, a incerteza regulatória também pode ter efeito inibidor, uma vez que empresas inovadoras podem temer incorrer em violação de um conceito amplo e acabar desestimuladas a inovar.

Outra dimensão importante é a segurança jurídica e a previsibilidade. Sob o prisma das plataformas reguladas, saber com antecedência o que se pode ou não fazer é crucial para planejar investimentos e estratégias de longo prazo. O modelo europeu, ao “estabelecer regras detalhadas que não são adaptadas a cada modelo de negócio”, pode favorecer uma maior uniformidade na aplicação da norma. Já o modelo de princípios confere maior poder à autoridade para moldar obrigações, o que pode fazer que as empresas estejam submetidas a regras ligeiramente diferentes em cada jurisdição ou ajustes frequentes, situação que, por um

⁴⁶⁸ AYGUN, E. Regulatory choices for digital markets: rules, standards and more... **Centre for Competition Policy**, 31 out. 2024.

lado, melhora a adequação das regras a cada contexto, por outro pode aumentar os custos de conformidade e a percepção de risco regulatório.⁴⁶⁹

2.3.4 “Novos” conceitos e valores

À exemplo do realizado pelo DMA, as novas regulações antitruste estabelecem e reconhecem de novos conceitos e valores, tais como: (a) contestabilidade, (b) equidade, e (c) transparência.

Como se observou no tópico anterior, diante dos desafios que o poder das grandes plataformas nos mercados digitais, diversas jurisdições passaram a adotar “formas” de regulação *ex ante* para complementar o *enforcement ex post*⁴⁷⁰. O próprio DMA, referência global de regulação *ex ante*, é expresso em apresentar o caráter complementar da regulação em relação aos artigos 101 e 102 do TFEU nos Considerandos nº 5⁴⁷¹, 10⁴⁷², 11⁴⁷³ e 78⁴⁷⁴.

⁴⁶⁹ AYGUN, E. Regulatory choices for digital markets: rules, standards and more. **Centre for Competition Policy**, 31 out. 2024.

⁴⁷⁰ OCDE. **Ex ante regulation and competition in digital markets**. Paris: OCDE Publishing, 2021. p. 7.

⁴⁷¹ Considerando nº 5 do DMA: “Embora os artigos 101º e 102º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) se apliquem ao comportamento dos controladores de acesso, o âmbito dessas disposições limita-se a determinadas situações relativas ao poder de mercado (por exemplo, posições dominantes em mercados específicos) e a práticas anticoncorrenciais, e o controlo do cumprimento ocorre posteriormente e exige uma investigação exaustiva e caso a caso de factos frequentemente muito complexos. Além disso, o direito vigente da União não dá resposta, ou não dá resposta eficaz, aos desafios que os comportamentos dos controladores de acesso que não têm necessariamente uma posição dominante nos termos do direito da concorrência colocam ao funcionamento eficaz do mercado interno”.

⁴⁷² Considerando nº 10 do DMA: “Ao mesmo tempo, uma vez que o presente regulamento visa completar a execução do direito da concorrência, deverá aplicar-se sem prejuízo dos artigos 101º e 102º do TFUE, às correspondentes regras nacionais em matéria de concorrência e a outras regras nacionais em matéria de concorrência relativas a práticas unilaterais, que assentem numa análise individualizada do comportamento e das posições de mercado, nomeadamente os seus efeitos reais ou potenciais e o alcance preciso do comportamento proibido, e que prevejam a possibilidade de as empresas apresentarem argumentos objetivos em termos de eficiência que justifiquem o comportamento em causa, e às regras nacionais relativas ao controlo das concentrações de empresas. No entanto, importa que a aplicação dessas regras não afete as obrigações impostas aos controladores de acesso por força do presente regulamento nem a sua aplicação uniforme e efetiva no mercado interno”.

⁴⁷³ Considerando nº 11 do DMA: “Os artigos 101º e 102º do TFUE e as correspondentes regras nacionais em matéria de concorrência relativas a práticas multilaterais e unilaterais anticoncorrenciais e ao controle das concentrações de empresas têm como objetivo a proteção da concorrência não distorcida no mercado. O presente regulamento procura alcançar um objetivo complementar, mas diferente, do da proteção da concorrência não distorcida num determinado mercado, conforme definida no âmbito do direito da concorrência, que consiste em assegurar que os mercados em que estejam presentes controladores de acesso são disputáveis e equitativos e continuam a sê-lo, independentemente dos efeitos reais, potenciais ou presumíveis, sobre a concorrência num determinado mercado do comportamento de um determinado controlador de acesso abrangido pelo presente regulamento. O presente regulamento visa, portanto, proteger um interesse jurídico distinto do protegido pelas referidas regras, devendo aplicar-se sem prejuízo da respetiva aplicação”.

⁴⁷⁴ Considerando nº 78 do DMA: “No que diz respeito aos comportamentos dos controladores de acesso que não sejam abrangidos pelas obrigações estabelecidas no presente regulamento, a Comissão deverá ter a possibilidade de abrir uma investigação de mercado sobre novos serviços e novas práticas a fim de determinar se as obrigações estabelecidas no presente regulamento deverão ser completadas por meio de um ato delegado abrangido pelo âmbito de aplicação da habilitação prevista no presente regulamento para tais atos delegados, ou por meio da apresentação de uma proposta de alteração do presente regulamento. Tal não prejudica a possibilidade de a

Em relação aos conceitos de equidade (*fairness*) e contestabilidade⁴⁷⁵ (*contestability*), estes são os pilares do DMA que fundamentam a necessidade de intervenção em determinados mercados cujas equidade e contestabilidade são mais frágeis. Apesar de se tratar de conceitos distintos, ambos estão interligados. Nos termos do Considerando nº 34 do DMA:

(34) A contestabilidade e a equidade estão estreitamente ligados. A falta ou o déficit de contestabilidade de um determinado serviço pode permitir que um ‘*gatekeeper*’ adote práticas desleais. Da mesma forma, as práticas desleais por parte de um controlador de acesso podem reduzir a possibilidade dos utilizadores profissionais ou outros de disputar a posição do ‘*gatekeeper*’. Por conseguinte, o presente regulamento poderá prever uma obrigação específica para abordar ambos os aspectos.

Contudo, o regulamento também compreende que o enfraquecimento desses pilares pode ser um resultado de práticas desleais. Essa diferença entre a identificação de cada hipótese é relevante para elaboração de políticas que buscam endereçá-las⁴⁷⁶.

Para escolher políticas bem direcionadas, é importante distinguir entre a falta de contestabilidade que se deve aos fundamentos da tecnologia e da demanda e a falta de contestabilidade que é causada pelo comportamento das plataformas. Por exemplo, a falta de *multi-homing* pode ser devido ao fato de que os usuários preferem concentrar suas atividades em uma plataforma, mas também pode ser devido a características contratuais ou técnicas escolhidas pela plataforma dominante com o objetivo explícito de reduzir a concorrência. Quando é a natureza da tecnologia e a demanda que limitam a contestabilidade, o regulador pode promulgar intervenções pró-competitivas, como a interoperabilidade obrigatória; o regulador também pode proibir práticas ‘injustas’ — mas isso requer esclarecimento do que o regulador considera justo e injusto.

Nesse sentido, autores⁴⁷⁷ argumentam que o DMA não apresentou os dois conceitos de forma suficientemente clara e precisa para garantir segurança em sua aplicação. Veja-se que o conceito de equidade já vem sendo debatido sob a perspectiva dos algoritmos há alguns anos, tendo sido abordado por Virginia Eubanks sobre a perspectiva procedimental, vinculada à

Comissão dar início, sempre que adequado, a um procedimento nos termos do artigo 101º ou 102º do TFUE. Esses procedimentos deverão ser conduzidos em conformidade com o Regulamento (CE) nº 1/2003 do Conselho (18). Em caso de urgência devida ao risco de um prejuízo grave e irreparável para a concorrência, a Comissão deverá ponderar adotar medidas provisórias em conformidade com o artigo 8.o do Regulamento (CE) nº 1/2003”.

⁴⁷⁵ A tradução do termo, na versão oficial da Comissão Europeia, em português de Portugal, é “disputabilidade”, contudo, neste trabalho, adotaremos “contestabilidade”, por acreditarmos ser mais aderente ao significado que se pretende dar.

⁴⁷⁶ CRÉMER, J. *et al.* Fairness and contestability in the Digital Markets Act. **Yale Journal on Regulation**, v. 40, p. 973, 2023.

⁴⁷⁷ CRÉMER, J. *et al.* Fairness and contestability in the Digital Markets Act. **Yale Journal on Regulation**, v. 40, p. 973, 2023.

necessidade de garantia de transparência e devido processo de decisões automatizadas⁴⁷⁸. Cathy O’Neil também parte do mesmo pressuposto em sua obra *Weapons of math destruction*⁴⁷⁹, apresentando o conceito de *fairness* em diversas passagens para tratar de processos diversos de tomada de decisão automatizada e a busca pela equidade. Em trecho específico, a autora trata dos chamados “algoritmos de destruição em massa” e do desafio de se equilibrar a escolha entre equidade e eficiência⁴⁸⁰.

Por sua própria natureza, eles se alimentam de dados que podem ser medidos e contados. **Mas equidade é algo intangível e difícil de quantificar. É um conceito. E os computadores, apesar de todos os seus avanços em linguagem e lógica, ainda lutam tremendamente com conceitos.** Eles ‘entendem’ beleza apenas como uma palavra associada ao *Grand Canyon*, aos pores do sol no oceano e às dicas de beleza na revista *Vogue*. Eles tentam, em vão, medir ‘amizade’ contando curtidas e conexões no *Facebook*. E o conceito de equidade lhes escapa completamente. Os programadores não sabem como codificá-lo, e poucos de seus chefes lhes pedem para fazer isso. (Grifos nossos)

A impossibilidade de automatização da equidade também é objeto de discussão do artigo de Wachter, Mittelstadt e Russell, que abordam a relação entre a utilização de IA e as legislações de antidiscriminação da Europa⁴⁸¹. Assim, de fato, o conceito apresentado no DMA de que *unfairness* se refere ao “desequilíbrio entre os direitos e obrigações dos usuários empresariais, onde o gatekeeper obtém uma vantagem desproporcional” (Considerando nº 33), não é suficiente. É necessário considerar que a avaliação das práticas consideradas *unfair*, ou desleais, ao fim e ao cabo, buscam proteger a liberdade de escolha dos usuários (profissionais e não profissionais), assim como a preservação de seus direitos diante do poder que pode ser exercido pelos chamados *gatekeepers*.

Não obstante o conceito de *fairness* já ter sido abordado no âmbito da Regulação (EU) 2019/1150 da União Europeia, conhecida como P2B *Regulation*⁴⁸², a sua inserção no contexto do DMA considera que as práticas desleais produzem efeitos tanto sobre os usuários empresariais, quanto os usuários dos serviços.

⁴⁷⁸ EUBANKS, V. **Automating inequality**: how high-tech tools profile, police, and punish the poor. Nova Iorque: Picador, St Martin’s Press, 2018. p. 148.

⁴⁷⁹ O’NEIL, C. **Weapons of math destruction**: how big data incases inequality and threatens democracy. Nova Iorque: Crown, 2016.

⁴⁸⁰ O’NEIL, C. **Weapons of math destruction**: how big data increases inequality and threatens democracy. Nova Iorque: Crown, 2016. p. 95.

⁴⁸¹ WACHTER, S.; MITTELSTADT, B.; RUSSELL, C. Why fairness cannot be automated: bridging the gap between EU Non-Discrimination Law and AI. **SSRN Electronic Journal**, mar. 2020.

⁴⁸² Trata-se de regulação que visa a endereçar regras nas relações *platform-to-business* (entre plataformas e negócios), com foco específico nos serviços de intermediação *online*.

De acordo com Cremer *et al.*, o conceito de equidade pode ser analisado sob as seguintes perspectivas: (a) em relação à divisão do excedente; (b) dos termos contratuais; e (c) em processos e práticas.⁴⁸³ Portanto, o termo equidade deve considerar também processos discriminatórios e a lógica de funcionamento de sistemas de inteligência artificial, ultrapassando apenas a análise de eficiência mercadológica.

Contestabilidade, por sua vez, é um conceito que incorpora a definição tradicional de defesa da concorrência, contudo, nas regulações, possui um caráter mais “procedimental” de garantia de mobilidade dos consumidores, além da garantia pura da competitividade envolvendo os *players* do mercado.

De acordo com Cremer *et al.*, a contestabilidade “*deve ser entendida como a capacidade de empresas não dominantes de superar barreiras à entrada e expandir em benefício dos usuários*”⁴⁸⁴. Apesar de historicamente os mercados contestáveis serem aqueles cuja entrada é praticamente livre⁴⁸⁵, no contexto dos mercados digitais, o conceito toma outra forma.

Nesse sentido, a contestabilidade pode ser assegurada por meio de medidas como acesso livre, facilitação do *multi-homing*, interoperabilidade, que possibilitam a redução de barreiras tradicionais de mercados digitais. Assim, a escolha do consumidor passa a ser um dos pilares para se assegurar a contestabilidade nesses mercados, como o direito à portabilidade, previsto em diversas legislações de proteção de dados, é alçado como uma das medidas a serem implementadas para aumentar a competitividade nos mercados.

Já o conceito de transparência é apresentado em diversas passagens do DMA, mas também aparece de forma expressa nos objetivos centrais do *Japan’s Act on Improving Transparency and Fairness of Digital Platforms*. A transparência vem sendo compreendida como fator procedimental central na garantia de que os processos automatizados não sejam discriminatórios⁴⁸⁶. Assim, a inclusão desse princípio na legislação japonesa representa uma iniciativa interessante, que, ao invés de definir de imediato as condutas proibidas, estabelece procedimentos que permitem a contestação dos processos, focando na criação de um devido processo centrado na transparência.

⁴⁸³ CRÉMER, J. *et al.* Fairness and contestability in the Digital Markets Act. **Yale Journal on Regulation**, v. 40, p. 995-998, 2023.

⁴⁸⁴ CRÉMER, J. *et al.* Fairness and contestability in the Digital Markets Act. **Yale Journal on Regulation**, v. 40, p. 990, 2023.

⁴⁸⁵ BAUMOL, W. J. Contestable markets: an uprising in the theory of industry structure. **American Economic Review**, v. 72, p. 1, 3-4, 1982.

⁴⁸⁶ SCHERTEL, L.; FUJIMOTO, M.; MATTIUZZO, M. Discriminação algorítmica à luz da Lei Geral de Proteção de Dados. In: BIONI, B. *et al.* (coord.). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

Tabela 11 – Obrigações para aumento de transparência e equidade

Categoria	Obrigações	Artigo
Termos de uso	O provedor de plataforma digital especificada deve divulgar os “termos de uso” aos usuários, seguindo o método prescrito por uma ordem do Ministério da Economia, Comércio e Indústria, a fim de promover a compreensão dessas condições de fornecimento pelos usuários.	5(1)
Divulgação de informação para usuários fornecedores de mercadorias	O provedor de plataforma digital especificada deve divulgar as seguintes informações aos Usuários Fornecedores de Mercadorias:	5(2)(i)
	Critérios para recusa de fornecimento da plataforma;	5(2)(i)(a)
	Detalhes e razões para solicitações de compra de mercadorias ou serviços adicionais;	5(2)(i)(b)
	Fatores principais para a classificação de informações exibidas, incluindo influência de pagamentos de publicidade;	5(2)(i)(c)
	Detalhes e condições para aquisição ou uso de dados sobre Produtos fornecidos;	5(2)(i)(d)
	Possibilidade de aquisição ou fornecimento de dados por Usuários Fornecedores e as condições envolvidas;	5(2)(i)(e)
	Métodos para apresentação de reclamações ou solicitações de discussões;	5(2)(i)(f)
	Outros assuntos necessários designados por ordem do Ministério da Economia, Comércio e Indústria.	5(2)(i)(g)
Divulgação de informação para usuários gerais	O provedor de plataforma digital especificada deve divulgar as seguintes informações aos usuários gerais.	5(2)(ii)
	Fatores principais para a classificação de informações exibidas, incluindo influência de pagamentos de publicidade.	5(2)(ii)(a)
	Detalhes e condições para aquisição ou uso de dados de compra relacionados a produtos.	5(2)(ii)(b)
	Outros assuntos necessários designados por ordem do Ministério da Economia, Comércio e Indústria.	5(2)(ii)(c)
Notificação de usuários sobre determinadas ações	Provedores de plataforma digital especificada devem divulgar detalhes e razões dos seguintes assuntos quando realizarem as seguintes ações, exceto se prejudicar os interesses dos usuários gerais.	5(3)
	Solicitações para transações fora das condições da plataforma.	5(3)(i)
	Recusa parcial de fornecimento.	5(3)(ii)
	Outras ações que possam prejudicar os interesses da outra parte no ato relevante.	5(3)(iii)
Notificação antes de realização determinadas ações	Provedores de plataforma digital especificada devem divulgar detalhes e razões dos seguintes assuntos antes de realizarem as seguintes ações, exceto se prejudicar os interesses dos	5(4)

	usuários gerais.	
	Mudanças nas condições de fornecimento da plataforma: detalhes e razões.	5(4)(i)
	Recusa total de fornecimento da plataforma: aviso e razões.	5(4)(ii)
Prestação de informações em caso de suspeita de desconformidade	Se o Ministro da Economia, Comércio e Indústria encontrar irregularidades no cumprimento com as obrigações de divulgação de informações, ele pode recomendar que o provedor de plataforma digital especificada divulgue as condições de fornecimento e tome medidas necessárias.	6(1)
Compreensão em relações comerciais	O provedor de plataforma digital especificada deve adotar medidas para promover a compreensão recíproca nas relações comerciais com os usuários fornecedores de mercadorias etc.	7(1)
Elaboração de relatório	O provedor de plataforma digital especificada deve enviar um relatório anual ao Ministro da Economia, Comércio e Indústria contendo as seguintes informações, conforme estabelecido por ordem do Ministério.	9(1)
	Visão geral do negócio da plataforma digital especificada.	9(1)(i)
	Tratamento de reclamações e resolução de disputas sobre a plataforma digital especificada.	9(1)(ii)
	Status das divulgações das informações previstas no artigo 5º.	9(1)(iii)
	Medidas adotadas conforme para promover a compreensão recíproca nas relações comerciais com os usuários fornecedores de mercadorias.	9(1)(iv)
	Avaliações realizadas pelo provedor de plataforma digital especificada sobre os itens anteriores.	9(1)(v)
Impedimento de tratamento desfavorável	O provedor de plataforma digital especificada não pode recusar o fornecimento da plataforma ou tratar desfavoravelmente um usuário pelo fato de o usuário ter feito um relatório e pedido de adoção de medidas previstas no artigo 5º.	10(2)

Fonte: elaboração própria.

Ademais, apesar de o escopo da regulação ter se expandido em julho de 2022 para englobar serviços de publicidade digital, espera-se que novas regras sejam implementadas também para os ecossistemas de telefones móveis.

Por fim, conforme mencionado, no Reino Unido o DMCC estabelece como objetivos o *fair trading* (comércio justo), *open choices* (escolhas abertas) e *trust and transparency* (confiança e transparência).

O *fair dealing* (artigo 6), determina que usuários atuais ou potenciais da atividade digital relevante sejam tratados de forma justa e possam interagir com a empresa designada em termos razoáveis, evitando práticas exploratórias, discriminatórias ou desproporcionais. Já *open choices* (artigo 7) assegura que esses usuários mantenham liberdade efetiva de escolha entre os serviços ou conteúdos digitais oferecidos pela plataforma designada e aqueles disponibilizados por concorrentes, impedindo que a posição estratégica da empresa limite artificialmente a capacidade de migração, comparação ou substituição de serviços. Por fim, o *trust and transparency* (artigo 8), exige que os usuários disponham das informações necessárias para compreender o funcionamento dos serviços e os termos que os regem, de modo a permitir decisões adequadas e informadas sobre se, e como, desejam interagir com a empresa.

Dessa forma, o que se percebe é que nas novas propostas de regimes de regulação antitruste a materialização dos interesses públicos que extrapolam a moldura tradicional do direito da concorrência ocorre por meio do reconhecimento expresso de novos conceitos e valores e da sua concretização por meio de obrigações e reconhecimento de direitos.

2.3.5. Flexibilidade, correção e a adoção de novas ferramentas regulatórias

De acordo com relatório da OCDE, uma importante característica de ferramentas regulatórias, processos e instituições é a sua habilidade de “ser ágil e capaz de se antecipar e adaptar para novas evidências e ideias”, principalmente considerando a criação de regras baseadas em risco que podem incentivar a inovação⁴⁸⁷. Nesse sentido, a OCDE e outros formuladores de políticas destacam que a velocidade de transformação digital e a natureza transfronteiriça dessas plataformas tornam governança informada e flexível um requisito – sob pena de a regulação se tornar obsoleta antes mesmo de produzir efeitos⁴⁸⁸.

A partir da identificação dessa necessidade, observa-se que, na elaboração de regulações aplicáveis aos ecossistemas digitais, os formuladores de políticas vêm adotando novos instrumentos regulatórios que complementam a abordagem regulatória tradicional baseada em uma análise estrita de comportamentos proibidos. Desse modo, além de estabelecer condutas vedadas e procedimentos preventivos, as legislações frequentemente incorporam ferramentas não usuais no direito antitruste tradicional. Essas ferramentas incluem códigos de conduta e mecanismos alternativos de resolução de disputas, que visam a criar um modelo mais flexível e participativo, considerando o desafio de definir essas condutas proibidas de maneira *per se*.

⁴⁸⁷ OCDE. **Regulatory policy outlook 2025**. Paris: OCDE Publishing, 2025. p. 87.

⁴⁸⁸ OCDE. **Ex ante regulation and competition in digital markets**. Paris: OCDE Publishing, 2021. p. 15.

Trata-se de adoção de instrumentos regulatórios aqui chamados de flexíveis, uma vez que se contrapõe a estratégias regulatórias rígidas e prescritivas. Nesse sentido, importa distinguir flexibilidade regulatória de assimetria regulatória abordada no tópico anterior. Enquanto a assimetria regulatória diz respeito à aplicação desigual de obrigações a agentes distintos, a flexibilidade regulatória refere-se à capacidade adaptativa do regime regulatório que opta pela adoção de normas principiológicas, mecanismos de diálogo e revisão que permitam moldar e reavaliar obrigações à luz de novas circunstâncias. Assim, enquanto a assimetria lida com “quem” é regulado de forma diferente, a flexibilidade lida com “como” se regulam fenômenos novos ou mutantes, sem engessar o regulador nem sufocar a inovação.

Essa abordagem tem sido estudada pela literatura regulatória sob a literatura da regulação responsiva e sua contraposição ao modelo tradicional de “comando e controle”. De acordo com Marcio Iorio Aranha, o modelo comando e controle pressupõe que a força da lei seja utilizada para proibir ou exigir determinadas formas de conduta, exercendo controle direto e permanente sobre uma esfera da vida econômica, de modo que o sistema jurídico se manifeste essencialmente por meio de atos coercitivos externos.

Por outro lado, por meio da regulação responsiva, grosso modo, busca-se o escalonamento de medidas regulatórias na relação entre regulador e regulado. Dessa forma, a autoridade intervém em menor grau no comportamento do regulado orientando-o a ter condutas mais adequadas às expectativas iniciais, com maior grau de harmonia. Observa-se que as estratégias de escalonamento não são prescritivas e os autores da regulação responsiva valorizam o conhecimento sobre as situações específicas e o ambiente que está sendo regulado.

Ayres e Braithwaite representaram essa ideia de forma visual por meio de uma pirâmide regulatória de *enforcement*, em cuja base figuram estratégias flexíveis e dialogais de incentivo ao cumprimento voluntário, e no ápice estão as sanções mais severas (multas elevadas, suspensão de atividades etc.) a serem empregadas apenas contra refratários contumazes.

De acordo com Braithwaite⁴⁸⁹, fundamentalmente, o uso estratégico da pirâmide requer que o regulador enderece cada tipo de problema relacionando a gravidade do problema com a respectiva parte da pirâmide. Assim, problemas mais simples deveriam ser endereçados com as soluções oferecidas na base e os problemas mais sérios, com o topo. O método persuasório da pirâmide oferece uma solução mais barata a ser aplicada em primeiro lugar. Dessa forma, caso a persuasão falhe, outros mecanismos mais custosos podem ser aplicados. Braithwaite defende que o agente econômico calcula o custo-benefício de se violar a lei quando ele se depara com

⁴⁸⁹ BRAITHWAITE, J. Responsive regulation and developing countries. **World Development**, n. 34, p. 11, 2006.

tal possibilidade. Ademais, o autor defende que, ao seguir a ordem da pirâmide, não só é oferecida a possibilidade de o agente economizar recursos, mas também é conferida maior legitimidade ao controle coercitivo que possa ser aplicado com o topo da pirâmide.

Como sintetiza Braithwaite, nenhum conjunto rígido de normas consegue prever e abarcar todas as deficiências de conduta empresarial ou novas práticas de mercado, deste modo, a regulação responsiva estabelece um meio termo entre a abordagem punitiva e a persuasão por meio de incentivos⁴⁹⁰.

Marcio Iório Aranha⁴⁹¹ alega que a perspectiva do comando controle considera os fatores econômicos como cruciais para a modelagem do comportamento das empresas e pressupõe a centralização estatal da regulação. Por outro lado, observa que, por meio da regulação responsiva, busca-se o mínimo de intervenção possível, no entanto, ainda possui maior ênfase em punições do que recompensas. Aranha analisa, além disso, o modelo regulatório do setor de telecomunicações brasileiro, ilustrando a experiência do setor à luz da regulação responsiva.

Originalmente, a pirâmide de Ayres e Braithwaite já implicava certa recompensa por meio da manutenção da liberdade regulatória e da ausência de punição para o agente que coopera com as autoridades. Entretanto, autores como Jonathan Kolieb⁴⁹² propuseram um “diamante regulatório”, que complementa a pirâmide com mecanismos explícitos de premiação. Nesse modelo, além do eixo vertical de coerção crescente, existe um eixo invertido de medidas proativas que reconhecem e bonificam o bom comportamento do regulado. Ao realizar revisão bibliográfica sobre o assunto, o autor apresenta a pirâmide elaborada por Braithwaite e Ayres⁴⁹³, explicando que a base da pirâmide se baseia na autorregulação e o topo a regulação mais coercitiva do comando controle, conforme ilustrado abaixo⁴⁹⁴:

⁴⁹⁰ AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. **Responsive regulation**: transcending the deregulation debate. Nova Iorque: Oxford University Press, 1992; FREITAS, L. C. de; ARANHA, M. I.; MOURA FILHO, R. N. The instrumentalization of responsive regulation and its relative efficiency: experiences of the Brazilian National Telecommunications Agency. **Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital**, n. 4, 2024.

⁴⁹¹ ARANHA, M. I. Telecommunications regulatory design in Brazil: networking around state capacity deficits. **Economia Publica**, v. 25, n. 2, p. 83-105, 2016. P. 3.

⁴⁹² KOLIEB, J. When to punish, when to persuade and when to reward: strengthening responsive regulation with the regulatory diamond. **Monash University Law Review**, n. 41, v. 1, p. 136-162, 2015.

⁴⁹³ AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. **Responsive regulation**: transcending the deregulation debate. Nova Iorque: Oxford University Press, 1992.

⁴⁹⁴ KOLIEB, J. When to punish, when to persuade and when to reward: strengthening responsive regulation with the regulatory diamond. **Monash University Law Review**, n. 41, v. 1, p. 140, 2015.

Figura 8 – Exemplo de pirâmide de *enforcement*

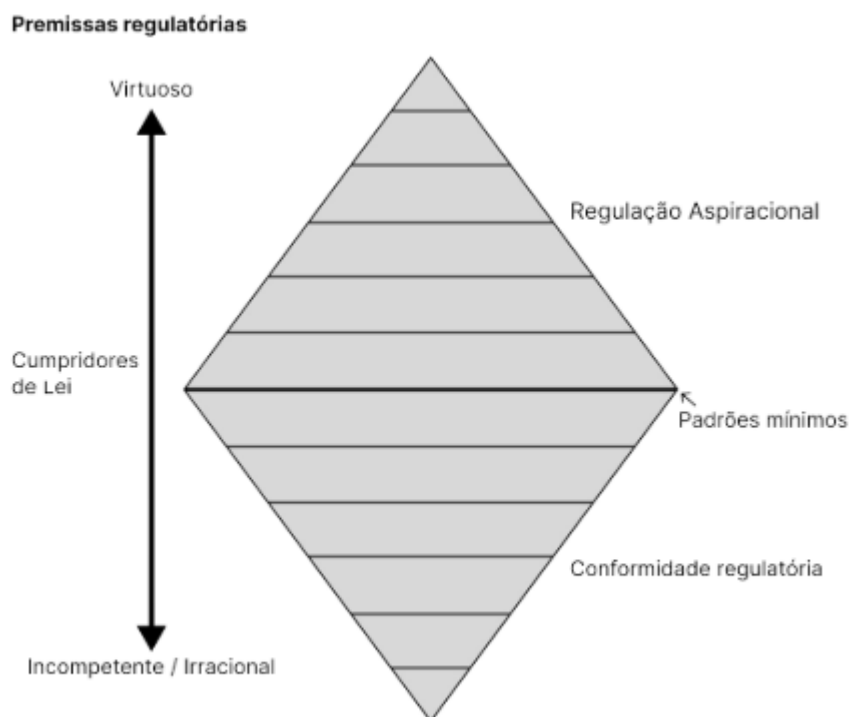


Fonte: traduzido de KOLIEB (2015)

Não obstante a regulação responsiva valorizar o comportamento virtuoso do regulado, o autor apresenta importante crítica sobre o modelo falhar em aproveitar seu potencial regulatório nesse aspecto específico. Ademais, o autor explora o “diamante regulatório” proposto por Braithwaite, ressaltando três principais aspectos que compõe o regime regulatório, quais sejam: (a) mínimo esperado como padrão de comportamento (linha central do diamante); (b) mecanismos de *enforcement* dos padrões desejados (parte inferior do diamante); (c) mecanismos de encorajar e incentivar que os regulados ultrapassem o mínimo esperado. Tal diamante foi representado da seguinte forma⁴⁹⁵:

⁴⁹⁵ KOLIEB, J. When to punish, when to persuade and when to reward: strengthening responsive regulation with the regulatory diamond. **Monash University Law Review**, n. 41, v. 1, p. 150, 2015.

Figura 9 – O diamante regulatório



Fonte: traduzido de KOLIEB (2015)

O legislador europeu incluiu no DMA alguns elementos de flexibilidade regulatória. Por exemplo, o artigo 6º traz obrigações cuja implementação admite ajustes, caso a caso, “em cooperação com a Comissão” – como os requisitos técnicos de interoperabilidade entre serviços de mensageria, ou detalhes sobre o que constitui autopreferência indevida. Nesses casos, o *gatekeeper* pode propor medidas de conformidade e dialogar com a autoridade quanto à melhor forma de atender à obrigação.

Além disso, o DMA prevê revisões periódicas de mercado (*market investigations*) para atualizar a lista de *gatekeepers* designados e incluir novas obrigações se surgirem práticas ou serviços digitais inovadores não abrangidos originalmente. Tais dispositivos visam a manter a regulamentação atualizada mesmo diante dos avanços tecnológicos, possibilitando que a legislação ainda possa endereçar os desafios de modelos de negócio que venham a ser criados.

Essa lógica, porém, não rompe de forma definitiva com a tradição antitruste que foca na estratégia punitivista, coercitiva e de apuração dos ilícitos por meio de uma avaliação casuística dos efeitos produzidos. Assim, uma das grandes críticas deste trabalho em relação às propostas de “novas” regulações aplicadas aos mercados digitais é que, apesar de serem louváveis os esforços, elas não rompem de fato com o *modus operandi* em que o direito antitruste se baseia.

É fato que existe uma preocupação das novas regulações de apresentar recursos e possibilidades de revisão, de envolvimento de outros atores, bem como de maior flexibilidade regulatória, para possibilitar o diálogo ao longo da aplicação da regulação.

Já no caso do DMCC, é evidente que houve uma escolha legislativa de aumento da discricionariade da regulação para possibilitar que ela se adeque às mudanças tecnológicas⁴⁹⁶. Essa possibilidade de adequação da autoridade às especificidades dos agentes, contudo, ainda parece se inserir em uma lógica de atuação rígida quando observamos em detalhes que as condutas a serem aplicadas pela autoridade reguladora podem seguir o mesmo formato das condutas vedadas pelo DMA.

⁴⁹⁶ PRICE, R. A comparative analysis of enforcer discretion across the DMCC and DMA. **North East Law Review**, v. 10 n. 63, p. 66, 2024.

CAPÍTULO 3: CONTROLE DE PODER DE MERCADO E REGULAÇÃO ANTITRUSTE DAS PLATAFORMAS DIGITAIS DE GRANDE PORTE NO BRASIL

A partir das análises desenvolvidas nos Capítulos anteriores, é possível extrair algumas conclusões relevantes. De um lado, destacam-se as especificidades dos mercados digitais e a complexidade de seus ecossistemas; de outro, evidenciam-se os limites das ferramentas tradicionais do direito antitruste quando aplicadas a esses ambientes. Tais limites impõem a necessidade de calibrar a garantia da competitividade com os incentivos à inovação, à qualidade e ao fomento do surgimento de novos modelos de negócio.

Paralelamente, o poder econômico das plataformas digitais adquire novas dimensões — informacional, midiática, política e estrutural — que reforçam a importância de uma abordagem transversal da política de concorrência e de uma reflexão mais ampla sobre as estratégias de *enforcement*. Nesse contexto, a análise das experiências internacionais torna-se fundamental para subsidiar a adaptação de estratégias regulatórias que possam ser efetivamente incorporadas ao contexto brasileiro.

Embora o debate global sobre regulação antitruste tenha sido impulsionado pelo pioneirismo do DMA europeu, verificou-se a necessidade de aprofundar a análise de suas características regulatórias indo além da característica *ex ante* e evitar que o debate nacional se limite ao binarismo entre regular ou não regular. Ao contrário, o objetivo é compreender a multiplicidade de fatores que devem orientar o desenho de uma regulação antitruste capaz de responder às particularidades dos ecossistemas digitais.

Dessa forma, mais do que discutir a necessidade de uma regulação antitruste, o desafio central consiste em compreender como essa regulação deve ser estruturada. Eventual introdução de um regime antitruste voltado às plataformas digitais deve ir além da mera replicação de modelos estrangeiros, considerando as especificidades do Brasil, país do Sul Global que reúne um número expressivo de usuários e representa um mercado estratégico para plataformas de grande porte, bem como os debates contemporâneos sobre soberania digital e desenvolvimento econômico.

Assim, este Capítulo apresentará contornos para a introdução de regulação antitruste voltada para plataformas digitais, considerando as características regulatórias delimitadas no tópico 2.3: (a) assimetria regulatória; (b) centralização ou descentralização regulatória, (c) desenho normativo principiológico ou prescritivo; (d) novos conceitos e valores; e (e) flexibilidade, corregulação e adoção de novas ferramentas.

3.1 UM NOVO PARADIGMA DA POLÍTICA ANTITRUSTE BRASILEIRA?

Os debates internacionais sobre a mudança do paradigma regulatório antitruste não passaram despercebidos na comunidade antitruste brasileira, sendo esse um dos que mais ecoou nos últimos anos. O desenho de uma nova moldura regulatória, contudo, deve considerar as particularidades do ordenamento jurídico e mercado brasileiros. Além disso, também é considerada a necessidade de desenvolvimento de tecnologias nacionais, uma vez que as maiores plataformas digitais utilizadas pelos brasileiros são de outros países.

A fala do presidente Lula na 2ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT) ⁴⁹⁷ em março de 2024 sobre a necessidade de criar uma política para IA que aumente a competitividade do Brasil suscitou debates sobre como desenvolver o mercado tecnológico nacional. O fortalecimento tecnológico brasileiro é fundamental e certamente a implementação de uma política para o aumento da competitividade no país requer um planejamento que ultrapasse apenas a regulação de mercados digitais.

Veja-se, por exemplo, que um aspecto central para o fomento da tecnologia é a existência de infraestrutura para o processamento de dados que envolve desde equipamentos para processamento de aplicações, como servidores, quanto infraestrutura para conectividade, tendo o 5G um importante papel nesse contexto. Ademais, a eficiência energética e os impactos ambientais⁴⁹⁸ são um aspecto que demandam a formulação de políticas cuidadosas e planejadas.

Iniciativas recentes demonstram avanços nos debates sobre a implementação de medidas importantes para a criação de tal política. Como mencionado, entende-se que o aumento da competitividade nos mercados digitais passa, necessariamente, pelos debates sobre inteligência artificial, e a promoção do desenvolvimento da tecnologia no Brasil é aspecto fundamental para que o desenho da política regulatória voltada para os mercados digitais não acabe enfraquecendo as empresas nacionais e efetivamente promova a inovação e concorrência.

No Brasil, a implementação de uma regulação eficiente sob a perspectiva tecnológica é ainda mais desafiadora quando consideramos que o país está longe de ser uma potência nessa área. Portanto, não são injustificáveis as preocupações daqueles que acreditam que uma regulação muito rígida voltada para plataformas digitais pode comprometer o desenvolvimento nacional de tecnologias que podem fazer frente às grandes plataformas digitais internacionais.

Dessa forma, questionamos como os debates regulatórios internacionais poderiam ser refletidos no contexto nacional. Por exemplo, a diferença entre as abordagens do Cade e da

⁴⁹⁷ LULA quer tornar Brasil competitivo em inteligência artificial. **Agência GOV**, 7 mar. 2024.

⁴⁹⁸ GULLINO, D. Inteligência artificial exigirá energia de ‘dois Brasis’ até 2026. **O Globo**, 16 jun. 2024.

União Europeia levanta importantes questões sobre a adaptação e a aplicação de regulações estrangeiras ao cenário brasileiro. Ademais, os debates sobre “regulação de plataformas digitais” no Brasil acabam tendo uma amplitude maior do que as questões antitruste endereçadas no DMA, em especial, considerando os projetos de lei sob discussão, conforme será demonstrado no item 3.2.

3.1.1 Regulação antitruste “à brasileira”

O debate sobre a diferença entre a regulação tradicional e a atuação da autoridade antitruste é tema que ainda não se encontra pacificado na literatura. Enquanto alguns autores delineiam marcada distinção entre as duas formas de intervenção do Estado na economia⁴⁹⁹, outros compreendem que a possibilidade de interferência no sistema econômico poderia ser compreendida como uma forma de regulação⁵⁰⁰.

Compreende o professor Marcio Iório que, a partir do modelo de política de descentralização da regulação, identificada na Constituição Federal de 1988, “então, a assimetria regulatória foi eleita a palavra de ordem para viabilizar a convivência dos conceitos de competição (ou mais propriamente, ambiente concorrencial) e da universalização”⁵⁰¹. Ou seja, na própria distinção feita pela Constituição Federal em relação aos serviços públicos e privados⁵⁰², já é possível identificar a assimetria regulatória. Nos termos do professor Iório⁵⁰³:

De um lado encontram-se os prestadores de serviços públicos sujeitos ao regime de direito público e, por isso, carregando ônus maiores para implementação dos seus objetivos; de outro lado, os prestadores de serviços em regime privado. Na relação entre eles, a assimetria regulatória desenha um parâmetro de competição, que exige diferença de tratamento normativo para possibilitar isonomia entre prestadores de serviços em regime público e privado.

⁴⁹⁹ TAUFICK, R. D. **Introdução ao Direito da Concorrência**. [s.l.]: SEAE, 2014; DUTRA, P. **Livre concorrência e regulação de mercados**: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

⁵⁰⁰ “À medida que os sistemas econômicos são vistos como objetos de regulação, a regulação informada por tais noções encarna o reconhecimento de que a influência sobre esses sistemas exige a decodificação dos seus códigos internos para preservação ou incremento da eficiência da própria influência. Ou seja, a regulação importa em reconhecimento de possibilidade de interferência em outros sistemas sociais, em geral com forte caráter econômico, mediante métodos que compreendem o fenômeno sistêmico e hermenêutico de reprodução em tais sistemas de impulsos externos segundo os códigos internos desses sistemas, e conseqüente compreensão de que regular é uma transformação conjuntural de si mesmo frente à decodificação contínua do Outro. Em síntese, regulação é um continuum de decodificação e adaptação”. (ARANHA, M. I. **Manual de direito regulatório**: fundamentos de direito regulatório. [s.l.]: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2018.)

⁵⁰¹ ARANHA, M. I. **Manual de direito regulatório**: fundamentos de direito regulatório. [s.l.]: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2018. p. 217.

⁵⁰² GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 194-244.

⁵⁰³ ARANHA, M. I. **Manual de direito regulatório**: fundamentos de direito regulatório. [s.l.]: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2018. p. 217.

No Brasil, a regulação pode ser compreendida a partir de três principais espécies de regulação: (a) regional; (b) geral; e (c) setorial⁵⁰⁴. Enquanto a regulação regional é voltada ao controle de atividades econômicas a partir da divisão espacial federativa de poder político, a regulação geral é destinada ao controle da economia como um todo, sem considerar regiões ou setores específicos. Por sua vez, a regulação setorial é uma das mais representativas do estudo do direito regulatório, e atua em segmentos específicos de atividades consideradas afins, como educação, saúde, telecomunicações, energia, petróleo, transportes, recursos hídricos e sistema financeiro.

Marcio Iório diferencia a regulação setorial e a regulação geral concorrencial, compreendendo que, nos ambientes setorialmente regulados, incide a chamada imunidade antitruste, afastando-se a incidência do direito antitruste⁵⁰⁵. Nesse aspecto, diferencia-se a estrutura do “conselho” da estrutura de uma “agência”. De acordo com o autor, “os conselhos estão voltados à solução de questões específicas em razão das quais houver sido suscitada sua reunião, enquanto as agências possuem um quadro permanente destinado a funcionamento ostensivo.”⁵⁰⁶ Ao fim e ao cabo, o autor defende que as diferenças entre conselhos e agências são mais formais que materiais. Contudo, a criação do conceito de agência foi justificada buscando-se maior autonomia política do que o conceito vinculado à ideia de conselho.

Importa notar que, no processo de descentralização da administração pública, as agências reguladoras passaram a desempenhar um “regime especial, que partilha a competição com os desígnios sociais”⁵⁰⁷, sendo desempenhadas três funções regulatórias: (a) dos serviços públicos; (b) de atividades econômicas *stricto sensu*; e (c) social. Ou seja, ainda que exista a possibilidade de regulação de atividades econômicas *stricto sensu*, as agências reguladoras no Brasil foram criadas no contexto de atribuição ao setor privado de atividades que eram do Estado e a necessidade de fiscalização da execução desses serviços.

Independentemente das diferenças formais entre agências, como a Anatel, e conselhos, como o Cade, fato é que existe uma sinergia entre os escopos de atuação das duas esferas. Não à toa, a Lei nº 13.848 2019 prevê, em seu artigo 26, § 2º, que “os órgãos de defesa da

⁵⁰⁴ ARANHA, M. I. **Manual de direito regulatório**: fundamentos de direito regulatório. [s.l.]: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2018. p. 218.

⁵⁰⁵ ARANHA, M. I. **Manual de direito regulatório**: fundamentos de direito regulatório. [s.l.]: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2018. p. 219.

⁵⁰⁶ ARANHA, M. I. **Manual de direito regulatório**: fundamentos de direito regulatório. [s.l.]: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2018. p. 223.

⁵⁰⁷ ARANHA, M. I. **Manual de direito regulatório**: fundamentos de direito regulatório. [s.l.]: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2018. p. 225.

concorrência poderão solicitar às agências reguladoras pareceres técnicos relacionados a seus setores de atuação, os quais serão utilizados como subsídio à análise de atos de concentração e à instrução de processos administrativos”. Já o artigo 27 prevê que, quando a agência reguladora “tomar conhecimento de fato que possa configurar infração à ordem econômica, deverá comunicá-lo imediatamente aos órgãos de defesa da concorrência para que esses adotem as providências cabíveis”.

Assim, a própria legislação faz uma distinção formal entre as agências reguladoras *stricto sensu* e órgãos de defesa da concorrência. Dentre as agências arroladas no âmbito da legislação foram citadas:

- (a) Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel);
- (b) Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP);
- (c) Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel);
- (d) Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa);
- (e) Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS);
- (f) Agência Nacional de Águas (ANA);
- (g) Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq);
- (h) Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT);
- (i) Agência Nacional do Cinema (Ancine);
- (j) Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); e
- (k) Agência Nacional de Mineração (ANM).

O desenvolvimento da defesa da concorrência no Brasil passou por diversas fases, tendo essas etapas influenciado de forma significativa nos objetivos do direito antitruste, assim como as estratégias adotadas para que eles fossem assegurados. Por esse motivo, devemos avaliar se a regulação *ex ante* de mercados digitais efetivamente representa uma inovação para o contexto brasileiro.

Entre as décadas 1930 e 1990, por exemplo, a proteção da economia popular encontrava-se no centro dos objetivos da defesa da concorrência estabelecidos constitucionalmente⁵⁰⁸. Cumpre ressaltar que, antes da Constituição de 1988, o Brasil passou pelo obscuro período da ditadura militar, marcada pelo Golpe Militar de 1964, de modo que, de acordo com Celso

⁵⁰⁸ BORGES, R. F. **Descontrole de estruturas**: dos objetivos do antitruste às desigualdades econômicas. 2020. 373 f. Tese (Doutorado em Direito Comercial) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. p. 150.

Furtado, a economia passava por uma experiência de industrialização marcada pela substituição das importações, estagnação e priorização das necessidades das classes mais altas⁵⁰⁹.

Apesar da crise econômica que marcou os anos 1990, foram adotadas diversas medidas que marcaram um processo de abertura comercial, incluindo a formação do Mercosul e outras medidas que aumentaram a dinâmica da economia brasileira no cenário internacional⁵¹⁰. Dessa forma, a partir de 1990, efetivamente a “proteção da economia popular” deu lugar à repressão do abuso do poder econômico e à busca pela eficiência produtiva, acompanhando o processo de “liberalização da economia brasileira”⁵¹¹.

A Constituição Federal de 1988, conhecida como a Constituição cidadã, apresenta os valores sociais como norte da ordem econômica, em seu artigo 170, devendo ser “fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa” e ter como finalidade “assegurar a todos uma existência digna, conforme ditames da justiça social”. Sendo seus princípios a soberania nacional, a propriedade privada, a função social da propriedade, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego e o tratamento favorecido às empresas nacionais de pequeno porte.

Tais referenciais constitucionais apontam para valores igualitários de justiça, constitucionalizando princípios que devem conduzir a aplicação do alcance das disposições constitucionais. Assim, toda legislação infraconstitucional deve estar subordinada a esses princípios, devendo a própria atuação estatal ser guiada pelos limites e pelas disposições constitucionais.

O Cade, portanto, deve estar submetido a esses vetores constitucionais na prevenção e na repressão às infrações contra a ordem econômica. Não à toa, o artigo 1º da Lei nº 12.529/2011 estabelece que a atuação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência deve ser “orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico”.

⁵⁰⁹ FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

⁵¹⁰ AVERBUG, A. Abertura e integração comercial brasileira na década de 90. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (org.). **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. p. 43-82.

⁵¹¹ “Acima, evidenciou-se que, desde a Constituição Federal de 1946, a terminologia ‘proteção da economia popular’ já havia dado lugar à expressão ‘repressão ao abuso do poder econômico’. Por outro lado, demonstrou-se também que, embora tal alteração tenha, de fato, ocorrido no texto constitucional, diversas razões, cada uma à sua época, impediram que qualquer consolidação prática da alteração terminológica fosse efetivada. Uma razão para isso pode ser que os sentidos das expressões, pelo menos no início, eram bastante semelhantes [...]. Mas o novo contexto político e econômico que se formava no início da década de 1990 fez essa similitude inicial transformar-se em uma diferença bastante relevante”. (BORGES, R. F. **Descontrole de estruturas: dos objetivos do antitruste às desigualdades econômicas**. 2020. 373 f. Tese (Doutorado em Direito Comercial) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. p.178.)

Em relação à atuação da autoridade antitruste, entre 1960 e 1980, muitos defendem que ela era pouco expressiva devido ao modelo econômico vigente à época⁵¹². Apenas a partir da edição da Lei nº 8.884/1994 que, com a liberalização da economia e o aumento da concorrência, a autoridade efetivamente começou a ganhar força. No mesmo período, diante da abertura da economia, também o Código de Defesa do Consumidor foi elaborado e aprovado⁵¹³.

Após a edição da Lei nº 8.884/1994, os atos de concentração passaram a ser uma importante frente de atuação em razão da obrigatoriedade da sua notificação. Já a partir de 2003, a atuação do Cade voltou-se para a repressão de cartéis⁵¹⁴.

Posteriormente, na época em que o Brasil assistia aos desdobramentos da Operação Lava Jato, por sua vez, consideráveis esforços foram empregados na negociação de acordos e a investigação de cartéis voltou a ser o centro da atuação da autarquia. Após diagnóstico da OCDE de que o Brasil deveria reavaliar o seu regime de negociação de acordos em casos de condutas e a baixa quantidade de investigações envolvendo abuso de posição dominante, o Cade passou a adotar diversas iniciativas para priorizar a investigação de condutas unilaterais⁵¹⁵, como a criação de coordenação-geral voltada especialmente para essas práticas e a elaboração de um guia sobre a investigação dessas condutas.

Ou seja, a priorização das atividades da autarquia foi se adequando ao longo do tempo, conforme as necessidades foram sendo identificadas, refletindo o contexto político, econômico e social do momento⁵¹⁶. Nesse sentido, a avaliação da pertinência e da qualificação de uma reestruturação dos instrumentos de política antitruste aplicáveis às plataformas digitais, à luz do direito brasileiro, mostra-se necessária.

Essa transformação, contudo, não se limita a uma simples readequação normativa. Como bem pontua Diogo Thomson, o direito antitruste passou a ser permeado por um “caráter tecnocrático, atribuindo-lhe uma certa superioridade científica ao lidar com questões do mercado em oposição a uma atuação política e intervencionista do Estado baseado na

⁵¹² BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). **Defesa da concorrência no Brasil: 50 anos**. Brasília: Cade, 2013. p. 43.

⁵¹³ PRUX, O. I. Os 25 anos do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, sua história e as novas perspectivas para o século XXI. In: MIRAGEM, B.; MARQUES, C. L.; OLIVEIRA, A. F. de. **25 anos do Código de Defesa do Consumidor**. Trajetória e perspectivas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

⁵¹⁴ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). **Defesa da concorrência no Brasil: 50 anos**. Brasília: Cade, 2013. p. 91.

⁵¹⁵ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Cade cria grupo de trabalho para elaborar guia de análise de condutas unilaterais. **Notícias**, 6 fev. 2023.

⁵¹⁶ De acordo com Rodrigo Fialho Borges, esse movimento pode ser visto com clareza na redação do Decreto-Lei nº 7.666/1945, no qual era possível observar que os objetivos estabelecidos “eram plenamente condizentes com e refletiam o contexto socioeconômico vivido pelo país naquela época”. (BORGES, R. F. **Descontrole de estruturas**: dos objetivos do antitruste às desigualdades econômicas. 2020. 373 f. Tese (Doutorado em Direito Comercial) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. p. 161.)

discrecionariade dos agentes”.⁵¹⁷

De acordo com o autor, essa característica contribuiu para a consolidação de uma política global de defesa da concorrência, permitindo, em especial, que os Estados Unidos utilizassem seu direito antitruste como instrumento de projeção internacional de sua lógica de mercado, difundindo uma racionalidade econômica voltada à padronização de práticas e critérios de análise concorrencial.⁵¹⁸ Essa uniformização metodológica, entretanto, dificultou a construção de uma política concorrencial capaz de articular, de forma efetiva, as dimensões econômica e constitucional da regulação dos mercados. Nesse sentido, Diogo Thomson propõe que o constitucionalismo digital seja compreendido como um “mapa” normativo apto a orientar um modelo regulatório mais dinâmico, flexível e responsivo às transformações tecnológicas e estruturais que caracterizam a economia digital.⁵¹⁹

Sob essa perspectiva, entende-se que a redefinição do paradigma regulatório antitruste brasileiro voltado às plataformas digitais não deve se limitar à reprodução do modelo europeu. O ordenamento jurídico nacional já dispõe de experiências regulatórias inovadoras, reconhecidas internacionalmente, que demonstram a capacidade institucional do país em desenvolver mecanismos próprios de regulação e correção competitiva.

Entre essas experiências, destacam-se a portabilidade de dados no setor de telecomunicações e o *Open Finance*, ambos estruturados para promover a contestabilidade de mercados concentrados, reduzir barreiras à entrada e mitigar os efeitos de *lock-in* decorrentes da dependência dos usuários em relação a determinados prestadores de serviço.

Trata-se, portanto, de duas iniciativas regulatórias pioneiras que materializam o direito à portabilidade e à interoperabilidade de dados como instrumento de estímulo à concorrência. Diante de sua relevância, passa-se, a seguir, à exposição sintética da estrutura e dos principais elementos dessas duas experiências no contexto brasileiro.

⁵¹⁷ ANDRADE, D. T. de. **Constitucionalismo digital e livre concorrência: o princípio constitucional e a defesa da livre concorrência na era digital**. 2024. 309 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) –Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024. p. 116.

⁵¹⁸ ANDRADE, D. T. de. **Constitucionalismo digital e livre concorrência: o princípio constitucional e a defesa da livre concorrência na era digital**. 2024. 309 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) –Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024. p. 116.

⁵¹⁹ ANDRADE, D. T. de. **Constitucionalismo digital e livre concorrência: o princípio constitucional e a defesa da livre concorrência na era digital**. 2024. 309 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) –Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024. p. 116, 117 e 206.

3.1.2 Experiências regulatórias pioneiras brasileiras para compartilhamento de dados: portabilidade e interoperabilidade de dados

A portabilidade e a interoperabilidade de dados têm sido defendidas como importantes mecanismos de estímulo à concorrência e à contestação da posição dominante de grandes plataformas digitais, uma vez que facilita a migração de serviços e o fornecimento de produtos concorrentes, mitigando o efeito *lock-in*. O debate sobre a relação entre a portabilidade de dados e o aumento de competitividade nos ecossistemas digitais não é novo⁵²⁰ e deve ser retomado no contexto dos debates sobre plataformas digitais.

A medida adquire relevância ainda maior no contexto das plataformas digitais, nas quais os dados pessoais assumem valor econômico equivalente e, comumente, superior ao monetário, funcionando como uma importante moeda de troca pelo acesso a serviços digitais. Nesse cenário, o controle sobre os fluxos de dados se converte em ativo estratégico, capaz de consolidar posições dominantes e ampliar o poder de mercado das grandes plataformas.

Conforme demonstrado ao longo deste trabalho⁵²¹, a informação constitui uma dimensão central do poder econômico digital, ao mesmo tempo em que desafia as ferramentas tradicionais do direito antitruste, concebidas para mercados tangíveis cujas transações monetárias diretas representam aspecto central da dinâmica competitiva. Assim, nesse novo momento, a portabilidade é estudada, também, como mecanismo de redução de efeitos de rede e *feedback loop*⁵²², tendo possibilitado que plataformas entrantes treinem seus algoritmos com dados brutos⁵²³.

Nesse sentido, a portabilidade e a interoperabilidade de dados não apenas reforçam a liberdade de escolha dos usuários, mas também estimula a inovação e a entrada de novos competidores nos mercados digitais. Ao assegurar que os dados possam circular de forma segura e padronizada entre diferentes plataformas, cria-se um ambiente mais dinâmico, no qual novos entrantes podem competir em igualdade de condições com agentes já consolidados. Dessa forma, a portabilidade surge como um mecanismo estruturante de desconcentração informacional, permitindo que o titular retome o controle sobre seus dados ao mesmo tempo em que possibilita que os ecossistemas digitais sejam dotados de maior contestabilidade e equilíbrio competitivo.

⁵²⁰ Sobre o assunto, ver: PONCE, P. **Relatório técnico: portabilidade de dados e concorrência**. Rio de Janeiro: ITS Rio, 2020.

⁵²¹ Tópico 1.2.1 e 1.3.1.

⁵²² OCDE. **Data portability, interoperability and digital platform competition**. Paris: OCDE Publishing, 2021. p. 14.

⁵²³ PONCE, P. **Relatório técnico: portabilidade de dados e concorrência**. Rio de Janeiro: ITS Rio, 2020. p. 4.

Essa solução, contudo, não é isenta de desafios. De acordo com a OCDE⁵²⁴, o alcance da portabilidade e da interoperabilidade de dados é limitado por restrições de privacidade, pois mensagens e conteúdo de outros usuários não são incluídos, reduzindo seu valor potencial. Além disso, novos entrantes têm acesso apenas aos dados dos usuários que optam pela portabilidade, o que mantém as vantagens competitivas dos incumbentes em relação a qualidade superior dos algoritmos resultante da ampla disponibilidade de dados. Assim, entende-se que a portabilidade de dados não é solução única que favorece todos mercados da mesma forma, sendo mais indicada a sua utilização em serviços com efeitos de rede menos intensos.

Ainda assim, entende-se que a experiência brasileira na portabilidade e na interoperabilidade de dados pode corroborar não apenas na elaboração de estruturas técnicas para compartilhamento dos dados, mas também no desenho institucional de ambientes de compartilhamento de informações entre agentes de mercado e estruturas de governança. Veja-se que, no Brasil, a LGPD prevê que a portabilidade de dados pessoais é um direito dos titulares previsto no artigo 18, inciso V, contudo, esse direito ainda não tem sido amplamente aplicado, existindo algumas poucas experiências setoriais que implementaram a medida.

Ademais, também se compreende que existe uma diferença entre a portabilidade de dados e a garantia de comunicabilidade de sistemas necessária para implementação sistemas interoperáveis que requer uma análise detida sobre como estruturar um sistema que possibilite o diálogo técnico contínuo supervisionado entre os agentes do mercado. Portanto, passa-se ao estudo de duas importantes iniciativas que tratam tanto da portabilidade de dados a pedido dos titulares, quanto da criação de estruturas de interoperabilidade.

3.1.2.1. Portabilidade no setor de telecomunicações

No Brasil, a portabilidade de números telefônicos foi instituída pelo Regulamento Geral da Portabilidade (RGP), pela Resolução nº 460/2007 da Anatel (atualizada pela Resolução nº 749/2022), e pelo Regulamento dos Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução Anatel nº 73/1998 (atualizado pela Resolução nº 750/2022). Esse regulamento estabeleceu o direito de os usuários de serviços de telecomunicações de interesse coletivo (telefonia fixa e móvel) manterem seus números ao trocar de prestadora, devendo todas as operadoras assegurar a portabilidade de forma não discriminatória. A norma definiu condições técnicas e operacionais para implementação da portabilidade numérica de códigos de acesso em âmbito

⁵²⁴ OCDE. **Data portability, interoperability and digital platform competition**. Paris: OCDE Publishing, 2021. p. 18.

nacional.

A portabilidade numérica executada pelas prestadoras de serviços de telefonia pode ser considerada um importante precursor do artigo 18, inciso V, da LGPD, cumprindo com a função pretendida pelo referido dispositivo legal. Isso porque, mesmo antes da entrada em vigor da LGPD, o número de telefone pode ser transferido de uma operadora para outra mediante solicitação do titular, sem que barreiras contratuais ou técnicas possam restringir essa escolha. Além de representar um exercício de autodeterminação informativa, a medida reforça a liberdade de escolha do consumidor e promove maior competição no mercado, ao reduzir custos de troca e incentivar a concorrência entre prestadoras de serviço.

O processo de portabilidade numérica envolve basicamente o usuário, a prestadora receptora (nova operadora escolhida pelo cliente) e a prestadora doadora (operadora original de onde o número será portado), além da entidade administradora (EA)⁵²⁵. A existência da entidade administradora é de suma importância para concretização do direito dos usuários e proteção dos concorrentes, na medida em que se trata de pessoa jurídica independente e neutra, responsável por gerir a Base de Dados Operacional⁵²⁶ e a Base de dados Nacional de Referência da Portabilidade⁵²⁷.

Nos termos do artigo 31 do Anexo à Resolução nº 73/1998 da Anatel, a entidade administradora da portabilidade numérica deve ser pessoa jurídica independente, neutra e autônoma, além de atender a um conjunto de requisitos que asseguram sua neutralidade, eficiência e integridade na gestão do sistema. O dispositivo estabelece que a entidade deve preservar a confidencialidade das informações, manter registros por dez anos, gerenciar as solicitações de forma sequencial e garantir a comunicação entre as prestadoras por meio de interfaces abertas e protocolos comuns. A entidade também deve manter a Base de Dados Nacional de Referência da Portabilidade (BDR) no território nacional, fornecer dados para atualização das bases operacionais das prestadoras, definir prazos e fluxos de execução em conformidade com a regulamentação e assegurar que os códigos portados possuam autorização prévia da Anatel.

Esses requisitos têm como objetivo assegurar que não haja conflitos de interesse na administração das bases e proteger informações potencialmente sensíveis do ponto de vista

⁵²⁵ CONEXIS. **Código de boas práticas de proteção de dados para o setor de telecomunicações**. Brasília: 2022.

⁵²⁶ Art. 2º, inciso I, do Anexo à Resolução 73/1998: “Base de Dados Nacional de Referência da Portabilidade (BDR): base de dados que contém as informações necessárias à execução da Portabilidade, gerenciada pela Entidade Administradora e utilizada para atualização da BDO”.

⁵²⁷ Art. 2º, inciso II, do Anexo à Resolução 73/1998: “Base de Dados Operacional (BDO): base de dados que contém os dados necessários à execução da Portabilidade, gerenciada pela prestadora de serviço de telecomunicações e utilizada no correto encaminhamento das chamadas e mensagens”.

concorrencial. Ao mesmo tempo, a entidade administradora permite a centralização e a padronização das informações, bem como a implementação dos requisitos técnicos necessários para a execução eficiente e segura da portabilidade numérica. Assim, de acordo com o Art.

Para que a portabilidade numérica ocorra, é necessário que o titular de dados solicite o serviço, passando por processos de provisão, notificação, validação, nos termos descritos no artigo 28 do Anexo ao Regulamento dos Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 73/1998, que trata das condições para portabilidade numérica. A partir do pedido do titular, a prestadora receptora registra a solicitação do cliente e colhe os dados necessários para a portabilidade. Esses dados são enviados, via EA, para a prestadora doadora, que dispõe de prazo regulamentar para autenticar e confirmar as informações do assinante⁵²⁸. Esse processo implica na troca de informações entre a prestadora doadora e a prestadora receptora, além da EA (ABR Telecom) e a própria Anatel.

Conforme reconhecido pelo Cade⁵²⁹, a facilidade de troca de operadora possibilitada pela portabilidade numérica caracteriza o mercado de serviço móvel pessoal (SMP) “por rápida reação dos consumidores a fatores como o aumento de preços ou a perda de qualidade”, sendo este um caráter pró-competitivo, incentivando os operadores a melhorarem a qualidade dos serviços prestados aos consumidores.

A experiência observada no setor ilustra, de forma concreta, o potencial de arranjos regulatórios de caráter corregulatório como instrumentos de aprimoramento concorrencial. Ao estimular a cooperação entre agentes econômicos para a definição de padrões técnicos comuns, tais estruturas não apenas promovem maior eficiência na implementação da iniciativa, como também aumentam a rivalidade entre concorrentes.

3.1.2.2 Governança e interoperabilidade de dados no ecossistema *Open Finance*

O sistema financeiro brasileiro constitui um importante objeto de estudo por conciliar intensa atividade regulatória e incentivo à inovação. Além de o Banco Central do Brasil ser responsável pela regulação do sistema financeiro sem ser considerado uma agência reguladora *stricto sensu*, o setor também conta com um modelo de assimetria regulatória, e flexibilidade para a promoção da competitividade no setor, que pode se aproximar das características da regulação antitruste identificadas nas iniciativas internacionais.

Veja-se, por exemplo, que a Resolução nº 4.553/2017 do Conselho Monetário Nacional

⁵²⁸ ABR TELECOM. EA – Entidade Administradora da Portabilidade Numérica no Brasil. Brasília: [s.d.].

⁵²⁹ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Ato de Concentração nº 08700.006506/2024-22 (Tim S/A e Telefônica Brasil S/A). **Parecer Técnico nº 8/2025/CGAA4/SGA1/SG**.

estabelece a segmentação das instituições financeiras e das demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central a partir do porte de cada instituição⁵³⁰, aplicando-se a regulação prudencial de forma assimétrica, dependendo do risco que cada agente representa.

Nessa direção de estímulo à concorrência, ganha destaque a implementação do *Open Finance* no Brasil. Seguindo tendências internacionais, o Banco Central iniciou, em 2019, o desenvolvimento do chamado Sistema Financeiro Aberto (*Open Banking*), formalizado pela Resolução Conjunta nº 1/2020. Tal normativa definiu as bases do *Open Banking*⁵³¹, como o compartilhamento padronizado de dados e serviços financeiros por meio da integração de sistemas das instituições participantes.

Trata-se de iniciativa regulatória originada a partir de um debate que ocorreu no Cade: o caso GuiaBolso. O GuiaBolso é uma plataforma de controle financeiro que opera por meio do compartilhamento de informações bancárias dos usuários. No contexto do crescimento da plataforma, o Banco Bradesco ajuizou ação judicial solicitando a suspensão das atividades por três motivos: (a) falta de segurança; (b) quebra de propriedade intelectual; e (c) concorrência desleal⁵³².

Além da representação na esfera judicial, a Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência (SEPRAC), então vinculada ao Ministério da Fazenda, encaminhou o caso para o Cade, que instaurou Inquérito Administrativo para apurar as alegações do Bradesco, no entanto, sob a possibilidade de o banco estar agindo de forma abusiva em suas investidas contra o GuiaBolso⁵³³. No âmbito da investigação antitruste, o Bradesco reforçou suas preocupações com a utilização indevida das informações compartilhadas⁵³⁴:

⁵³⁰ “Art. 2º As instituições relacionadas no artigo 1º devem se enquadrar em um dos seguintes segmentos: I - Segmento 1 (S1); II - Segmento 2 (S2); III - Segmento 3 (S3); IV - Segmento 4 (S4); ou V - Segmento 5 (S5). § 1º O S1 é composto pelos bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de câmbio e caixas econômicas que: I - tenham porte igual ou superior a 10% (dez por cento) do Produto Interno Bruto (PIB); ou II - exerçam atividade internacional relevante, independentemente do porte da instituição. § 2º O S2 é composto: I - pelos bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de câmbio e caixas econômicas, de porte inferior a 10% (dez por cento) e igual ou superior a 1% (um por cento) do PIB; e II - pelas demais instituições de porte igual ou superior a 1% (um por cento) do PIB. § 3º O S3 é composto pelas instituições de porte inferior a 1% (um por cento) e igual ou superior a 0,1% (um décimo por cento) do PIB. § 4º O S4 é composto pelas instituições de porte inferior a 0,1% (um décimo por cento) do PIB. § 5º O S5 é composto: I - pelas instituições de porte inferior a 0,1% (um décimo por cento) do PIB que utilizem metodologia facultativa simplificada para apuração dos requerimentos mínimos de Patrimônio de Referência (PR), de Nível I e de Capital Principal, exceto bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de câmbio e caixas econômicas [...]”.

⁵³¹ Ampliado para *Open Finance* em 2022.

⁵³² ALVAREZ, T. *Open Finance antes da regulação: um relato pessoal sobre a jornada do GuiaBolso*. In: EROLES, P. (coord.). *Open Finance: 5 anos da regulamentação no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2025. p. 71.

⁵³³ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Inquérito Administrativo nº 08700.004201/2018-38 (GuiaBolso; Bradesco). **Ofício SEI nº 50/2018/GABIN/SEPRAC-MF**.

⁵³⁴ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). **Nota Técnica nº 17/2019/CGAA2/SGA1/SG/CADE**.

Ao ter acesso a informações cadastrais, patrimoniais e de crédito de um grupo relevante de clientes do Bradesco, o GuiaBolso e seus parceiros conseguem extrair desse conjunto de dados, através da utilização de tecnologias de *Big Data*, *Machine Learning* e pelo desenvolvimento de inteligências artificiais, as variáveis e o peso atribuído a cada uma delas pelo Banco no momento de decidir a quem conceder crédito, qual o respectivo limite de crédito que o banco está disposto a conceder para cada indivíduo e a taxa aplicável a cada modalidade de crédito.

Por fim, a investigação foi encerrada por meio de um Termo de Ajuste de Conduta assinado pelo Bradesco, contudo, mais importante que isso, o caso foi central para reforçar a importância de estabelecimento de uma estrutura regulatória com conduções e diretrizes para o compartilhamento de dados entre as instituições financeiras e outros participantes do mercado⁵³⁵.

Veja-se que os objetivos do *Open Finance* incluem impulsionar a inovação e promover a concorrência no âmbito do Sistema Financeiro Nacional por meio da possibilidade de compartilhamento de dados de clientes com diferentes instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central por meio do consentimento do usuário⁵³⁶. Isso viabiliza um ecossistema de dados abertos em que novos entrantes e instituições de menor porte podem acessar informações antes restritas aos grandes bancos, aumentando a competitividade do mercado. Esse sistema de compartilhamento foi operacionalizado por meio de um modelo colaborativo supervisionado em que as trocas de informações ocorrem por interfaces padronizadas (APIs)⁵³⁷.

Dentre os seus princípios estão: transparência, segurança, qualidade dos dados, tratamento não discriminatório, reciprocidade, interoperabilidade entre participantes e outras iniciativas do *Open Finance* (artigo 4º, Resolução Conjunta BCB CMN nº 1/2020). Essa estrutura principiológica define as bases de interpretação para o estabelecimento da inovadora infraestrutura tecnológica que permitiria a interoperabilidade dos sistemas.

Além disso, outra iniciativa interessante é a estrutura de governança do *Open Finance* que, simultaneamente incentiva o aumento da competitividade no mercado e estabelece mecanismos de correção e diálogo entre os agentes do mercado. Por se tratar de setor cuja inovação é central ao mesmo tempo em que a atividade regulatória é intensa, a experiência do setor pode nos apresentar importantes lições para a avaliação sobre a conceituação e a

⁵³⁵ ALVAREZ, T. *Open Finance antes da regulação: um relato pessoal sobre a jornada do GuiaBolso*. In: EROLES, P. (coord). *Open Finance: 5 anos da regulamentação no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2025. p. 74.

⁵³⁶ BRASIL. Banco Central do Brasil. **Open Finance**. Brasília: [s.d.].

⁵³⁷ COHEN, Gabriel; FERREIRA, Adriana. *Análise da Disciplina do Open Finance à Luz da Regulação por Objetivos*. In: *Open Finance: 5 anos da regulamentação no Brasil*. Pedro Eroles (Coord). São Paulo: Quartier Latin, 2025. p. 187.

implementação de uma regulação antitruste para plataformas digitais no Brasil.

Desde o início, o Banco Central delineou um modelo de governança cooperativa, estabelecendo mecanismos de correção e diálogo entre os agentes de mercado e o regulador. A Resolução Conjunta BCB CMN nº 1/2020 determinou que o processo de implementação do *Open Banking* fosse conduzido por uma estrutura de governança com ampla representatividade dos participantes, cabendo ao Banco Central do Brasil instituir essa estrutura inicial e promover discussões entre as instituições participantes por intermédio de suas associações representativas de nível nacional.

A governança do *Open Finance* foi desenhada para garantir a participação equilibrada de atores de diversos portes e a transparência nas decisões. As diretrizes regulatórias exigem que a estrutura de governança assegure a pluralidade e a representatividade dos diferentes segmentos (artigo 46, Resolução Conjunta BCB CMN nº 1/2020), bem como o acesso não discriminatório das instituições participantes, independentemente do seu tamanho (artigo 4º, inciso IV, Resolução Conjunta BCB CMN nº 1/2020). Na prática, isso se traduz em uma composição que envolve desde os grandes bancos até as *fintechs* de menor porte e cooperativas de crédito, evitando a concentração do poder decisório.

A entidade de governança envolve um conselho de administração formado por associações setoriais representativas de diferentes segmentos do mercado financeiro (bancos tradicionais, bancos médios, cooperativas de crédito, instituições de pagamento, *fintechs* etc.). O conselho é composto por oito cadeiras e um conselheiro independente, de modo que cada cadeira tem o objetivo de defender os interesses de seus associados⁵³⁸.

Inicialmente, o conselho de administração contou com seis cadeiras destinadas a essas associações e ficou encarregado de deliberar propostas para o desenvolvimento do *Open Banking*, as quais eram elaboradas por grupos de trabalho técnicos⁵³⁹ com membros das instituições participantes vinculadas às referidas associações.

Posteriormente, ampliou-se o número de assentos no Conselho de Administração do *Open Banking*, incluindo novas associações de *fintechs* e de iniciadores de pagamentos (casos da Zetta e da INIT) ao lado das federações de bancos, cooperativas e demais entidades setoriais já presentes, além de dois conselheiros independentes⁵⁴⁰. A inclusão dessas novas entidades era

⁵³⁸ BRASIL. Banco Central Do Brasil. Open Finance. **Estrutura de Governança**. Brasília: [s.d.].

⁵³⁹ Dentre os grupos de trabalho estão: (a) arquitetura; (b) comunicação; (c) experiência do desenvolvedor/usuário; (d) estrutura definitiva; (e) política, risco e *compliance*; (f) especificações – dados abertos; (g) especificações – serviços; (h) especificações – dados do cliente; (i) infraestrutura; (j) prevenção a fraudes; e (k) segurança.

⁵⁴⁰ A nova estrutura de governança foi implementada por meio da Resolução BCB nº 400/2024, por meio da qual, no art. 8º, inciso I, foram incluídas “f) instituições de pagamento iniciadoras de transação de pagamento; g) instituições de pagamento detentoras de conta” no órgão de direção superior da estrutura de governança.

uma demanda do mercado para aumentar a representatividade da governança de instituições de menor porte que oferecem soluções inovadoras e possibilita a diversificação dos processos deliberativos, assim como a inclusão de perspectivas técnicas que dependem do compartilhamento de dados dos grandes *players* para desenvolvimento de seus serviços.

Esse arranjo de governança compartilhada, baseado na atuação conjunta de múltiplos *stakeholders*, promove um ambiente de cooperação regulatória contínua, no qual o Banco Central exerce papel coordenador em articulação com as instituições participantes. Ao mesmo tempo, os próprios agentes do mercado desempenham função autorregulatória, contribuindo para a definição e o aperfeiçoamento das regras e práticas de governança do ecossistema.

Nesse sentido, no contexto da análise de modelos alternativos de regulação para plataformas digitais de grande porte, entende-se que essa experiência de correção apresenta elementos potencialmente aplicáveis aos ecossistemas digitais. Tal pertinência decorre da presença de características estruturais comuns, como a tendência à concentração de mercado, a atuação de um número reduzido de agentes relevantes, a existência de assimetria informacional e a elevada complexidade técnica dos sistemas envolvidos.

Entre as inovações regulatórias observadas na experiência do *Open Finance*, destaca-se o estabelecimento de uma estrutura de governança que institucionaliza o diálogo entre regulador e participantes do ecossistema em ambiente supervisionado. Essa estrutura possibilita a criação de padrões de interoperabilidade, o fortalecimento da transparência e o desenvolvimento de grupos técnicos especializados voltados à elaboração de padrões técnicos comuns e à harmonização de práticas no setor.

3.2. CONTEXTO REGULATÓRIO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS NO BRASIL

Os próximos tópicos serão dedicados à análise dos principais projetos de lei sob discussão no Brasil, bem como a uma breve avaliação dos impactos que podem ter sobre os problemas relativos aos mercados digitais levantados ao longo deste trabalho e influência sobre a dinâmica competitiva.

Assim, necessário destacar que a análise a seguir baseia-se no estado da arte legislativo e político do período em que este trabalho foi elaborado⁵⁴¹. Isso significa que as conclusões

⁵⁴¹ Considera-se, para fins deste trabalho, o período de redação efetiva compreendido entre junho de 2022 e novembro de 2025. Embora o ingresso no Programa de Doutorado em Direito na UnB tenha ocorrido no segundo semestre de 2021, essa etapa inicial foi dedicada à realização das disciplinas obrigatórias e à delimitação do objeto de pesquisa, razão pela qual o desenvolvimento substancial da tese teve início apenas no segundo semestre do ano seguinte.

aqui apresentadas refletem o cenário normativo vigente até o momento, reconhecendo-se, contudo, que a tramitação e a relevância dos PLs no Congresso Nacional são dinâmicas e fortemente sensíveis ao contexto político e institucional. Mudanças de governo, reestruturações ministeriais e a crescente sobreposição temática entre proteção de dados, inteligência artificial e regulação da concorrência têm provocado reorientações constantes das prioridades legislativas. Desse modo, a leitura que se faz nesta tese não pretende fixar uma fotografia estática do processo normativo, mas oferecer uma análise situada e contextual, apta a analisar de forma crítica o desenho institucional em transformação.

No presente momento, destacam-se duas iniciativas legislativas centrais que materializam diferentes tentativas de regulação antitruste de caráter centralizado: o PL nº 2.768/2022, frequentemente denominado DMA brasileiro, e o PL nº 4.675/2025, do poder executivo. Ambos se estruturam sobre a ideia de concentrar a supervisão do poder de mercado das plataformas digitais em órgãos ou autoridades específicas. No entanto, ainda assim, nos últimos anos, diversos debates relevantes que envolvem uma regulação antitruste descentralizada tiveram uma grande relevância política.

Para tanto, o contexto regulatório foi dividido em dois primas: as propostas de regulação antitruste centralizada e as propostas de regulação antitruste descentralizadas, com vistas a avaliar de que forma cada projeto se enquadra nessas categorias e que outras características apresentam, quais sejam: (a) assimetria regulatória; (b) desenho normativo prescritivo ou principiológico; (c) introdução de novos conceitos e valores; e (d) flexibilidade, correção e adoção de novas ferramentas regulatórias.

3.2.1. Proposta de regulação antitruste centralizada

Atualmente são duas as principais propostas de regulação antitruste centralizadas, o PL nº 2.768/2022, que foi o primeiro a ganhar tração nos setores público e privado e na comunidade antitruste, e o PL nº 4.675/2025, que foi construído sob a liderança do Ministério da Fazenda e apresentado pelo Poder Executivo.

Ambas as propostas estabelecem critérios de assimetria regulatória voltados especificamente às plataformas digitais. No entanto, o critério adotado pelo PL nº 2.768/2022 revela-se excessivamente dependente de uma presunção de controle de acesso essencial fundada exclusivamente em parâmetros de faturamento. Essa abordagem não explicita de que modo tais critérios seriam capazes de captar adequadamente as particularidades associadas às diversas manifestações do poder econômico das plataformas em ecossistemas digitais, cuja

dinâmica envolve múltiplas dimensões que não se reduzem a indicadores puramente financeiros.

Ademais, o Projeto de Lei nº 2.768/2022 não altera substancialmente a lógica regulatória antitruste, limitando-se a incluir obrigações gerais aplicáveis às plataformas digitais e tendo como principal característica a atribuição da competência regulatória à Anatel.

Por sua vez, o Projeto de Lei nº 4.675/2025 atribui expressamente ao Cade a competência regulatória sobre as plataformas digitais, prevendo a criação de uma Superintendência de Mercados Digitais. O texto propõe critérios de enquadramento formais, baseados no faturamento global do grupo econômico, e materiais, relacionados às características específicas dos chamados “agentes econômicos de relevância sistêmica”. Embora a proposta represente um avanço institucional ao ampliar as atribuições do Cade para investigação de condutas e permitir a imposição de obrigações de fazer e não fazer, ainda se mostra restrita em alterar de modo substancial a lógica tradicional de persecução de condutas que atualmente orienta a atuação da autoridade antitruste, não apresentando mecanismos que de fato alterem o *modus operandi* da autarquia.

Dessa forma, passa-se à análise individualizada de cada um dos PLs, com o objetivo de compreender em que medida cada proposta enfrenta os desafios de *enforcement* e as especificidades associadas às diferentes dimensões do poder das plataformas digitais.

(a) PL nº 2.768/2022 – “DMA” brasileiro

O PL nº 2.768/2022, de autoria do Deputado João Maia (PL/RN), busca estabelecer um conjunto de princípios e objetivos para a regulação das plataformas digitais, além de definir os conceitos relacionados a essas atividades. Também inclui as plataformas digitais na categoria de serviços de valor adicionado.

Um dos principais pontos da proposta é a atribuição da responsabilidade de regular o funcionamento e a operação das plataformas digitais que oferecem serviços ao público brasileiro à Anatel (artigo 2º). Essa competência incluiria interpretar as normas aplicáveis, resolver conflitos de interesse e controlar, prevenir e reprimir infrações econômicas (artigo 3º).

Ademais, são estabelecidos como princípios (artigo 4º) a liberdade de iniciativa, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a redução das desigualdades regionais e sociais, a repressão ao abuso do poder econômico e a ampliação da participação social na discussão e condução de assuntos de interesse público. Já os objetivos (artigo 5º) são os seguintes:

- [...] I - desenvolvimento econômico com ampla e justa concorrência entre os operadores, bem como entre os demais agentes econômicos afetados por suas atividades;
- II - acesso à informação, ao conhecimento e à cultura;
- III - fomento à inovação e à massificação de novas tecnologias e modelos de acesso;
- IV - incentivo à interoperabilidade por meio de padrões tecnológicos abertos que permitam a comunicação entre as aplicações;
- V - incentivo e definição de mecanismos para a portabilidade de dados.

O PL foi apelidado DMA brasileiro, contudo, existem diferenças relevantes entre seus textos. Em primeiro lugar, o projeto não estabelece condutas vedadas, que é um dos principais pontos de inovação do DMA e inspirou a elaboração do PL. Em segundo lugar, ele estabelece uma forma diferente de assimetria regulatória, ao definir critério objetivo baseado em faturamento para determinar os “operadores de plataformas digitais” (artigo 9º). Esse critério não reflete efetivamente o poder de mercado da empresa, representando apenas uma perspectiva financeira. Em terceiro lugar, o PL não apresenta novos conceitos ou valores que serão protegidos pela nova regulação ou que justifiquem a necessidade de transferir a competência de análise das condutas anticompetitivas e atos de concentração para a Anatel.

De acordo com Victor Oliveira Fernandes, o PL parte de uma abordagem conceitual inadequada que ignora a complexidade do poder das plataformas no contexto dos ecossistemas digitais⁵⁴². Assim, apesar de estabelecer conceitos como “concorrência leal” e “poder de acesso essencial”, o projeto não dispõe quais seriam as nuances da sua aplicação.

Por fim, as obrigações estabelecidas no artigo 10, em verdade, não representam nenhuma inovação em relação às atuais competências do Cade de investigar práticas que podem ser entendidas como abusivas sob a perspectiva antitruste. Entre essas obrigações estão: (a) transparência e fornecimento de informações à Anatel sobre a prestação de seus serviços; (b) tratamento justo e não discriminatório na oferta de serviços tanto para usuários profissionais quanto para usuários finais; (c) uso adequado dos dados coletados durante suas atividades; e (d) não recusa ao acesso à plataforma digital a usuários profissionais.

Ou seja, diferentemente do DMA, que efetivamente estabelece um novo regime regulatório que justifica a mudança da legislação, o PL nº 2768/2022 possui um viés generalista que, ao final, apenas altera o órgão competente para endereçar os casos antitruste envolvendo mercados digitais. Assim, a falta de clareza nessas obrigações pode gerar maior insegurança jurídica e permitir mais discricionariedade por parte da autoridade reguladora.

⁵⁴² FERNANDES, V. O. Lost in translation? Critically assessing the promises and perils of Brazil’s Digital Markets Act proposal in the light of international experiments. **Computer Law & Security Review**, v. 52, abr. 2024.

(b) PL nº 4.675/2025 – Proposta do Governo Federal

O Projeto de Lei nº 4.675/2025 foi enviado à Câmara dos Deputados pelo Governo Federal em 17 de setembro de 2025, após uma série de debates promovidos pelo Ministério da Fazenda, que incluíram a realização de consulta pública e a publicação de relatório intitulado *Plataformas digitais: aspectos econômicos concorrenciais e recomendações para aprimoramentos regulatórios no Brasil*, pela Secretaria de Reformas Econômicas, em 10 de outubro de 2024⁵⁴³.

Trata-se de uma proposta de regulação centralizada, uma vez que estabelece o Cade como autoridade com competência para regulação de mercados digitais por meio da alteração do texto da Lei nº 12.529/2011. Em linhas gerais, basicamente foi apresentada nova estrutura institucional que, além dos órgãos que atualmente compõem o Cade, também contará com uma Superintendência de Mercados Digitais (SMD). Ademais, ampliou os poderes do plenário do Tribunal e da respectiva Superintendência.

Dentre as competências do Tribunal foram incluídas as seguintes: (a) aprovar a designação de agentes econômicos de relevância sistêmica em mercados digitais; (b) decidir sobre a imposição de obrigações especiais a esses agentes e determinar à SMD a fiscalização do cumprimento; (c) julgar processos de sanções administrativas por descumprimento de obrigações especiais instaurados pela SMD; (d) declarar cumprimento de obrigações especiais; e (e) promover audiências públicas e adotar providências para execução de suas decisões (artigo 9º, incisos XIX a XXIV).

Já em relação à SMD, o PL atribui ao órgão as seguintes atribuições: (a) instaurar, instruir, monitorar e submeter ao Tribunal os processos de designação e de determinação de obrigações especiais, bem como os de sanções por descumprimento dessas obrigações; (b) fiscalizar o cumprimento das obrigações impostas e adotar medidas administrativas para garantir sua efetividade; (c) acompanhar práticas de agentes que atuem em mercados digitais e requisitar informações; (d) desenvolver estudos e publicar agenda anual de iniciativas (artigo 14-B, incisos I-IX). O PL também disciplina a divisão de competências com a Superintendência-Geral, que permanecerá com as competências relativas a condutas coordenadas (artigo 36, § 3º, incisos I e II) e atos de concentração, mesmo quando envolver agentes designados (artigo 14-B, § 2º e § 3º).

Além disso, a nova proposta também institui modelo assimétrico de regulação, voltada

⁵⁴³ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Plataformas digitais: aspectos econômicos e concorrenciais e recomendações para aprimoramentos regulatórios no Brasil**. Brasília: 2024.

especificamente para os chamados “agentes de relevância sistêmica”, cujas características incluem aspectos subjetivos como a presença de um ou mais mercados adjacentes, existência de efeitos de rede, atuação em mercados de múltiplos lados, integrações verticais, posição estratégica para terceiros, acesso a dados relevantes e base significativa de usuários profissionais e finais e ofertas de múltiplos produtos ou serviços digitais (artigo 47-C, incisos I – VII). Como elementos objetivos de designação, o § 1º do artigo 47-C prevê que, para que os agentes sejam objeto da designação, o grupo econômico ao qual ele pertence deve ter faturamento bruto anual superior a 50 bilhões de reais ou faturamento bruto anual no País superior a 5 bilhões de reais.

O projeto também prevê importante previsão que é o estabelecimento de novos objetivos que representam uma inovação ao conceito tradicional de bem-estar do consumidor⁵⁴⁴

Quanto ao tipo de abordagem, se *rules-based* ou *principle-based*, a proposta muito se assemelha à estratégia adotada no DMCC. Do mesmo modo como o modelo britânico, o PL reforça o papel da autoridade de defesa da concorrência ao atribuir-lhe competências específicas para a investigação de condutas em mercados digitais, ao mesmo tempo em que confere flexibilidade regulatória ao permitir que a própria autoridade estabeleça normas complementares e defina condutas potencialmente vedadas.

Tabela 12 – Obrigações de fazer

Tema	DMCC – Reino Unido artigo 20(2)	PL 4675/2025 – Brasil artigo 47-E, incisos I–V
Negociação justa	Obrigar a empresa a negociar em termos justos e razoáveis – artigo 20(2)(a).	Obrigar a ofertar condições de acesso isonômicas e não discriminatórias – artigo 47-E, inciso V, alínea “h”.
Mecanismos de reclamação	Exigir processos eficazes para lidar com reclamações e disputas de usuários – artigo 20(2)(b).	Determinar a criação de mecanismos eficazes para reclamações e disputas com usuários – artigo 47-E, inciso V, alínea “g”.
Transparência informacional	Fornecer informações claras, relevantes, precisas e acessíveis sobre a atividade digital – artigo 20(2)(c).	Divulgar informações claras sobre termos de uso, critérios de ranqueamento e estrutura de preços – artigo 47-E, inciso II, alíneas “a–c”.
Aviso prévio	Dar explicações e aviso razoável antes de mudanças com impacto material – artigo 20(2)(d).	Garantir períodos de adaptação para alterações nos termos de uso – artigo 47-E, inciso V, alínea “f” – e informar alterações pelos canais de comunicação – artigo 47-E, inciso III.
Configurações e escolhas do usuário	Apresentar opções e padrões de	Permitir que usuários finais alterem configurações padrão,

⁵⁴⁴ FERNANDES, V. O. Brazil’s Calibrated Revolution in Digital Competition. **Promarket**, publicado em 12 de novembro de 2025.

	forma a permitir decisões informadas e eficazes pelos usuários – artigo 20(2)(e).	instalem/desinstalem aplicativos – artigo 47-E, inciso V, alínea “e”.
Portabilidade de dados	Não há menção direta.	Oferecer ferramentas de portabilidade/transferência de dados gratuitas – artigo 47-E, inciso V, alínea “a”.
Interoperabilidade	Não é obrigação positiva, mas pode ser vedação – artigo 20(3)(e).	Obrigações de oferecer mecanismos técnicos gratuitos de interoperabilidade – artigo 47-E, inciso V, alínea “b”).
Acesso a dados	Não há previsão direta.	Garantir acesso a dados agregados e não agregados e a ferramentas de aferição de desempenho a usuários empresariais e profissionais – artigo 47-E, inciso V, alínea “d”.
Controle de fusões	Separado no DMCC – Capítulo 5.	Submeter atos de concentração ao Cade, independentemente de critérios de faturamento – artigo 47-E, inciso I.

Fonte: elaboração própria.

Tabela 13 – Condutas vedadas

Tema	DMCC – Reino Unido artigo 20(3)	PL 4675/2025 – Brasil artigo 47-E, inciso IV
Discriminação	Proíbe aplicar termos, condições ou políticas discriminatórias – artigo 20(3)(a).	Veda práticas que restrinjam acesso em condições não isonômicas ou discriminatórias – artigo 47-E, inciso IV, alíneas “a, b, h”.
Autopreferência	Proíbe usar posição ou dados para favorecer seus próprios produtos frente aos de terceiros – artigo 20(3)(b).	Proíbe favorecer próprias ofertas em detrimento de concorrentes, inclusive via uso de dados – artigo 47-E, inciso IV, alínea “c”.
Expansão indevida de poder de mercado	Veda usar atividades paralelas para aumentar poder de mercado ou reforçar posição estratégica – artigo 20(3)(c).	Proíbe estratégias predatórias ou abusivas contra concorrentes e usuários – artigo 47-E, inciso IV, alínea “h”.
Tying/Bundling	Proíbe exigir ou incentivar o uso de produtos adicionais – artigo 20(3)(d).	Proíbe vincular aquisição de produto/serviço à aquisição de outro – artigo 47-E, inciso IV, alínea “d”.
Interoperabilidade	Proíbe restringir a interoperabilidade entre serviços próprios e de terceiros – artigo 20(3)(e).	Proíbe práticas que limitem acesso a produtos/serviços de terceiros – artigo 47-E, inciso IV, alínea “e”.
Restrições ao uso do serviço	Proíbe limitar se (ou como) usuários podem usar o serviço – artigo 20(3)(f).	Proíbe restringir o acesso ou uso direto a usuários finais por terceiros – artigo 47-E, inciso IV, alínea “g”.
Uso injusto de dados	Proíbe “usar dados de forma injusta” – artigo 20(3)(g).	Proíbe restringir acesso a informações empresariais/profissionais relevantes – artigo 47-E, inciso IV, alínea “f”.
Restrições ao uso de produtos de terceiros	Proíbe limitar o uso de produtos de outros fornecedores – artigo 20(3)(h).	Proíbe práticas que limitem concorrência em mercados adjacentes ou acesso a insumos – artigo 47-E, inciso IV, alíneas “a, b”.

Fonte: elaboração própria.

Observa-se que nem o artigo 47-E do PL nº 4.675/2025, nem os artigos 20(2) e 20(3) do DMCC estabelecem de forma taxativa condutas automaticamente vedadas. Ambos estabelecem tipos de obrigações e proibições que podem ser impostas pela autoridade antitruste após processo de designação. No DMCC, o artigo 20(2) indica os deveres positivos que a CMA pode obrigar a empresa designada a cumprir (*i.e.* negociar em termos justos, fornecer informações claras ou dar aviso prévio), enquanto o artigo 20(3) descreve as práticas que a autoridade pode proibir (*i.e.* autopreferência, *tying*, discriminação ou uso injusto de dados). Ou seja, não há proibição direta, de modo que a conduta só se torna ilícita quando a CMA a enquadra formalmente como *conduct requirement*.

De maneira similar, o PL nº 4.675/2025 apresenta no artigo 47-E, um rol de “obrigações especiais” e “vedações” (*i.e.* autopreferência, estratégias predatórias) que o Cade pode impor a agentes de relevância sistêmica — incluindo deveres positivos (*i.e.* interoperabilidade, portabilidade de dados, transparência nos critérios de ranqueamento). Ou seja, tanto no regime britânico quanto na proposta brasileira, trata-se de a norma tem a função de atribuição de competência para que a autoridade estabeleça obrigações e proibições muito similares ao regime da União Europeia, ainda que não se trate de rol taxativo como o DMA.

Deve ser considerado que existe uma mitigação da rigidez regulatória do DMA, contudo, ainda assim, chama atenção que mesmo não seguindo a mesma metodologia de estruturação da regulação que a União Europeia - qual seja, a estruturação da lista de obrigações de fazer e condutas vedadas a partir da experiência no julgamento de casos paradigmáticos envolvendo plataformas digitais -, o PL nº 4.675/2025 parte se utiliza do mesmo rol de vedações. Essa reprodução do rol de condutas da União Europeia se mostra inadequada dada a necessidade de avaliação das condições de mercado específicas das diferentes repercussões do poder econômico das plataformas digitais no contexto econômico brasileiro.

Cabe notar que o Brasil já solucionou inúmeros casos envolvendo plataformas digitais de forma diferente da abordagem europeia. Um exemplo é a investigação do *Google Shopping* (Processo Administrativo nº 08012.010483/2011-94), que resultou em condenação na Europa, enquanto, no Brasil, o processo foi arquivado. Em outro caso, envolvendo o *Google* e o *Yelp* (Inquérito Administrativo nº 08700.003211/2016-94), o Cade decidiu que “não cabe ao CADE dizer como deve ser dividida e desenhada a página de resultados do Google, pois este é o produto final da empresa, a qual deve dimensionar cada um de seus resultados de acordo com seus algoritmos e com suas formas de monetização específica”.

O próprio Cade reconheceu essa diferença de entendimentos em sua contribuição para

a consulta pública do Ministério da Fazenda⁵⁴⁵, destacando que:

A análise da aquisição da Activision pela Microsoft destacou diferenças significativas na abordagem de várias jurisdições, incluindo os Estados Unidos, a União Europeia e o Brasil⁷²⁻⁷³, que refletem as especificidades de cada contexto regulatório. Por exemplo, a CE74 e a CMA, do Reino Unido,⁷⁵ concentraram suas análises nas características particulares de mercados digitais, elementos de concorrência potencial e em potenciais efeitos de fechamento de mercado, observando deficiências nos remédios propostos pela Microsoft que poderiam afetar a concorrência no emergente setor de jogos em nuvem. Em contraste, a análise nos Estados Unidos adotou uma abordagem mais tradicional, rejeitando os argumentos da Federal Trade Commission (FTC) devido à aceitação do argumento de falta de evidências concretas de incentivos para o fechamento vertical do mercado.

Na análise realizada pelo Cade sobre a aquisição da *Activision* pela *Microsoft*, a autoridade brasileira avaliou a capacidade da Microsoft de expandir seu portfólio de jogos, o que poderia, teoricamente, limitar a necessidade de conteúdo de terceiros e restringir as vias de distribuição para outros editores. **Contudo, o Cade concluiu que tal expansão não implicaria uma redução substancial da concorrência, uma vez que os concorrentes continuariam a ter acesso a canais alternativos de distribuição.**

Assim, chama a atenção a tendência de novas propostas regulatórias reproduzirem modelos baseados no rol de condutas vedadas e obrigações nos moldes do regime europeu, apesar de os testes de mercado e as avaliações de impacto das condutas no contexto nacional divergirem, de forma reiterada, daqueles realizados em outros países.

Por fim, em relação à flexibilidade regulatória e à adoção de novas ferramentas regulatórias, o PL nº 4.675/2025 prevê a inclusão do inciso XIX ao artigo 9º da Lei nº 12.529/2011 que dispõe sobre a possibilidade de o Tribunal “convocar audiência pública para ouvir o depoimento de cidadãos, de especialistas, de empresas e de organizações da sociedade civil em determinada matéria, e, se necessário, o esclarecimento de questões ou de circunstâncias debatidas no âmbito do Tribunal”. Por mais que tal iniciativa seja louvável, entendemos que deva ser considerada com parcimônia.

Isso porque, ainda que realização de audiências públicas possa favorecer a manifestação em espaço público de forma democrática, possibilitando a participação de setores da sociedade civil de outras formas não seria consultado, é necessário considerar que muitos aspectos técnicos acabam por exigir um espaço de diálogo mais restrito e de natureza contínua. Assim, não se trata de desconsiderar a utilização desse recurso, e sim, de buscar outras formas complementares de buscar a participação da sociedade.

⁵⁴⁵ CADE. Processo nº 19995.000158/2024-38. Contribuição do Cade para a tomada de subsídios para a regulação de plataformas digitais do Ministério da Fazenda.

Assim, o que se entende é que apesar do PL representar uma importante iniciativa, em especial por estabelecer de forma expressa o poder do Cade para regular mercados digitais, alguns elementos devem ser incorporados à proposta para que ela efetivamente represente uma alteração do paradigma regulatório tradicional do direito antitruste.

3.2.2. Propostas de regulação antitruste descentralizadas

As propostas de regulação antitruste descentralizadas atualmente em debate no Brasil buscam, em linhas gerais, tratar de temas mais amplos do que a regulação antitruste, contudo, apresentam elementos que endereçam aspectos concorrenciais em algum dispositivo da proposta de regulação. O Projeto de Lei nº 2.338/2023, por exemplo, constitui uma proposta de regulação assimétrica voltada à criação de um marco regulatório central para a inteligência artificial. Ainda que o PL adote uma abordagem predominantemente setorial e transversal, prevê a participação do Cade em discussões relacionadas a aspectos que possam assumir natureza concorrencial, o que evidencia uma articulação indireta com a política antitruste.

De forma semelhante, o Projeto de Lei nº 2.630/2020, conhecido como PL das *Fake News*, também contém dispositivos que tangenciam questões de natureza concorrencial, sobretudo no que se refere à cobrança pela intermediação de conteúdos por plataformas digitais. Embora o texto tenha perdido protagonismo no debate legislativo e seja, por muitos, considerado superado, sua análise mantém relevância em razão da influência que exerceu na formulação de políticas públicas e em propostas subsequentes de regulação digital.

Tanto o Projeto de Lei nº 2.630/2020 quanto o Projeto de Lei Complementar nº 12/2024, voltado à regulação do trabalho mediado por aplicativos, ganharam destaque no debate público, mas acabaram perdendo intensidade política diante do avanço das propostas de regulação formuladas pelo Poder Executivo⁵⁴⁶. Ainda assim, ambos os projetos introduzem dispositivos que, embora situados em campos temáticos distintos, incorporam preocupações concorrenciais, ao abordar desequilíbrios de poder econômico, assimetrias informacionais e práticas potencialmente excludentes nos mercados digitais.

Dessa forma, passa-se a análise da estrutura de cada um dos projetos sob a perspectiva da regulação antitruste.

⁵⁴⁶ LULA anuncia projeto de lei para regular redes sociais: “É preciso criar o mínimo de procedimento”. *Acompanhe o Planalto*, 12 ago. 2025; REGULAMENTAÇÃO de trabalhadores por aplicativo é tema de audiência pública na Câmara. *Notícias e Conteúdo*, 2 set. 2025.

(a) PL nº 2.338/2023 – Regulação da Inteligência Artificial

No Brasil, a discussão sobre a regulação da inteligência artificial teve um importante passo no fim de 2022, com a apresentação do relatório final da Comissão de Juristas constituída para propor substitutivo aos PLs nº 5.051/2019, 21/2020 e 872/2022, que tem como objetivo a regulação da IA no Brasil⁵⁴⁷. A partir do referido relatório, o Senador Rodrigo Pacheco (PSD/MG) propôs o PL nº 2.338/2023, que atualmente é o principal foco de discussão no Congresso Nacional.

O objetivo do PL é estabelecer uma regulação baseada em riscos e direitos, propondo fundamentos e princípios gerais para o desenvolvimento de sistemas de inteligência artificial. Trata-se de projeto fortemente inspirado pelo modelo europeu de regulação, que busca estabelecer medidas com base em três pilares principais⁵⁴⁸: (a) a garantia de rol de direitos às pessoas afetadas pelos sistemas de IA; (b) a gradação do nível de riscos impostos pelos sistemas; e (c) a previsão de medidas de governança aplicáveis às empresas que forneçam ou operem sistemas de IA. Dessa forma, destaca-se que a regulamentação possui caráter assimétrico, permitindo que seu alcance seja ajustado de maneira dinâmica, conforme o nível de risco envolvido, similar ao que tem sido debatido em outras jurisdições⁵⁴⁹.

Sob a perspectiva concorrência, destaca-se que, dentre os fundamentos do texto inicial do PL apresentado, chamam a atenção os destaques no artigo 2º, inciso VII, “a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor”.

Após a submissão do PL, no âmbito da Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial (CTIA), presidida pelo Senador Carlos Viana (Podemos/MG) e de relatoria do Senador Eduardo Gomes (PL/TO), foram apresentados dois substitutivos alterando alguns dispositivos do primeiro projeto apresentado. Na segunda e na terceira versões, foram incluídas previsões que integram os debates sobre concorrência e inteligência artificial, demonstrando a importância da articulação dos temas.

Assim, além da manutenção do inciso que dispõe sobre livre iniciativa, concorrência e defesa do consumidor como fundamentos do projeto, também foi incluída a previsão de criação do Sistema Nacional de Regulação e Governança de Inteligência Artificial (SIA), que seria composto pela autoridade designada para coordená-lo, pelo Cade e por: órgãos e entidades

⁵⁴⁷ BRASIL. Senado Federal. **Relatório final**. Comissão de juristas responsável por subsidiar a elaboração de substitutivo sobre inteligência artificial no Brasil. Brasília: Senado Federal, 2022.

⁵⁴⁸ SCHERTEL, L. A regulação da inteligência artificial no Brasil. **O Globo**, 27 jan. 2023.

⁵⁴⁹ SCHERTEL, L.; BIONI, B.; ALMEIDA, V. Brasil pode liderar regulamentação da inteligência artificial. **Folha de S. Paulo**, 13 jul. 2023.

estatais de regulação setorial; órgãos e entidades estatais reguladores de inteligência artificial; entidades de autorregulação, entidades acreditadas de certificação⁵⁵⁰. A inclusão do Cade no SIA e a ideia de criação de um órgão de coordenação entre diversas entidades é vista como positiva, considerando a natureza transversal da IA.

Ademais, também foram apresentados outros dispositivos que expressamente tratam da relação entre a concorrência e a inteligência artificial, como o artigo 56, o qual prevê que “configura infração à ordem econômica prevista na Lei nº 12.529/2011 a discriminação de titulares de direitos de autor e conexos que exerçam as prerrogativas estabelecidas nesta Lei por agentes de sistemas de IA ou por entidades do mesmo grupo econômico”. O artigo 57, § 1º, por sua vez, que trata do estabelecimento de um *sandbox* regulatório para dispor sobre remuneração de direitos autorais, estabelece que “no cálculo da remuneração a ser paga aos titulares de direitos de autor e conexos, serão considerados o grau de utilização dos conteúdos e os efeitos concorrenciais em relação aos conteúdos originais utilizados”.

Sobre a proposta, o Cade apresentou contribuição⁵⁵¹ apontando, em suma, a importância de:

- (a) estabelecer princípios e instrumentos para o compartilhamento de informações, destacando a relevância de investigações conjuntas e acesso remoto à documentação e dados de treinamento dos sistemas de IA de alto risco;
- (b) implementar um *sandbox* regulatório para possibilitar testes em inovações antes da implantação efetiva;
- (c) criar critérios diferenciados para a classificação de risco de sistemas de IA por microempresas, pequenas empresas e *startups*, com flexibilização e simplificação de conformidade;
- (d) estabelecer condições especiais para a realização de avaliação de impacto algorítmico e medidas de transparência e governança;
- (e) imprimir maior clareza ao mecanismo de integração e colaboração entre autoridades, criando um ambiente que balanceie a carga regulatória com incentivos à concorrência e inovação no uso da IA.

⁵⁵⁰ Apesar de o relatório da segunda versão apresentar o nome *O Conselho Administrativo da Defesa e Concorrência*, acreditamos que se trate de erro material e que a intenção seja designar o Conselho Administrativo de Defesa da Econômica.

⁵⁵¹ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). **Apresentação de contribuição do Cade, em âmbito de Advocacia da Concorrência, sobre o Projeto de Lei 2.338/2023, que dispõe sobre o uso de inteligência artificial**. Brasília: Cade, 2024.

Por fim, a autoridade apresentou uma das recomendações que consideramos mais importantes para estabelecer uma regulação que efetivamente represente os riscos sob a perspectiva concorrencial, a parametrização de risco por meio do “impacto concorrencial das atividades econômicas correlatas, o número de usuários afetados e a natureza das atividades econômicas exercidas”.

(b) PL nº 2.630/2020 – PL das “Fake News”

O PL nº 2.630/2020 foi proposto originalmente pelo Senador Alessandro Vieira (MDB/SE), em maio de 2020, e agora encontra-se em discussão na Câmara dos Deputados, sob a relatoria do Deputado Orlando Silva (PCdoB-SP), e passou por debates intensos ao longo dos últimos anos. Apesar de o projeto ter sido tido sua tramitação suspensa⁵⁵², os debates que permearam o seu processo legislativo certamente envolveram, de forma intensa, a opinião pública, tendo uma representatividade importante para o debate sobre regulação de plataformas digitais.

Trata-se de projeto de lei proposto para estabelecer normas, diretrizes e mecanismos de transparência para provedores de plataformas digitais. O projeto inicial alinhava-se com um dos pilares das regulações de mercados digitais identificadas, que é o aumento da transparência no mercado, mas as medidas tinham como foco especialmente as redes sociais e os serviços de mensageria.

Além disso, chama atenção o Capítulo sobre “autorregulação regulada”, que “os provedores de redes sociais e de serviços de mensageria privada poderão criar instituição de autorregulação voltada à transparência e à responsabilidade no uso da internet”. Embora o Capítulo seja aberto, não há disposições a respeito das condições de operação do conselho, porém, observa-se a iniciativa de estabelecimento de um regime de flexibilidade regulatória, que também é uma das características identificadas das iniciativas de regulação antitruste de mercados digitais.

Após a tramitação do PL ter início na Câmara dos Deputados, foram apresentados alguns substitutivos⁵⁵³, destacando-se a versão apresentada ao Plenário pelo Relator Orlando Silva em 27 de abril de 2023, que modificou, de forma substancial, a proposta original do Senado Federal. Os deveres e as obrigações das plataformas ficaram mais robustas e o regime

⁵⁵² BRASIL. Câmara Legislativa. Lira anuncia grupo de trabalho para debater regulação das redes sociais. **Agência Câmara de Notícias**, 9 abr. 2024.

⁵⁵³ Dentre eles destacam-se os substitutivos apresentados pelo Deputado Mendonça Filho (União/PE) e pelo Deputado Lafayette de Andrada (Republicanos/MG).

de responsabilização também, refletindo a pressão da sociedade para aumentar o controle sobre os conteúdos “desinformativos”, ilegais e abusivos que circularam sobretudo nos tempos de pandemia e nas eleições.

Dentre os procedimentos, o PL estabeleceu obrigações relativas à avaliação de riscos sistêmicos nos ambientes virtuais que decorram da disseminação de conteúdos erados por terceiros. A avaliação de risco sistêmico, por sua vez, levaria em consideração: (a) a concepção dos seus sistemas de recomendação e de qualquer outro sistema algorítmico pertinente; (b) os seus sistemas de moderação de conteúdos; (c) os termos de uso e a sua aplicação; (d) os sistemas de exibição de publicidade de plataforma; e (e) a influência da manipulação maliciosa e intencional no serviço, incluindo casos de contas criadas ou usadas com o propósito de assumir ou simular identidade de terceiros para enganar o público, ou explorar o serviço de maneira automatizada (vide artigo 7º, § 3º).

Ademais, também foram apresentadas obrigações relativas ao chamado “dever de cuidado”, que impunha às plataformas sociais o dever de “atuar diligentemente para prevenir e mitigar práticas ilícitas no âmbito de seus serviços, envidando esforços para aprimorar o combate à disseminação de conteúdos ilegais gerados por terceiros”. Novamente, as obrigações tinham como objetivo endereçar a ilicitude específica decorrente dos conteúdos gerados por terceiros veiculados nas plataformas digitais.

Embora o tema não se relacione diretamente com os debates mais frequentes sobre mercados digitais, existem alguns aspectos importantes dentre as preocupações apresentadas no PL nº 2.630/2020, a saber: a remuneração de conteúdos e, em especial, a promoção de serviços de publicidade digital. Ademais, também são relevantes sob a perspectiva dos mercados digitais os procedimentos estabelecidos para garantia da transparência e do “devido processo legal” no âmbito dos procedimentos de moderação de conteúdo. Muitas disposições refletiram o previsto no DSA aprovado na União Europeia, mas também podem ser identificadas no texto do DMA.

Além desses temas, um aspecto que chamou atenção foi a disposição sobre remuneração por conteúdos jornalísticos, que, conforme apresentado no Capítulo 1 desta tese, prevê, de forma expressa, a competência do Cade para coibir “atos de infração à ordem econômica do provedor de aplicação que abuse de sua posição dominante na negociação com as empresas jornalísticas”, além de estabelecer a pactuação de valores entre plataformas digitais e empresas jornalísticas para remuneração pelo conteúdo veiculado.

O dispositivo foi objeto de intensas discussões no período que antecedeu a sessão na qual seria votado o PL em maio de 2023. Por fim, entendeu-se que o artigo referente à remuneração de conteúdo deveria ser incluído no PL nº 2.390/2019, de autoria da Deputada

Jandira Feghali (PCdoB/RJ)⁵⁵⁴, que até o momento não foi votado.

Assim, apesar de o objetivo central do PL ser endereçar questões relativas aos conteúdos gerados por terceiros em plataformas digitais, diversos aspectos da proposta relacionam-se com o escopo das regulações apresentadas para regulação de mercados digitais sob a perspectiva concorrencial.

(c) PLP nº 12/2024 – Regulação do trabalho por aplicativo

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 12/2024 foi apresentado pelo Governo Federal, como fruto dos debates realizados pelo Grupo de Trabalho dos Aplicativos formado por representantes dos trabalhadores, das empresas e do governo⁵⁵⁵. Ele aborda as relações de trabalho intermediadas por empresas que operam aplicativos de transporte remunerado privado individual de passageiros e tem como objetivo estabelecer direitos para os trabalhadores dessa atividade. Ou seja, o PLP não engloba as plataformas de entrega.

Além dos debates previdenciários, o PLP estabelece o princípio da transparência em seu artigo 8º, de modo que as empresas devem permitir que os trabalhadores tenham acesso a informações claras e compreensíveis sobre os critérios de oferta de viagens, pontuação, bloqueio, suspensão e exclusão da plataforma. Ademais, os trabalhadores devem ter acesso aos critérios que compõem seus rendimentos, que têm de ser fornecidas por meio de um relatório mensal que “detalhe a soma do tempo trabalhado, a remuneração total, a remuneração específica dos serviços realizados em horários de alta demanda, o valor médio da hora trabalhada e sua comparação com a remuneração mínima estabelecida [na] Lei Complementar”.

O PLP determina, ainda, que as empresas implementem normas e medidas para prevenir fraudes, abusos e mau uso da plataforma (artigo 5º), incluindo a possibilidade de suspensões, bloqueios e exclusões, desde que sigam as regras previamente estipuladas nos termos de uso e nos contratos de adesão à plataforma. Caso seja identificado fraude, abuso ou mau uso da plataforma, o PLP estabelece que a empresa tem o direito de excluir unilateralmente o usuário, desde que o direito de defesa seja garantido, conforme as regras previstas nos termos de uso e nos contratos de adesão à plataforma (artigo 6º).

Esse PLP é relevante para os debates sobre regulação de mercados digitais, especialmente pela importância que esse mercado teve para o Cade ao longo dos últimos anos.

⁵⁵⁴ PL 2630 das Fake News: entenda como ficou o projeto ‘fatiado’ e o que será votado hoje. **Estadão**, 10 maio 2023.

⁵⁵⁵ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Proposta de Projeto de Lei cria pacote de direitos para motoristas de aplicativos. **Notícias e conteúdos**, 4 mar. 2024.

Inclusive, o debate sobre os critérios utilizados para remuneração dos trabalhadores das plataformas foi objeto de análise no Procedimento Preparatório nº 08700.008318/2016-29, no qual se investigou a possibilidade de o aplicativo *Uber* incentivar um sistema de colusão algorítmica. Apesar de o caso ter sido arquivado, o debate sobre o controle das plataformas sobre os serviços da economia de compartilhamento (*gig economy*) são extremamente relevantes para o direito concorrencial⁵⁵⁶.

3.3 REGULAÇÃO DOS MERCADOS DIGITAIS: CAMINHOS PARA O BRASIL

A partir do exposto ao longo deste trabalho, busca-se analisar e criar molduras para o debate sobre regulação antitruste de plataformas digitais no Brasil sob três principais questionamentos: (a) quais são os desafios enfrentados na promoção de um ecossistema digital competitivo em relação a mercados que tradicionalmente são objeto de análise pelo direito antitruste; (b) quais estratégias regulatórias vem sendo aplicadas internacionalmente e qual a inovação dos modelos regulatórios; e (c) quais estratégias regulatórias devem ser adotadas em uma eventual regulação a ser desenvolvida para os mercados digitais para endereçar os desafios e insuficiência da moldura regulatória atual?

Em relação à primeira questão, faz-se necessário apresentar alguns pontos levantados na Tomada de Subsídios nº 1/2024, realizada pela Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda, sistematizada em relatório publicado no portal do Ministério. Foram apresentadas preocupações com os desafios existentes na identificação de poder de mercado, uma vez que o critério de faturamento pode ser considerado obsoleto para agentes econômicos sem faturamento⁵⁵⁷, assim como a existência de novas condutas nos ambientes digitais como coleta massiva de dados, a discriminação algorítmica, a falta de interoperabilidade entre plataformas concorrentes, o fornecimento de produtos e serviços a preço zero e alavancagem de produtos em mercados adjacentes⁵⁵⁸.

Além disso, as contribuições chamaram atenção à lentidão que as investigações nos modelos tradicionais podem ter, e que no curso da investigação a conduta pode se consolidar,

⁵⁵⁶ FUJIMOTO, M.; BOAVENTURA, E.; VERGARA, S. Entre mercados digitais e mercados tradicionais. Plataformas de compartilhamento e os novos desafios para o direito antitruste. In: ATHAYDE, A. *et. al.* (org.). **Mulheres no antitruste**. 4. v. São Paulo: Singular, 2021.

⁵⁵⁷ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Relatório de Sistematização das Contribuições à Tomada de Subsídios nº 1/2024**. Brasília: 2024. p. 5 e 11.

⁵⁵⁸ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Relatório de Sistematização das Contribuições à Tomada de Subsídios nº 1/2024**. Brasília: 2024. p. 13 e 14.

produzindo danos irremediáveis, como o efeito *lock-in*⁵⁵⁹. O desafio enfrentado no *timing* da investigação de condutas é ainda maior quando se considera o volume de informações e a complexidade dos mercados digitais⁵⁶⁰. Nesses cenários, a intervenção tardia tende a ser pouco eficaz, pois os custos de falsos negativos aumentam e os efeitos de rede reforçam o entrenchamento do incumbente.

Nesse sentido, contribuições destacaram que, apesar de a dominância das plataformas frequentemente ser evidente, o processo de instrução dos casos passa por “longas discussões acerca da detenção de posição dominante em um mercado, a qual perpassaria a definição do mercado relevante nas dimensões produto e geográfica, a identificação dos substitutos, a definição de rivais e potenciais entrantes”⁵⁶¹, fato que torna o processo excessivamente lento. Por esse motivo, muitas contribuições entenderam que a morosidade e o custo elevado das investigações de abuso de posição dominante em ambientes digitais, comumente prolongadas por anos, reduz a efetividade do *enforcement* e permite a consolidação do dano concorrencial antes da decisão final (com potencial irreversibilidade).

As assimetrias informacionais entre plataformas e autoridades, aliadas a restrições institucionais (resistência institucional à adoção de novas teorias do dano, capacidade técnica limitada para análise de grandes volumes de dados e ausência de orçamento), dificultam ainda mais a instrução probatória e a eficácia das decisões.

Por outro lado, além do desafio institucional, existe uma questão com a metodologia. A definição de mercado relevante e de posição dominante foi destacada como particularmente complexa pelas contribuições, sendo entendido que o ferramental tradicional (v.g. testes baseados em preço) precisaria ser adaptado para captar efeitos “não preço” como qualidade, privacidade e interoperabilidade, sob pena de não refletir adequadamente a dinâmica concorrencial de ecossistemas digitais.

⁵⁵⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Relatório de Sistematização das Contribuições à Tomada de Subsídios nº 1/2024**. Brasília: 2024. p. 8.

⁵⁶⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Relatório de Sistematização das Contribuições à Tomada de Subsídios nº 1/2024**. Brasília: 2024. p. 26.

⁵⁶¹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Relatório de Sistematização das Contribuições à Tomada de Subsídios nº 1/2024**. Brasília: 2024. p. 25.

Tabela 14 – Tomada de Subsídios nº 1/2024 – Desafios do antitruste tradicional

Contribuinte	Desafio apontado ao antitruste tradicional
Cade	- Investigações de abuso de posição dominante em mercados digitais se prolongam por anos e consomem muitos recursos, o que reduz a efetividade do <i>enforcement ex post</i>.⁵⁶² - Dificuldade de definir mercado relevante e posição dominante e de aplicar testes transversais a condutas digitais (<i>i.e.</i> autofavorecimento, restrições de interoperabilidade, apropriação/cominação de dados), exigindo analisar efeitos “não preço”.⁵⁶³ - Complexidade no desenho e no monitoramento de remédios (comportamentais/estruturais) em contexto digital, sobretudo quando envolvem acesso a dados, interoperabilidade e portabilidade.⁵⁶⁴
Match Group	O antitruste reage apenas após a materialização do risco, quando o dano pode ser substancial e irremediável; os remédios tendem a ser circunscritos e pouco revisados ao longo do tempo.⁵⁶⁵
Proteste	Efeitos de rede e <i>lock-in</i> aumentam o custo de falsos negativos e a complexidade das investigações; após o <i>tipping</i>, restaurar a concorrência <i>ex post</i> é difícil.⁵⁶⁶
Mercado Livre ⁵⁶⁷	Em mercados em que a concorrência já tenha <i>tipped</i>, e a posição de mercado de um <i>player</i> já tenha se entrincheirado, uma intervenção <i>ex post</i> por parte de autoridades antitruste pode ser ineficaz em restabelecer ou promover concorrência.
TIM ⁵⁶⁸	Assimetria informacional profunda entre plataformas e autoridades dificulta a instrução probatória e atrapalha decisões céleres.
Anatel ⁵⁶⁹	Em mercados com fortes efeitos de rede, predomina a dinâmica <i>winner takes all/most</i> e a competição “pelo” mercado, tornando a atuação <i>ex post</i> frágil.
Abert ⁵⁷⁰	- Limitações de autoridades antitruste para conduzir investigações de forma célere, como constrições orçamentárias e de recursos humanos; - Dificuldade na coleta e na análise de grandes volumes de informações e documentos.

⁵⁶² BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Plataformas digitais**: aspectos econômicos e concorrenciais e recomendações para aprimoramentos regulatórios no Brasil. Brasília: 2024. p. 57.

⁵⁶³ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Relatório de Sistematização das Contribuições à Tomada de Subsídios nº 1/2024**. Brasília: 2024. p. 60-61.

⁵⁶⁴ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Relatório de Sistematização das Contribuições à Tomada de Subsídios nº 1/2024**. Brasília: 2024. p. 61.

⁵⁶⁵ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Plataformas digitais**: aspectos econômicos e concorrenciais e recomendações para aprimoramentos regulatórios no Brasil. Brasília: 2024. p. 57-59.

⁵⁶⁶ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Plataformas digitais**: aspectos econômicos e concorrenciais e recomendações para aprimoramentos regulatórios no Brasil. Brasília: 2024. p. 56-57.

⁵⁶⁷ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Plataformas digitais**: aspectos econômicos e concorrenciais e recomendações para aprimoramentos regulatórios no Brasil. Brasília: 2024.

⁵⁶⁸ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Plataformas digitais**: aspectos econômicos e concorrenciais e recomendações para aprimoramentos regulatórios no Brasil. Brasília: 2024. p. 57.

⁵⁶⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Plataformas digitais**: aspectos econômicos e concorrenciais e recomendações para aprimoramentos regulatórios no Brasil. Brasília: 2024. p. 56.

⁵⁷⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Plataformas digitais**: aspectos econômicos e concorrenciais e recomendações para aprimoramentos regulatórios no Brasil. Brasília: 2024. p. 57.

<i>Sleeping Giants</i>	• Critério de faturamento é obsoleto para capturar aquisições relevantes em economia baseada em dados e efeitos de rede; • Há baixa interoperabilidade em mercados como redes sociais/buscadores, com acúmulo de dados por grandes plataformas.⁵⁷¹
EFF (Electronic Frontier Foundation)	• O arcabouço focado em volume de negócios não captura aquisições de entrantes; • Subutilização do artigo 88, § 7º, para trazer <i>ex post</i> aquisições não notificadas a exame; • Opacidade e integrações no mercado de <i>ad-techs</i> elevam a complexidade.⁵⁷²
CTS/FGV	• Resistência institucional em incorporar novas teorias do dano; • Subavaliação de efeitos conglomerados e de aquisições de <i>startups</i> nas análises.⁵⁷³
Idec	• Baixa efetividade dos remédios antitruste em mercados digitais; • Subutilização do artigo 88, § 7º, para trazer <i>ex post</i> aquisições não notificadas a exame, especialmente em casos como os que existe a concentração de dados e pode gerar eventual abuso.⁵⁷⁴
Telcomp	• Subutilização do artigo 88, § 7º; necessidade de ampliar a análise além de preço e de métricas estruturais: ○ “(i) a relevância de não se ater a análises apenas de preço; (ii) a importância da análise de diferentes cenários mercadológicos ao invés da definição estanque de mercados relevantes; (iii) utilizar outros fatores que não a análise estrutural de ACs; (iv) análise de <i>mavericks</i>, concorrência em potencial e atuação em mercados de dois lados; e (v) uma maior relevância na análise do aumento de poder de compra das grandes empresas de tecnologia em atos de concentração nos quais estejam envolvidas”⁵⁷⁵
DCI (Dynamic Competition Initiative)	• Reduzir limiares de faturamento pode sobrecarregar a autoridade; melhor regulamentar e usar o artigo 88, § 7º, de forma residual para capturar operações digitais relevantes.⁵⁷⁶
GW Competition &	• O controle de estruturas consome muitos recursos e grande parte

⁵⁷¹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Plataformas digitais: aspectos econômicos e concorrenciais e recomendações para aprimoramentos regulatórios no Brasil**. Brasília: 2024. p. 49; BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Relatório de Sistematização das Contribuições à Tomada de Subsídios nº 1/2024**. Brasília: 2024. p. 44-45.

⁵⁷² BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Plataformas digitais: aspectos econômicos e concorrenciais e recomendações para aprimoramentos regulatórios no Brasil**. Brasília: 2024. p. 49; BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Relatório de Sistematização das Contribuições à Tomada de Subsídios nº 1/2024**. Brasília: 2024. p. 44; p. 74.

⁵⁷³ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Relatório de Sistematização das Contribuições à Tomada de Subsídios nº 1/2024**. Brasília: 2024. p. 56.

⁵⁷⁴ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Plataformas digitais: aspectos econômicos e concorrenciais e recomendações para aprimoramentos regulatórios no Brasil**. Brasília: 2024. p. 49; p. 58; p. 129.

⁵⁷⁵ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Relatório de Sistematização das Contribuições à Tomada de Subsídios nº 1/2024**. Brasília: 2024. p. 74; BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Plataformas digitais: aspectos econômicos e concorrenciais e recomendações para aprimoramentos regulatórios no Brasil**. Brasília: 2024. p. 49; p. 127.

⁵⁷⁶ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Relatório de Sistematização das Contribuições à Tomada de Subsídios nº 1/2024**. Brasília: 2024. p. 73; BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Plataformas digitais: aspectos econômicos e concorrenciais e recomendações para aprimoramentos regulatórios no Brasil**. Brasília: 2024. p. 129.

<i>Innovation Lab</i>	dos casos é de baixa complexidade. ⁵⁷⁷
CAF (<i>Coalition for App Fairness</i>)	• Empresas conseguem atrasar decisões e a implementação de soluções, agravando a lentidão do <i>enforcement ex post</i>.⁵⁷⁸

Fonte: elaboração própria a partir de MINISTÉRIO DA FAZENDA (2024).

Assim, considerando tais desafios, a opinião majoritária foi de que a atual moldura jurídica e regulatória brasileira não é suficiente para endereçar as especificidades das plataformas digitais, sendo defendida por parte das contribuições a necessidade de revisão do modelo de regulação *ex post*, para que seja adotado novo desenho regulatório *ex ante* e assimétrico. De acordo com o relatório da tomada de subsídios⁵⁷⁹:

As propostas incluíram sugestões de ajustes nas competências atuais do SBDC, como alterações no controle de condutas, no controle de estruturas e na função de advocacia da concorrência, e o estabelecimento de novas competências por meio da introdução de mecanismos de regulação *ex ante*. [...] As operadoras de plataformas não GAFAM, as operadoras de telecomunicações, os usuários profissionais, o setor público e o terceiro setor foram os grupos que mais defenderam a necessidade de alterações normativas. No entanto, mesmo os atores que se posicionaram contra a necessidade de mudanças legislativas (principalmente as plataformas GAFAM e *think tanks*) apresentaram sugestões de alterações em caráter subsidiário, isso é, caso mudanças normativas fossem introduzidas.

Em linha com as contribuições apresentadas na Tomada de Subsídios nº 1/2024, compreende-se que uma nova regulação para os mercados digitais no Brasil é não apenas necessária, mas praticamente inevitável. O diagnóstico da insuficiência do modelo atual de controle de condutas e estruturas é correto, contudo, o debate tem sido excessivamente polarizado entre a adoção de uma atuação *ex ante* ou *ex post* pelas autoridades de defesa da concorrência, como se essa dicotomia constituísse o verdadeiro problema ou a solução para os desafios concorrenciais. Tal contraposição, além de reducionista, é equivocada, pois não enfrenta de modo substantivo os efeitos estruturais e dinâmicos da concentração de poder nos ecossistemas digitais.

Na prática, entendemos que os desafios identificados pelas contribuições não se resolvem com o que tradicionalmente se denomina regulação *ex ante*, entendida como a definição de condutas anticompetitivas *per se* e a imposição de obrigações de caráter

⁵⁷⁷ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Relatório de Sistematização das Contribuições à Tomada de Subsídios nº 1/2024**. Brasília: 2024. p. 73.

⁵⁷⁸ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Plataformas digitais: aspectos econômicos e concorrenciais e recomendações para aprimoramentos regulatórios no Brasil**. Brasília: 2024. p. 57.

⁵⁷⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Relatório de Sistematização das Contribuições à Tomada de Subsídios nº 1/2024**. Brasília: 2024. p. 11.

preventivo. A simples classificação entre medidas *ex ante* e *ex post* não captura a complexidade dos mercados digitais, e pode tornar o debate excessivamente simplista, não capturando a complexidade de se estabelecer um desenho regulatório voltado para o controle de poder de mercado de plataformas digitais.

Atualmente medidas de controle de poder de mercado *ex ante* também são implementadas pelo Cade, como é o caso do controle de concentração feito pela análise de atos de concentração. Por outro lado, o § 7º do artigo 88 da Lei nº 12.529/2011⁵⁸⁰ possibilita que atos de concentração sejam submetidos mesmo que não caiam nos critérios mínimos que tornam a notificação obrigatória. Sendo a própria avaliação de atos de concentração uma medida preventiva e *ex ante*, cujo objetivo consiste em mitigar a formação de estruturas que facilitem comportamentos anticompetitivos.

Assim, mostra-se necessário propor uma sistematização da estrutura regulatória para ecossistemas digitais no Brasil. Para tanto, este trabalho organiza a análise em cinco eixos centrais: (a) o desenho de critérios de assimetria regulatória; (b) a escolha entre centralização ou descentralização regulatória; (c) a adoção de modelos *rules-based* ou *principle-based* com a incorporação de “novos” conceitos e valores, como contestabilidade e equidade; e (d) a introdução de ferramentas regulatórias que possibilitem maior adaptabilidade ao modelo.

3.3.1 Assimetria regulatória

A assimetria regulatória é um modelo regulatório que, conforme mencionado, encontra respaldo em outros setores, tais como financeiro, telecomunicações ou mesmo em serviços públicos como energia elétrica, água e gás. De acordo com Alexandre Aragão, a “*assimetria regulatória distingue as atividades e as dota de uma maior ou menor dose de concorrência de acordo com as suas peculiaridades*”⁵⁸¹.

Interessa notar que, no contexto brasileiro, a assimetria regulatória tem sido estudada por muitos administrativistas sob o prisma da regulação do serviço público⁵⁸². Dentre os autores destaca-se o professor Floriano de Azevedo Marques Neto, que faz uma distinção entre serviços

⁵⁸⁰ “Art. 88. [...] § 7º É facultado ao Cade, no prazo de 1 (um) ano a contar da respectiva data de consumação, requerer a submissão dos atos de concentração que não se enquadrem no disposto neste artigo”.

⁵⁸¹ ARAGÃO, A. S. de. Serviços públicos e concorrência. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, Rio de Janeiro, v. 233, p. 26, jul./set. 2003.

⁵⁸² MARQUES NETO, F. de A. A nova regulação dos serviços públicos. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, v. 228, p. 23, 2002; MARQUES NETO, F. de A.; FREITAS, R. V. de. Uber, WhatsApp, Netflix: os novos quadrantes da publicatio e da assimetria regulatória. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, a. 14, n. 56, p. 75-108, out./dez. 2016; ARAGÃO, A. S. de. Serviços públicos e concorrência. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, Rio de Janeiro, v. 233, jul./set. 2003.

públicos e serviços de utilidade pública em sua reflexão sobre a intervenção do estado sob o regime competitivo⁵⁸³.

De acordo com Floriano de Azevedo e Rafael de Freitas, instituir um regime de assimetria regulatória adequada pressupõe a diferenciação entre atividades econômicas com vistas à aplicação de níveis distintos de concorrência, segundo as especificidades de cada setor, de modo que se trata da “distinção de atividades, aplicando-lhes uma maior ou menor dose de concorrência, de acordo com as peculiaridades de cada uma delas”⁵⁸⁴.

Os autores complementam ao ressaltar que setores tradicionalmente monopolizados foram “desverticalizados” e submetidos a graus diferenciados de regulação e competição, como os segmentos de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, que passaram a operar sob distintos regimes de outorga, conforme previsto nas Leis nº 9.074/1995 e nº 9.427/1996. De modo semelhante, no setor de telecomunicações, o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) pode ser prestado tanto sob o regime público quanto sob o privado, consoante o artigo 65 da Lei nº 9.472/1997⁵⁸⁵, dispositivo cuja constitucionalidade foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.668/MC⁵⁸⁶. Para o autor, a assimetria regulatória deve estar calcada em variáveis a serem reguladas de acordo com cada atividade, tal como ocorre com variáveis preço, informação e qualidade⁵⁸⁷.

Essa lógica de calibração regulatória oferece um referencial importante para o debate contemporâneo sobre plataformas digitais de grande porte. Conforme discutido no tópico referente às diferentes dimensões do poder econômico (1.3), tais agentes exercem influência significativa sobre a organização social e sobre as dinâmicas informacionais, comunicacionais e econômicas. Sua atuação revela inegável relevância pública, o que reforça a legitimidade da intervenção estatal para corrigir desequilíbrios de mercado e proteger bens jurídicos de interesse

⁵⁸³ MARQUES NETO, F. de A.; FREITAS, R. V. de. Uber, WhatsApp, Netflix: os novos quadrantes da publicatio e da assimetria regulatória. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, a. 14, n. 56, p. 75-108, out./dez. 2016. p. 102.

⁵⁸⁴ MARQUES NETO, F. de A.; FREITAS, Rafael V. de. Uber, WhatsApp, Netflix: os novos quadrantes da publicatio e da assimetria regulatória. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, a. 14, n. 56, p. 75-108, out./dez. 2016. p. 103.

⁵⁸⁵ “Art. 65. Cada modalidade de serviço será destinada à prestação: I - exclusivamente no regime público; II - exclusivamente no regime privado; ou **III - concomitantemente nos regimes público e privado**. § 1º Poderão ser deixadas à exploração apenas em regime privado as modalidades de serviço de interesse coletivo que, mesmo sendo essenciais, não estejam sujeitas a deveres de universalização. § 2º A exclusividade ou concomitância a que se refere o *caput* poderá ocorrer em âmbito nacional, regional, local ou em áreas determinadas”. (Grifo nosso)

⁵⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.668/DF**. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 1 mar. 2021.

⁵⁸⁷ MARQUES NETO, F. de A.; FREITAS, R. V. de. Uber, WhatsApp, Netflix: os novos quadrantes da publicatio e da assimetria regulatória. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, a. 14, n. 56, p. 103, out./dez. 2016.

coletivo.

Sob essa ótica, a regulação das plataformas digitais deve observar o princípio da assimetria regulatória, calibrando-se conforme o porte, a relevância sistêmica e o impacto social e econômico de cada agente.

Não por acaso, conforme apontado nas manifestações apresentadas na consulta pública do Ministério da Fazenda sobre regulação de plataformas digitais⁵⁸⁸, há relativo consenso quanto à necessidade de critérios objetivos para delimitar quais plataformas estariam sujeitas a um regime diferenciado.⁵⁸⁹

Em síntese, a sistematização do CGI.br indica que uma regulação assimétrica deve recair sobre agentes que preencham uma “cesta de critérios” combináveis, que podem ser cumulativos ou alternativos, com a possibilidade de adoção de “válvula de escape” para casos relevantes não capturados por limiares fixos.

Dentre os critérios apresentados estão: (a) participação de mercado, utilizada como indicador de relevância e de eventual poder em mercados; (b) valor de mercado e/ou faturamento, informativo quando conjugado a outros parâmetros; (c) quantidade de usuários (preferencialmente ativos e mensais), podendo incluir métricas de audiência (acessos, tempo de uso, cliques) e balizas absolutas ou percentuais; (d) prestação de serviço essencial (isto é, relevantes ao cotidiano ou à atividade econômica ou geradores de dependência por falta de alternativas), com atenção à adaptação do conceito ao ordenamento brasileiro; (e) condição de *gatekeeper*/controle essencial de acesso, aferida por impacto sistêmico, operação de *gateways* relevantes e posição consolidada e durável, admitindo presunções refutáveis e designação caso a caso; e (f) tipo de serviço, priorizando tipologias/plataformas de maior impacto socioeconômico e de risco regulatório.

Para além desses parâmetros quantitativos, defende-se a adoção de critérios qualitativos e estruturais, capazes de aferir o poder de impacto das plataformas em dimensões que ultrapassam o poder econômico tradicional. Em mercados digitais, determinadas plataformas acumulam assimetrias de poder que se manifestam também sob formas política, midiática, informacional e estrutural, influenciando a circulação de informações, o comportamento dos usuários e, até mesmo, o debate democrático.

Em suma, é indispensável que a regulação das plataformas digitais vá além de

⁵⁸⁸ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Relatório de Sistematização das Contribuições à Tomada de Subsídios nº 1/2024**. Brasília: 2024.

⁵⁸⁹ CAPPI, J.; OMS, J. (ed.). **Sistematização das contribuições à consulta sobre regulação de plataformas digitais**. São Paulo: NIC BR, 2023.

indicadores puramente econômicos, incorporando a análise da posição dessas empresas como *gatekeepers* de informações, dados e conectividade, e de seu potencial para afetar a concorrência, a democracia e os direitos dos usuários de maneira transversal. Assim, além da elaboração de uma Avaliação de Impacto Regulatório (AIR), deve ser feita uma análise detida sobre quais fatores devem ser considerados na designação dos agentes econômicos que serão objeto da regulação assimétrica.

Para tanto, propõe-se, em primeiro lugar, o estabelecimento de tipologia de plataformas como base para a realização de um estudo abrangente de mercado, que considere os serviços prestados, o número de usuários finais e profissionais e o grau de integração entre plataformas, a fim de traçar um perfil das plataformas digitais brasileiras. Ademais, deve ser realizada pesquisa com concorrentes de menor porte que se relacionam com tais plataformas, sendo adotados mecanismos de proteção da identidade desses concorrentes para que não sofram retaliações quando da apresentação de informações.

Esse mapeamento permitiria identificar, de forma preliminar, os tipos de plataformas mais relevantes e orientar a construção de um modelo regulatório assimétrico, proporcional e coerente com as especificidades do mercado nacional, além de características e efeitos anticompetitivos específicos de cada tipo de plataforma, sendo necessária a identificação, ao menos do seguinte:

- **Características das plataformas digitais:** (a) efeitos de rede; (b) economias de escala e de escopo; (c) custo marginal próximo a zero; (d) baixos custos de distribuição; (e) alto retorno associado ao uso intensivo de dados; (f) alcance mundial; (g) atuação em múltiplos mercados; (h) posição de mercado estratégica (*gatekeepers*); (i) controle de infraestruturas essenciais; e (j) poder de alavancagem. (Vide tópico 1.2.1.)
- **Efeitos anticompetitivos:** (a) dominação de mercado; (b) potencial abuso de posição dominante; (c) fenômeno do *tipping*; (d) alavancagem de poder entre mercados; (e) aumento do dano ao consumidor; (f) enfraquecimento de mercados tradicionais de interesse público; e (g) utilização de *dark patterns*. (Vide tópico 1.2.2.)

A partir do levantamento inicial, deve ser realizado estudo sobre os impactos da concentração de poder econômico sob suas diferentes facetas nos setores nos quais atuam as plataformas e a importância das características orgânicas de cada um dos modelos para que

sejam definidos critérios para estabelecimento de presunções para aplicação da regulação assimétrica, que deve perpassar quatro principais aspectos: (a) tipo de plataforma; (b) número de usuários profissionais e finais; (c) papel desempenhado por sistemas de IA; (d) alcance da plataforma (se existem particularidades regionais como concentração em grandes capitais, ou não); e (e) controle de infraestruturas digitais estratégicas.

A partir da combinação dessas quatro métricas, é possível definir presunções e critérios objetivos para a atribuição de obrigações e deveres específicos. O tipo de plataforma é relevante para identificar as particularidades dos serviços prestados e os aspectos que representam maior risco. O número de usuários permite mensurar o impacto de eventual abuso de poder, avaliando a probabilidade e a extensão dos efeitos sobre os usuários. O alcance da plataforma indica se a regulação deve ocorrer em nível nacional ou regional (municipal ou estadual), conforme a abrangência de sua atuação. Por fim, o controle essencial de acesso deve ser avaliado a partir das particularidades de cada modelo de negócio e dos potenciais efeitos anticompetitivos decorrentes dessa posição.

3.3.2 Centralização regulatória

Conforme bem pontuado por Sokol⁵⁹⁰, ao elaborar uma regulação direcionada para os mercados digitais, é necessário cuidado ao impor proibições e regras gerais que não endereçam, de forma específica, as realidades econômicas dos setores que se pretende regular, de modo que uma regulação efetiva deve “equilibrar as preocupações de acesso, concorrência e equidade”⁵⁹¹. Assim, acredita-se que eventual marco regulatório deve centralizar as iniciativas voltadas para a regulação de plataformas digitais.

Hoje, quando tratamos de “regulação de plataformas”, existem inúmeras propostas na mesa que podem, mesmo que indiretamente, auxiliar no controle dos efeitos negativos que mapeamos sob a perspectiva concorrencial. Contudo, considerando os desafios de desenho institucional, entende-se que seria importante que fossem concentrados esforços de soluções que possam endereçar problemas que vem sendo tratados sob diferentes esferas.

Por exemplo, tanto a regulação específica dos mercados digitais inspirada no DMA quanto o PL nº 2.630/2020 se beneficiariam da estratégia assimétrica de regulação, assim como da maior flexibilidade regulatória mapeada em outras experiências internacionais. Nesse

⁵⁹⁰ SOKOL, D. A framework for digital platform regulation. **Competition Law International**, v. 17, n. 2, p. 95-105, dez. 2021.

⁵⁹¹ SOKOL, D. A framework for digital platform regulation. **Competition Law International**, v. 17, n. 2, p. 95-105, dez. 2021.

sentido, a utilização do número de usuários pessoas físicas e profissionais para parametrização do alcance do poder dos agentes econômicos pode ser uma métrica para identificação do poder de mercado. Adicionalmente, como critério qualitativo, pode ser avaliados o tipo de tecnologia adotada (*machine learning* etc.), a capacidade de processamento de dados e a natureza das atividades das empresas que compõem o grupo econômico.

Veja-se que o Brasil já possui previsões descentralizadas que endereçam parcialmente as preocupações suscitadas no âmbito das propostas de regulação *ex ante*. Assim como em vários outros países, o reconhecimento da necessidade de controle sobre a utilização de dados pelo setor privado foi marcado pela entrada em vigor de um diploma normativo específico sobre o tema, a Lei nº 13.709/2018 (LGPD). Com a entrada em vigor dessa legislação, passou-se a compreender que não existem dados irrelevantes, ainda mais agora que a proteção de dados foi formalmente⁵⁹² incluída no rol de direitos fundamentais (artigo 5º, inciso XXX, Constituição Federal). O modelo de aplicação da LGPD compreende que existem condições de legitimidade que permitem o tratamento de dados pessoais, que devem ser adotados procedimentos para a garantia de proteção e que, em caso de violação, são aplicáveis sanções administrativas.⁵⁹³

Dentre essas previsões que garantem direitos aos titulares, ao mesmo tempo em que se endereça preocupações competitivas, pode-se citar o direito à portabilidade e a previsão da base legal do consentimento para realização de diversas operações de tratamento que envolvem dados pessoais, na mesma linha do exigido pelo DMA. Além disso, a LGPD também possui importantes pilares como o princípio da transparência e da boa-fé (artigo 6º, *caput* e inciso VI), assim como a explicabilidade de decisões automatizadas (artigo 20) e o direito à portabilidade (artigo V), dispondo sobre importantes preocupações dos mercados digitais.

Não obstante, tais previsões só se aplicam às operações que envolvem dados pessoais e as especificidades de sistemas de inteligência artificial são tamanhas, que os grandes desafios da utilização desses sistemas escapam o alcance da legislação. Veja-se que, apesar de os dados dos usuários representarem importante parcela das bases de dados utilizadas por plataformas digitais, estas são compostas por diversos outros dados, incluindo dados empresariais que atualmente não possuem tratamento específico no ordenamento jurídico brasileiro. Ademais, a garantia de direitos – tanto em relação aos usuários profissionais quanto usuários regulares – na tomada de decisão de sistemas automatizados extrapola o previsto apenas na LGPD.

⁵⁹² A inclusão da proteção de dados como um direito fundamental decorreu da promulgação da Emenda à Constituição nº 115/2022 pelo Congresso Nacional.

⁵⁹³ SCHERTEL, L. **A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais: um modelo de aplicação em três níveis**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 35.

Nesse sentido, a opção pela centralização de uma regulação antitruste das grandes plataformas digitais mostra-se mais adequada diante da natureza contínua e sistêmica dos efeitos econômicos produzidos por esses agentes. Normas pontuais e esparsas, editadas de forma fragmentada ou apenas reativas a violações específicas, não seriam capazes de monitorar e mitigar de maneira contínua e abrangente o poder de mercado que tais plataformas exercem ao longo do tempo.

Diferentemente de setores tradicionais, os mercados digitais apresentam dinâmicas particulares que exigem acompanhamento constante e medidas proativas. Nesse sentido, um arcabouço regulatório centralizado e permanente, por exemplo, em forma de lei geral ou autoridade dedicada, permite avaliar, de modo sistemático, os impactos dessas empresas e corrigir falhas de mercado de forma contínua, em vez de depender de intervenções casuísticas e tardias.

Além disso, em um país com as dimensões territoriais e a complexidade institucional do Brasil, a descentralização regulatória acarretaria elevados custos de coordenação normativa e risco de sobreposição legislativa. Caso cada ente federativo (ou múltiplas agências) editasse suas próprias regras concorrenciais para plataformas, haveria grande dificuldade de harmonização, possivelmente impondo às empresas diferentes exigências conforme a localidade, e gerando ineficiências na implementação.

Um exemplo emblemático é a própria LGPD, que promoveu a centralização e a sistematização de previsões antes dispersas em diversos diplomas legais, os quais asseguravam, de forma fragmentada e setorial, determinados direitos à privacidade e à proteção de dados. A LGPD instituiu um regime transversal, coerente e principiológico de tutela de dados pessoais, estruturado em balizas normativas, como princípios, bases legais, direitos dos titulares e deveres dos agentes de tratamento, que visam a garantir, de forma unitária, a efetividade do direito fundamental à autodeterminação informativa.

Tabela 15 – Normas de proteção de dados descentralizadas que antecederam a LGPD

Norma	Artigos	Descrição
Constituição Federal de 1988	5º, inciso X	Inviolabilidade da intimidade e vida privada; tutela reparatória por danos.
	5º, inciso XII	Sigilo da correspondência e das comunicações (inclusive dados); quebra apenas por ordem judicial nas hipóteses legais.
	5º, inciso LXXII (<i>habeas data</i>)	Prevê direito de acesso/retificação de informações pessoais em registros de entidades governamentais ou de caráter público.
Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90)	6º, incisos III e IV	Prevê direitos à informação adequada e à proteção contra publicidade enganosa/abusiva.

8.078/1990)	14	Responsabilidade objetiva por defeitos do serviço e por informação insuficiente.
	43	Acesso do consumidor aos dados; requisitos de qualidade e correção de cadastros.
	44	Cadastro público de reclamações fundamentadas e acesso por interessados.
Lei do Cadastro Positivo (Lei nº 12.414/2011)	2º, I, IV, VI, VII	Prevê conceitos como banco de dados, fonte, anotação, histórico de crédito.
	3º, § 1º	Limita o tratamento a dados objetivos, claros, verdadeiros e necessários ao risco de crédito.
	3º, § 3º, incisos I–II	Prevê vedações como informações excessivas e sensíveis (origem étnica, saúde, convicções etc.).
	5º, incisos I–VII	Prevê direitos como cancelamento, acesso gratuito, correção, conhecimento de critérios, informação prévia, revisão de decisão automatizada, finalidade.
Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)	4º, inciso IV	Conceito de informação pessoal: pessoa natural identificada ou identificável.
	31, § 1º, incisos I e II	Regime de acesso restrito (até 100 anos) e possibilidade de divulgação por previsão legal ou consentimento.
	31, § 2º	Responsabilização por uso indevido de informação pessoal.
	31, § 3º, incisos I–V	Dispensa de consentimento: saúde, pesquisa de interesse público, ordem judicial, direitos humanos, interesse público preponderante.
Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014)	3º, incisos II–III	Prevê princípios como proteção da privacidade e dos dados pessoais (na forma da lei).
	7º, incisos I–III	Protege a inviolabilidade da vida privada e sigilo do fluxo/conteúdo das comunicações (reserva de jurisdição).
	7º, incisos VII e IX	Consentimento expreso para fornecimento a terceiros e para coleta/uso/armazenamento de dados.
	7º, incisos VIII e X	Informação clara e completa sobre tratamento; exclusão de dados ao fim da relação (ressalvadas hipóteses legais).

Fonte: elaboração própria.

A experiência internacional corrobora a preferência por modelos centralizados nesse campo. A União Europeia, por exemplo, vinha enfrentando desafios semelhantes de dispersão regulatória entre seus membros e optou por uma estratégia de harmonização ampla, adotando um regulamento geral único sobre proteção de dados, o RGPD, que seria aplicável diretamente a todos os Países-Membros, justamente para harmonizar as leis de privacidade em toda a Europa, sistematizando “mecanismos de colaboração e de ação integrada dessas autoridades dentro do espaço jurídico europeu”⁵⁹⁴. O próprio DMA buscou evitar que cada país europeu legislasse isoladamente sobre o tema. Esse ato centralizado buscou reduzir a fragmentação

⁵⁹⁴ DONEDA, D. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**: elementos da formação da Lei Geral de Proteção de dados. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 301.

regulatória que iniciativas nacionais isoladas vinham causando e estabelecer obrigações uniformes para os *gatekeepers* em toda a UE.

No contexto brasileiro, a descentralização regulatória, seja horizontal, entre diferentes autoridades nacionais, seja vertical, entre instâncias federativas, pode gerar insegurança jurídica e decisões conflitantes. A atuação concorrencial do Cade já convive com competências de órgãos reguladores setoriais (como a Anatel nas telecomunicações, ou a ANPD na proteção de dados pessoais). Sem coordenação clara, essa sobreposição de atribuições traz risco de dupla intervenção sobre os mesmos fatos e até entendimentos divergentes. Um estudo recente destaca que a coexistência de jurisdição concorrencial e regulatória no Brasil frequentemente resulta em conflitos de competência e decisões contraditórias, comprometendo a eficácia das políticas públicas e a estabilidade do ambiente de negócios.

De igual modo, no plano vertical, legislações estaduais ou municipais sobre plataformas digitais poderiam conflitar com normas federais, acarretando disputas judiciais e custos adicionais. Centralizar a regulação por meio de marco legal único nacional e de uma autoridade federal especializada mitigaria esses problemas ao prover regras uniformes e diminuir as chances de sobreposição normativa entre entes federativos, aumentando a segurança jurídica para empresas e usuários.

Outro argumento a favor da centralização reside na própria exigência técnica da regulação antitruste de plataformas digitais. A fiscalização e o *enforcement* efetivo nesses mercados demandam equipes multidisciplinares com *expertise* econômica e tecnológica de alto nível, além da capacidade de análise de grandes volumes de dados. Fragmentar essas funções entre múltiplos órgãos dispersos (ou níveis federativos distintos) diluiria o processo de geração de conhecimento e aprofundamento técnico, enfraquecendo a atuação estatal. Tal risco seria ainda maior em relação a órgãos locais, que tenderiam a dispor de menos recursos e pessoal qualificado para lidar com questões concorrenciais complexas.

Ao concentrar as atribuições em uma autoridade central (ou em um arranjo que coordene diversas instituições), é possibilitado maior investimento na formação de especialistas e na produção de estudos técnicos robustos para embasar decisões. Ressalte-se, ademais, que mesmo o Poder Judiciário pode enfrentar dificuldades para decidir corretamente casos de alta complexidade concorrencial, especialmente quando envolvem mercados digitais em rápida evolução. Estudos apontam que litígios antitruste com questões econômico-tecnológicas sofisticadas tendem a apresentar maior índice de reformas em instâncias superiores, sugerindo que certos casos ultrapassam a capacidade dos juízes generalistas avaliarem adequadamente os

fatos e fundamentos econômicos⁵⁹⁵.

Assim, entende-se que, para enfrentar adequadamente os desafios antitruste nos mercados digitais, é necessária uma resposta institucional de alcance nacional, dotada de autoridade e capacidade técnica para estruturar uma regulação eficiente capaz de preservar a inovação, garantir a concorrência e evitar intervenções ineficazes ou desproporcionais.

3.3.3 Regulação “*principles-based*” e estabelecimento de novos conceitos e valores

A definição de determinadas condutas anticompetitivas como ilícitos *per se* tem origem na consolidação jurisprudencial do Cade a partir de casos concretos⁵⁹⁶, sustentada pela dogmática jurídica. Em outras palavras, no direito concorrencial brasileiro atual, não há, em nível legislativo, uma lista rígida de práticas consideradas *per se* ilegais; foram os precedentes e a análise de casos que sinalizaram quais condutas tendem a ser sempre prejudiciais (por exemplo, cartéis clássicos). Uma abordagem regulatória baseada em princípios favorece a flexibilidade, permitindo que cada conduta seja avaliada segundo seus efeitos e contexto, especialmente considerando que, conforme apontado no ponto 3.2.1.a), o Brasil já solucionou vários casos paradigmáticos de forma distinta da União Europeia, entendendo que os efeitos produzidos seriam distintos.

Assim, mais importante que definir desde já uma lista fechada de “condutas proibidas”, é garantir procedimentos justos e transparência, de forma que haja contestabilidade nas decisões tomadas pelas plataformas dominantes. Como prioridade, deve-se ter o estabelecimento de princípios e procedimentos a serem seguidos pelas grandes plataformas e seus usuários – especialmente os usuários empresariais – de forma que decisões unilaterais (como suspensões, bloqueios, “deslistagens” de produtos/serviços ou mudanças de termos) possam ser questionadas e revisadas de forma efetiva.

Dentre os princípios destaca-se a importância de três pilares principiológicos, a saber: (a) equidade, (b) contestabilidade, e (c) transparência, que refletem “novos” valores e as novas escolas de pensamento antitruste. Tais princípios já estão insculpidos no ordenamento jurídico brasileiro no direito constitucional, civil, do consumidor e da proteção de dados, que nos confere balizas interpretativas para aplicação dos conceitos de equidade, contestabilidade, transparência e autonomia do usuário. Em particular, compreendemos que é importante

⁵⁹⁵ BAYE, M. R.; WRIGHT, J. D. Is antitrust too complicated for generalist judges? The impact of economic complexity & judicial training on appeals. **George Mason Law & Economics Research Paper**, n. 9, 2008.

⁵⁹⁶ SILVEIRA, P. B. **Direito da concorrência**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 66.

constitucionalizar o direito da concorrência⁵⁹⁷ e reconhecer a necessidade de desprendimento das escolas antitruste estadunidenses, que são excessivamente norteadas pela quantificação das eficiências.

Veja-se, por exemplo, que o princípio da equidade pode ser interpretado a partir da cláusula geral da boa-fé objetiva que orienta as relações privadas⁵⁹⁸, enquanto a contestabilidade, a partir dos ditames que orientam a livre iniciativa e a ordem econômica constitucional⁵⁹⁹. Já a transparência e autonomia, a partir do previsto tanto pelo Código de Defesa do Consumidor, quanto pela LGPD. Da legislação de proteção de dados também se extraem outros procedimentos e garantias que podem auxiliar a traçar linhas gerais que permitem aumentar a contestabilidade e equidade e contestabilidade, como é o caso do direito de portabilidade e de “explicabilidade”.

Assim, é evidente a necessidade de garantir o mínimo de transparência sobre processos e decisões, além do fortalecimento da garantia do devido processo contra decisões automatizadas, para garantir o controle do poder das plataformas digitais de grande porte nos mercados digitais. Nesse sentido, consideramos a transparência o primeiro pilar para proteção de direitos expostos às aplicações de inteligência artificial, tendo em vista que, para o indivíduo afetado contestar a utilização de determinada tecnologia, não basta a exposição dos resultados gerados pela sua utilização, é necessário identificar os dados utilizados e o resultado esperado.

Essa transparência é essencial no que diz respeito a usuários profissionais, uma vez que condutas como *self-preferencing* e discriminação abusiva de concorrentes podem ser identificadas quando existe maior transparência sobre os termos das plataformas, facilitando até mesmo a atuação das autoridades antitruste. A transparência encontra-se diretamente vinculada à necessidade de aumentar a “explicabilidade”, a contestabilidade e a equidade dos sistemas.

Além da garantia da transparência, considerando que as falhas de mercado provadas pelas plataformas digitais extrapolam os critérios econômicos e os valores tradicionais da “concorrência pelo mérito” da legislação antitruste, entendemos ser necessário estabelecer uma regulação que tenha expressamente como objetivo assegurar maior equidade, contestabilidade e transparência, e que seja voltada para a garantia de direitos de usuários profissionais e não

⁵⁹⁷ FRAZÃO, A. A necessária constitucionalização do direito da concorrência. In: CLEVE, C. M.; FREIRE, A. (org.). **Direitos fundamentais e jurisdição constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 139-158.

⁵⁹⁸ MARTINS-COSTA, J. **A boa-fé no direito privado**: critérios para a sua aplicação. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

⁵⁹⁹ GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

profissionais das plataformas digitais. Tais conceitos devem ser construídos de maneira a ter em conta o diálogo das fontes e o ordenamento jurídico brasileiro, além da experiência internacional.

Isso envolve, antes de tudo, estabelecer claramente as “regras do jogo” nesse ecossistema. As plataformas precisam explicitar, de forma acessível, os termos, os critérios e as políticas que adotam em suas operações. Quando todos os atores conhecem bem as regras aplicáveis e têm oportunidade de se defender, reduz-se a possibilidade de surpresas arbitrárias ou abusivas, aumentando a confiança no ambiente digital e a competição leal.

Dentro dessa abordagem principiológica, entendo que deve ser prioritário definir um conjunto de direitos básicos que concretizem os princípios, a ser assegurado aos usuários profissionais das plataformas (isto é, empresas ou empreendedores que dependam dessas estruturas digitais para oferecer seus produtos e serviços).

Esses direitos funcionariam como salvaguardas mínimas de equidade nas relações B2B dentro das plataformas, dando aos usuários profissionais ferramentas para contestar decisões potencialmente abusivas e equilibrar, em parte, a assimetria de poder nas relações contratuais. Dentre tais direitos básicos, destacam-se, por exemplo: (a) direito de acesso à informação; (b) prazo razoável de resposta; (c) tratamento igualitário e não discriminatório.

Em primeiro lugar, tem-se um princípio estruturante para assegurar a contestabilidade dos ecossistemas digitais, o direito de acesso à informação, princípio estruturante voltado a assegurar a contestabilidade e a transparência nos ecossistemas digitais. Esse direito compreende o acesso a dados e justificativas pertinentes sempre que decisões automatizadas ou discricionárias da plataforma afetarem os usuários profissionais. Decorre diretamente do princípio da transparência, que deve orientar as relações entre os participantes do ambiente digital e garantir previsibilidade nas interações.

O direito de acesso traduz o princípio da transparência e abrange, ainda, a divulgação clara e acessível das políticas e termos de uso, dos critérios de ranqueamento de resultados, dos motivos que ensejam sanções e de quaisquer regras aplicáveis ao funcionamento da plataforma. Quanto mais previsível e inteligível for o ambiente regulado, menores as assimetrias informacionais e o risco de condutas abusivas mascaradas pela opacidade. A transparência implica também o dever de comunicar previamente alterações significativas em termos ou funcionalidades que possam impactar a atividade dos usuários.

Em relação ao prazo razoável de resposta, este garante ao usuário profissional a revisão tempestiva de decisões da plataforma, como bloqueios, remoções de conteúdo ou restrições de acesso, evitando prejuízos prolongados decorrentes da ausência de retorno.

Por fim, o tratamento igualitário e não discriminatório impõe que as plataformas de grande porte atuem com isonomia, vedando favoritismos indevidos, especialmente em relação a serviços próprios ou parceiros. Essa garantia reforça a necessidade de não aplicação seletiva de regras e de previsão de mecanismos de revisão de decisões automatizadas, permitindo que usuários profissionais possam contestar, de modo efetivo, decisões algorítmicas que impactem sua atividade econômica.

Esses direitos básicos fornecem aos usuários profissionais meios concretos de se defender e buscar correção de eventuais abusos, além de possibilitar que as próprias situações de abuso possam ser devidamente mapeadas.

Atualmente, usuários pessoa física classificados como titulares de dados pessoais são protegidos no âmbito de aplicação da LGPD e, como consumidores, no âmbito do Código de Defesa do Consumidor, dispondo de um rol de direitos assegurados nessas legislações. Contudo, as empresas usuárias de plataformas, principalmente as de menor porte, ficam à margem dessa proteção específica. Pelo referido Código, um microempreendedor ou pequeno empreendedor que utiliza uma plataforma para vender produtos não é considerado “consumidor”, e, portanto, não pode invocar os direitos do consumidor na relação com a plataforma (esta, em geral, é a fornecedora do serviço de intermediação).

De forma similar, a LGPD confere direitos aos titulares de dados (pessoas naturais), mas não contempla diretamente uma empresa como usuária que dependa da plataforma para acessar clientes ou dados (a não ser indiretamente, quando um representante legal solicita dados pessoais em nome da empresa, o que não abrange a relação comercial em si).

A ausência de um arcabouço protetivo específico frequentemente deixa os pequenos negócios em situação de vulnerabilidade diante de medidas unilaterais adotadas por plataformas hegemônicas. Nesse contexto, revela-se essencial a criação de mecanismos normativos claros e vinculantes que assegurem direitos mínimos a esses agentes econômicos, de modo a garantir condições mais equilibradas de participação nos ecossistemas digitais. A explicitação desses direitos em instrumento normativo próprio é indispensável para que possam ser efetivamente exercidos e tutelados frente às plataformas digitais de grande porte.

Por esse motivo, entende-se que a adoção de uma regulação principiológica está longe de representar a concessão de um “cheque em branco” aos agentes regulados. Ao contrário, tal abordagem deve implicar uma mudança substancial na lógica regulatória da autoridade competente, conferindo-lhe o papel de traduzir princípios em obrigações concretas e verificáveis. Mais do que enunciar diretrizes gerais, essa forma de regulação deve assegurar a efetividade dos princípios por meio da positivação de direitos dos usuários profissionais e da

definição de procedimentos claros a serem observados pelos regulados. E então, com o amadurecimento do arcabouço regulatório, podem ser estabelecidas obrigações prescritivas e específicas para os agentes.

Com o progressivo amadurecimento do arcabouço regulatório, torna-se possível a transição para um modelo mais prescritivo, no qual sejam definidas obrigações específicas e detalhadas aplicáveis aos agentes regulados. Essa evolução permite que princípios gerais se consolidem em normas operacionais, conferindo maior previsibilidade e segurança jurídica, sem comprometer a flexibilidade necessária à adaptação contínua dos instrumentos regulatórios às dinâmicas dos mercados digitais.

3.3.4 Implementação de instrumentos de correção

Conforme mencionado, a experiência brasileira recente corrobora os méritos do paradigma responsivo. Agências como a Anatel adotaram princípios de regulação responsiva, combinando instrumentos preventivos e corretivos com incentivos e diálogo setorial. Estudos indicam que o tradicional modelo de comando-e-controle gerou, em vários setores, um estado permanente de conflito entre regulador e regulados, com alta litigiosidade, custos de fiscalização elevados, e baixa adesão espontânea às normas⁶⁰⁰. A incorporação de estratégias responsivas por meio de pirâmides de sanções, códigos de conduta negociados, termos de ajustamento etc. tem mostrado resultados positivos, reduzindo a resistência dos entes regulados e aumentando a eficiência e a eficácia da regulação⁶⁰¹.

De acordo com o documento produzido pelo *Council of Europe* e pelo *European Audiovisual Observatory*⁶⁰², observou-se uma tendência de surgimento de iniciativas voluntárias de autorregulação em diversas indústrias, influenciadas pela globalização e pelo crescente protagonismo das empresas privadas como atores globais. Ao mesmo tempo, em certos países, houve uma transição do papel do Estado de uma abordagem “tradicionalmente dirigista” para uma abordagem mais “inclusiva”, na qual o setor privado vem ganhando cada vez mais espaço.

De tal modo, entende-se que é necessária a adoção de mecanismos que possibilitem a

⁶⁰⁰ FREITAS, L. C. de; ARANHA, M. I.; MOURA FILHO, R. N. The instrumentalization of responsive regulation and its relative efficiency: experiences of the Brazilian National Telecommunications Agency. **Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital**, n. 4, 2024.

⁶⁰¹ FREITAS, L. C. de; ARANHA, M. I.; MOURA FILHO, R. N. The instrumentalization of responsive regulation and its relative efficiency: experiences of the Brazilian National Telecommunications Agency. **Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital**, n. 4, 2024.

⁶⁰² CAPPELLO M. (ed.). Self- and Co-regulation in the new AVMSD. **Iris Special**, Strasbourg, 2019.

inclusão de diferentes setores no processo regulatório. Não se trata aqui de promover audiências públicas para instrução de casos, como tem sido defendido pelo Cade e apresentado no PL nº 4.675/2025. Apesar de ser importante mecanismo de diálogo com a sociedade, em casos da natureza técnica como os que envolvem o controle do poder econômico de plataformas digitais devem ser criados instrumentos que possibilitem o diálogo técnico aprofundado sobre os riscos e efeitos anticompetitivos que determinadas estratégias podem causar. Isso porque, a excessiva exposição pode fazer com que contribuições técnicas deixem de ser apresentadas por conta da exposição excessiva de detalhes que podem ter natureza sensível quando abertos para o público geral e não existir um mecanismo contínuo de acompanhamento que permita que não ocorra um “retaliamento” dos que participarem desses espaços.

Assim, sugere-se que sejam estruturadas câmaras técnicas que funcionem em uma estrutura de governança que possibilite o diálogo para criação e implementação de padrões de comportamento de plataformas digitais e que conte com a participação de concorrentes em ambiente representativo e seguro para o compartilhamento de detalhes técnicos quando necessário. Essa estrutura não afastaria a competência de eventual autoridade no estabelecimento de obrigações de fazer ou mesmo penalidades em caso de descumprimento com os comandos legais, contudo, o diálogo contínuo em ambientes controlados é medida que se impõe em debates técnicos como os que permeiam a realidade das plataformas digitais.

A experiência brasileira na regulação do *Open Finance* oferece um modelo relevante de correção que pode inspirar os mercados digitais. Na sua implementação, o Banco Central estabeleceu uma estrutura de governança multissetorial (com conselho deliberativo, secretariado e grupos técnicos), de modo a permitir que regras técnicas – como padrões de interoperabilidade e segurança – fossem debatidas e definidas de forma colaborativa entre regulador e participantes do mercado. Esse arranjo possibilitou que a autoridade pública mantivesse sua função normativa, ao mesmo tempo em que os agentes do setor participassem ativamente da construção de padrões operacionais. Como resultado, aspectos tecnológicos críticos (*i.e.* APIs padronizadas) vem sendo debatidos entre todos os participantes.

Igualmente, entende-se que, em uma estrutura de governança dos mercados digitais, especificidades e particularidades das plataformas de grande porte podem ser debatidos com maior rigor e aprofundamento técnico. Essa estrutura pode, inclusive, promover o debate intersectorial com órgãos e entidades como ANPD, Anatel, Banco Central, além de membros da sociedade civil, como IDEC, e entidades de autorregulação, como o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar).

Especificamente no tocante à publicidade digital, a cooperação entre regulação estatal e

autorregulação setorial mostra-se essencial. Dada a importância da publicidade para a estruturação dos mercados digitais, o diálogo com o Conar em uma estrutura de correção é fundamental.

Dados do *DataReportal*⁶⁰³ demonstram que, no início de 2023, o percentual de brasileiros usuários de redes sociais com mais de 18 anos representava 89,4% da população geral. Dentre as mais utilizadas destacam-se o *YouTube*, o *Facebook* e o *Instagram*, que atingem o seguinte percentual de usuários da internet:

Tabela 16 – Redes sociais mais utilizadas

	YouTube	Facebook	Instagram
Percentual de usuários: população Global	30,9%	28,6%	20,3%
Percentual de usuários: população Brasil	65,8%	50,5%	52,6%
Percentual de usuários: usuários internet global	47%	43,6%	30,9%
Percentual de usuários: usuários internet Brasil	78,1%	60%	62,4%

Fonte: elaboração própria.

Diante desse contexto, o relatório apresenta dados que demonstram que, além de veículos tradicionais como a televisão, as redes sociais têm importante papel na descoberta de novas marcas, produtos e serviços pelos usuários da internet, sendo o Brasil o país cujos usuários mais buscam produtos *online* antes de fazer uma compra, representando 72% dos usuários da internet. Dentre os veículos de descoberta de novas marcas, já é possível identificar a marcante presença da internet e, em especial, das redes sociais:

Tabela 17 – Veículos utilizados para descoberta de novas marcas

1º	Ferramentas de busca	31,20%
2º	Publicidade na televisão	30,50%
3º	Publicidade em redes sociais	28,70%
4º	“Boca a boca”	27,80%
5º	Site da marca	24,80%
6º	Programas de televisão e filmes	22,90%
7º	Publicidade em sites	22,70%
8º	Comentários em redes sociais	22,40%
9º	Avaliações de consumidores em sites	21,50%
10º	Promoções na loja física	21,40%

Fonte: elaboração própria.

⁶⁰³ KEMP, S. Digital 2023: Brazil. *DataReportal*, 12 fev. 2023; DATAREPORTAL. Digital 2023 Global Overview Report. *Slideshare*, 2023.

Além de utilizar a internet como mecanismo de descoberta de novas marcas, produtos e serviços, 56,5% dos usuários brasileiros também realizam compras *online* semanalmente, fato que demonstra a importância da internet em diversas frentes dos hábitos dos consumidores⁶⁰⁴.

O estabelecimento de nova regulação para plataformas digitais deve levar em conta o caráter transversal das questões envolvidas, exigindo um esforço coordenado de vários órgãos e entidades. Temas de concorrência, telecomunicações, proteção de dados, liberdade de expressão e defesa do consumidor se entrelaçam no ambiente digital, o que demanda diálogo institucional entre autoridades diversas – incluindo Cade, Anatel, ANPD e órgãos de defesa do consumidor – bem como a colaboração de entidades de autorregulação setoriais – como o Conar, no âmbito da publicidade.

Uma coordenação multissetorial dessa natureza auxiliaria na proteção das múltiplas esferas de direitos envolvidas nos ecossistemas digitais, conferindo maior legitimidade e efetividade à aplicação das regras.

Dessa forma, sugere-se que, assim como hoje existe um Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência integrando diferentes instituições, seja estabelecido um sistema de *enforcement* e diálogo multissetorial voltado aos mercados digitais, em linha com debates legislativos recentes (a exemplo do proposto no PL nº 2.338/2023, relativo à governança da inteligência artificial).

Em vez de depender apenas em ações isoladas de uma agência, esse sistema reuniria órgãos públicos, setor privado, comunidade acadêmica e sociedade civil em instâncias de discussão e decisão sobre regras para as plataformas de grande porte. Afinal, embora tratemos de “mercados” digitais, é fato que os fenômenos decorrentes dessas plataformas transcendem a mera competição entre empresas e geram consequências econômicas e sociais amplas. Um arranjo institucional permanente, com participação plural, permitiria reflexões aprofundadas sobre esses impactos e ajustaria constantemente a regulamentação para acompanhar a rápida evolução tecnológica.

Assim, além do arcabouço legal, propõe-se criar uma estrutura de governança cooperativa inspirada no *Open Finance*, composta por comitês técnicos com representantes de plataformas de diversos portes, dedicados a discutir padrões e boas práticas em diferentes domínios do mercado digital. Por exemplo, poderiam ser constituídas câmaras técnicas específicas para:

⁶⁰⁴ DATAREPORTAL. Digital 2023 Global Overview Report. **Slideshare**, 2023. p. 243.

- (a) publicidade *online* (publicidade digital e *marketing* de influência);
- (b) ferramentas de busca (mecanismos de busca e serviços de referência);
- (c) comércio eletrônico (*marketplaces* e lojas *online*);
- (d) redes sociais (plataformas de mídia social e mensageria);
- (e) *browser*;
- (f) sistemas operacionais;
- (g) compartilhamento de vídeo;
- (h) mensageria instantânea;
- (i) modelos de linguagem de grande porte (*large language models* ou LLM), também conhecidos como sistemas de IA generativa.

Cada grupo trataria de desenvolver padrões de interoperabilidade e portabilidade de dados adequados ao seu segmento, além de protocolos de segurança, transparência e um rito de contestação de decisões da plataforma dominante. O objetivo central é reduzir as barreiras à entrada e promover a contestabilidade nesses mercados, facilitando a migração ou integração entre serviços concorrentes.

Ao seguir um modelo cooperativo de definição de padrões, nos moldes do que ocorreu no *Open Finance*, as plataformas seriam incentivadas a aderir a regras técnicas comuns que limitassem essas práticas, aumentando a concorrência sem prejudicar a inovação.

Ademais, outros instrumentos que poderiam complementar a estrutura de governança seria a publicação de relatórios de transparência periódicos, nos moldes do DMA e DSA, assim como *trusted flaggers*, que, de acordo com o DSA, são entidades com competência para relatar quando conteúdos ilegais forem identificados, para que plataformas digitais atuem de forma prioritária⁶⁰⁵.

O DSA prevê que os provedores de plataformas *online* devem priorizar e processar rapidamente as notificações enviadas pelas entidades, atuando dentro de sua área de especialização designada. A designação de “entidade confiável” será feita mediante solicitação à Coordenadoria de Serviços Digitais do Estado-Membro em que a entidade está estabelecida. E, para obter tal *status*, a entidade deve demonstrar:

- (a) *expertise* e competência específicas na detecção, identificação e notificação de

⁶⁰⁵ EUROPEAN COMMISSION. Questions and answers: Digital Services Act. **Press Corner**, 22 fev. 2024.

conteúdo ilegal;

(b) independência de qualquer provedor de plataformas digitais; e

(c) execução diligente, precisa e objetiva de suas atividades de envio de notificações.

De acordo com o Considerando nº 62, os *trusted flaggers* devem fornecer relatórios detalhados sobre notificações, incluindo informações como a categorização pelo provedor de hospedagem, tipo de conteúdo e ação tomada. Com base na *expertise* desses denunciante, espera-se um processamento mais eficiente em comparação com outros usuários. No entanto, o tempo médio de processamento pode variar devido ao tipo de conteúdo ilegal, à qualidade das notificações e aos procedimentos técnicos implementados. Ademais, o *trusted flagger* pode ser suspenso caso um coordenador de serviços digitais abra uma investigação por razões legítimas.

Essa figura já estava prevista na NetzDG (*Netzwerkdurchsetzungsgesetz*), legislação alemã que tem como objetivo combater a disseminação de discurso de ódio, desinformação e conteúdo ilegal nas plataformas digitais. De acordo com Appelman e Nami⁶⁰⁶:

As plataformas reguladas por este quadro devem indicar nos seus relatórios públicos quantas das queixas recebidas tiveram origem nestes terceiros (*Beschwerdenstellen*). No caso do *YouTube*, estas queixas representam mais de um terço de todas as notificações recebidas, 92.424 num total de 263.653. No entanto, noutras plataformas, os terceiros são muito menos activos: as suas queixas representam apenas 11% das sinalizações da NetzDG no *Twitter* (7.872 em 67.950) e apenas 3% no *Facebook* (3.666/111.419). Para além da transparência, a NetzDG pouco mais faz para privilegiar as agências denunciante ou formalizar o seu papel, por exemplo, concedendo-lhes direitos de tratamento prioritário ou acesso especial aos dados.

Os autores complementam ao ressaltar que, em comparação ao NetzDG, o DSA apresenta uma versão mais robusta dos *trusted flaggers*, uma vez que seu escopo é mais amplo do que o da NetzDG, pois ele engloba a violação às regras das próprias plataformas⁶⁰⁷, além de possuírem um papel em casos de gestão de crise.

Nos termos do Considerando nº 91 do DSA, em caso de crise, provedores de plataformas digitais de grande porte podem adotar medidas como adaptação de processos de moderação de conteúdo e aumento dos recursos dedicados à moderação de conteúdo, adaptação de termos e condições, sistemas algorítmicos relevantes e sistemas de publicidade, além da intensificação

⁶⁰⁶ APPELMAN, N.; LEERSEN, P. On “trusted” flaggers. *Yale Journal of Law & Technology*, v. 24, jul. 2022. p. 6.

⁶⁰⁷ APPELMAN, N.; LEERSEN, P. On “trusted” flaggers. *Yale Journal of Law & Technology*, v. 24, jul. 2022. p. 6.

da cooperação com os *trusted flaggers*.

Já o DMA propõe a criação do *high-level group*, que tem como objetivo fornecer aconselhamento técnico e recomendações à Comissão Europeia sobre a implementação e a aplicação do DMA, além de promover a coerência regulatória entre os diferentes instrumentos e as autoridades setoriais europeias. O grupo também é encarregado de identificar e avaliar interações entre DMA e outras normas setoriais aplicadas pelas autoridades nacionais que o integram, elaborando relatórios anuais com suas conclusões e sugestões para garantir maior convergência entre as abordagens regulatórias.

No caso da regulação antitruste de plataformas digitais, para promover uma participação de outros agentes da sociedade civil, em vez de audiências públicas, é possível promover a participação qualificada desses agentes por meio da formação de grupo multissetorial de apoio, que terão como função sinalizar eventuais práticas abusivas cometidas por plataformas digitais de grande porte, além de servir como órgão consultivo para promover a coerência regulatória entre os diferentes repercussões jurídicas de condutas anticompetitivas e autoridades setoriais.

Dessa forma, entende-se que são três os instrumentos de correção que devem ser estabelecidos: (a) criação de estrutura de governança com a formação de câmaras técnicas; (b) publicação periódica de relatórios de transparência; e (c) formação de grupo multissetorial de apoio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises desenvolvidas ao longo desta tese permitem afirmar que a regulação antitruste de plataformas digitais de grande porte exige uma reconfiguração institucional e dogmática que vá além da transposição acrítica de modelos estrangeiros. Partiu-se do DMA como referência analítica para mapear as características centrais das regulações atualmente chamadas de “*ex ante*”, mas o que se buscou foi a compreensão da adequação da transposição dessa estrutura regulatória ao ordenamento brasileiro, aos seus limites constitucionais e à sua capacidade institucional.

Dessa forma, compreende-se que a análise da competência do Cade sugere que algumas medidas que vem sendo adotadas em novas regulações antitruste internacionais poderiam ser implementadas sem a necessidade de mudanças legislativas. Isso porque o estabelecimento de medidas de controle de poder *ex ante* já é feito pelo Cade no controle de atos de concentração, assim como o Cade também possui o poder de requisição de informações *ex officio* e de estabelecer condutas anticompetitivas *per se* ou por objeto.

No entanto, para que o controle do poder das plataformas seja efetivo, a concepção de poder econômico no Brasil deve transcender a visão tradicional de poder de mercado, considerando também as repercussões sociais que o seu abuso pode provocar na sociedade. É necessária uma verdadeira mudança da lógica regulatória do órgão e um rompimento com a “*path dependency*”, que faz com instituições tendam à repetição de padrões de comportamento historicamente construídos⁶⁰⁸.

Para tanto, é necessário reconhecer que o poder econômico das plataformas é multidimensional e não se esgota na métrica clássica de análise econômica, sendo necessário considerar outros aspectos que compreendem preocupações de interesse público identificadas nas dimensões informacional, midiática, política e estrutural, conforme exposto no item 1.3.

Assim, além de ser necessária a efetiva ampliação da competência do Cade para expandir seus poderes instrutórios, de fiscalização e monitoramento do comportamento de plataformas digitais de grande porte, a introdução de nova regulação antitruste para mercados digitais também possui uma importância simbólica, que reconhece expressamente que o poder econômico desses agentes possui repercussões de interesse público em diversas dimensões e que para endereçá-los é necessária a mudança da lógica regulatória do órgão.

Ou seja, não se trata apenas de estabelecer um rol de condutas “*per se*” proibidas que

⁶⁰⁸ NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

devem ser aplicadas de forma taxativa e prescritiva às plataformas digitais de grande porte. É necessária uma verdadeira mudança institucional do *modus operandi* da lógica de *enforcement* e punição que atualmente impera na cultura do órgão. Nesse sentido, entende-se que quando o debate é colocado apenas sob a perspectiva da regulação “*ex ante*” como uma contraposição ao modelo “*ex post*”, o debate corre o risco de se tornar excessivamente simplista, sem considerar variáveis relevantes para o desenho de uma regulação antitruste.

Além disso, também se considera que a fragmentação da regulação das plataformas digitais em subtemas – como desinformação, inteligência artificial e regulação do trabalho – pode ser menos eficaz que uma regulamentação centralizada. Uma abordagem centralizada e pensada de forma conjunta, por meio de um planejamento nacional, poderia endereçar simultaneamente problemas a serem mitigados com aumento da transparência, implementação de um devido processo, equidade e aumento da contestabilidade dos mercados digitais.

Assim, acredita-se que o PL nº 4.675/2025 possui uma grande importância simbólica, especialmente por propor criar uma regulação assimétrica voltada para o controle do poder econômico de plataformas digitais e por estruturar uma nova Superintendência de Mercados Digitais voltada especificamente com competência para estabelecer obrigações e vedar condutas de plataformas de grande porte. O reconhecimento expresso dessa competência é passo de extrema importância da mudança da lógica regulatória da autoridade antitruste.

Ainda assim, contudo, o PL acaba por reproduzir a cultura punitivista e pautada na coerção externa, reproduzindo uma estrutura “comando e controle”, sem estabelecer novas ferramentas regulatórias responsivas que efetivamente possibilitem o aumento da celeridade no solucionamento de eventuais desvios de conduta. Além disso, rol de condutas que podem ser proibidas pela SMD muito se assemelha ao rol de condutas que o DMA estabeleceu. Contudo, a estruturação das obrigações de fazer e condutas vedadas no regulamento europeu partiu de outra metodologia de estruturação normativa. Grande parte das condutas se inspiraram precedentes que anteriormente já haviam analisado o mercado europeu, refletindo efetivamente os problemas já identificados nos mercados digitais.

Ao importarmos a lista de condutas vedadas da regulação europeia sem que seja estabelecida uma nova metodologia de estruturação de condutas a partir da realidade e economia nacional, corre-se o risco de não serem endereçados problemas que podem ser específicos do Brasil. Veja-se por exemplo que o Whatsapp é um aplicativo muito mais popular

no Brasil do que em outros países, tratando-se do segundo principal mercado da plataforma⁶⁰⁹, tendo um papel relevante enquanto plataforma de intermediação de transações comerciais.

Nesse sentido, o trabalho propõe uma alteração da moldura normativa e organizacional que combina tratamento assimétrico, centralização regulatória, abordagem principiológica, consagração de novos valores e a adoção de mecanismos de correção.

A primeira frente, **assimetria regulatória**, consiste na adoção de um modelo de que extrapole indicadores puramente econômicos, incorporando a análise da posição das plataformas digitais como *gatekeepers* de informações, dados e conectividade. Essa abordagem parte do reconhecimento de que a influência exercida por esses agentes ultrapassa os limites tradicionais de mercado e alcança dimensões sociais, políticas e informacionais. Para isso, propõe-se a elaboração de uma tipologia nacional de plataformas que permita compreender as especificidades de cada modelo de negócio, considerando fatores como os serviços prestados, o número de usuários finais e profissionais, o grau de integração entre plataformas e a relevância sistêmica de suas operações. A tipologia serviria de base para a realização de um estudo de mercado abrangente, que incluía também a percepção de concorrentes de menor porte, com mecanismos de confidencialidade que garantam a proteção contra eventuais retaliações.

Com base nesse mapeamento, seria possível construir um modelo regulatório proporcional e coerente com as características e os riscos de cada tipo de plataforma, fundamentado em cinco critérios principais: (a) tipo de plataforma; (b) número de usuários profissionais e finais; (c) papel desempenhado por sistemas de IA; (d) alcance da plataforma (se existem particularidades regionais como concentração em grandes capitais, ou não); e (e) controle de infraestruturas digitais estratégicas. A combinação desses critérios permitiria estabelecer presunções e obrigações específicas, ajustadas ao porte e à função de cada agente, promovendo uma regulação assimétrica eficiente, capaz de coibir práticas abusivas sem comprometer a inovação e o dinamismo dos mercados digitais.

A segunda frente, **centralização regulatória**, envolve a necessidade de centralização e coordenação institucional tendo em vista a necessidade de mudança do paradigma regulatório e fortalecimento institucional da autoridade. O atual cenário brasileiro, caracterizado pela sobreposição de competências entre Cade, ANPD, Anatel e outras autoridades setoriais, gera fragmentação normativa, insegurança jurídica e decisões conflitantes. No plano federativo, o risco é agravado pela possibilidade de proliferação de legislações estaduais e municipais sobre

⁶⁰⁹ FORBES. O Que Fez do WhatsApp um Fenômeno das Mensagens? O Brasil É a Resposta. Publicado em 2 de maio de 2025.

plataformas digitais, o que poderia levar a disputas judiciais e custos regulatórios desnecessários. Diante disso, propõe-se a criação de marco regulatório unificado e de autoridade nacional especializada, com competência para articular as demais entidades e assegurar uniformidade de interpretação e aplicação das regras sendo essa autoridade preferencialmente o Cade.

A centralização também se justifica pela alta complexidade técnica dos mercados digitais, que requer *expertise* multidisciplinar em economia, ciência de dados, tecnologia e direito. A consolidação de um centro regulatório com equipe especializada e capacidade de análise de grandes volumes de dados viabilizaria decisões mais informadas e tempestivas, além de reduzir custos de aprendizagem e dispersão de recursos. Tal autoridade poderia ainda atuar em cooperação com o Judiciário, fornecendo subsídios técnicos para a apreciação de casos de alta complexidade econômica e tecnológica, contribuindo para maior estabilidade e previsibilidade das decisões.

A terceira frente, **abordagem principiológica e novos valores**, propõe a consolidação de um núcleo principiológico capaz de redefinir os objetivos da regulação antitruste das plataformas digitais, ancorando-a em quatro valores fundamentais: equidade, contestabilidade, transparência e proteção da autonomia dos usuários. Esses princípios já encontram respaldo no ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo nos domínios constitucional, consumerista, civil e de proteção de dados pessoais, e devem ser reinterpretados à luz das novas formas de poder econômico digital. A proposta busca, portanto, constitucionalizar a política antitruste, afastando-se de leituras excessivamente economicistas herdadas da tradição norte-americana e incorporando a dimensão ética e social das relações de mercado mediadas por tecnologia.

Para que esses valores tenham efetividade prática, propõe-se a o reconhecimento explícito de um conjunto de direitos mínimos voltados aos usuários profissionais das plataformas, tais como empreendedores, empresas e prestadores de serviços que dependem desses ambientes para exercer suas atividades. Entre esses direitos, destacam-se o acesso à informação, o prazo razoável de resposta e o tratamento igualitário e não discriminatório. O primeiro assegura transparência e previsibilidade quanto a regras, critérios e decisões automatizadas; o segundo garante celeridade na revisão de bloqueios e restrições indevidas; e o terceiro impõe isonomia de tratamento, vedando a autopreferência e o favorecimento arbitrário de parceiros. Esses instrumentos conferem maior equilíbrio às relações B2B, reduzem assimetrias informacionais e funcionam como um verdadeiro devido processo concorrencial, garantindo que a regulação se realize também nas práticas cotidianas das plataformas.

Enfim, a quarta frente, **instrumentos de correção**, propõe a adoção de mecanismos

de correção que combinem autoridade estatal e participação social na formulação e no monitoramento das regras aplicáveis às plataformas digitais. O modelo prevê a criação de sistema cooperativo possibilitando diálogo contínuo entre os agentes de mercado por meio da criação de câmaras multisetoriais técnicas compostas por representantes de diferentes setores da sociedade em ambiente controlado. Além disso, deve-se possibilitar a participação de órgãos públicos, da academia e da sociedade civil para que a transversalidade dos temas que envolvem plataformas digitais seja refletida.

Esse arranjo multissetorial permitiria a formação de câmaras técnicas segmentadas — por exemplo, dedicadas a publicidade *online*, comércio eletrônico, mecanismos de busca, redes sociais ou inteligência artificial generativa —, com o objetivo de discutir padrões como interoperabilidade, segurança e contestabilidade. O diálogo permanente entre agentes regulados e reguladores fortaleceria a legitimidade e a capacidade adaptativa do sistema, permitindo que as normas acompanhem a velocidade da transformação tecnológica.

Além dessa estrutura de governança, recomenda-se a implementação de mecanismos complementares de transparência e fiscalização, como a publicação periódica de relatórios de transparência pelas plataformas e a designação de grupo multisetorial de apoio, formado por entidades independentes e qualificadas para monitorar e reportar práticas abusivas ou violações de regras concorrenciais, além de ser responsável por se manifestar sobre eventuais conflitos normativos. Esses instrumentos não apenas aumentam a *accountability* e a capacidade de detecção de condutas ilícitas, como também favorecem a autorregulação responsável e a participação da sociedade civil na supervisão do ecossistema digital. A correção, portanto, surge como eixo de equilíbrio entre controle e colaboração, promovendo uma regulação dinâmica, inclusiva e ajustada à realidade tecnológica brasileira.

Dessa forma, entende-se que a defesa da concorrência diante do poder das plataformas digitais de grande porte requer uma reavaliação da atual estrutura regulatória à qual esses agentes se sujeitam, afinal, “com grandes poderes vem grandes responsabilidades”⁶¹⁰. Com isso, pretende-se oferecer fundamentos teóricos e diretrizes operacionais para que o Brasil avance de forma própria e consistente, evitando tanto o transplante acrítico quanto a dispersão fragmentária, e garantindo um arcabouço normativo e institucional que tenha condições efetivas de tutelar o interesse público que permeia a atuação das plataformas de grande porte no Brasil.

⁶¹⁰ LEE, Stan; DITKO, Steve. *Spider-Man! Amazing Fantasy*, New York: Marvel Comics, n. 15, ago. 1962.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABEL, J. R.; CLEMENTS, M. E. Entry under asymmetric regulation. **Review of Industrial Organization**, v. 19, n. 2, p. 227-242, set. 2001. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/41799040>. Acesso em: 27 maio 2024.

ABR TELECOM. **EA** – Entidade Administradora da Portabilidade Numérica no Brasil. Brasília: [s.d.]. Disponível em: <https://www.abrtelecom.com.br/servicos/entidades-reguladas/portabilidade-numerica>. Acesso em: 6 nov. 2025.

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S. **Poder e progresso**: uma luta de mil anos entre a tecnologia e a prosperidade. Rio de Janeiro: Objetiva, 2024. p. 30-31. E-book Kindle.

ACQUISTY, A. *et al.* Nudges for privacy and security: understanding and assisting users' choices online. **ACM Computing Surveys**, v. 50, n. 3, 2017.

AGRAWAL, A.; GANS, J.; GOLDFARB, A. **Prediction machines**: the simple economics of artificial intelligence. Boston: Harvard Business Review Press, 2018.

AHN, L. von; DABBISH, L. Designing games with a purpose. **Communications of the ACM**, v. 51, n. 8, p. 58-67, 2008. Disponível em: <https://cacm.acm.org/research/designing-games-with-a-purpose/>. Acesso em: 27 maio 2024.

AI NOW. **Antitrust and competition**: it's time for structural reforms to big tech. Disponível em: <https://ainowinstitute.org/publication/antitrust-and-competition>. Acesso em: 9 mar. 2024.

ALEMANHA. Bundeskartellamt. Bundeskartellamt prohibits Facebook from combining user data from different sources. **Press Releases**, 7 fev. 2019. Disponível em: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2019/07_02_2019_Facebook.html. Acesso em: 31 mar. 2021.

ALEMANHA. Bundeskartellamt. **Competition Law and Data**. Bonn: 2016. Disponível em: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Big%20Data%20Paper.pdf?__blob=publicationFile&v=2. Acesso em: 16 mar. 2024.

ALEMANHA. Bundeskartellamt. **Working paper**: the market power of platforms and networks. Bonn: 2016. Disponível em: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Berichte/Think-Tank-Bericht-Zusammenfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=4. Acesso em: 31 jul. 2024.

ALEMANHA. German Federal Ministry for Economic Affairs and Energy. Commission “Competition Law 4.0”. **A new competition framework for the digital economy**. Berlim: 2019. Disponível em: https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Publikationen/Wirtschaft/a-new-competition-framework-for-the-digital-economy.pdf?__blob=publicationFile&v=3. Acesso em: 31 jul. 2024.

ALVAREZ, T. Open Finance antes da regulação: um relato pessoal sobre a jornada do GuiaBolso. In: EROLES, P. (coord). **Open Finance**: 5 anos da regulamentação no Brasil. São Paulo: Quartier Latin, 2025. p. 74.

ANDRADE, D. T. de. **Constitucionalismo digital e livre concorrência**: o princípio constitucional e a defesa da livre concorrência na era digital. 2024. 309 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024.

ANYOHA, R. The history of artificial intelligence. **Science in the News**, 28 ago. 2017. Disponível em: <https://sitn.hms.harvard.edu/flash/2017/history-artificial-intelligence/>. Acesso em: 1 out. 2023.

ARAGÃO, A. S. de. Serviços públicos e concorrência. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, Rio de Janeiro, v. 233, p. 26, jul./set. 2003.

ARANHA, M. I. **Manual de direito regulatório**: fundamentos de direito regulatório. [s.l.]: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2018. E-book Kindle.

ARANHA, M. I. Telecommunications regulatory design in Brazil: networking around state capacity deficits. **Economia Publica**, v. 25, n. 2, p. 83-105, 2016.

ARANHA, M. I. Teoria jurídica da regulação: entre escolha pública e captura legal. **Direito Público**, v. 16, p. 11-37, 2019.

ARANZE, J. DMA obligations influenced by unresolved tech cases, Whish says. **GCR**, 13 jul. 2022. Disponível em: <https://globalcompetitionreview.com/article/dma-obligations-influenced-unresolved-tech-cases-whish-says>. Acesso em: 7 nov. 2025.

AREEDA, P. Essential facilities: an epithet in need of limiting principles. **Antitrust Law Journal**, v. 58, n. 3, p. 841-853, 1989. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40843140>. Acesso em: 27 maio 2024.

ATHAYDE, A.; FERREIRA, C. A.; DINIZ, M. 2.0 “What About Bob Test”: Pricing algorithms and a proposal for new additional parameters that can inform antitrust investigations around the world. **SSRN Electronic Journal**, 8 out. 2025. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5554238. Acesso em: 10 nov. 2025.

AUSTRÁLIA. Australian Competition and Consumer Commission (ACCC). **News media and digital platforms mandatory bargaining code**. Disponível em: <https://www.accc.gov.au/by-industry/digital-platforms-and-services/news-media-bargaining-code/news-media-bargaining-code>. Acesso em: 31 jul. 2024.

AVERBUG, A. Abertura e integração comercial brasileira na década de 90. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (org.). **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. p. 43-82.

AYGUN, E. Regulatory choices for digital markets: rules, standards and more... **Centre for Competition Policy**, 31 out. 2024. Disponível em: <https://competitionpolicy.ac.uk/blog/regulatory-choices-for-digital-markets-rules-standards-and-more/>. Acesso em: 31 ago. 2025.

AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. **Responsive regulation**: transcending the deregulation debate.

Nova Iorque: Oxford University Press, 1992.

BARLOW, J. P. **A declaration of the independence of cyberspace**. Davos: 1996. Disponível em: <https://www.eff.org/cyberspace-independence>. Acesso em: 18 mar. 2024.

BARROSO, L. R. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2021.

BARZILAI-NAHON, K. Toward a theory of network gatekeeping: a framework for exploring information control. **Journal of the American Society for Information Science and Technology**, v. 59, n. 9, p. 1493–1512, jul. 2008.

BAUER, M.; PANDYA, D.; SHARMA, V. **EU export of regulatory overreach**: the case of the Digital Markets Act (DMA). Bruxelas: European Centre for International Political Economy (ECIPE), abr. 2025.

BAUMOL, W. J. Contestable markets: an uprising in the theory of industry structure. **American Economic Review**, v. 72, p. 1, 1982.

BAYE, M. R.; WRIGHT, J. D. Is antitrust too complicated for generalist judges? The impact of economic complexity & judicial training on appeals. **George Mason Law & Economics Research Paper**, n. 9, 2008. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1319888#:~:text=too%20complex%20for%20generalist%20judges,too%20complicated%20for%20generalist%20judges. Acesso em: 6 nov. 2025.

BAYE, M.; MORGAN, J. Information gatekeepers on the internet and the competitiveness of homogeneous product markets. **The American Economic Review**, v. 91, n. 3, p. 454-474, jun. 2001. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2677873>. Acesso em: 8 set. 2022.

BELLI, L.; VENTURINI, J. Private ordering and the rise of terms of service as cyber-regulation. **Internet Policy Review**, v. 5, n. 4, 2016. Disponível em: <https://policyreview.info/articles/analysis/private-ordering-and-rise-terms-service-cyber-regulation>. Acesso em: 13 out. 2025.

BIETTRI, E. A genealogy of digital platform regulation. **Georgetown Law Technology Review**, v. 7, n. 1, jan. 2023. Disponível em: <https://georgetownlawtechreview.org/a-genealogy-of-digital-platform-regulation/GLTR-01-2023/>. Acesso em: 18 mar. 2024.

BLACK, J. **Critical reflections on regulation**. Londres: LSE, 2001. p. 15-17.

BORGES, R. F. **Descontrole de estruturas**: dos objetivos do antitruste às desigualdades econômicas. 2020. 373 f. Tese (Doutorado em Direito Comercial) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

BORGES, R. F. Movimento neobrandeisianismo em meio aos objetivos do antitruste: não apenas “processo competitivo”. **Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo, Nova Série, ano LXII, n. 186, p. 57-138, ago./dez. 2023

BORK, R. **The antitrust paradox**: a policy at war with itself. Nova Iorque: Basic Books, 1978.

BOSCHECK, R. The EU's Digital Markets Act: regulatory reform, relapse or reversal? **Intereconomics**, v. 59, n. 3, 2024. Disponível em: <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2024/number/3/article/the-eu-s-digital-markets-act-regulatory-reform-relapse-or-reversal.html>. Acesso em: 6 nov. 2025.

BOSTOEN, F. Artificial intelligence and competition law. In: SMUHA, N. (ed.). **The Cambridge Handbook of the Law, Ethics and Policy of Artificial Intelligence**. Cambridge: Cambridge University Press, 2024. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4655894. Acesso em: 16 mar. 2024.

BOYLE, J. A theory of law and information: copyright, spleens, blackmail, and insider trading. **California Law Review**, v. 80, p. 1413, 1992. Disponível em: https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/166/. Acesso em: 8 set. 2022.

BRACHA, O.; PASQUALE, F. Federal Search Commission-Access, fairness, and accountability in the Law of Search. **Cornell Law Review**, v. 93, n. 6, p. 1149, 2008.

BRADFORD, A. **Digital empires: the global battle to regulate technology**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2023.

BRADFORD, A. **The Brussels effect: how the European Union rules the world**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2020.

BRAITHWAITE, J. Responsive regulation and developing countries. **World Development**, n. 34, p. 11, 2006.

BRASIL. Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD). Cade, MPF, ANPD e Senacon recomendam que WhatsApp adie entrada em vigor da nova política de privacidade. **Notícias**, 7 maio 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/cade-mpf-anpd-e-senacon-recomendam-que-whatsapp-adie-entrada-em-vigor-da-nova-politica-de-privacidade>. Acesso em: 7 ago. 2024.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Open Finance**. Brasília: [s.d.]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/openfinance>. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Open Finance. **Estrutura de Governança**. Brasília: [s.d.]. Disponível em: <https://openfinancebrasil.org.br/governanca/>. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. Câmara Legislativa. Lira anuncia grupo de trabalho para debater regulação das redes sociais. **Agência Câmara de Notícias**, 9 abr. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1050267-lira-anuncia-grupo-de-trabalho-para-debater-regulacao-das-redes-sociais/>. Acesso em: 6 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). **Apresentação de contribuição do Cade, em âmbito de Advocacia da Concorrência, sobre o Projeto de Lei 2.338/2023, que dispõe sobre o uso de inteligência artificial**. Brasília: Cade, 2024. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/assuntos/noticias/2024/Contribui%c3%a7%c3%a3o%20Cade%20PL%202338_final.pdf. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Cade cria grupo de trabalho para elaborar guia de análise de condutas unilaterais. **Notícias**, 6 fev. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-cria-grupo-de-trabalho-para-elaborar-guia-de-analise-de-condutas-unilaterais>. Acesso em: 29 maio 2024.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). **Defesa da concorrência no Brasil: 50 anos**. Brasília: Cade, 2013. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/livro-50-anos/livro-defesa-da-concorrenca-no-brasil-50-anos.pdf>. Acesso em: 29 maio 2024.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). **Documento de Trabalho nº 005/2020**. Concorrência em mercados digitais: uma revisão dos relatórios especializados. Brasília: Cade, 2020. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/documentos-de-trabalho/2020/documento-de-trabalho-n05-2020-concorrenca-em-mercados-digitais-uma-revisao-dos-relatorios-especializados.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2024.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). **Mercados de plataformas digitais**. Brasília: Cade, 2023. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/Caderno_Plataformas-Digitais_Atualizado_29.08.pdf. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Plataformas digitais: aspectos econômicos e concorrenciais e recomendações para aprimoramentos regulatórios no Brasil**. Brasília: 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorios/sre/relatorio-plataformas-consolidado.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). **Processo Administrativo nº 08012.010483/2011-94**. Representante: E-Commerce Media Group Informação e Tecnologia Ltda. Representadas: Google Inc. e Google Brasil Internet Ltda. Relator: Conselheiro Maurício Oscar Bandeira Maia. Julgado em 26 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Reformas Econômicas. **Relatório de Sistematização das Contribuições à Tomada de Subsídios nº 1/2024**. Brasília: 2024. p. 60-61.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Proposta de Projeto de Lei cria pacote de direitos para motoristas de aplicativos. **Notícias e conteúdos**, 4 mar. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2024/Marco/proposta-de-projeto-de-lei-cria-pacote-de-direitos-para-motoristas-de-aplicativos>. Acesso em: 6 nov. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório final**. Comissão de juristas responsável por subsidiar a elaboração de substitutivo sobre inteligência artificial no Brasil. Brasília: Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/porta/p/SiteAssets/documentos/noticias/Relato%cc%81rio%20final%20CJSUBIA.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.668/DF**. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 1 mar. 2021.

CANADÁ. Competition Bureau. **Big data and innovation**: implications for competition policy in Canada. Gatineau: 2022. Disponível em: <https://competition-bureau.canada.ca/how-we-foster-competition/consultations/big-data-and-innovation-implications-competition-policy-canada>. Acesso em: 31 jul. 2024.

CANADÁ. Competition Bureau. **Big data and innovation**: key themes for competition policy in Canada. [s.l.]: 2018. Disponível em: <https://competition-bureau.canada.ca/big-data-and-innovation-key-themes-competition-policy-canada>. Acesso em: 31 jul. 2024.

CAPPAL, M.; COLANGELO, G. Taming digital gatekeepers: the ‘more regulatory approach’ to antitrust law. **Computer Law and Security Review**, v. 41, n. 1, p. 1–17, 2021.

CAPPELLO M. (ed.). Self- and Co-regulation in the new AVMSD. **Iris Special**, Strasbourg, 2019. p. 1. Disponível em: <https://rm.coe.int/iris-special-2019-2-self-and-co-regulation-in-the-new-avmsd/1680992dc2>. Acesso em: 10 dez. 2023.

CAPPI, J.; OMS, J. (ed.). **Sistematização das contribuições à consulta sobre regulação de plataformas digitais**. São Paulo: NIC BR, 2023. Disponível em: https://cgi.br/media/docs/publicacoes/1/20240227162808/sistematizacao_consulta_regulacao_plataformas.pdf. Acesso em: 7 ago. 2024.

CARUGATI, C. One year of the Digital Markets Act: review and future directions. **Digital Competition**, 5 out. 2023. Disponível em: <https://www.digital-competition.com/comment/one-year-of-the-digital-markets-act%3A-review-and-future-directions#:~:text=The%20DMA%20is%20also%20directly,have%20been%20taken%20to%20date>.

CARVALHO, V. M. de. **Política de defesa da concorrência**: dos fundamentos teóricos à implementação. São Paulo: Singular, 2023.

CASTELLS, M. **Communication power**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

CELESTE, E. Digital constitutionalism: a new systematic theorisation. **International Review of Law, Computers and Technology**, v. 33, n. 1, p. 76-99, 2019.

CERRE. **Implementing the DMA**: substantive and procedural principles. Bruxelas: 2024. Disponível em: www.cerre.eu. Acesso em: 5 ago. 2024.

CGI.BR. **Nota técnica**: tipologia de provedores de aplicação. São Paulo: CGI.br, 2025. Disponível em: https://dialogos.cgi.br/assets/files/nota_tecnica_tipologia_de_provedores_de_aplicacao.pdf. Acesso em: 6 nov. 2025.

CHICAGO BOOTH. **Stigler Committee on Digital Platforms**: final report. Bruxelas: 2019. Disponível em: <https://www.chicagobooth.edu/-/media/research/stigler/pdfs/digital-platforms--committee-report---stigler-center.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2021.

CIOFFI, J. W.; KENNEY, M. F.; ZYSMAN, J. Platform power and regulatory politics: Polanyi for the twenty-first century. **New Political Economy**, v. 27, n. 5, p. 820–836, 2022.

CITRON, D. **Hate crimes in cyberspace**. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

CLARK, J.; PERRAULT, R. (org.). **The AI Index 2023 Annual Report**. Stanford: Stanford University, 2023. Disponível em: https://aiindex.stanford.edu/wp-content/uploads/2023/04/HAI_AI-Index-Report_2023.pdf. Acesso em: 15 out. 2023.

CLARK, J.; PERRAULT, R. (org.). **The AI Index 2024 Annual Report**. Stanford: Stanford University, 2023. Disponível em: https://aiindex.stanford.edu/wp-content/uploads/2024/05/HAI_AI-Index-Report-2024.pdf. Acesso em: 6 ago. 2024.

CMA. **A new pro-competition regime for digital markets advice of the digital markets taskforce**. Londres: 2020. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5fce7567e90e07562f98286c/Digital_Taskforce_-_Advice.pdf. Acesso em: 31 jul. 2024.

CMA. **Online platforms and digital advertising: market study – final report**. Londres, 2020.

COHEN, J. **Between Truth and Power: The Legal Constructions of Informational Capitalism**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2019.

COLOMO, P. I. The draft Digital Markets Act: a legal and institutional analysis. **Journal of European Competition Law & Practice**, v. 12, n. 7, p. 561-575; 2021.

CONEXIS. **Código de boas práticas de proteção de dados para o setor de telecomunicações**. Brasília: 2022.

CONFESSORE, N. Cambridge Analytica and Facebook: the scandal and the fallout so far. **The New York Times**, 4 abr. 2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/04/04/us/politics/cambridge-analytica-scandal-fallout.html>. Acesso em: 24 out. 2023.

CORMEN, T. H. **Algorithms unlocked**. Cambridge: MIT Press, 2013.

CORMEN, T. H. *et al.* **Algoritmos: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: GEN LTC, 2012.

COSTA, C. S. da. **Self-preferencing through Cade's eyes: in search of a concept**. 2024. 286 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-19122024-112246/pt-br.php>. Acesso em 25 out. 2025.

COUNCIL OF EUROPE. **History of artificial intelligence**. Paris: 2023. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/history-of-ai>. Acesso em: 7 out. 2023.

COUTINHO, P. C.; OLIVEIRA, A. L. R. de; CARVALHO, A. X. Y. de. **Estudo sobre o poder de mercado dos controladores de acesso aos serviços digitais (gatekeepers)**. 2024. E-book. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-e-pesquisas/estudos-descentralizados>. Acesso em: 6 ago. 2024.

CRAN, D.; ROSS, C.; MUSGRAVE, M. Digital Markets, Competition and Consumers Act becomes law. **RPC**, 4 jun. 2024. Disponível em: <https://www.rpclegal.com/thinking/tech/digital-markets-competition-and-consumers-act-becomes-law/>. Acesso em: 6 nov. 2025.

CRAWFORD, K. **Atlas of AI**: power, politics and the planetary costs of artificial intelligence. New Haven: Yale University Press, 2021.

CRÉMER, J. *et al.* Fairness and contestability in the Digital Markets Act. **Yale Journal on Regulation**, v. 40, p. 973, 2023. Disponível em: <https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/18330/Fairness%20and%20Contestability%20in%20the%20Digital%20Markets%20Act.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 maio 2024.

CRÉMER, J. *et al.* International coherence in digital platform regulation: an economic perspective on the US and EU proposals. **Yale Journal on Regulation**, ago. 2021. Disponível em: <https://www.yalejreg.com/wp-content/uploads/DRAFT-International-Coherence-in-Digital-Platform-Regulation.-40-Yale-J.-on-Regul.-Forthcoming.pdf>. Acesso em: 19 maio 2024.

CRÉMER, J.; DE MONTJOYE, Y.; SCHWEITZER, H. **Competition policy for the digital era**. Bruxelas: European Commission, 2019. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/21dc175c-7b76-11e9-9f05-01aa75ed71a1>. Acesso em: 16 ago. 2025.

CUSTERS, B.; MALGIERI, G. Priceless data: why the EU fundamental right to data protection is at odds with trade in personal data. **Computer Law & Security Review**, v. 45, p. 2, 2022.

DATAREPORTAL. Digital 2023 Global Overview Report. **Slideshare**, 2023. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/DataReportal/digital-2023-global-overview-report-summary-version-january-2023-v02>. Acesso em: 4 nov. 2025.

DENG, Y. *et al.* Friend or foe: when a platform enters the market to compete with its third-party sellers. **SSRN Electronic Journal**, jan. 2021.

INTERNATIONAL CENTER FOR LAW & ECONOMICS. **Digital competition regulations around the world**. Ago. 2025. Disponível em: <https://laweconcenter.org/spotlights/digital-competition-regulations-around-the-world/>. Acesso em: 4 nov. 2025.

DOBREVA, D.; GRINNEL, D.; INNES, M. Prophets and loss: how “soft facts” on social media influenced the Brexit campaign and social reactions to the murder of Jo Cox MP. **Policy & Internet**, v. 12, n. 2, 2020. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdfdirect/10.1002/poi3.203>. Acesso em: 15 fev. 2021.

DUCCI, F.; TREBILCOCK, M. The revival of fairness discourse in competition policy. **Antitrust Bulletin**, v. 64, n. 1, p. 79–104, mar. 2019.

DULIANINOV, S. The future is now: building the infrastructure to power AI’s promise. **Forbes**, 12 fev. 2024. Disponível

em: <https://www.forbes.com/sites/forbestechcouncil/2024/02/12/the-future-is-now-building-the-infrastructure-to-power-ais-promise/?sh=4277e9b847c7>. Acesso em: 9 jun. 2024.

DUNNE, N. The role of regulation in EU competition law assessment. **LSE Legal Studies Working Paper**, n. 9, jun. 2021. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3871315. Acesso em: 31 jul. 2024.

DUTRA, P. **Livre concorrência e regulação de mercados: estudos e pareceres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

EIFERT, M. *et al.* Taming the giants: the DMA/DSA package. **Common Market Law Review**, v. 58, n. 4, p. 987-1028, ago. 2021. Disponível em: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/58.4/COLA2021065>. Acesso em: 12 nov. 2023.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Federal Trade Commission (FTC). FTC settlement imposes historic penalty, and significant requirements to boost accountability and transparency. **Press Releases**, 24 jul. 2019. Disponível em: <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2019/07/ftc-imposes-5-billion-penalty-sweeping-new-privacy-restrictions-facebook>. Acesso em: 7 ago. 2024.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Federal Trade Commission (FTC). FTC sues Facebook for illegal monopolization. **Press Release**, 9 dez. 2020.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. House of Judiciary Committee. Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law. **Investigation of competition in digital markets**. Washington, D.C.: 2020. Disponível em: https://judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf?utm_campaign=4493-519. Acesso em: 1 fev. 2023.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. House of Judiciary Committee. Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law. **Investigation of competition in the digital marketplace: Committee report and recommendations**. Washington, D.C.: 2022. Disponível em: <https://judiciary.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=5025>. Acesso em: 8 set. 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Office of Public Affairs. Department of Justice. Justice Department sues monopolist Google for violating antitrust laws. **Press Releases**, 20 out. 2020. Disponível em: <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-sues-monopolist-google-violating-antitrust-laws>. Acesso em: 7 ago. 2024.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. United States Court of Appeals. **MCI Communications Corporation vs. American Telephone and Telegraph Company**. Julgado em 19 abr. 1982. Disponível em: https://scholar.google.com/scholar_case?case=1075256560028657123. Acesso em: 7 ago. 2024.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. United States Court of Appeals. **Verizon Communications Inc. vs. Law Offices of Curtis vs. Trinko, LLP**. Julgado em 14 out. 2003.

EUBANKS, V. **Automating inequality**: how high-tech tools profile, police, and punish the

poor. Nova Iorque: Picador, St Martin's Press, 2018. p. 148.

EUROPEAN COMMISSION. Antitrust: Commission fines Google €2.42 billion for abusing dominance as search engine by giving illegal advantage to own comparison-shopping service. **Press Releases**, 27 jun. 2017. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_17_1785. Acesso em: 8 set. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. Antitrust: Commission fines Google €4.34 billion for illegal practices regarding Android mobile devices to strengthen dominance of Google's search engine. **Press Releases**, 18 jul. 2018. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4581. Acesso em: 15 out. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. Antitrust: Commission fines Meta €797 million for abusive tying of Facebook Marketplace. **Press Releases**, 15 nov. 2024. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_24_5678. Acesso em: 23 ago. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. Antitrust: Commission sends statement of objections to Google on comparison-shopping service; opens separate formal investigation on Android. **Press Releases**, 20 abr. 2016. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_16_1484. Acesso em: 8 set. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. Antitrust: Commission opens investigation into Amazon's use of marketplace seller data. **Press Releases**, 17 jul. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. Commission accepts commitments by Amazon to address competition concerns. **Press Releases**, 20 dez. 2022. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_7777. Acesso em: 23 ago. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. Commission finds Apple and Meta in breach of the Digital Markets Act. **Press Releases**, 22 abr. 2025. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1085. Acesso em: 7 nov. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. **Artificial intelligence**. Bruxelas: [s.d.]. Disponível em: <https://joinup.ec.europa.eu/collection/rolling-plan-ict-standardisation/artificial-intelligence-0>. Acesso em: 1 out. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **Competition policy for the digital era**: final report. Bruxelas: 2019. Disponível em: <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **Digital Markets Act**. Bruxelas: [s.d.] Disponível em: https://ec.europa.eu/info/news/questions-and-answers-digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets-2022-apr-23_en. Acesso em: 8 set. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. **Digital Markets Act**: rules for digital gatekeepers to ensure open markets enter into force. **Press Releases**, 30 out. 2022. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6423. Acesso em: 10 nov. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. **Gatekeepers**. Bruxelas: [s.d.]. Disponível em: https://digital-markets-act.ec.europa.eu/gatekeepers_en. Acesso em: 30 maio 2024.

EUROPEAN COMMISSION. **Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying Article 82 of the EC Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings**. Bruxelas, 2009.

EUROPEAN COMMISSION. **Microsoft vs. Commission of the European Communities**. Julgado em 17 set. 2007. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62004TJ0201>. Acesso em: 7 ago. 2024.

EUROPEAN COMMISSION. Questions and answers: Digital Services Act. **Press Corner**, 22 fev. 2024. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_2348. Acesso em: 10 dez. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **Regulation (EU) n° 2022/1925**. Bruxelas: 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/1925/oj/eng>. Acesso em: 18 mar. 2024.

EUROPEAN COMMISSION. **Regulation (EU) n° 2022/2065**. Bruxelas: 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj/eng>. Acesso em: 4 nov. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. **Regulation (EU) n° 2023/2854**. Bruxelas: 2023. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/2854>. Acesso em: 18 mar. 2024.

EUROPEAN COMMISSION. **Regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act)**. Bruxelas: 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1608116887159&uri=COM%3A2020%3A842%3AFIN>. Acesso em: 1 mar. 2022.

EUROPEAN PARLIAMENT. Artificial Intelligence Act: MEPs adopt landmark law. **Press Releases**, 13 mar. 2024. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240308IPR19015/artificial-intelligence-act-meps-adopt-landmark-law>. Acesso em: 18 mar. 2024.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Digital Markets Act enforcement: state of play**. Bruxelas: 2025. Disponível em: <https://epthinktank.eu/2025/04/24/digital-markets-act-enforcement-state-of-play/>. Acesso em: 24 ago. 2025.

EUROPEAN UNION. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). **Acórdão no Processo C-48/22 P, Google LLC v. Comissão (Google Shopping)**. Luxemburgo, 10 set. 2024. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=291981&doclang=EN>. Acesso em: 23 ago. 2025.

EUROPEAN UNION. Tribunal Geral. **Acórdão no Processo T-334/19, Google and Alphabet v. Comissão (Google AdSense)**. Luxemburgo, 18 set. 2024. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=291654&doclang=EN>. Acesso em:

23 ago. 2025.

EUROPEAN UNION. Case nº AT.39740 – Google Search (Shopping). **Official Journal of the European Union**, 12 jan. 2018. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0112\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0112(01)). Acesso em: 7 nov. 2025.

EUROPEAN UNION. Case nº AT.40099 – Google Android. **Official Journal of the European Union**, 28 nov. 2019. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC1128\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC1128(02)). Acesso em: 7 nov. 2025.

EUROPEAN UNION. **Interinstitutional File nº 2021/0106 (COD)**. Bruxelas: 2021. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5662-2024-INIT/en/pdf>. Acesso em: 18 mar. 2024.

EVANS; D.; SCHMALENSEE; R. **Matchmakers**. Boston: Harvard Business Review Press, 2016.

EVANS, D.; HAGIU, A.; SCHMALENSEE, R. **Invisible engines: how software platforms drive innovation and transform industries**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2006.

EZRACHI, A.; REUNA, A. **The role of competition policy in protecting consumer's well-being in the digital era**. Bruxelas: BEUC, 2019. Disponível em: https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2019-054_competition_policy_in_digital_markets.pdf. Acesso em: 19 fev. 2022.

EZRACHI, A.; STUCKE, M. E. **How big-tech barons smash innovation—and how to strike back**. Nova Iorque: Harper Collins, 2022.

EZRACHI, A.; STUCKE, M. E. The fight over antitrust's soul. **Journal of European Competition Law & Practice**, v. 9, n. 1, p. 1–3, 2018. Disponível em: <https://eprints.lse.ac.uk/>. Acesso em: 16 ago. 2025.

EZRACHI, A.; STUCKE, M. E. **Virtual competition: the promise and perils of the algorithm-driven economy**. Cambridge; Londres: Harvard University Press, 2016.

FAIR play in digital domains: DMA curtailing parity? **Blomstein**, 21 mar. 2024. Disponível em: <https://www.blomstein.com/en/news/fair-play-in-digital-domains-dma-curtailing-parity#:~:text=,across%20all%20platforms%20and%20websites>. Acesso em: 7 nov. 2025.

FELNER, L. Why Epic's lawsuit against Apple just won't quit. **The Verge**, 28 maio 2024.

FERNANDES, V. O. Digital Markets Act e direito da concorrência na UE: o futuro chegou? **Jota**, 15 jul. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/digital-markets-act-e-direito-da-concorrenca-na-ue-o-futuro-chegou>. Acesso em: 4 nov. 2025.

FERNANDES, V. O. **Direito da concorrência das plataformas digitais: entre o abuso de poder econômico e inovação**. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

FERNANDES, V. O. Leis de regulação concorrencial de plataformas digitais: cardápio de opções. **Conjur**, publicado em 12 de novembro de 2022. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2022-nov-12/victor-oliveira-fernandes-leis-regulacao-concorrencial-plataformas/> Acesso em: 4 nov. 2025.

FERNANDES, V. O. Lost in translation? Critically assessing the promises and perils of Brazil's Digital Markets Act proposal in the light of international experiments. **Computer Law & Security Review**, v. 52, abr. 2024.

FERNANDES, V. O. Brazil's Calibrated Revolution in Digital Competition. **Promarket**, publicado em 12 de novembro de 2025. Disponível em: <https://www.promarket.org/2025/11/12/brazils-calibrated-revolution-in-digital-competition/> Acesso em: 15 nov. 2025.

FERNANDES, V. O.; MENDES, G. F. Constitucionalismo digital e jurisdição constitucional: uma agenda de pesquisa para o caso brasileiro. **Revista Brasileira de Direito**, n. 16, v. 1, p. 1-33, 2020.

FLEW, T.; SU, C. Mapping international enquiries into the power of digital platforms. *In: RETHINKING BORDERS AND BOUNDARIES: BEYOND THE GLOBAL/LOCAL DICHOTOMY IN COMMUNICATION STUDIES*, 2021, Nairobi. **Proceedings...**, Nairobi, 2021, p. 11-15. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3860990. Acesso em: 19 fev. 2022.

FLOW PODCAST. **YouTube**, 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/c/FlowPodcast/featured>. Acesso em: 19 fev. 2022.

FORGIONI, P. **Os fundamentos do antitruste**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FRANÇA; ALEMANHA. Autorité de la Concurrence; Bundeskartellamt. **Competition Law and data**. Paris; Bonn: 2016. Disponível em: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Big%20Data%20Paper.pdf?__blob=publicationFile&v=2. Acesso em: 7 ago. 2024.

FRAZÃO, A. A função social da empresa na Constituição de 1988. *In: VIEGAS, F. (org.). Direito Civil contemporâneo*. Brasília: Grancursos, 2009.

FRAZÃO, A. A necessária constitucionalização do direito da concorrência. *In: CLEVE, C. M.; FREIRE, A. (org.). Direitos fundamentais e jurisdição constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 139-158.

FRAZÃO, A. Big data, plataformas digitais e principais impactos sobre o Direito da Concorrência. *In: FRAZÃO, A.; CARVALHO, A. G. P. Empresa, mercado e tecnologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FRAZÃO, A. **Direito da Concorrência**: pressupostos e perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2017.

FRAZÃO, A. Plataformas digitais e os desafios para a regulação jurídica. *In: PARENTONI, L. (coord.). Direito, tecnologia e inovação*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. p. 635-669.

FRAZÃO, A. Por que uma regulação como o Digital Markets Act? Justificativas para a regulação específica das plataformas digitais gatekeepers. **Jota**, 24 ago. 2022. Disponível em:

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/por-que-uma-regulacao-como-o-digital-markets-act>. Acesso em: 26 out. 2025.

FRAZÃO, A. Vivemos hoje em um tecnofeudalismo? Reflexões sobre a obra de Yanis Varoufakis. **Jota**, 6 ago. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/vivemos-hoje-em-um-tecnofeudalismo>. Acesso em: 11 nov. 2025.

FREITAS, L. C. de; ARANHA, M. I.; MOURA FILHO, R. N. The instrumentalization of responsive regulation and its relative efficiency: experiences of the Brazilian National Telecommunications Agency. **Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital**, n. 4, 2024. Disponível em: <https://revistalatam.digital/article/issue-04-07/>. Acesso em: 7 nov. 2025.

FRIEDLAENDER, D. Digital Markets Act enforcement at a crossroads: avoiding overreach and ensuring progress. **Disruptive Competition Project (DisCo)**, 28 nov. 2024.

FRIEDMAN, B.; NISSENBAUM, H. Bias in computer systems. **ACM Transactions on Information Systems**, p. 330-347, jul. 1996. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/10.1145/230538.230561#:~:text=19-Abstract,from%20technical%20constraints%20of%20considerations>. Acesso em: 18 mar. 2024.

FUJIMOTO, M. As 4 faces do poder dos gatekeepers na esfera pública digital: muito além do poder econômico e dos mercados digitais. In: MENDONÇA, E. *et al.* (org.). **A vez da academia: pesquisa em direito e economia**. Brasília: WebAdvocacy, 2022.

FUJIMOTO, M. Compartilhamento de dados pessoais intragrupo econômico: a (in)suficiência do consentimento como base legal e desafios para o Direito Antitruste. In: GABAN, E. *et al.* (coord.). **Concorrência e inovação: reflexões e insights**. São Paulo: IBCI, 2021. Disponível em: https://ibcibr.com.br/downloads/IBCI_Livro_-_Concorr%C3%Aancia_e_Inova%C3%A7%C3%A3o_-_Reflex%C3%B5es_e_Insights.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

FUJIMOTO, M. Inteligência artificial, concorrência e ecossistemas digitais. **Jota**, 20 mar. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/ia-regulacao-democracia/inteligencia-artificial-concorrenca-e-ecossistemas-digitais-20032024>. Acesso em: 6 ago. 2024.

FUJIMOTO, M. **Participações minoritárias de investidores institucionais em sociedades concorrentes**: implicações competitivas da common ownership no Brasil. 2020. 135 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

FUJIMOTO, M.; BOAVENTURA, E.; VERGARA, S. Entre mercados digitais e mercados tradicionais. Plataformas de compartilhamento e os novos desafios para o direito antitruste. In: ATHAYDE, A. *et al.* (org.). **Mulheres no antitruste**. 4. v. São Paulo: Singular, 2021. Disponível em: https://www.womeninantitrust.org/_files/ugd/3f79e1_e7891dec80394ad5b57ad6b25e2309ed.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

FUJIWARA, T.; MÜLLER, K.; SCHARZ, C. The effect of social media on elections: evidence from the United States. **Journal of the European Economic Association**, out. 2020. Disponível em: <http://www.princeton.edu/~fujiwara/papers/SocialMediaAndElections.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.

FURMAN, J.; DAFNY, L.; FLETCHER, A. *et al.* **Unlocking digital competition**: report of the Digital Competition Expert Panel. Londres: HM Treasury, 2019. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5c88150ee5274a230219c35f/unlocking_digital_competition_furman_review_web.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GALGANO, F. Lex Mercatoria. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, n. 129, p. 224-228, jan./mar. 2003.

GHAHRAMANI, Z. Introducing PaLM 2. **The Keyword**, 10 maio 2023. Disponível em: <https://blog.google/technology/ai/google-palm-2-ai-large-language-model/>. Acesso em: 7 ago. 2024.

GINSBURG, D.; WRIGHT, J. The goals of antitrust: welfare trumps choice. **Fordham Law Review**, v. 81, p. 2405-2433, 2013.

GRAEF, I. Rethinking the essential facilities doctrine for the EU digital economy. **RJTUM**, v. 53, n. 33, p. 33-72, 2019. Disponível em: https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/31400336/Montreal_Rethinking_essential_facilities_f_or_the_digital_economy_final_offprint.pdf. Acesso em: 27 maio 2024.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

GUGGENBERGER, N. The essential facilities doctrine in the digital economy: dispelling persistent myths. **Yale Journal of Law & Technology**, v. 23, 2021. Disponível em: <https://yjolt.org/essential-facilities-doctrine-digital-economy-dispelling-persistent-myths>. Acesso em: 27 maio 2024.

GULLINO, D. Inteligência artificial exigirá energia de ‘dois Brasis’ até 2026. **O Globo**, 16 jun. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2024/06/16/inteligencia-artificial-exigira-energia-de-dois-brasis-ate-2026-veja-por-que-a-tecnologia-demanda-tanto.ghtml>. Acesso em: 7 ago. 2024.

HARING, J. 14. Implications of asymmetric regulation for competition policy analysis. **OPT Working Paper Series**, dez. 1994. Disponível em: https://transition.fcc.gov/Bureaus/OPP/working_papers/oppwp14.pdf. Acesso em: 27 maio 2024.

HELBERGER, N. The political power of platforms: how current attempts to regulate misinformation amplify opinion power. **Digital Journalism**, v. 8, n. 6, p. 842-854, 2020.

HILDEBRANDT, M. **Smart technologies and the end(s) of law: novel entanglements of law and technology**. Bruxelas: Edward Elgar Publishing, 2015.

HOFFMANN-RIEM, W. Inovações en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán, a propósito de la garantía de los derechos fundamentales en respuesta a los cambios que conducen a la sociedad de la información. **Direito Público**, n. 12, v. 64, 2015. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/viewFile/2557>.

HOVENKAMP, H. J. Unilateral refusals to deal, vertical integration, and the essential facility doctrine. **All Faculty Scholarship**, n. 1779, 2008. Disponível em: https://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/1779. Acesso em: 18 mar. 2024.

HUA, S.; BELFIELD, H. AI & antitrust: reconciling tensions between competition law and cooperative AI development. **Yale Journal of Law & Technology**, v. 23, 2021. Disponível em: https://yjolt.org/sites/default/files/23_yale_j.l. tech. 415_ai_antitrust_nov_0.pdf. Acesso em: 7 out. 2023.

IBM. **Deep Blue**. [s.l.]: 2023. Disponível em: <https://www.ibm.com/history/deep-blue>. Acesso em: 7 out. 2023.

ICC. **Global report on antitrust enforcement in the digital economy**. Paris: 2023. Disponível em: <https://iccwbo.org/news-publications/policies-reports/global-report-on-antitrust-enforcement-in-the-digital-economy/>. Acesso em: 1 mar. 2024.

ICO. **The Information Commissioner's response to the Digital Competition Expert Panel's independent review consultation on 'The state of competition in the digital economy'**. Cheshire: 2018. Disponível em: <https://cy.ico.org.uk/media/about-the-ico/consultation-responses/2614330/ico-response-to-the-digital-competition-expert-panel-independent-review-consultation-on-the-state-of-competition-in-the-digital-economy.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2022.

ILO. **World employment and social outlook: the role of digital labour platforms in transforming the world of work**. Genebra: 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_771749.pdf. Acesso em: 9 mar. 2024.

ÍNDIA. Competition Commission of India. Market study on e-commerce in India: key findings and observations. Nova Deli: 2020. Disponível em: <https://www.cci.gov.in/images/marketstudie/en/market-study-on-e-commerce-in-india-key-findings-and-observations1653547672.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2024.

ÍNDIA. NITI Aayog. **National Strategy for Intelligence: #AIforall**. [s.l.]: 2018. Disponível em: <https://www.niti.gov.in/sites/default/files/2019-01/NationalStrategy-for-AI-Discussion-Paper.pdf>. Acesso em: 16 maio 2024.

INTEL. **Intel's first microprocessor**. [s.l.]: 2024. Disponível em: <https://www.intel.com/content/www/us/en/history/museum-story-of-intel-4004.html>. Acesso em: 7 ago. 2024.

ITÁLIA. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM). **A529 – Google Android**

Auto/Enel X. Roma, 13 maio 2021. Disponível em: <https://en.agcm.it/en/media/press-releases/2021/5/A529>. Acesso em: 23 ago. 2025.

ITÁLIA. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM). **Amazon – A528.** Roma, 9 dez. 2021. Disponível em: <https://en.agcm.it/en/media/press-releases/2021/12/A528>. Acesso em: 23 ago. 2025.

JAE-LIM, L. FTC drafts bill to crack down on Google and Kakao. **Korea JoongAng Daily**, 19 dez. 2023. Disponível em: <https://koreajoongangdaily.joins.com/news/2023-12-19/business/industry/FTC-drafts-bill-to-crack-down-on-Google-and-Naver/1939554>. Acesso em: 19 maio 2024.

JAPÃO. Japan Fair Trade Commission. **Report regarding trade practices on digital platforms:** business-to-business transactions on. [s.l.]: 2019. Disponível em: <https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2019/October/191031.html>. Acesso em: 31 jul. 2024.

JAPÃO. Ministry of Economy, Trade and Industry. **Act on improving transparency and fairness of digital platforms.** Disponível em: https://www.meti.go.jp/english/policy/mono_info_service/information_economy/digital_platforms/index.html. Acesso em: 6 ago. 2024.

JAPÃO. Ministry of Economy, Trade and Industry. **Making the digital market easier to use:** the act on improving Transparency and Fairness of Digital Platforms (TFDPA). Tóquio: 2025. Disponível em: <https://www.meti.go.jp/english/mobile/2021/20210423001en.html>. Acesso em: 6 nov. 2025.

JULLIEN, B.; REY, P.; VERGE, T. Platform competition and regulation. *In*: BOURREAU, M.; DE STREEL, A. (ed.). **The regulation of digital services and digital markets in the European Union.** Florença: European University Institute, 2022. p. 37-62.

JUNG, Y. *et al.* South Korea: amended law integrates regulations for data controllers and online service providers. **Global Competitive Review**, 17 maio 2024. Disponível em: <https://globalcompetitionreview.com/guide/data-antitrust-guide/first-edition/article/south-korea-amended-law-integrates-regulations-data-controllers-and-online-service-providers>. Acesso em: 19 maio 2024.

KADRI, T. E. Digital gatekeepers. **Texas Law Review**, n. 951, 2021. Disponível em: https://digitalcommons.law.uga.edu/fac_artchop/1389. Acesso em: 8 set. 2022.

KEMP, S. Digital 2023: Brazil. **DataReportal**, 12 fev. 2023. Disponível em: <https://datareportal.com/reports/digital-2023-brazil>. Acesso em: 7 nov. 2025.

KERBER, W. Taming tech giants with a per se rules approach? The Digital Markets Act from the “rules vs. standard” perspective. **Concurrences**, v. 3, n. 1, p. 28–34, 2021.

KHAN, L. M. Amazon’s antitrust paradox. **Yale Law Journal**, v. 126, n. 3, p. 710-805, 2017.

KHAN, L. M. Sources of tech platform power. **Georgetown Law Technology Review**, v. 2.2,

KHAN, L. M. The New Brandeis Movement: America's antimonopoly debate. **Journal of European Competition Law and Practice**, v. 9, n. 3, p. 131-132, mar. 2018.

KHAN, L. The separation of platforms and commerce. **Columbia Law Review**, v. 119, n. 4, p. 973-1.098, 2019.

KIRA, B. **The structural regulation of digital markets in Brazil**. 2021. 231 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-26092022-112004/publico/4482771DPC.pdf>. Acesso em 25 out. 2025.

KIRA, B.; COUTINHO, D. Ajustando as lentes: novas teorias do dano para mercados digitais (Adjusting the lenses: new theories of harm for digital markets). **SSRN Electronic Journal**, jun. 2021. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3864978. Acesso em: 6 ago. 2024.

KIRA, B.; COUTINHO, D. Antitruste assimétrico em mercados digitais: quais atributos de determinados agentes econômicos justificariam a adoção de tratamento diferenciado? **Jota**, 8 out. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/antitruste-assimetrico-em-mercados-digitais-08102021>. Acesso em: 31 jul. 2024.

KLICK, J. Is the digital economy too concentrated? **The Global Antitrust Institute Report on the Digital Economy**, n. 12, 2021. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3733695>. Acesso em: 4 nov. 2025.

KOBAYASHI, B. H.; WRIGHT, J. D. Antitrust and ex ante sector regulation. **The Global Antitrust Institute Report on the Digital Economy**, n. 25, nov. 2020. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3733740. Acesso em: 27 maio 2024.

KOLIEB, J. When to punish, when to persuade and when to reward: strengthening responsive regulation with the regulatory diamond. **Monash University Law Review**, n. 41, v. 1, p. 136-162.

KREMER, B.; COSTA, R. S. Inteligência artificial e discriminação: desafios e perspectivas para a proteção de grupos vulneráveis frente às tecnologias de reconhecimento facial. **Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 16, n. 1, 2022. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/1316>. Acesso em: 28 jul. 2024.

LANCIERI, F.; SAKOWSKI, P. M. Competition in digital markets: a review of expert reports. **Working Paper n. 303**, Stigler Center, p. 34, out. 2020. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/262705/1/wp303.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2025.

LAO, M. Search, essential facilities, and the antitrust duty to deal. **Northwestern Journal of Technology and Intellectual Property School of Law**, v. 11, n. 5, 2013.

LAROCHE, P.; DE STREEL, A. The European Digital Markets Act: a revolution grounded on traditions. **Journal of European Competition Law and Practice**, v. 12, n. 7, p. 542–560, 2021.

LEE, S.; DITKO, S. **Spider-Man!** Amazing Fantasy, Nova Iorque, Marvel Comics, n. 15, ago.

1962.

LEGALWINGS. **Competition in A.I. Markets**. 2025. Disponível em: https://www.legalwings.com.br/_files/ugd/df689d_5bc2e9363a0f42d7953305b98d88c9c3.pdf. Acesso em: 13 nov. 2025.

LEWIN, K. Frontiers in group dynamics. Concept, method and reality in social science; social equilibria. **Human Relations**, n. 1, p. 5-40, 1947. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/001872674700100201>. Acesso em: 18 mar. 2024.

LEWIS, A. User-driven discontent. **MetaFilter**, 26 ago. 2010.

LI, Q.; PHILIPSEN, N.; CAUFFMAN, C. AI-enabled price discrimination as an abuse of dominance: a law and economics analysis. **China-EU Law Journal**, v. 9, n. 1-4, p. 51-72, out. 2023.

LULA anuncia projeto de lei para regular redes sociais: “É preciso criar o mínimo de procedimento”. **Acompanhe o Planalto**, 12 ago. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/08/lula-anuncia-projeto-de-lei-para-regular-redes-sociais-201ce-preciso-criar-o-minimo-de-procedimento201d>. Acesso em: 13 nov. 2025.

LULA quer tornar Brasil competitivo em inteligência artificial. **Agência GOV**, 7 mar. 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202403/lula-vamos-aceitar-este-desafio-e-nos-tornar-grandes-no-campo-da-inteligencia-artificial>. Acesso em: 16 mar. 2024.

MACCARTHY, M. **Regulating digital industries**: how public oversight can encourage competition, protect privacy and ensure free speech. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2023.

MADANAGULI, A. *et al.* Literature review on industrial digital platforms: a business model perspective and suggestions for future research. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 194, set. 2023.

MALGIERI, G.; PASQUALE, F. Licensing high-risk artificial intelligence: Toward *ex ante* justification for a disruptive technology. **Computer Law and Security Review**, v. 52, abr. 2024.

MANNING, C. **Artificial intelligence definitions**. Stanford: Stanford University, 2020. Disponível em: <https://hai.stanford.edu/sites/default/files/2020-09/AI-Definitions-HAI.pdf>. Acesso em: 1 out. 2023.

MARANHÃO, J.; BARROS, J. M. (coord.). **Regulação de mercados digitais no Brasil**: contribuições ao PL 2768/2022. Legal Grounds Institute: São Paulo, 2023. Disponível em: <https://bit.ly/LGipl-2768>. Acesso em: 7 ago. 2024.

MARCO-IZQUIERDO, S.; ROSALES, J.; POITIERS, N. Fairness and contestability in the Digital Markets Act. **Yale Journal on Regulation**, n. 40, 2023.

MARQUES NETO, F. de A. A nova regulação dos serviços públicos. **Revista de Direito**

Administrativo – RDA, v. 228, p. 23, 2002.

MARSDEN, P. Rising to the challenge of competition enforcement in digital markets. **Charles River Associates**, 9 fev. 2022. Disponível em: <https://oecdonthellevel.com/2022/02/09/rising-to-the-challenge-of-competition-enforcement-in-digital-markets/>. Acesso em: 19 fev. 2022.

MARTENS, B. *et al.* Business-to-business data sharing: an economic and legal analysis. **JRC Digital Economy Working Paper**, 2020. Disponível em: https://joint-research-centre.ec.europa.eu/document/download/c48fbb97-7e53-4082-a5a1-9a4ad1b6577c_en. Acesso em: 6 ago. 2024.

MARTINS-COSTA, J. **A boa-fé no direito privado**: critérios para a sua aplicação. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MATIAS-PEREIRA, J. Políticas de defesa da concorrência e de regulação econômica: as deficiências do sistema brasileiro de defesa da concorrência. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 10, n. 2, p. 51-73, jun. 2006.

MAYER-SCHONBERGER, V.; CUKIE, K. **Big data**: the essential guide to work, life and learning in the age of insight. Londres: John Murray Press, 2017. E-book Kindle.

MAZZUCATO, M. **O valor de tudo**: produção e apropriação na economia global. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2018.

MAZZUCATO, M.; ENTSMINGER, J.; KATTEL, R. Reshaping platform-driven digital markets. In: MOORE, M.; TAMBINI, D. **Regulating big tech**: policy responses to digital dominance. Londres: Oxford University Press, 2021.

MCCARTHY, J. Programs with common sense. **Mechanization of thought processes**, Londres, v. I., p. 1-15, 1959. Disponível em: <http://jmc.stanford.edu/articles/mcc59/mcc59.pdf>. Acesso em: 1 out. 2023

MCCARTHY, J.; FEIGENBAUM, E. A. In memoriam: Arthur Samuel. Pioneer in Machine Learning. **AI Magazine**, v. 11, n. 3, 1990.

MEDEIROS, D.; GALZO, W. Monark defende partido nazista no Brasil e contraria princípios da Constituição. **Estadão**, 8 fev. 2022. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,monark-defende-partido-nazista-no-brasil-e-contraria-principios-da-constituicao,70003972778>. Acesso em: 19 fev. 2022.

META. **Who we are**. [s.l.]: 2024. Disponível em: <https://about.meta.com/company-info/>. Acesso em: 6 ago. 2024.

MÉXICO. Comisión Federal de Competencia Económica. **Rethinking competition in the digital economy**. Cidade do México: 2018. Disponível em: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/03/EC-EconomiaDigital_web_ENG_letter.pdf. Acesso em: 31 jul. 2024.

MINSKY, M. Steps toward artificial intelligence. **Proceedings of the IRE**, v. 49, p. 8-30, 1961. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/document/4066245>. Acesso em: 6 ago. 2024.

- MIRAGEM, B. **Abuso de direito**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- MONTEIRO, A. P. L. *et al.* **Armadilhas e caminhos na regulação da moderação de conteúdo**: diagnósticos & recomendações. São Paulo: InternetLab, 2021.
- MOORE, M.; TAMBINI, D. **Digital dominance**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2018. E-book Kindle.
- MÜHLHOFF, R. **Die Macht der Daten**: Warum Künstliche Intelligenz eine Frage der Ethik ist. Universitätsverlag Osnabrück: V&R Unipress, 2023.
- MULHOLLAND, C. S. Dados pessoais sensíveis e a tutela de direitos fundamentais: uma análise à luz da lei geral de proteção de dados (Lei 13.709/18). **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 19, n. 3, p. 159-180, 2018.
- MULLIN, J. New study shows Spain's "Google tax" has been a disaster for publishers, **ARS Technica**, 30 jul. 2015. Disponível em: <https://arstechnica.com/tech-policy/2015/07/new-study-shows-spains-google-tax-has-been-a-disaster-for-publishers/>. Acesso em: 6 ago. 2024.
- NERA ECONOMIC CONSULTING. **Impact on competition and on free market of the Google Tax or AEDE fee**. Madri: NERA Economic Consulting, 2017. Disponível em: [https://clabe.org/pdf/Informe_NERA_para_AEPP_\(INGLES\).pdf](https://clabe.org/pdf/Informe_NERA_para_AEPP_(INGLES).pdf). Acesso em: 6 ago. 2024.
- NING, S.; ZHANG, R.; WU, W. China: the latest steps towards a more robust enforcement framework for anti-monopoly. **Global Competition Review**, dez. 2023. Disponível em: <https://globalcompetitionreview.com/guide/digital-markets-guide/third-edition/article/china-the-latest-steps-towards-more-robust-enforcement-framework-anti-monopoly>. Acesso em: 19 maio 2024.
- NISSENBAUM, H. **Privacy in context**. Stanford: Stanford University Press, 2010. E-book Kindle.
- NYLE JR, J. **The future of power**. Nova Iorque: Public Affairs, 2011. E-book Kindle.
- NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- O'NEIL, C. **Weapons of math destruction**: how big data increases inequality and threatens democracy. Nova Iorque: Crown, 2016.
- OCDE. **Abuse of dominance in digital markets**. Paris: OECD Publishing, 2020.
- OCDE. **Advantages and disadvantages of competition welfare standards**. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: <https://www.oecd.org/competition/advantages-and-disadvantages-of-competition-welfare-standards-in-competition.htm>. Acesso em: 6 ago. 2024.
- OCDE. **Algorithms and collusion: competition policy in the digital age**. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <https://web.archive.oecd.org/2019-02-17/449397-Algorithms-and-collusion-competition-policy-in-the-digital-age.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2024.

OCDE. **An introduction to online platforms and their role in the digital transformation.** Paris: OECD Publishing, 2019. p. 60.

OCDE. **Analytical note on the G7 inventory of new rules for digital markets.** Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: <https://www.cas.go.jp/jp/houdou/pdf/betten3-2.pdf>. Acesso em: 1 maio 2024.

OCDE. **Artificial intelligence in society.** Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/artificial-intelligence-in-society_eedfee77-en. Acesso em: 1 out. 2023.

OCDE. Artificial intelligence, data and competition. **Artificial Intelligence Papers**, Paris, n. 18, 2024. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/e7e88884-en.pdf?expires=1718495857&id=id&accname=guest&checksum=AA0F075B7CAEDFB059445186E6FAF21B>. Acesso em: 6 ago. 2024.

OCDE. **Big data: bringing competition policy to the digital era.** Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/competition/big-data-bringing-competition-policy-to-the-digital-era.html>. Acesso em: 1 out. 2023.

OCDE. **Competition enforcement and regulatory alternatives.** Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <http://oe.cd/cera>. Acesso em: 6 ago. 2024.

OCDE. **Consumer data rights and competition.** Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/competition/consumer-data-rights-and-competition.htm>. Acesso em: 6 ago. 2024.

OCDE. Dark commercial patterns. **OECD Digital Economy Papers**, n. 336, out. 2022. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/dark-commercial-patterns_44f5e846-en.html#:~:text=There%20is%20mounting%20concern%20that,to%20mitigate%20dark%20commercial%20patterns. Acesso em: 11 out. 2025.

OCDE. **Ex ante regulation and competition in digital markets.** Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: https://www.oecd.org/daf/competition/ex_ante-regulation-and-competition-in-digital-markets.htm. Acesso em: 5 maio 2023.

OCDE. **Hub-and-spoke arrangements.** Note by the European Union. Paris: 2019

OCDE. Measuring the environmental impacts of artificial intelligence compute and applications: the AI footprint. **OECD Digital Economy Papers**, Paris, n. 341, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/7babf571-en>. Acesso em: 31 jul. 2024.

OCDE. **OECD Handbook on Competition Policy in the Digital Age.** Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-handbook-on-competition-policy-in-the-digital-age_c8c1841b-en. Acesso em: 6 ago. 2024.

OCDE. **Regulatory Policy Outlook 2025.** Paris: OECD Publishing, 2025.

OCDE. **Remedies in digital markets in Latin American and the Caribbean.** Paris: OECD

Publishing, 2025.

OCDE. Vectors of digital transformation. **OECD Digital Economy Papers**, n. 273, jan. 2019. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/01/vectors-of-digital-transformation_80940150/5ade2bba-en.pdf#:~:text=Combined%20with%20the%20global%20reach,quickly%2C%20often%20with%20few. Acesso em: 5 nov. 2025.

OCDE. **Working Party n° 2 on Competition and Regulation**. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2\(2021\)2/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2(2021)2/en/pdf). Acesso em: 5 maio 2023.

OLIVEIRA, P. H. de. **A economia política da regulação concorrencial de mercados digitais: um estudo comparativo entre EUA e União Europeia**. 2024. 154 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico) – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/a5d2dc37-ace7-47ff-bd5c-b845b0d9bbe6>. Acesso em: 25 out. 2025.

OMC. **Global Innovation Index 2023**. [s.l.]: 2023. Disponível em: <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-2000-2023-en-main-report-global-innovation-index-2023-16th-edition.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2024.

ORBACH, B. Mandated neutrality, platforms, and ecosystems. In: AKMAN, P. *et al.* **Research handbook on abuse of dominance and monopolization**. Northampton: Edward Elgar, forthcoming 2022. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3984398. Acesso em: 8 set. 2022.

PARGENDLER, M. **Evolução do Direito Societário: lições do Brasil**. São Paulo: Almedina, 2021.

PARISER, E. **The filter bubble: what the internet is hiding from you**. Nova Iorque: Penguin Press, 2011.

PARKER, G.G.; VAN ALSTYNE, M.W.; CHOUDARY, S.P. **Platform revolution: how networked markets are transforming the economy – and how to make them work for you**. Nova Iorque: W.W. Norton & Company, 2016.

PASQUALE, F. **New laws of robotics: defending human expertise in the age of AI**. Cambridge: Harvard University Press, 2020.

PASQUALE, F. Privacy, antitrust, and power. **George Mason Law Review**, v. 20, p. 1009, 2013.

PASQUALE, F. **The black box society: the secret algorithms that control money and information**. Cambridge: Harvard University Press, 2015.

PATEL, F. Europe-Asia great divide in regulating the digital economy. **In-House Community**, 26 jul. 2023. Disponível em: <https://www.inhousecommunity.com/article/europe-asia-great-divide-regulating-digital-economy/>. Acesso em: 21 maio 2024.

PL 2630 das Fake News: entenda como ficou o projeto ‘fatiado’ e o que será votado hoje. **Estadão**, 10 maio 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/pl-2630-das-fake-news-entenda-como-ficou-projeto-fatiado-e-o-que-sera-votado-hoje/>. Acesso em: 9 jun. 2024.

PODSZUN, R. From Competition Law to platform regulation: regulatory choices for the Digital Markets Act. **Economics**, v. 17, n. 1, jan. 2023.

PODSZUN, R. *et al.* From Competition Law to platform regulation – regulatory choices for the DMA. **European Consumer and Market Law**, p. 167-176, 2021.

POLIDO, F.; BRANDÃO, L.; ROSINA, M. S. Direito e tecnologia. In: QUEIROZ, R. M.; FEFERBAUM, M. **Metodologia da pesquisa em Direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

POLLACH, I. What’s wrong with online privacy policies. **Communications of the ACM**, v. 50, n. 9, 2007. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/10.1145/1284621.1284627>. Acesso em: 7 nov. 2025.

PONCE, P. **Relatório técnico: portabilidade de dados e concorrência**. Rio de Janeiro: ITS Rio, 2020. Disponível em: <https://itsrio.org/wp-content/uploads/2020/12/relatorio-portabilidade.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2025.

PORTUGAL. Autoridade da Concorrência. **Competition and generative artificial intelligence**. 2023. Disponível em: <https://www.concorrencia.pt/sites/default/files/documentos/Issues%20Paper%20-%20Competition%20and%20Generative%20Artificial%20Intelligence.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2024.

POST, D.; JOHNSON, D. Law and borders: the rise of law in cyberspace. **Stanford Law Review**, v. 48, n. 5, p. 1367-1402, maio 1996. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1229390>. Acesso em: 18 mar. 2024.

PRICE, R. A comparative analysis of enforcer discretion across the DMCC and DMA. **North East Law Review**, v. 10 n. 63, p. 66, 2024.

PRUX, O. I. Os 25 anos do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, sua história e as novas perspectivas para o século XXI. In: MIRAGEM, B.; MARQUES, C. L.; OLIVEIRA, A. F. de. **25 anos do Código de Defesa do Consumidor**. Trajetória e perspectivas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

RAGAZZO, C.; TOLENTINO, M.; CATALDO, B. Do open banking ao open finance: entenda o sistema financeiro aberto (From open banking to open finance: understanding an open financial system). **SSRN Electronic Journal**, jun. 2023. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4460772. Acesso em: 6 ago. 2024.

REGULAMENTAÇÃO de trabalhadores por aplicativo é tema de audiência pública na Câmara. **Notícias e Conteúdo**, 2 set. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2025/setembro/regulamentacao-de-trabalhadores-por->

[aplicativo-e-tema-de-audiencia-publica-na-camara](#). Acesso em: 13 nov. 2025.

REIDENBERG, J. R. Lex informatica: the formulation of information policy rules through technology. *Texas Law Review*, v. 76, p. 553, 1997. Disponível em: https://ir.lawnet.fordham.edu/faculty_scholarship/42/. Acesso em: 18 mar. 2024.

REINO UNIDO. Competition and Markets Authority. **Competition and markets authority's digital markets strategy**. Londres: 2019. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/competition-and-markets-authoritys-digital-markets-strategy> Acesso em: 21 maio 2024.

REINO UNIDO. Competition and Markets Authority. **Digital Markets Unit**. Londres: 2021. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/collections/digital-markets-unit>. Acesso em: 21 maio 2024.

REINO UNIDO. Competition and Markets Authority. **Overview of the CMA's provisional approach to implement the new Digital Markets competition regime**. Londres: 2024. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/collections/digital-markets-unit> Acesso em 21 de maio de 2024.

REINO UNIDO. **Digital Markets, Competition and Consumers Act 2024**. Londres, 2024. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2024/13/contents>. Acesso em: 6 nov. 2025.

REINO UNIDO. **Unlocking digital competition**: report of the Digital Competition Expert Panel. Londres: 2019. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785547/unlocking_digital_competition_furman_review_web.pdf. Acesso em: 21 maio 2024.

RENZENTI, B. **Ato de concentração, conglomerados e ecossistemas digitais**: nova teoria para o controle de estruturas no Brasil. 2023. 301 f. Tese (Doutorado em Direito Comercial) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/>. Acesso em 25 out. 2025.

RENZETTI, B.; BUENO, C.; PAIXÃO, R. Mercados digitais: alguns conceitos. In: PEREIRA NETO, C. M. (org.). **Direito da Concorrência em plataformas digitais**. São Paulo: FGV Direito, 2020.

REUTERS INSTITUTE. **Digital News Report 2023**. [s.l.]: 2023. Disponível em: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2023-06/Digital_News_Report_2023.pdf. Acesso em: 1 jun. 2024.

RICHTER, A.; GALLE, R. 1st Anniversary of the Digital Markets Act (DMA): lessons learned and road ahead. **Hausfeld – Competition Bulletin**, 28 mar. 2025. Disponível em: <https://www.hausfeld.com/en-de/what-we-think/competition-bulletin/1st-anniversary-of-the-digital-markets-act-dma-lessons-learned-and-road-ahead>. Acesso em: 19 ago. 2025.

RIILI, V. 18 years after Google Images, the Versace jungle print dress is back. **The Keyword**, 21 set. 2019. Disponível em: <https://blog.google/products/search/18-years-after-google->

[images-versace-jungle-print-dress-back/](#). Acesso em: 8 jun. 2024.

ROBERTSON, V. H. Antitrust market definition for digital ecosystems. **Concurrences**, n. 2, p. 3-4, 2021.

RODOTÀ, S. **A vida na sociedade da vigilância**: a privacidade hoje. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

RUBINFELD, D. L.; GAL, M. S. Access barriers to big data. **SSRN Electronic Journal**, v. 2010, p. 1-47, 2017.

RUSSELL, B. Epic is suing Google over Fortnite's removal from the Google Play Store. **The Verge**, 13 ago. 2020. Disponível em: <https://www.theverge.com/2020/8/13/21368363/epic-google-fortnite-lawsuit-antitrust-app-play-store-apple-removal>. Acesso em: 8 set. 2022.

RUSSELL, S. J.; NORVIG, P. **Artificial intelligence**: a modern approach. 4. ed. Londres: Pearson Education, 2021.

SALGADO, L. H. **A economia política da ação antitruste**. São Paulo: Singular, 1997.

SALOMÃO FILHO, C. **Direito concorrencial**. São Paulo: Malheiros, 2013.

SALOMÃO FILHO, C. **Teoria crítico-estruturalista do Direito Comercial**. São Paulo: Marcial Pons, 2015.

SAMUEL, A. L. Artificial intelligence: a frontier of automation. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 340, mar. 1962. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1033694?typeAccessWorkflow=login>. Acesso em: 12 out. 2023.

SAMUEL, A. L. Some studies in machine learning using the game of checkers. **IBM Journal of Research and Development**, v. 3, n. 3, p. 210-229, 1959. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?tp=&arnumber=5392560>. Acesso em: 7 out. 2023.

SANTOS, A. R. *et al.* **Estudo sobre o avanço das plataformas, aplicativos e serviços digitais sobre serviços convencionais, incluindo, mas não limitado aos serviços de telecomunicações regulados**. 2024. E-book. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-e-pesquisas/estudos-descentralizados>. Acesso em: 6 ago. 2024.

SANTOS, H. C. dos. **Um novo antitruste?** A regulação concorrencial das grandes plataformas digitais: o Digital Markets Act como inspiração ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. 2023. 352 f. Tese (Doutorado em Direito Comercial) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-27022024-110615/pt-br.php>. Acesso em 25 out. 2025.

SARLET, I. W.; HARTMANN, I. A. M. Direitos fundamentais e Direito Privado: a proteção da liberdade de expressão nas mídias sociais. **RDU**, Porto Alegre, v. 16, n. 90, p. 85-108, nov./dez. 2019.

SAVAGE, M. How Brexit Party won euro elections on social media. **The Guardian**, 29 jun. 2019. Disponível em: <https://www.theguardian.com/politics/2019/jun/29/how-brexit-party-won-euro-elections-on-social-media>. Acesso em: 24 out. 2023.

SCHERMER, B.; CUSTERS, B.; HOF, S. van der (no prelo). **The crisis of consent**: how stronger legal protection may lead to weaker consent in data protection. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2412418 Acesso em 05 junho de 2025, p. 176.

SCHREPEL, T. The fundamental unimportance of algorithmic collusion for antitrust law. **Harvard Journal of Law and Technology**, n. 117, 2019.

SCHERTEL, L. **A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais**: um modelo de aplicação em três níveis. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

SCHERTEL, L. A regulação da inteligência artificial no Brasil. **O Globo**, 27 jan. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/blogs/fumus-boni-iuris/post/2023/01/laura-schertel-mendes-a-regulacao-da-inteligencia-artificial-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 30 maio 2024.

SCHERTEL, L. Privacidade e dados pessoais. **Panorama Setorial da Internet**, a. 11, n. 2, jun. 2019.

SCHERTEL, L.; ALMEIDA, V.; DONEDA, D. On the development of AI governance frameworks. **IEEE Internet Computing**, v. 27, n. 1, p. 70-74, jan./fev. 2023. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/document/10044302#citations> Acesso em: 1 out. 2023.

SCHERTEL, L.; BIONI, B.; ALMEIDA, V. Brasil pode liderar regulamentação da inteligência artificial. **Folha de S. Paulo**, 13 jul. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2023/07/brasil-pode-liderar-regulamentacao-da-inteligencia-artificial.shtml>. Acesso em: 22 out. 2023.

SCHERTEL, L.; DONEDA, D.; BACHUR, J. P. Manipulação da informação, fake news e os novos desafios para a democracia. **Cadernos Adenauer**, a. XIX, n. 4, 2018. Disponível em: https://www.kas.de/documents/265553/19294631/KA+Cadernos+2018_4+site.pdf/512f58a8-10d4-bdda-abe1-320d3d30957d?t=1692104840590. Acesso em: 6 ago. 2024.

SCHERTEL, L.; FUJIMOTO, M.; MATTIUZZO, M. Discriminação algorítmica à luz da Lei Geral de Proteção de Dados. In: BIONI, B. *et al.* (coord.). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SCHIFFRIN, A. Platforms push back against laws like Australia's media bargaining code. **CEPR**, 20 jul. 2022. Disponível em: <https://cepr.org/platforms-push-back-against-laws-australias-media-bargaining-code>. Acesso em: 7 nov. 2025.

SCHLESINGER, P. The neo-regulation of internet platforms in the UK. **CREATe Working Paper**, nov. 2021. Disponível em: <https://eprints.gla.ac.uk/260022/> Acesso em 19 de maio de 2024.

SCHMIDT, H. K. **Taming the shrew**: is there a need for a new market power definition for the digital economy? **Stockholm University Research Paper**, n. 17, 2017. Disponível em:

<https://ssrn.com/abstract=3048266> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3048266>. Acesso em: 6 ago. 2024.

SCHOLZE, S. H. C.; VIEIRA, V. L. R.; AGUIAR, A. K. V. **Estudo sobre modelo regulatório pró-inovação**. 2024. E-book. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-e-pesquisas/estudos-descentralizados>. Acesso em: 6 ago. 2024.

SCHUARTZ, L. F. **A desconstitucionalização do direito de defesa da concorrência**. 2008. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/35eb7a2f-d150-4382-a39c-6c667d7fe7a7>. Acesso em: 30 maio 2024.

SCHWARTZ, P. M. Internet privacy and the state. **Connecticut Law Review**, v. 32, p. 815-859, 2000.

SCHWEITZER, H. *et al.* **Modernising the law on abuse of market power** – report for the Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (BMWi). Berlim: BMWi, 2018.

SCOTT MORTON, F. (org.). **Report of the Committee for the Study of Digital Platforms** – Market Structure and Antitrust Subcommittee. Chicago: Stigler Center, University of Chicago Booth School of Business, 2019.

SCOTT MORTON, F. M. *et al.* **Market Structure and Antitrust Subcommittee Reports**. Chicago: University of Chicago Booth School of Business, 2019. p. 11. Disponível em: <https://research.chicagobooth.edu/-/media/research/stigler/pdfs/market-structure---report-as-of-15-may-2019.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2025.

SILVEIRA, P. B. **Direito da Concorrência**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SOKOL, D. A framework for digital platform regulation. **Competition Law International**, v. 17, n. 2, p. 95-105, dez. 2021. Disponível em: https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/cmpetion17&div=16&id=&p_age=. Acesso em: 19 maio 2024.

SOKOL, D.; COMERFOD, R. Antitrust and regulating big data. **George Mason Law Review**, n. 1129, 2016. Disponível em: <https://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1817&context=facultypub>. Acesso em: 23 nov. 2023.

SOLOVE, D. Privacy and power: computer databases and metaphors for information privacy. **Stanford Law Review**, v. 53, p. 1393, jul. 2001.

SOMBRA, T. L. S. **Fundamentos da regulação da privacidade e proteção de dados pessoais**: pluralismo jurídico e transparências em perspectiva. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

SRNICEK, N. **Platform capitalism**: theory redux. Cambridge: Polity Press, 2016.

SRINIVASAN, D. The antitrust case against Facebook: a monopolist's journey towards pervasive surveillance in spite of consumers' preference for privacy. **Berkeley Business Law Journal**, v. 16, p. 39, 2019.

STUCKE, M. E. Should we be concerned about data-opolies? **Georgetown Law Technology Review**, v. 2, n. 2, p. 275–324, 2018. Disponível em: <https://georgetownlawtechreview.org/>. Acesso em: 16 ago. 2025.

TAUFICK, R. D. **Introdução ao Direito da Concorrência**. [s.l.]: SEAE, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/apostilas/3-seae-direito-consumidor-direito-concorrencia.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2025.

THATCHENKERY, S.; KATILA, R. Innovation and profitability following antitrust intervention against a dominant platform: the wild, wild west? **Strategic Management Journal**, v. 44, n. 4, p. 943–976, abr. 2023.

TOMBAL, T. Ensuring contestability and fairness in digital markets through regulation: a comparative analysis of the EU, UK and US approaches. **European Competition Journal**, v. 18, n. 3, p. 468–500, 2022.

TUCKER, C. Digital data, platforms and the usual [antitrust] suspects: network effects, switching costs, essential facility. **SSRN Eletronic Journal**, 1-19, jan. 2019.

TUCKER, C. How does competition policy need to change in a world of artificial intelligence? **Oxford Review of Economic Policy**, v. 40, p. 834, 2024.

UNCTAD. **Competition issues in the digital economy**. Genebra: 2019. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/ciclpd54_en.pdf. Acesso em: 6 ago. 2024.

UNCTAD. **Digital Economy Report 2021: cross-border data flows and development – for whom the data flow**. Genebra: 2021. Disponível em: <https://unctad.org/publications-search?f%5B0%5D=product%3A1569>. Acesso em: 16 ago. 2025.

UNCTAD. Highly concentrated digital markets put consumers at risk: here's how to change course. **UNCTAD News**, 8 jul. 2025. Disponível em: <https://unctad.org/news/highly-concentrated-digital-markets-put-consumers-risk-heres-how-change-course>. Acesso em: 16 ago. 2025.

UNCTAD. Making e-commerce and the digital economy work for all. **UNCTAD News**, 7 jun. 2024. Disponível em: <https://unctad.org/news/making-e-commerce-and-digital-economy-work-all>. Acesso em: 16 ago. 2025.

UNCTAD. Trade and Development Board. **Enforcing competition law in digital markets and ecosystems: policy challenges and options**. Genebra: 2024.

UNESCO. **Recomendação sobre a ética da inteligência artificial**. Paris: 2022. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137_por. Acesso em: 4 nov. 2025.

VAN DIJCK, J.; POELL, T.; WAAL, M. **The platform society**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2018. E-book Kindle.

VAN GORP, A.; BATURA, O. Challenges for EU Competition Policy in the Digital Economy. **IPTS Digital Economy Working Paper**, European Commission, p. 7-8 2015. Disponível em:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542235/IPOL_STU\(2015\)542235_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542235/IPOL_STU(2015)542235_EN.pdf). Acesso em: 6 nov. 2025.

VAN LOO, R. The new gatekeepers: private firms as public enforcers. **Virginia Law Review**, v. 106, p. 467, 2020. Disponível em: https://scholarship.law.bu.edu/faculty_scholarship/800/. Acesso em: 10 fev. 2022.

VARIAN, H. R. Artificial intelligence, economics, and industrial organization. **AEA Papers and Proceedings**, v. 108, p. 317–320, 2018.

VAROUFAKIS, Y. **Technofeudalism**: what killed capitalism. Londres: Bodley Head, 2023.

VASUDEVAN, A. When private digital platforms become infrastructures: lessons for regulation in India. **Digital Future Labs**, v. 3, jul. 2021. Disponível em: www.digitalfutureslab.in. Acesso em: 6 ago. 2024.

VIEIRA, A. 351 Associação Portuguesa de Startups alerta para suspensão do Digital Markets Act. **PME Magazine**, 26 jun. 2025. Disponível em: <https://pmemagazine.sapo.pt/351-associacao-portuguesa-de-startups-alerta-para-suspensao-do-digital-markets-act/#:~:text=A%20351%20e%20os%20restantes,competirem%20com%20gigantes%20tecnol%C3%B3gicos%20globais>. Acesso em: 6 nov. 2025.

WACHTER, S.; MITTELSTADT, B.; RUSSELL, C. Why fairness cannot be automated: bridging the gap between EU Non-Discrimination Law and AI. **SSRN Electronic Journal**, mar. 2020. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3547922. Acesso em: 6 ago. 2024.

WEISMAN, D. Asymmetrical regulation: principles for emerging competition in local service markets. **Telecommunications Policy**, v. 18, n. 7, p. 499-505, 1994.

WISMER, S.; RASEK, A. Market definition in multi-sided markets. In: OECD. **Rethinking antitrust tools for multi-sided platforms**. Paris: OECD Publishing, 2018. p. 55-68. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2017\)33/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2017)33/FINAL/en/pdf). Acesso em: 18 out. 2025.

WRIGHT, J. *et al.* **The global antitrust institute report on the digital economy**. Arlington: The Global Antitrust Institute, 2020.

WU, T. **The attention merchant**: the epic scramble to get inside our heads. Nova Iorque: Vintage Books, 2016. p. 1-41.

WU, T. **The curse of bigness**: antitrust in the new gilded age. Nova Iorque: Columbia Global Reports, 2018.

YOU'RE not the customer; you're the product. **Quote Investigator**, 20 jul. 2017. Disponível em: <https://quoteinvestigator.com/2017/07/16/customer/>. Acesso em: 4 nov. 2025.

YUN, J. M. Does antitrust have digital blind spots? **SSRN Electronic Journal**, maio 2020. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3593467. Acesso em: 6 ago. 2024.

ZUBOFF, S. **A era do capitalismo da vigilância**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.