

CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA REGULAÇÃO DIGITAL: COMPARANDO UNIÃO EUROPEIA, REINO UNIDO E O PROPOSTO PARA O BRASIL

Fernando B. Meneguim

Carolina Helena Coelho Antunes Fontes



CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA REGULAÇÃO DIGITAL: COMPARANDO UNIÃO EUROPEIA, REINO UNIDO E O PROPOSTO PARA O BRASIL

Fernando B. Meneguín¹

Carolina Helena Coelho Antunes Fontes²

- ¹ Pós-doutorado em Análise Econômica do Direito pela Universidade de Califórnia, Law School/Berkeley. Doutor e Mestre em Economia pela Universidade de Brasília – UnB. Consultor Legislativo do Senado na área de Políticas Microeconômicas. Diretor Acadêmico do Instituto Esfera. Professor Titular do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP. E-mail: meneguín@senado.leg.br
- ² Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP. Especialista em Direito da Concorrência e MBA em Administração Estratégica de Sistemas de Informação pela Fundação Getúlio Vargas – FGV. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Coordenadora-Geral de Análise Antitruste no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Henrique de Holanda Dantas – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Karin Kässmayer – Coordenação

Rafael Silveira e Silva – Capa e editoração

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Pedro Duarte Blanco

Denis Murahovschi

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

MENEGUIN, Fernando B.; FONTES, Carolina Helena Coelho Antunes. **Capacidade Institucional para Regulação Digital**: comparando União Europeia, Reino Unido e o proposto para o Brasil. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/Conleg/Senado, Setembro 2026 (Texto para Discussão nº 369). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 17 set. 2026.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA REGULAÇÃO DIGITAL: COMPARANDO UNIÃO EUROPEIA, REINO UNIDO E O PROPOSTO PARA O BRASIL

RESUMO

O Texto para Discussão analisa comparativamente como a capacidade institucional é considerada nos modelos de regulação de plataformas digitais da União Europeia, do Reino Unido e na proposta brasileira em discussão no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 4.675/2025. Parte-se da hipótese de que o potencial de uma regulação eficaz não depende apenas da previsão isolada de competências legais, recursos, autonomia institucional e mecanismos de monitoramento e *enforcement*, mas da forma como essas dimensões se articulam no desenho institucional. Para tanto, adota-se abordagem qualitativa, exploratório-descritiva e comparativa, baseada em análise documental. A pesquisa revela convergências relevantes entre os modelos, bem como diferenças nos princípios regulatórios e nas soluções institucionais adotadas. Os resultados indicam que o *Digital Markets Act* e o *Digital Markets, Competition and Consumers Act* incorporam, em diferentes graus, preocupações com a estruturação das autoridades responsáveis por sua aplicação. No caso brasileiro, o Projeto de Lei nº 4.675/2025 atribui ao Cade competências relevantes, mas ainda apresenta indefinições, especialmente quanto aos recursos humanos, tecnológicos e financeiros necessários à implementação do novo regime. Conclui-se que o momento atual de discussão legislativa representa uma janela de oportunidade para incorporar mecanismos capazes de fortalecer a capacidade institucional do Estado brasileiro para regular plataformas digitais de forma efetiva.

PALAVRAS-CHAVE: Capacidade institucional. Regulação digital. Plataformas digitais. Benchmarking regulatório. *Enforcement*.

INSTITUTIONAL CAPACITY FOR DIGITAL REGULATION: COMPARING THE EUROPEAN UNION, THE UNITED KINGDOM, AND THE PROPOSAL FOR BRAZIL

ABSTRACT

This Discussion Paper provides a comparative analysis of how institutional capacity is addressed in the digital platform regulation models of the European Union, the United Kingdom, and the Brazilian proposal currently under discussion in the National Congress, Bill No. 4,675/2025. It is based on the hypothesis that the potential for effective regulation does not depend solely on the isolated provision of legal competencies, resources, institutional autonomy, and monitoring and enforcement mechanisms, but rather on how these dimensions are articulated within the institutional design. To this end, the study adopts a qualitative, exploratory-descriptive, and comparative approach, based on documentary analysis. The research reveals relevant convergences among the models, as well as differences in the regulatory principles and institutional solutions adopted. The results indicate that the Digital Markets Act and the Digital Markets, Competition and Consumers Act incorporate, to varying degrees, concerns regarding the structuring of the authorities responsible for their application. In the Brazilian case, Bill No. 4,675/2025 grants Cade relevant competencies but still presents uncertainties, especially regarding the human, technological, and financial resources required to implement the new regime. The article concludes that the current moment of legislative discussion in Brazil represents a window of opportunity to incorporate mechanisms capable of strengthening the State's institutional capacity to effectively regulate digital platforms.

Keywords: Institutional capacity. Digital regulation. Digital platforms. Regulatory benchmarking. Enforcement.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	REFERENCIAL TEÓRICO	4
3	METODOLOGIA E HIPÓTESE	6
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	8
	4.1. COMPETÊNCIAS LEGAIS	9
	4.2. RECURSOS HUMANOS, TECNOLÓGICOS E FINANCEIROS	11
	4.3. AUTONOMIA INSTITUCIONAL	15
	4.4. MONITORAMENTO E <i>ENFORCEMENT</i>	17
	4.5. CAMINHOS POSSÍVEIS PARA O BRASIL: INCORPORAR CAPACIDADE INSTITUCIONAL AO DESENHO DA REGULAÇÃO DIGITAL.....	19
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	21
	REFERÊNCIAS	23

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, as plataformas digitais desempenham papel central na vida das pessoas e na economia global, transformando as formas de comunicação e de acesso a informações. Sob a perspectiva econômica, reduziram barreiras geográficas entre ofertantes e consumidores, propiciaram inovações na prestação de serviços em setores tradicionais e possibilitaram novos modelos de negócio nato-digitais. Apesar desses impactos positivos, sua expansão também apresenta novos desafios para os governos – em especial, para os órgãos de controle. Nesse cenário, diferentes jurisdições têm desenvolvido arcabouços legais e normativos com o objetivo de mitigar os riscos associados à atuação das plataformas digitais, com especial enfoque na concorrência.

No contexto internacional, ressalta-se o *Digital Markets Act* (DMA), adotado em 2022 e aplicável desde maio de 2023, cuja implementação compete à Comissão Europeia. Trata-se de uma legislação aplicável à União Europeia que, em síntese, estabelece critérios para definir plataformas digitais com elevado poder de mercado, grande relevância e papel de intermediação entre usuários e empresas como *gatekeepers*. Para tais plataformas, o DMA estabelece uma série de obrigações e proibições com o objetivo de garantir que elas exerçam suas atividades de maneira justa e de permitir a contestabilidade nos mercados em que atuam (European Union, 2022).

De maneira similar, o Parlamento do Reino Unido aprovou o *Digital Markets, Competition and Consumers Act* (DMCC) em maio de 2024, tendo o regime específico de mercados digitais entrado em vigor em janeiro de 2025. Por essa legislação, que trouxe relevantes alterações na lei de proteção à concorrência britânica, a *Competition and Markets Authority* (CMA) tem a atribuição de designar empresas que atuem em mercados digitais com significativa posição dominante no Reino Unido como detentoras de status de mercado estratégico (SMS), as quais terão que se submeter a requisitos de conduta personalizados no âmbito do DMCC (United Kingdom, 2024).

No Brasil, o debate ganhou impulso com os estudos e a Tomada de Subsídios conduzidos pela Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda (SRE/MF), que concluíram pela necessidade de ajustes normativos e institucionais

na política de defesa da concorrência para lidar com a dinamicidade das plataformas digitais (Ministério da Fazenda, 2024a; 2024b). Em setembro de 2025, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 4.675/2025¹, que propõe alterações à Lei nº 12.529/2011 para instituir um regime de regulação concorrencial voltado aos mercados digitais, com instrumentos específicos para a atuação *ex ante* do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), incluindo a designação, como agentes econômicos de relevância sistêmica, de plataformas que exerçam papel estruturante nos mercados em que atuam (Brasil, 2025; Brasil, 2011).

Embora o debate sobre o conteúdo normativo dessas regulações seja de suma importância, é imprescindível reconhecer que o sucesso de qualquer marco regulatório depende, sobretudo, da capacidade institucional do Estado para implementá-lo de forma efetiva. Muito se discute em todo o mundo sobre o que as plataformas digitais devem ou não fazer; no entanto, o debate sobre a estrutura estatal necessária para implementar a regulação e garantir seu *enforcement* é comparativamente mais incipiente. Além disso, embora existam análises setoriais sobre o DMA e o DMCC, ainda são poucos os estudos comparativos que examinem essas regulações a partir da perspectiva da capacidade institucional, sobretudo incorporando à análise a proposta brasileira atualmente em discussão legislativa.

É nesse cenário que se insere o presente Texto para Discussão, cujo objetivo é analisar comparativamente como a capacidade institucional é tratada nos marcos regulatórios de plataformas digitais da União Europeia, do Reino Unido e no modelo proposto pelo Projeto de Lei nº 4.675/2025. A pergunta de pesquisa que orienta o estudo é: como a capacidade institucional é considerada nesses marcos regulatórios e quais são os impactos dessas abordagens para a capacidade do

¹ A defesa da dissertação que originou este Texto para Discussão ocorreu em 16 de junho de 2026. Posteriormente, em 8 de julho de 2026, foi apresentado Parecer Preliminar de Plenário com substitutivo ao Projeto de Lei nº 4.675/2025. Por se tratar de versão posterior ao recorte temporal da pesquisa, o substitutivo não constitui objeto da análise ora desenvolvida. Registra-se que a proposta apresenta algumas alterações em relação ao texto original, especialmente em relação à participação social, à análise contínua de mercados digitais e à configuração da unidade especializada a ser criada no Cade. Pontua-se que tais alterações ainda estão sujeitas à deliberação parlamentar e a eventuais modificações, o que confirma limitação inerente à análise de proposições legislativas em tramitação. De todo modo, o avanço da tramitação legislativa em regime de urgência e a proposição de ajustes institucionais e procedimentais reforça a atualidade do debate acerca da necessidade de que a atribuição de novas competências ao Cade seja acompanhada de recursos humanos, tecnológicos e financeiros compatíveis com a complexidade da regulação *ex ante* de plataformas digitais.

Estado de garantir a implementação e o *enforcement* da regulação? A hipótese adotada é que o potencial de uma regulação eficaz para plataformas digitais não depende apenas da existência isolada de dimensões de capacidade institucional, mas da forma como esses elementos se articulam e se complementam no desenho institucional previsto pelo marco regulatório.

Para responder a essa pergunta, o estudo adota abordagem qualitativa, de natureza exploratório-descritiva e comparativa, baseada em análise documental de textos legais, documentos institucionais, relatórios técnicos, literatura especializada e fontes complementares. São examinadas quatro dimensões de capacidade institucional: competências legais, recursos humanos, tecnológicos e financeiros, autonomia institucional e mecanismos de monitoramento e *enforcement*. Ao realizar esse *benchmarking*, o estudo pretende contribuir para o debate acerca dos caminhos possíveis para o Brasil no enfrentamento dos desafios regulatórios impostos pela economia digital.

A análise revela que os três modelos regulatórios convergem ao atribuir a implementação da regulação de plataformas digitais a autoridades antitruste já existentes, aproveitando capacidades previamente acumuladas em matéria de defesa da concorrência. Contudo, os regimes diferem especialmente quanto ao grau de detalhamento normativo, flexibilidade regulatória e estruturação das capacidades institucionais necessárias à aplicação das novas regras. Enquanto o DMA adota modelo mais centralizado e prescritivo, o DMCC se caracteriza por maior flexibilidade e pela criação antecipada de unidade especializada no âmbito da CMA. No caso brasileiro, o Projeto de Lei nº 4.675/2025 atribui competências relevantes ao Cade e prevê a criação de uma Superintendência especializada na regulação *ex ante*, mas ainda apresenta indefinições quanto aos recursos humanos, tecnológicos e financeiros necessários à implementação do novo regime, bem como quanto à operacionalização concreta de seus mecanismos de monitoramento e *enforcement*.

Além desta introdução, este Texto para Discussão está organizado em quatro seções substantivas, seguidas das referências bibliográficas. A segunda seção apresenta o referencial teórico sobre capacidade institucional e sua relação com a regulação de plataformas digitais. A terceira seção descreve a metodologia adotada e explicita a hipótese de pesquisa. A quarta seção apresenta os resultados

e discussões da análise comparativa entre União Europeia, Reino Unido e Brasil, considerando as dimensões de capacidade institucional selecionadas. A quinta seção reúne as conclusões do estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A noção de capacidade institucional tem ganhado relevância no campo das políticas públicas nos últimos anos. De maneira geral, capacidade institucional pode ser definida como o conjunto de recursos, competências e estruturas organizacionais de que uma instituição dispõe para cumprir eficazmente suas atribuições legais. Segundo Grindle (1996), a capacidade institucional de um Estado está relacionada à sua habilidade de formular e implementar políticas públicas de forma eficaz, o que exige a combinação de autonomia, competência técnica, recursos humanos qualificados e estabilidade organizacional.

Fukuyama (2004), por sua vez, define capacidade institucional como a aptidão dos Estados para executar políticas públicas de forma eficaz, o que envolve competências técnicas, recursos humanos e coerência organizacional. O autor diferencia capacidade, entendida como aquilo que o Estado é capaz de fazer, e autonomia, relacionada à medida que consegue fazê-lo livre de pressões externas.

Autores brasileiros, como Pires e Gomide (2014), aprofundam essa discussão ao relacionar capacidade institucional à capacidade estatal para indução ao desenvolvimento, enfatizando o papel do aprendizado institucional, da governança multinível e da coordenação entre diferentes atores públicos e privados. Conforme Fernandes (2016), a capacidade institucional está relacionada à estrutura e aos processos organizacionais e administrativos das instituições públicas, os quais devem ser suficientes e adequados para o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos pelas organizações.

Dentre as múltiplas formas de operacionalizar o conceito de capacidade institucional, este trabalho adota uma abordagem analítica estruturada em quatro dimensões interdependentes, consideradas de especial relevância para a implementação e a execução de regulação econômica envolvendo plataformas

digitais: competências legais, recursos humanos, tecnológicos e financeiros, autonomia institucional e mecanismos de monitoramento e *enforcement*.

A dimensão das competências legais refere-se à clareza e à suficiência dos marcos legais que regem a atuação institucional, elementos essenciais para definir atribuições, evitar sobreposições e garantir segurança jurídica. A dimensão dos recursos envolve a presença de recursos humanos qualificados, infraestrutura tecnológica atualizada e recursos orçamentários adequados, reconhecidos como condição básica para o desempenho institucional (Mizrahi, 2003). No contexto da regulação de plataformas digitais, os recursos tecnológicos assumem papel especialmente relevante, tendo em vista tratar-se de mercados dinâmicos e intensivos em tecnologia.

A autonomia institucional, por sua vez, diz respeito à capacidade da organização de tomar decisões estratégicas com independência política e técnica. Essa dimensão é fundamental para evitar a captura institucional por interesses políticos, financeiros ou de qualquer outra natureza que não os técnicos e para garantir a continuidade das políticas públicas mesmo em cenários de alternância entre governos (Fukuyama, 2004; Pires; Gomide, 2014).

Por fim, os mecanismos de monitoramento e *enforcement* relacionam-se à existência de instrumentos para a aplicação de normas e para o acompanhamento contínuo das ações implementadas, que permitam assegurar o cumprimento das políticas e retroalimentar o processo decisório com base em evidências empíricas, viabilizando a revisão e adaptação das estratégias regulatórias (OECD, 2012; OCDE, 2019). A ausência de *enforcement* tende a resultar em fragilidade institucional e compromete a credibilidade do órgão responsável por implementar determinada política pública (Fukuyama, 2004).

No campo da regulação, a capacidade institucional assume especial relevância, pois a consolidação de um marco regulatório eficaz depende não apenas da existência de instrumentos normativos adequados, mas também de uma estrutura institucional capaz de assegurar sua implementação efetiva. Nesse sentido, Pires e Gomide (2014) preconizam que a efetividade de arranjos regulatórios depende de coordenação interinstitucional, de capacidades técnicas especializadas e da habilidade do Estado em adaptar-se a novos contextos

tecnológicos e econômicos. A OCDE (2019) também reconhece que, em ambientes altamente dinâmicos como o digital, a efetividade regulatória depende da existência de instituições com capacidades técnicas robustas, infraestrutura de dados, integração institucional e poder de *enforcement*.

Assim, a análise parte do pressuposto de que as dimensões consideradas não operam de forma isolada, mas coexistem e se articulam como elementos interdependentes da capacidade institucional, de modo que fragilidades em uma delas tendem a comprometer a eficácia das demais. Essa premissa orienta a comparação entre os modelos de regulação de plataformas digitais da União Europeia, do Reino Unido e do proposto para o Brasil realizada nas seções seguintes.

3 METODOLOGIA E HIPÓTESE

A presente pesquisa adotou abordagem qualitativa, de natureza exploratório-descritiva e comparativa. A abordagem qualitativa justifica-se pelo foco na interpretação de documentos legais, institucionais, técnicos e normativos, visando à compreensão das estratégias regulatórias adotadas por diferentes jurisdições em relação à capacidade institucional no desenho e na implementação de regulação de mercados digitais. A natureza exploratória refere-se ao objetivo de investigar um tema ainda em desenvolvimento, especialmente no caso brasileiro, em que o Projeto de Lei nº 4.675/2025 se encontra em discussão legislativa. A pesquisa também apresenta características descritivas, à medida que busca sistematizar e comparar os marcos regulatórios da União Europeia, do Reino Unido e da proposta brasileira, analisada em conjunto com os estudos técnicos elaborados pela SRE/MF, no que se refere às capacidades institucionais.

Trata-se, ainda, de um estudo comparado, que emprega método de comparação qualitativa entre casos para identificar semelhanças e diferenças na forma como cada jurisdição incorpora a capacidade institucional no desenho e na implementação de suas regulações relativas a mercados digitais.

A pesquisa utilizou especialmente fontes documentais primárias, uma vez que os objetos centrais são marcos normativos e técnico-institucionais. Os principais documentos analisados incluem o DMA da União Europeia,

juntamente com documentos explicativos, comunicados da Comissão Europeia e documentos técnicos relacionados; o DMCC do Reino Unido, juntamente com documentos explicativos, comunicados da CMA e do governo britânico; e o Projeto de Lei nº 4.675/2025, juntamente com os documentos técnicos e demais materiais oficiais produzidos pela SRE/MF. Além disso, foram incluídos, como fontes secundárias e complementares, relatórios técnicos de organizações multilaterais, artigos acadêmicos, pareceres jurídicos, notas técnicas, publicações institucionais e literatura especializada sobre plataformas digitais, regulação e capacidade institucional. Considerando o caráter recente dos regimes analisados, também foram consultados, de forma complementar e criteriosa, reportagens e artigos jornalísticos de veículos reconhecidos, especialmente para contextualização fática ou atualização de informações ainda não consolidadas na literatura acadêmica ou em documentos oficiais.

A coleta de dados foi direcionada à identificação de dispositivos normativos, administrativos e institucionais relacionados à capacidade institucional dos órgãos responsáveis pela implementação e pelo *enforcement* das regulações de plataformas digitais na União Europeia, no Reino Unido e na proposta brasileira. Os dados coletados foram analisados por meio de leitura sistemática e análise documental, com foco na identificação de elementos relacionados às dimensões da capacidade institucional adotadas neste estudo. Em seguida, os elementos identificados foram classificados segundo as quatro dimensões analíticas previamente definidas e comparados entre as três jurisdições selecionadas.

A hipótese da pesquisa é que o potencial de uma regulação eficaz para plataformas digitais não depende apenas da existência isolada dessas dimensões de capacidade institucional, mas da forma como esses elementos se articulam e se complementam no desenho institucional previsto pelo marco regulatório. Assim, a efetividade da regulação depende não apenas da previsão de competências legais, estruturas especializadas, recursos ou mecanismos de *enforcement* tomados isoladamente, mas, sobretudo, da forma como esses elementos coexistem, se relacionam e se reforçam no desenho institucional.

Cumprе ressaltar que as regulações internacionais analisadas têm implementação relativamente recente, enquanto o Projeto de Lei nº 4.675/2025 ainda se encontra em fase de discussão legislativa. Nesse cenário, a pesquisa

examina as capacidades institucionais previstas, estruturadas ou mobilizadas. A hipótese será verificada a partir da comparação entre os modelos analisados, observando-se se as dimensões de capacidade institucional aparecem de forma articulada ou fragmentada em cada desenho regulatório e quais implicações decorrem dessas escolhas para a implementação e o *enforcement* da regulação.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção apresenta os resultados da análise comparativa entre os modelos de regulação de plataformas digitais da União Europeia, do Reino Unido e do proposto para o Brasil, a partir das quatro dimensões de capacidade institucional adotadas neste estudo. O objetivo é identificar padrões, convergências e divergências entre os arranjos institucionais analisados, com vistas a compreender como essas variações podem influenciar a efetividade da regulação em cada jurisdição.

A análise comparativa é particularmente relevante para o teste da hipótese desta pesquisa, uma vez que a comparação entre as três experiências permite verificar em que medida competências legais, recursos, autonomia institucional e mecanismos de monitoramento e *enforcement* se apresentam de forma integrada ou fragmentada e quais são os potenciais impactos dessas configurações sobre a capacidade do Estado de implementar e fazer cumprir a regulação.

Além disso, a comparação permite situar a proposta brasileira em relação a modelos já implementados em outras jurisdições, evidenciando similaridades, diferenças, lacunas e desafios decorrentes de seu estágio ainda inicial de discussão legislativa. Com isso, busca-se identificar fatores críticos de capacidade institucional relevantes para a implementação de uma regulação eficaz no contexto brasileiro.

Nas subseções seguintes, detalhamos a comparação para as quatro dimensões de capacidade institucional, mas, no próximo quadro, já apresentamos uma síntese dessa análise. Confira-se:

Tabela I

Capacidade Institucional para Regulação Digital

Dimensão de Análise	União Europeia (DMA)	Reino Unido (DMCC)	Brasil (PL nº 4.675/2025 - CADE)
Autoridade Responsável			
	Comissão Europeia (DG COMP + DG CNECT)	Competition and Markets Authority - CMA (Digital Markets Unit - DMU)	Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE
4.1 Competências Legais			
Atribuição de Poderes	Poderes amplos de investigação, designação, imposição de obrigações e aplicação de sanções	Poderes flexíveis para imposição de requisitos de conduta e intervenções pró-competitivas	Atribuição de competências ex ante ao CADE (designação, obrigações e sanções)
Estruturação Interna	Diretoria COMP.J na DG COMP e equipes integradas com a DG CNECT	Criação prévia da Digital Markets Unit (DMU) no âmbito da CMA	Previsão de criação de uma Superintendência especializada no CADE
Grau de Discricionariedade	Delimitado por rol prescritivo de obrigações no regulamento	Elevada margem de discricionariedade técnica para desenhar medidas sob medida	Ampla discricionariedade com base em rol exemplificativo de medidas regulatórias
4.2 Recursos Humanos, Tecnológicos e Financeiros			
Recursos Humanos	Equipes multidisciplinares transversais; previsão de ~80 servidores dedicados	Estruturação antecipada da DMU; estimativa de ~70 especialistas dedicados (2025)	Indefinição de quantitativo; CADE depende de servidores cedidos e sem carreira própria
Capacidade Tecnológica	Unidade DaTA/CTO; técnicas de augmented investigations (IA, web scraping, data mining)	Fortalecimento da DaTA Unit; foco em inteligência artificial e engenharia de dados	Lacuna normativa; sem unidade dedicada ou diretrizes tecnológicas definidas
Financiamento / Orçamento	Orçamento regular da UE	Recursos do HM Treasury e receitas da CMA (custos operacionais incrementais previstos)	Sem previsão de impacto orçamentário ou modelo/taxa de financiamento próprio
4.3 Autonomia Institucional			
Natureza da Autoridade	Autoridade supranacional independente sem subordinação a governos nacionais	Non-ministerial department com independência funcional e decisória em relação ao governo	Autarquia especial dotada de garantias formais de independência funcional/decisória
Governança e Separação de Funções	Decisões no âmbito do Colegiado da Comissão Europeia sob pareceres técnicos	Governança interna da CMA sob supervisão da diretoria e comitês técnicos	Separação entre instrução (Superintendência) e julgamento (Tribunal do CADE)
Controle e Accountability	Sujeito a controle jurisdicional pelo Tribunal de Justiça da UE (TJUE)	Controle jurisdicional e mecanismos de supervisão/prestação de contas parlamentar	Controle jurisdicional pelo Poder Judiciário e controle externo pelo TCU
4.4 Monitoramento e Enforcement			
Mecanismos de Supervisão	Relatórios de conformidade periódicos, auditorias e investigações de não conformidade	Acompanhamento contínuo dos Conduct Requirements, entrevistas e requerimento de dados	Relatórios periódicos de conformidade, auditorias independentes e fiscalização especial
Escala de Sanções	Multas de até 10% do faturamento global (20% em reincidência) e medidas estruturais	Multas de até 10% do faturamento mundial e responsabilização de dirigentes	Mobilização das sanções da Lei nº 12.529/2011 (multas e medidas administrativas)
Participação e Cooperação	High-Level Group, cooperação com autoridades nacionais concorrenciais	Consultas públicas e articulação obrigatória com outros reguladores setoriais	Possibilidade de manifestação de terceiros e incentivo à cooperação com ANPD/Anatel/Senacon

Fonte: Elaboração própria.

4.1. COMPETÊNCIAS LEGAIS

A primeira dimensão analisada refere-se às competências legais atribuídas às autoridades responsáveis pela implementação dos regimes de regulação de plataformas digitais. Nos três modelos examinados, observa-se uma convergência relevante: a atribuição da aplicação do novo regime às autoridades antitruste já existentes, aproveitando capacidades institucionais, experiências e conhecimentos previamente acumulados em matéria de defesa da concorrência. Na União Europeia, o DMA conferiu à Comissão Europeia competência central para a aplicação do regime. No Reino Unido, o DMCC atribuiu as novas competências à CMA, por meio da *Digital Markets Unit* (DMU). No Brasil, o Projeto de Lei nº 4.675/2025 segue lógica semelhante ao propor a ampliação das atribuições do Cade para incluir competências preventivas de designação, imposição de obrigações, monitoramento e aplicação de sanções em mercados digitais.

A atribuição de competências *ex ante* altera qualitativamente o papel dessas autoridades, que passam a combinar funções tradicionais de controle de estruturas e de repressão a condutas anticompetitivas com competências regulatórias preventivas, contínuas e adaptativas, que exigem monitoramento constante e proativo. A estruturação interna para lidar com essa nova função, contudo, varia entre os modelos. A Comissão Europeia promoveu especialização organizacional, com a criação da Diretoria COMP.J na DG COMP e a atuação conjunta desta com a DG CNECT por meio de equipes integradas responsáveis pela condução dos casos (European Commission, 2024a; 2024b). O Reino Unido criou previamente a DMU em formato inicial para preparar a CMA para o novo regime, antes mesmo da aprovação do DMCC (United Kingdom, 2021a; United Kingdom, 2024). No Brasil, por sua vez, o projeto de lei prevê a criação de uma Superintendência² especializada no âmbito do Cade (Brasil, 2025; Brasil, 2026).

Também se observa convergência quanto à adoção de mecanismos de designação prévia como condição para a incidência das competências regulatórias. Nos três modelos, a atuação estatal recai sobre um conjunto restrito de empresas consideradas estruturalmente relevantes para o funcionamento dos mercados digitais. No DMA, há critérios relativamente objetivos e cumulativos para a designação de *gatekeepers* (European Union, 2022, arts. 3 e 4). No DMCC, tem-se uma abordagem mais flexível, baseada na noção de *Strategic Market Status* (SMS), a partir de investigação administrativa conduzida pela CMA (United Kingdom, 2024, ss. 2–8). Já o projeto brasileiro prevê a designação de agentes econômicos de relevância sistêmica, com critérios mais abertos e não cumulativos, combinando elementos qualitativos e parâmetros mínimos de faturamento – aproximando-se, em certa medida, do modelo britânico (Brasil, 2025, art. 47-C).

A análise documental também revela que os três modelos conferem às autoridades competências investigativas e sancionatórias robustas e incorporam mecanismos voltados a permitir a revisão, adaptação e atualização das decisões das

² No texto original do PL nº 4.675/2025, denominava-se Superintendência de Mercados Digitais. No substitutivo apresentado pelo relator do projeto de lei em julho de 2026, o nome sugerido para a nova unidade é Superintendência Especial de Relevância Sistêmica, Livre Concorrência e Defesa do Consumidor em Mercados Digitais.

autoridades e das obrigações impostas às empresas reguladas ao longo do tempo, ainda que com diferentes graus de flexibilidade.

As diferenças mais relevantes aparecem no grau de detalhamento normativo e de discricionariedade conferido às autoridades. O DMA estrutura as competências legais a partir de um conjunto de obrigações previamente definido no próprio regulamento, aproximando-se de um modelo mais prescritivo ou *rule-based* (European Union, 2022; Wörsdörfer, 2023). No DMCC, por sua vez, há a previsão de imposição de obrigações comportamentais individualizadas (*Conduct Requirements*) e a adoção de intervenções pró-competitivas (PCIs), conferindo maior margem de discricionariedade técnica à CMA e aproximando o regime de uma abordagem mais *principle-based* (United Kingdom, 2024; Wörsdörfer, 2023). A proposta brasileira aproxima-se, em certa medida, da lógica britânica, ao prever obrigações individualizadas e adaptáveis às características dos agentes e dos mercados, havendo um rol exemplificativo de possíveis medidas.

A comparação indica, portanto, que os três regimes reconhecem a centralidade das competências legais para a construção de capacidade institucional, dotando as autoridades de poderes amplos, diversificados e adaptáveis. Todavia, as diferenças observadas sugerem que cada modelo equilibra, de forma distinta, os *trade-offs* entre previsibilidade regulatória, flexibilidade e capacidade de intervenção em seus respectivos desenhos regulatórios.

4.2. RECURSOS HUMANOS, TECNOLÓGICOS E FINANCEIROS

A segunda dimensão analisada refere-se aos recursos necessários à implementação das competências legais atribuídas às autoridades responsáveis pela regulação de plataformas digitais. A operacionalização desses regimes exige equipes qualificadas, infraestrutura tecnológica compatível com a complexidade dos agentes regulados e recursos financeiros adequados para sustentar atividades contínuas de monitoramento, investigação, análise econômica e *enforcement*.

No que se refere aos recursos humanos, os modelos europeu e britânico já dispõem de capacidades em funcionamento, ainda que em processo de consolidação, ao passo que, no caso brasileiro, tais capacidades permanecem no plano prospectivo. Embora os três modelos reconheçam, de forma explícita ou

implícita, a necessidade de equipes qualificadas e multidisciplinares, observam-se variações significativas quanto ao grau de institucionalização dessas capacidades.

No âmbito da União Europeia, a aplicação do DMA apoia-se em equipes compostas por profissionais com formações diversas, incluindo direito, economia, tecnologia e funções administrativas. A atuação integrada entre a DG COMP e a DG CNECT, com alocação flexível de recursos humanos conforme as demandas dos casos, evidencia um arranjo que se aproxima de uma lógica matricial, no qual servidores vinculados a diferentes unidades atuam de forma transversal.

No Reino Unido, observa-se uma estratégia mais explícita de construção antecipada dessas capacidades. A criação da DMU em formato preparatório permitiu à CMA estruturar gradualmente equipes técnicas capacitadas para lidar com os desafios da regulação digital. Esse movimento envolveu o recrutamento de profissionais com competências jurídicas, econômicas, tecnológicas e de implementação de políticas públicas, além da interação com unidades dedicadas à análise de dados e tecnologia.

No caso brasileiro, a análise documental evidencia maior indefinição quanto à estrutura de recursos humanos necessária à implementação do regime proposto. Embora os estudos técnicos elaborados pela SRE/MF ressaltem a necessidade de fortalecimento das capacidades institucionais da autoridade – incluindo competências relacionadas a plataformas digitais, mercados multilaterais e análise econômica avançada –, e embora o Projeto de Lei nº 4.675/2025 preveja a criação de uma unidade especializada no Cade, não há detalhamento quanto aos perfis profissionais requeridos ou aos mecanismos de recrutamento e retenção de especialistas (Ministério da Fazenda, 2024a; Brasil, 2025). Esse ponto é especialmente relevante diante do contexto institucional do Cade, que não possui carreira própria e, conseqüentemente, depende de servidores cedidos de outros órgãos e de carreiras transversais da administração pública.

Além da definição qualitativa dos perfis necessários, o *benchmarking* também evidencia diferenças quanto ao grau de planejamento quantitativo dos recursos humanos necessários à implementação da regulação. No caso europeu, a própria proposta legislativa já estimava a necessidade de até 80 servidores equivalentes a tempo integral adicionais para a implementação do regime,

demonstrando que essa dimensão foi considerada em articulação com o planejamento orçamentário desde a formulação da proposta (European Commission, 2020). No Reino Unido, observa-se movimento semelhante de ampliação progressiva da capacidade humana da CMA, com a estruturação antecipada da DMU e a estimativa de cerca de 70 profissionais dedicados à implementação do DMCC em 2025 (United Kingdom, 2025). No caso brasileiro, por outro lado, a proposição do Projeto de Lei nº 4.675/2025 não foi acompanhada do estabelecimento de parâmetros mínimos de pessoal, da criação de cargos nem de proposta de dimensionamento das equipes.

No que se refere aos recursos tecnológicos, a análise comparativa evidencia diferenças relevantes quanto ao grau de desenvolvimento, institucionalização e operacionalização das capacidades necessárias à implementação da regulação de plataformas digitais. Embora não haja divulgação pública detalhada sobre as ferramentas específicas utilizadas pelas autoridades europeia e britânica, as informações disponíveis permitem identificar estratégias gerais voltadas ao enfrentamento da complexidade técnica desses mercados.

A implementação do DMA pressupõe infraestrutura tecnológica capaz de lidar com grandes volumes de dados e evidências digitais complexas, conforme se depreende das obrigações previstas no regulamento e de seus instrumentos procedimentais. Há indicações de adoção de estratégias de investigação digital avançada, incluindo técnicas como *data mining*, *web scraping* e inteligência artificial, no contexto do modelo de *augmented investigations* desenvolvido pela Comissão Europeia (European Union, 2022; European Commission, 2023; European Union, 2023). Além disso, observa-se a institucionalização de capacidades tecnológicas, destacando-se a função de *Chief Technology Officer* no âmbito da DG COMP e a atuação transversal da *Data Analysis and Technology Unit*, responsável pelo apoio técnico a atividades investigativas e regulatórias (European Commission, 2025).

No Reino Unido, a documentação institucional revela movimento de fortalecimento das capacidades tecnológicas internas da CMA, no contexto de uma estratégia mais ampla de transformação digital da autoridade concorrencial. Há evidências de investimentos em infraestrutura tecnológica, uso de inteligência artificial e desenvolvimento de capacidades em ciência de dados, engenharia de

dados e investigação digital (CMA, 2024). A CMA também dispõe da *Data, Technology and Analytics Unit* (DaTA), que oferece suporte técnico às áreas finalísticas da autoridade, inclusive à DMU, bem como de iniciativas voltadas à antecipação de tendências tecnológicas, como o *Technology Horizon Scanning* (CMA, 2023; CMA, 2024).

No caso brasileiro, por sua vez, ainda não há tratamento normativo ou institucional detalhado da infraestrutura tecnológica nem previsão de criação de unidades especializadas voltadas ao suporte da futura regulação. O Projeto de Lei nº 4.675/2025 não estabelece diretrizes específicas sobre essa dimensão, embora a natureza das competências previstas permita inferir a necessidade de recursos tecnológicos robustos. Essa lacuna é relevante porque a efetividade da regulação de plataformas digitais depende da capacidade da autoridade de mitigar assimetrias informacionais em relação aos agentes regulados, lidar com evidências digitais complexas e assegurar a segurança das informações recebidas.

Por fim, no que se refere aos recursos financeiros, a comparação revela diferenças relevantes quanto ao grau de planejamento orçamentário associado à implementação da regulação. Nos modelos europeu e britânico, o financiamento da regulação digital foi integrado às estruturas orçamentárias já existentes, ainda que com diferentes graus de detalhamento e transparência. No caso europeu, o DMA é financiado no âmbito do orçamento regular da União Europeia, sem a criação de fundo específico (European Union, 2022). Ainda assim, a proposta legislativa foi acompanhada de ficha financeira que estimava, de forma prospectiva, os recursos necessários à sua implementação, incluindo o montante global de EUR 81,09 milhões para o período de 2021 a 2027 (European Commission, 2020).

No Reino Unido, de forma semelhante, não há previsão de dotação orçamentária autônoma vinculada exclusivamente ao DMCC, sendo a atuação da CMA financiada majoritariamente por recursos públicos provenientes do *HM Treasury*, complementados por receitas próprias da autoridade (CMA, 2023). Pontue-se que o *Impact Assessment* que acompanhou o processo legislativo do DMCC reconheceu previamente a necessidade de financiamento adicional para a CMA, indicando aumento de custos operacionais decorrentes das novas competências regulatórias (United Kingdom, 2023). Assim, embora não haja plena

transparência quanto à alocação específica de recursos para a regulação digital, há evidências de planejamento financeiro associado à implementação do novo regime.

No caso brasileiro, por sua vez, ainda não há definição formal quanto ao modelo de financiamento da futura regulação. O Projeto de Lei nº 4.675/2025 não apresenta estimativas de impacto orçamentário nem estabelece diretrizes para o custeio das novas atribuições conferidas ao Cade. Considerando que a autarquia já dispõe de dotação orçamentária própria, a eventual assunção dessas competências tende a ocorrer, em princípio, por meio de incremento no orçamento existente, e não pela criação de estrutura orçamentária autônoma. No entanto, a proposta de criação de uma unidade especializada envolve, por sua natureza, custos com pessoal, cargos, infraestrutura tecnológica e ferramentas de monitoramento, ainda não dimensionados no texto analisado.

A comparação da dimensão de recursos evidencia, portanto, um dos principais contrastes entre os modelos analisados: enquanto a União Europeia e o Reino Unido incorporaram preocupações com recursos humanos, tecnológicos e financeiros ao desenho de seus regimes, a proposta brasileira apresenta elevado grau de indefinição quanto a essas capacidades.

4.3. AUTONOMIA INSTITUCIONAL

A terceira dimensão analisada refere-se à autonomia institucional das autoridades responsáveis pela implementação da regulação de plataformas digitais. A comparação revela significativa convergência entre os modelos, uma vez que os três regimes atribuem as novas competências regulatórias a autoridades já consolidadas no campo da defesa da concorrência e dotadas de autonomia decisória. No caso europeu, o DMA concentra na Comissão Europeia as funções de designação, monitoramento e *enforcement*, preservando a atuação de uma autoridade supranacional sem subordinação a governos nacionais ou a outras autoridades administrativas (European Union, 2016; European Union, 2022). No Reino Unido, o DMCC atribui a implementação do regime à CMA, autoridade independente classificada como *non-ministerial government department*, com autonomia funcional e decisória em relação ao governo, ainda que sujeita a mecanismos de supervisão e prestação de contas (United Kingdom, 2021b).

No Brasil, o Projeto de Lei nº 4.675/2025 atribui a regulação ao Cade, autoridade antitruste que já dispõe de garantias formais de independência decorrentes de sua natureza autárquica e de seu arranjo institucional.

As diferenças mais relevantes aparecem no grau de discricionariedade técnica conferido às autoridades e na forma de governança interna de suas decisões. No DMA, embora a Comissão Europeia detenha margem relevante para fundamentar suas decisões em juízo técnico, essa discricionariedade é delimitada por um regulamento mais detalhado quanto às obrigações aplicáveis às plataformas (European Union, 2022). No modelo britânico, a CMA dispõe de maior flexibilidade, em razão da lógica mais aberta e adaptativa do DMCC, que permite a formulação de obrigações individualizadas e a adoção de intervenções pró-competitivas conforme as características de cada empresa designada com SMS (United Kingdom, 2024). A proposta brasileira aproxima-se, nesse aspecto, do modelo britânico, ao conferir ao Cade competências amplas para designar agentes econômicos de relevância sistêmica e definir obrigações individualizadas, com base em rol exemplificativo de possíveis medidas regulatórias (Brasil, 2025).

Ao mesmo tempo, a autonomia institucional não é absoluta em nenhum dos modelos analisados, sendo condicionada por mecanismos de controle, *accountability* e governança interna. Nos três regimes, as decisões das autoridades responsáveis permanecem sujeitas a controle jurisdicional, o que impõe limites jurídicos à atuação administrativa e exige elevado grau de fundamentação técnica e jurídica. No caso brasileiro, o Projeto de Lei nº 4.675/2025 preserva a lógica institucional da Lei nº 12.529/2011, marcada pela separação entre funções instrutórias e decisórias: a unidade especializada ficaria responsável pela instrução dos processos e pela formulação de propostas técnicas, enquanto as decisões finais relativas à designação de agentes econômicos de relevância sistêmica, imposição de obrigações e aplicação de sanções permaneceriam submetidas à deliberação do Tribunal do Cade (Brasil, 2011; Brasil, 2025).

A análise comparativa indica, portanto, que a autonomia institucional é uma dimensão relativamente bem contemplada nos três modelos, ao menos em seu aspecto formal. As diferenças observadas dizem respeito mais ao modo como a autonomia é exercida e controlada em cada desenho regulatório.

4.4. MONITORAMENTO E *ENFORCEMENT*

A quarta dimensão analisada refere-se aos mecanismos de monitoramento e *enforcement* previstos para assegurar o cumprimento das obrigações impostas às plataformas, os quais assumem papel central em mercados dinâmicos como os digitais. A comparação evidencia considerável convergência entre os modelos, uma vez que os três regimes combinam, em diferentes graus, instrumentos de supervisão contínua, poderes formais de investigação e mecanismos sancionatórios, estruturando seus instrumentos de *enforcement* segundo uma lógica progressiva de intervenção, com níveis crescentes de intensidade.

No modelo europeu, o DMA estabelece sistema de acompanhamento ativo do cumprimento das obrigações impostas aos *gatekeepers*, com destaque para relatórios periódicos de conformidade, investigações de mercado e procedimentos de não conformidade. A Comissão Europeia dispõe de poderes para requisitar informações, realizar inspeções e aplicar sanções pecuniárias, além de poder impor medidas corretivas em situações de descumprimento sistemático, inclusive de natureza estrutural em hipóteses excepcionais – modelo descrito na literatura como uma “pirâmide de *enforcement*” (Wörsdörfer, 2023). Embora o DMA seja mais prescritivo quanto às obrigações aplicáveis, o regulamento também incorpora instrumentos de adaptação, como investigações de mercado voltadas à avaliação de novos serviços, práticas e padrões de não conformidade (European Union, 2022).

No Reino Unido, o DMCC adota lógica semelhante de supervisão contínua, mas com maior flexibilidade regulatória. A CMA dispõe de competências para acompanhar o cumprimento dos *conduct requirements*, instaurar investigações formais, requisitar informações, acessar documentos e sistemas, realizar entrevistas e impor sanções administrativas em caso de descumprimento. Além disso, o regime britânico permite a revisão, modificação ou revogação das obrigações impostas às empresas designadas com SMS, bem como a adoção de Pro-Competition Interventions destinadas à correção de problemas concorrenciais estruturais identificados nos mercados digitais (United Kingdom, 2024). Assim, o *enforcement* britânico combina instrumentos coercitivos com mecanismos de ajuste contínuo das medidas regulatórias, seguindo uma lógica de intervenção regulatória progressiva.

No caso brasileiro, o Projeto de Lei nº 4.675/2025 também prevê mecanismos de monitoramento e *enforcement* voltados à supervisão contínua dos agentes econômicos de relevância sistêmica. A proposta inclui relatórios periódicos de conformidade, auditorias independentes, fiscalização do cumprimento das obrigações especiais e instauração de processos administrativos em caso de descumprimento. Além disso, ao inserir a regulação digital no âmbito da Lei nº 12.529/2011, o projeto permite que o Cade mobilize poderes investigativos e sancionatórios já consolidados no *enforcement* concorrencial brasileiro, como requisição de informações, inspeções, aplicação de multas e adoção de medidas administrativas (Brasil, 2011; Brasil, 2025).

A comparação também revela preocupação com participação de terceiros e cooperação institucional. No DMA, essa interação aparece em mecanismos de diálogo regulatório, na atuação do *High-Level Group* e na troca de informações com autoridades nacionais e outros órgãos (European Union, 2022). No DMCC, além da previsão de mecanismos de consulta e participação de terceiros na atividade regulatória, a CMA deve consultar autoridades públicas potencialmente afetadas por suas decisões (United Kingdom, 2024). No modelo brasileiro, o projeto prevê a possibilidade de manifestação de interessados sobre o cumprimento das obrigações especiais e incentiva a colaboração do Cade com outros órgãos reguladores especializados (Brasil, 2025).

Apesar dessas convergências, o modelo brasileiro apresenta maior grau de indeterminação quanto aos aspectos operacionais do monitoramento e do *enforcement*. Enquanto o DMA e o DMCC detalham de forma mais precisa os procedimentos, instrumentos e etapas de atuação das autoridades, o Projeto de Lei nº 4.675/2025 estabelece diretrizes gerais e delega à regulamentação infralegal posterior a definição de aspectos relevantes para a efetiva implementação do regime. Essa abertura pode ser compatível com a flexibilidade exigida por mercados digitais, mas reforça a importância de que o desenho brasileiro seja acompanhado de capacidade institucional suficiente para transformar competências legais e instrumentos formais em atuação concreta, contínua e tecnicamente fundamentada.

4.5. CAMINHOS POSSÍVEIS PARA O BRASIL: INCORPORAR CAPACIDADE INSTITUCIONAL AO DESENHO DA REGULAÇÃO DIGITAL

A análise comparativa realizada nas subseções anteriores indica que a mera previsão normativa de competências legais não é suficiente, por si só. A efetividade da regulação depende da forma como as diferentes dimensões da capacidade institucional se articulam na prática, bem como da existência de condições organizacionais, técnicas e financeiras que permitam às autoridades exercer suas atribuições de forma autônoma, adaptativa e tecnicamente fundamentada. Dessa forma, é imprescindível refletir sobre como a capacidade institucional deve ser considerada na elaboração da regulação de plataformas digitais no Brasil, levando em conta as características organizacionais, jurídicas e administrativas do Cade e da administração pública nacional, especialmente porque o momento de discussão legislativa do PL nº 4.675/2025 configura uma janela de oportunidade para tais considerações.

Nesse contexto, a construção de capacidade institucional para a regulação de plataformas digitais tende a ser favorecida por estratégias graduais de implementação. A experiência comparada sugere que regimes *ex ante* dessa natureza exigem preparação prévia, pois demandam atuação contínua, preventiva e adaptativa. O exemplo britânico é particularmente relevante nesse ponto: a criação da DMU em formato preparatório, antes da aprovação definitiva do DMCC, permitiu o desenvolvimento gradativo da capacidade da autoridade para lidar com as novas competências.

Sob essa perspectiva, mecanismos progressivos de fortalecimento institucional devem ser considerados ainda durante o processo legislativo, incluindo a formação gradual de equipes especializadas, a construção de fluxos procedimentais específicos e o desenvolvimento de capacidades tecnológicas internas. Essa preparação, contudo, envolve desafios relacionados à criação ou alocação de cargos e funções e à disponibilidade orçamentária, dependendo, portanto, de priorização administrativa e vontade política voltadas à viabilização concreta dessas medidas.

A dimensão tecnológica também constitui elemento estruturante da atuação regulatória em mercados digitais. Nos modelos europeu e britânico, tais

capacidades aparecem como componente essencial para reduzir assimetrias informacionais em relação às plataformas reguladas, compreender sistemas baseados em algoritmos, processar grandes volumes de dados e monitorar o cumprimento de obrigações em ecossistemas marcados por elevada complexidade técnica e opacidade informacional. Nesse sentido, embora as competências previstas no Projeto de Lei nº 4.675/2025 permitam inferir a necessidade de infraestrutura tecnológica adequada e *expertise* dedicada, ainda não há definição concreta sobre a estrutura necessária no âmbito do Cade. Por isso, importante considerar desde já a consolidação gradual de capacidades tecnológicas permanentes, com atuação transversal, capazes de apoiar tanto a regulação de plataformas digitais quanto competências concorrenciais já exercidas pela autoridade. Essa estratégia, contudo, demanda planejamento orçamentário, investimento contínuo em infraestrutura e mecanismos capazes de atrair e reter profissionais especializados.

Também é importante a construção progressiva de parâmetros procedimentais e metodológicos para operacionalização do regime. Como visto, o projeto de lei aproxima-se de uma lógica regulatória flexível, baseada na designação de agentes de relevância sistêmica e na imposição de obrigações especiais individualizadas. Embora essa abertura seja positiva em mercados digitais, ao permitir maior adaptação às características dos agentes e às transformações tecnológicas, também exige maior capacidade técnica da autoridade e pode gerar incertezas caso não seja acompanhada de critérios decisórios transparentes. Por isso, a futura regulamentação infralegal, a produção de guias, a definição de critérios para designação, imposição e revisão de obrigações e a construção gradual de precedentes institucionais podem contribuir para conferir maior previsibilidade e estabilidade à atuação regulatória.

Por fim, mostra-se relevante o desenvolvimento de processos contínuos de aprendizado e adaptação regulatória. Em mercados digitais, a efetividade da regulação vai além da imposição inicial de obrigações; é necessário acompanhar seus efeitos, avaliar sua adequação, rever medidas quando necessário e incorporar novas informações sobre a evolução dos mercados e das tecnologias. A realização periódica de estudos setoriais, consultas técnicas, avaliações de efetividade regulatória e revisões estruturadas das obrigações impostas pode reduzir riscos de

obsolescência normativa e ampliar a capacidade adaptativa da autoridade. Do mesmo modo, mecanismos de diálogo com agentes regulados, terceiros interessados, academia, sociedade civil e outros órgãos públicos podem ampliar o fluxo de informações disponíveis ao Cade e qualificar a tomada de decisão.

Nesse sentido, a experiência comparada sugere instrumentos concretos capazes de transformar essas diretrizes gerais em mecanismos operacionalizáveis. Um caminho possível é a adoção de modelo de financiamento parcialmente vinculado aos agentes designados como de relevância sistêmica, à semelhança do que já ocorre, em alguma medida, com as receitas próprias que complementam o orçamento da CMA, reduzindo a dependência exclusiva do orçamento geral do Cade. Outro caminho é a criação de carreira própria ou de quadro técnico mais estável no âmbito da autarquia, superando a atual dependência de servidores cedidos, o que compromete a retenção de conhecimento técnico e a continuidade de investigações complexas. Por fim, seria recomendável prever período de transição vinculado à efetiva estruturação de unidade especializada, condicionando a plena aplicabilidade do regime *ex ante* à comprovação de que a unidade dispõe de pessoal, infraestrutura tecnológica e orçamento compatíveis com suas atribuições, de modo a evitar que o Cade seja chamado a exercer competências amplas antes de dispor da capacidade institucional necessária. Assim, mais do que a aprovação de um novo marco normativo, a efetividade da futura regulação brasileira dependerá da incorporação da capacidade institucional ao desenho, à implementação e à operacionalização concreta do regime proposto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente Texto para Discussão analisou comparativamente como a capacidade institucional é considerada nos modelos de regulação de plataformas digitais da União Europeia, do Reino Unido e na proposta legislativa brasileira consubstanciada no Projeto de Lei nº 4.675/2025. A investigação partiu da hipótese de que a efetividade da regulação de plataformas digitais não depende apenas da previsão isolada de competências legais, recursos financeiros, tecnológicos e humanos, autonomia institucional e mecanismos de monitoramento e *enforcement*, mas da forma como essas dimensões se articulam no desenho e na implementação concreta do regime regulatório.

A análise desenvolvida corroborou, em grande medida, essa hipótese. Os resultados indicam que a efetividade da regulação de plataformas digitais não decorre apenas da existência de competências regulatórias amplas ou de instrumentos formais de intervenção, mas da capacidade de estruturar institucionalmente sua implementação de forma contínua, coordenada e compatível com a complexidade técnica, econômica e organizacional dos mercados digitais. Nesse sentido, fragilidades relacionadas à disponibilidade de recursos, à estrutura tecnológica, à organização administrativa ou aos mecanismos de monitoramento podem comprometer a operacionalização concreta do regime e seu *enforcement*.

A comparação revelou convergências relevantes entre os modelos analisados. Nas três experiências, observa-se a opção por atribuir as novas competências a autoridades concorrenciais já existentes e dotadas de relevante autonomia institucional, aproveitando também sua experiência acumulada em análise de poder de mercado, investigação econômica e aplicação de instrumentos concorrenciais. No entanto, os modelos europeu e britânico evidenciam maior grau de estruturação prévia das capacidades necessárias à implementação da regulação, especialmente por meio de movimentos de especialização organizacional, ampliação de equipes, fortalecimento de capacidades tecnológicas e planejamento financeiro. No caso brasileiro, embora a atribuição de competências ao Cade seja estratégica, o Projeto de Lei nº 4.675/2025 ainda apresenta indefinições relevantes especialmente quanto às capacidades humanas, tecnológicas, financeiras e organizacionais necessárias à operacionalização do futuro regime.

Diante disso, o atual momento de discussão legislativa representa uma janela de oportunidade para que a capacidade institucional seja incorporada como dimensão central do desenho regulatório brasileiro. Atribuir novas competências ao Cade sem enfrentar as condições materiais e organizacionais necessárias à sua implementação pode gerar risco de sobrecarga institucional. Por outro lado, considerar essas capacidades desde o desenho da regulação tende a favorecer uma implementação mais coordenada, previsível e sustentável.

Ao deslocar o foco da análise do conteúdo das obrigações regulatórias para as condições institucionais necessárias à sua implementação, o estudo buscou contribuir para uma compreensão mais ampla dos desafios associados à regulação

de plataformas digitais. Nesse sentido, aproxima-se o debate sobre regulação digital do campo da Administração Pública, destacando que a efetividade regulatória depende também de fatores organizacionais, técnicos e administrativos que condicionam a capacidade concreta do Estado de implementar, monitorar e adaptar continuamente regimes regulatórios.

Por fim, importa reconhecer as limitações da pesquisa. O DMA e o DMCC ainda se encontram em fase relativamente inicial de implementação, enquanto o Projeto de Lei nº 4.675/2025 permanece em discussão legislativa no Brasil. Essas circunstâncias limitam uma avaliação mais aprofundada dos efeitos práticos dos regimes analisados e da operacionalização concreta das capacidades institucionais previstas. Ainda assim, os achados permitem afirmar que a regulação de plataformas digitais deve ser compreendida também como uma questão de capacidade estatal. Em mercados marcados por rápida transformação tecnológica, elevada assimetria informacional e crescente sofisticação das estratégias empresariais, o fortalecimento das capacidades institucionais do Estado não constitui elemento acessório, mas condição essencial para a efetividade de qualquer modelo regulatório.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer Preliminar de Plenário n. 1 ao Projeto de Lei n. 4.675, de 2025*. Relator: Deputado Aliel Machado. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 8 jul. 2026. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2638403>. Acesso em: 6 ago. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4.675, de 2025. Altera a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, para estabelecer regime regulatório para plataformas digitais*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3003060&filename=PL%204675/2025. Acesso em: 06 dez. 2025.

BRASIL. *Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 dez. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm. Acesso em: 04 abr. 2026.

COMPETITION AND MARKETS AUTHORITY. *Annual Report and Accounts 2022 to 2023*. London: CMA, 2023. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/cma-annual-report-and-accounts-2022-to-2023>. Acesso em: 12 fev. 2026.

COMPETITION AND MARKETS AUTHORITY. *Annual Report and Accounts 2023 to 2024*. London: CMA, 2024. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/66a78436fc8e12ac3edb0607/Annual_Report_and_Accounts_2023_to_2024.pdf. Acesso em: 21 fev. 2026.

EUROPEAN COMMISSION. *Commission Implementing Regulation (EU) 2023/814 of 17 April 2023 laying down detailed arrangements for the application of Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector*. Brussels, 2023. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2023/814/oj. Acesso em: 02 dez. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology. *Vacancy Notice – Administrator (Policy Officer) in digital platforms, data and technologies (DG CNECT)*. Brussels: European Commission, 2024a. Disponível em: <https://eu-careers.europa.eu>. Acesso em: 12 dez. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology. *Vacancy Notice – Policy Officer in digital markets and technologies (DG CNECT)*. Brussels: European Commission, 2024b. Disponível em: <https://eu-careers.europa.eu>. Acesso em: 12 dez. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Professor Yves-Alexandre de Montjoye appointed as Chief Technology Officer (CTO) in DG Competition*. Brussels, 16 out. 2025. Disponível em: <https://ec.europa.eu/newsroom/comp/redirection/item/904335>. Acesso em: 17 dez. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act)*. COM(2020) 842 final. Brussels, 15 dez. 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020PCo842>. Acesso em: 22 dez. 2025.

EUROPEAN UNION. *Optimal design, organisation and powers of competition authorities – Note by the European Union*. Paris: OECD, 2023. (DAF/COMP/WP3/WD(2023)50). Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3/WD\(2023\)50/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3/WD(2023)50/en/pdf). Acesso em: 14 dez. 2025.

EUROPEAN UNION. *Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act)*, 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R1925>. Acesso em: 6 jan. 2025.

EUROPEAN UNION. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFEU). *Jornal Oficial da União Europeia*, C 202, 7 jun. 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12016E/TXT>. Acesso em: 12 dez. 2025.

FERNANDES, Fabiana Silva. Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da

administração pública. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 695-704, jul./set, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/4MLpGjhvDYbjzKXXhjzGgPB/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 21 abr. 2025.

FUKUYAMA, Francis. *State-Building: governance and world order in the 21st Century*. Ithaca: Cornell University Press, 2004. Disponível em: <https://dokumen.pub/qdownload/state-building-governance-and-world-order-in-the-21st-century-9780801455360.html>. Acesso em: 21 abr. 2025.

GRINDLE, Merilee S. *Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. Disponível em: <https://read.dukeupress.edu/hahr/article/77/4/763/144889>. Acesso em: 21 abr. 2025.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Plataformas digitais – Aspectos econômicos e concorrenciais e recomendações para aprimoramentos regulatórios no Brasil*, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorios/sre/relatorio-plataformas-consolidado.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2025.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Plataformas digitais, concorrência e regulação: uma análise da experiência comparada*. 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorios/sre/benchmark.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2025.

MIZRAHI, Yemile. *Capacity Enhancement Indicators: Review of the Literature*. Washington, DC: World Bank Institute, 2003. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Judith-Kaspersma/publication/230557451_Capacity_Development_for_Improved_Water_Management/links/00463519f74f58a47c000000/Capacity-Development-for-Improved-Water-Management.pdf#page=311. Acesso em: 21 abr. 2025.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *An introduction to online platforms and their role in the digital transformation*. Paris: OECD, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/53e5f593-en>. Acesso em: 03 jan. 2025.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Paris: OECD, 2012. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/recommendation-of-the-council-on-regulatory-policy-and-governance_9789264209022-en.html. Acesso em: 01 mai. 2026.

PIRES, Roberto R. C.; GOMIDE, Alexandre. Capacidades estatais e democracia: a abordagem da análise de políticas públicas. *Revista de Sociologia e Política, Curitiba*, v. 22, n. 50, p. 121-143, jun., 2014. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13999/2/Capacidades%20e%20estatais%20e%20democracia_arranjos%20institucionais%20de%20políticas%20públicas_P_BD.pdf. Acesso em: 21 abr. 2025.

UNITED KINGDOM. *A new pro-competition regime for digital markets: Government response to consultation*. London, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/consultations/a-new-pro-competition-regime-for-digital-markets>. Acesso em: 12 fev. 2026.

UNITED KINGDOM. *Competition and Markets Authority Framework Document*. London: Department for Business, Energy and Industrial Strategy / CMA, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/competition-and-markets-authority-cma-framework-document>. Acesso em: 03 mar. 2026.

UNITED KINGDOM. Department for Business and Trade. *Competition and Markets Authority: staff levels and directorate breakdown*. Written answer to parliamentary question HL4428. London: UK Parliament, 10 Feb. 2025. Disponível em: <https://questions-statements.parliament.uk/written-questions/detail/2025-01-27/hl4428>. Acesso em: 13 fev. 2026.

UNITED KINGDOM. *Digital Markets, Competition and Consumers Act 2024*. London, 2024. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2024/13/enacted>. Acesso em: 3 jan. 2025.

UNITED KINGDOM. *Digital Markets, Competition and Consumers Bill Impact Assessment*. London, 2023. Disponível em: <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-03/0294/ImpactAssessmentSummary.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2026.

WÖRSDÖRFER, Manuel. The Digital Markets Act and E.U. Competition Policy: a critical ordoliberal evaluation. *Philosophy of Management*, [s.l.], p. 1-29, 2023. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/363208106_The_Digital_Markets_Act_and_EU_Competition_Policy_A_Critical_Ordoliberal_Evaluation. Acesso em: 14 dez. 2025.

Missão da Consultoria Legislativa:

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos e
Pesquisas

Consultoria
Legislativa

SENADO
FEDERAL



ISSN 1983-0645