



REGULAÇÃO DA CONCORRÊNCIA NO MERCADO DIGITAL BRASILEIRO

*COMPETITION REGULATION IN THE
BRAZILIAN DIGITAL MARKET*

Anny Falcão Schwendler¹
Ewerton Vinicius Pereira da Silva²

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Intervenção estatal, regulação, constituição econômica e desenvolvimento; 3. Regulação da concorrência nos mercados digitais no Brasil, 3.1 Ecossistemas digitais e concentração de mercado, 3.2 Projeto de Lei n.º 2.768/2022: confusão das atribuições da Anatel e do Cade, 3.3 AGU e regulação da concorrência dos mercados digitais. Conclusão. Referências

¹ Doutoranda em Direito econômico, financeiro e tributário pela USP. Mestre em Direito Econômico pela UFPB. Especialista em Direito Ambiental, Urbanístico e Imobiliário pela PUC-MG. Graduada em Direito (UFPB). Advogada atuante em Direito Imobiliário. E-mail: annyhfalcão@usp.br

² Procurador da Fazenda Nacional. Mestrando em Direito Econômico pelo Centro de Ciências Jurídicas (CCJ) da UFPB. Graduado em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (2016). Especializações em Direito Tributário e em Direito Público. E-mail: ewertonviniciuspereira@gmail.com



RESUMO: O presente artigo tem por objeto examinar por que é importante a regulação da concorrência no âmbito das relações comerciais praticadas por meio das plataformas digitais. A intervenção estatal na economia com papel normatizador e fiscalizador é uma exigência da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB). O poder econômico que as empresas globais (*Big Techs*) exercem sobre grupos empresariais menores, a partir da utilização das plataformas digitais, é fato da economia que chama a atenção das Ciências Jurídicas, porque a livre concorrência é princípio da ordem econômica, consoante prevê o artigo 170 da CRFB. No Brasil, o Projeto de Lei (PL) n.º 2.768/2022 visa regular o comércio digital para promover o desenvolvimento econômico e a proteção da justa concorrência. A proposição normativa elege a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) como entidade apta a desempenhar tal função, o que pode ser questionado do ponto de vista científico e acadêmico, já que, em termos de tutela da concorrência mercadológica, pensa-se, de imediato, no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). A temática envolve, assim, interesses da União Federal e, consequentemente, da Advocacia-Geral da União (AGU), por meio dos órgãos que lhe são vinculados. Desse modo, a partir dos métodos jurídico-dogmático e jurídico-teórico, esta pesquisa tem o objetivo de apresentar uma visão científica, lastreada na literatura do Direito Econômico e produções acadêmicas pertinentes, acerca da imprescindibilidade da regulação da concorrência no mercado digital brasileiro para a política econômica do país.

PALAVRAS-CHAVE: mercado digital; regulação; concorrência; *bigs techs*. desenvolvimento.

ABSTRACT: The present article focuses on the regulation of competition within commercial relations conducted through digital platforms. State intervention in the economy, through its regulatory and supervisory roles, is a requirement of the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil (CRFB). The economic power exercised by global companies ("Big Techs") over smaller business groups, through the use of digital platforms, is an economic phenomenon that draws the attention of the legal sciences, given that free competition is a principle of the economic order, as established in Article 170 of the CRFB. In Brazil, Bill No. 2,768/2022 aims to regulate digital commerce, seeking to promote economic development and protect fair competition. The legislative proposal designates the National Telecommunications Agency (Anatel) as the entity responsible for performing this role, which may be subject to scientific and academic scrutiny, since the Administrative Council for Economic Defense (Cade) is typically considered the authority for overseeing market competition. The topic, therefore, involves the interests of the Federal Union and, consequently, of the Office of the Attorney General of the Union (AGU), through its affiliated bodies. Thus, employing juridical-dogmatic and juridical-theoretical methods, this research aims to present a scientific perspective, grounded in the literature of Economic Law and relevant academic works, on the indispensability of competition regulation in the Brazilian digital market for the country's economic policy.

KEYWORDS: digital market; regulation; competition; *big techs*; development.

1 INTRODUÇÃO

As transformações digitais enfrentadas no âmbito econômico são uma realidade. Viven-
ciam-se, contemporaneamente, a era da informação digital. A inserção dos processos socioeconô-
micos na digitalização das relações comerciais confere novos contornos ao mercado. Com efeito,
o comércio digital tem se mostrado um ambiente vasto, com aspectos que lhe conferem comple-
xidade. Nessa ótica, os avanços tecnológicos no cenário da economia parecem caminhar à frente
do ritmo do sistema jurídico.

O comércio que ocorre a partir da intermediação das plataformas digitais é um fato que
requer exame jurídico, sobretudo para se investigar a hipótese de como o Estado deve tratar esse
fenômeno. Afirma-se que os mercados são instituições jurídicas e políticas, considerando que são
ocupados por diversos poderes sociais (Grau, 2010, p. 27). Significa, então, que não se trata o
mercado de uma instituição natural, neutra ou espontânea, como já foi demonstrado ao longo dos
estágios do modo de produção capitalista, hoje, neoliberal.

Desse modo, enquanto instituição jurídica, o mercado depende da normatização, con-
formação e limitação normativa, uma vez que, historicamente, reflete os interesses dos grupos
dominantes.

Esse quadro é ainda mais interessante quando se observa o comércio digital praticado,
não raro, por determinados grupos empresariais com pouco ou quase nenhum espaço a agentes
econômicos menores. Assim, a garantia da concorrência é elemento salutar no tratamento jurí-
dico que deve ser dado à economia digital. Daí a necessidade de se investigar como o Estado bra-
sileiro, com objetivo desenvolvimentista fixado constitucionalmente, deve intervir no comércio
intermediado por plataformas digitais, a fim de se manter a ordem constitucional existente.

2 INTERVENÇÃO ESTATAL, REGULAÇÃO, CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO

O poder econômico é resultado da intervenção pública na economia e constitui-se como
um fato político e jurídico. Esse poder projeta as decisões públicas no campo econômico, sendo re-
gulamentado pelo Direito, daí a perspectiva de juridicização ou tratamento jurídico da economia.
Assim, contemporaneamente, não se poderia examinar os problemas econômicos sem considerar
a organização, a estruturação e o funcionamento do Estado (Souza, 2005, p. 314).

A intervenção política e jurídica compreende um conjunto de atos praticados pelo Poder
Público. A política econômica fixa os objetivos a serem perseguidos pelo Estado, no exercício de
suas funções constitucionais de legislar, executar, estimular, regulamentar ou regular determina-
do âmbito da economia (Souza, 2005, p. 318).

No constitucionalismo brasileiro, a modalidade de Estado interventor iniciou-se na
Constituição de 1934, na qual a ordem econômica fora inserida expressamente, o que denotou a
preocupação do legislador com a garantia, em sede constitucional, do Estado de bem-estar social.

No atual texto constitucional, o artigo 174 alberga o dever estatal de atuar como agen-
te regulador da atividade econômica, mediante a fiscalização, o incentivo e o planejamento.
Tem-se, pois, o mandamento constitucional da intervenção regulatória do Poder Público no



mercado. De acordo com Eros Grau (2010, p. 19), o Estado precisa constituir e preservar o modo de produção, ou seja, a propriedade, a liberdade de contratar, a proteção do mercado, a estabilização do sistema monetário, a concretização da educação, da saúde, do transporte, da moradia. Ademais, é dever público complementar o mercado, de maneira a adequá-lo às novas normas de organização empresarial. Por fim, em caso de debilidade econômica, a atuação pública também é medida que se impõe.

O sistema econômico influencia a maneira pela qual se dá a intervenção estatal com ampliação ou redução do papel do Estado. Do ponto de vista pragmático, Camargo (2014, p. 17) sinaliza que os sistemas econômicos não se apresentam puramente, porque o que se verifica é uma mescla de objetivos liberais e sociais. Isso significa a possibilidade de se tratar o mesmo dado econômico em um mesmo *corpus* constitucional. É o que ocorre quando o texto constitucional assegura, por exemplo, de um lado, o direito de propriedade e a liberdade de iniciativa econômica particular e, de outro, a função social da propriedade, a repressão ao abuso do poder econômico, o pleno emprego, a proteção ao meio ambiente, à luz do artigo 170 da CRFB (Brasil, 1988).

Na análise da juridicização do fato econômico, Souza (1956, p. 58) explicita que o exame da ideologia subjacente adotada na Constituição é indispensável à interpretação da norma econômica. As regras constitucionais apontam a direção ideológica, com valores e concepções sobre os papéis do Estado, do mercado e da sociedade da ordem econômica.

Fazendo uma alusão ao pensamento apontado, nota-se que, no caso da atual Lei Maior brasileira, constata-se uma ambiguidade estrutural que se revela na adoção simultânea de princípios liberais, como a livre iniciativa, e sociais, a exemplo da função social da propriedade e dos contratos. Essa conjunção mista apresenta tensões internas que podem ocasionar dificuldades de compreensão metodológica, sobretudo no que tange aos graus e aos limites da regulação da concorrência na economia digital.

Ademais, é possível indagar-se como se origina o conteúdo da ideologia constitucionalmente adotada e em que medida essa concepção interage com os aspectos contemporâneos da economia de mercado.

Nesse sentido, o processo de concretude do texto constitucional implica a reinterpretação de seus significados linguísticos, de forma a se propor um novo horizonte semântico (Clark; Corrêa e Nascimento, 2021, p. 45). Assim, a “ideologia constitucionalmente adotada” surge não somente do ato formal da promulgação da Constituição, mas também das práticas institucionais interpretativas no processo cíclico de abertura aos novos significados da norma.

À Constituição de 1988 é concebida uma releitura no sentido de se transformar as estruturas sociais. Nasce, a partir de então, a ideia de Constituição Econômica, que se revela problemática, na medida em que se mostra questionável a crença na harmonia preestabelecida do mercado (Bercovici, 2005, p. 30 e 33). Trata-se de uma constituição dirigente, contendo programa de ação com objetivo de executar mudanças socioeconômicas impactantes no Estado, no mercado e nos sujeitos sociais.

Todavia, é preciso perquirir se essa concepção de constituição normativa pode levar ao entendimento de que é possível mudar a sociedade, modificar a realidade social e econômica do



país apenas com os dispositivos constitucionais. Acerca desse ponto, Bercovici (2005, p. 41) pondera que a acepção real da norma constitucional não se isola com a teoria social, a história, a política e, notadamente, a economia.

No ordenamento jurídico brasileiro, a perspectiva desenvolvimentista é enfatizada no artigo 3º, inciso II, da CRFB, que reconhece o desenvolvimento nacional como objetivo precípua do Estado. Furtado (1974, p. 75) explica que economias ditas periféricas não se desenvolvem no mesmo ritmo e sentido de países considerados como centrais. Neste raciocínio, a busca pelo desenvolvimento requer que sejam percorridos caminhos diversos, conforme a realidade de cada nação.

Desse modo, dentro da nova estrutura capitalista globalizada, como perseguir a visão desenvolvimentista da Constituição de 1988 mediante a regulação estatal dos mercados digitais? De que forma o controle regulatório do comércio digital pode contribuir à consecução de políticas de desenvolvimento no Brasil?

Frisa-se que, de acordo com Souza (2005, p. 399-400), o desenvolvimento da economia caracterizaria somente crescimento econômico, que não levaria em conta as necessidades reais do povo e se perpetuaria em uma relação de equilíbrio, a qual nada acrescentaria em termos práticos. Por outro lado, a noção de desenvolvimento nacional trazida pelo constituinte de 1988 é de romper esse equilíbrio e modificar positivamente as proporções, a partir de uma perspectiva dinâmica. Portanto, o desenvolvimento é compreendido como um desequilíbrio positivo.

Nessa percepção, o desenvolvimento é ideologia que se incorporou às normas jurídicas, tanto em âmbito internacional – como na Carta dos Direitos e Deveres dos Estados, criada em função da Resolução n.º 45.111, da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento, de 18 de maio de 1972 –, quanto em nível nacional, mediante a incorporação no modelo constitucional brasileiro (Souza, 2005, p. 402).

Da mesma maneira que a CRFB elege o desenvolvimento nacional como um objetivo republicano, também assegura que a Ordem Econômica brasileira deve observar o princípio da livre concorrência (artigo 170, inciso IV) e repreender o abuso de poder econômico que tente dominar o mercado (artigo 173, §4º).

Se, de um lado, a CRFB aponta o desenvolvimento econômico como meta substancial da República, de outro, assegura o bem-estar social de todos, a valorização do trabalho e a proteção da livre iniciativa. Nesse tocante, a Ordem Econômica brasileira está fundada em três substratos: a função social que deve ser dada ao direito de propriedade; a concorrência mercadológica livre; a busca pelo desenvolvimento nacional.

Desse modo, ao Estado incumbe o papel de, no exercício de sua soberania, proporcionar a realização da democracia social e econômica, em seu sentido mais amplo. Por conseguinte, o ordenamento propõe atuação estatal intervencionista na economia, com o fito de assegurar direitos fundamentais e de alcançar o crescimento econômico e social da nação.

Essa intervenção pública se materializa mediante a criação e a aplicação do controle do Estado sobre fatos que impactam nos meios econômico e social, nos tempos atuais. Nesse cenário, a conduta intervencionista do Poder Público não pode ser estática, ao contrário, deve ser dinâmica, no sentido de buscar compatibilizar-se com as crescentes necessidades sociais que surgem a cada momento.



Consequentemente, no desafio de combater a concentração comercial resultante de abuso de poder econômico, a expansividade do mercado digital é fato relevante ao Direito, na medida em que requer análise crítica e reflexiva de como o Estado regulador da economia e promotor de desenvolvimento deve interferir e comportar-se diante dessas novas perspectivas sociais, políticas e econômicas.

3. REGULAÇÃO DA CONCORRÊNCIA NOS MERCADOS DIGITAIS NO BRASIL

3.1 Ecossistemas digitais e concentração de mercado

A nível global, crescem os debates acerca do alto poder de mercado e da concentração econômica, advindos das *Big Techs*, como *Amazon*, *Uber*, *Mercado Livre*, *Google*, *Apple*, entre outras. Nesse sentido, entra em discussão a missão do Estado no sentido de promover a competitividade nos mercados e de se evitar ou reprimir o abuso de poder econômico.

A complexidade é a principal marca extraída dos mercados intermediados por plataformas digitais. A expressão “ecossistemas digitais” remete ao caráter de interdependência entre todos os atores do ambiente de negócios. Trata-se de um ambiente evolutivo, auto-organizado e auto-otimizado, em que dados perpassam uma infraestrutura técnica, são transportados, localizados e conectados, o que permite o fluxo de informações e a mediação de transações em um ambiente digital (Castro; Fonseca; Branco, 2024).

Desse modo, definem-se os ecossistemas de plataformas digitais como uma coleção de produtos e serviços que são interoperáveis dentro de uma mesma plataforma, fornecidos de acordo com as regras técnicas e contratuais da plataforma e, de alguma forma, aumentem o valor da plataforma para os usuários, seja nos vetores de preço, qualidade ou variedade, segundo Renzetti (2023, p. 80-81, *apud* Castro; Fonseca; Branco, 2024, p. 13 e 14).

Observando-se o fenômeno econômico no mercado global, constata-se que, por intermédio da concentração de poder econômico, as *Big Techs* conseguem praticar – muitas vezes de maneira imperceptível – *self-preferencing* (controlam uma plataforma ou infraestrutura essencial, favorecem seus próprios produtos ou serviços em detrimento dos concorrentes que dependem dessa mesma plataforma) e *gatekeeping* (decidem quem pode ou não entrar ou se expandir em determinado mercado).

Nessa faceta, os mercados intermediados por plataformas digitais são controlados, de maneira bastante complexa, pelas empresas globais em um ecossistema digital, formado por produtos e serviços que são interoperáveis dentro de uma mesma plataforma, fornecidos em conformidade com as regras técnicas e contratuais e, de algum modo, aumentam o valor da plataforma para os usuários nos vetores de preço, qualidade ou variedade.

A título exemplificativo, pode-se citar a empresa *Magalu*, que passou da mera comercialização de eletrodomésticos para uma rede complexa com vários nichos, como varejo (em que há “parceiros” em diversos ramos, como *NETSHOES*, *ZATTINI*, *KABUM!*), logística (*SODE*, *GFL*, *logbee*), e outros serviços, segundo Renzetti (2023, p. 131, *apud* Castro; Fonseca; Branco, 2024, p. 16).



Dessa maneira, a concorrência é afetada pela dominação mercadológica de alguns agentes empresariais. Essa concentração influencia, sobremaneira, o comércio digital, no qual monopólios podem ser formados. Entretanto, em razão da sofisticação tecnológica, é difícil comprovar, de fato e de direito, que essas práticas de mercados violam a livre concorrência. A dificuldade não é mais coibir a mera combinação de preços, e sim combater a precificação anticompetitiva descoberta somente quando se observa a conversa inicial das empresas ou os seus algoritmos (Castro; Fonseca; Branco, 2024, p. 26).

Nos países emergentes, as empresas globais enfrentam as concorrências locais e regionais, a exemplo da *Baidu* na China, da *Yandex* na Rússia, do Mercado Livre na América Latina. Além disso, o grau de concorrência varia entre os países e é afetado pela infraestrutura tecnológica do país (Castro; Fonseca; Branco, 2024, p. 58). Então, constata-se que o poder regulatório do Estado interfere diretamente na livre concorrência de mercado.

Na China, diversas empresas de serviços digitais, nacionais e estrangeiras, atuam em diferentes setores, como *e-commerce*, publicidade *on-line*, pagamentos eletrônicos. Neste sentido, podem ser citadas a *Baidu* (buscador na *internet*), a *Alibaba Group* (grupo de empresas líderes em *e-commerce* chinês), a *Tencent* (empresa de tecnologia com presença em jogos, mensagens, pagamentos) e a *JD.com* (empresa de comércio eletrônico) (Castro; Fonseca; Branco, 2024, p. 58).

A repressão à dominação de mercados é desdobramento dos princípios da livre iniciativa e da liberdade de concorrência, que fundamentam a ordem econômica brasileira, consoante o artigo 170 da CRFB. A partir do momento em que esses mandamentos deixam de ser observados, podem surgir falhas de mercado, as quais exigem a atuação do direito concorrencial para corrigir essas distorções.

Nessa faceta, a garantia da concorrência de mercado depende da regulação estatal, cujo objetivo é preservar o processo competitivo, assegurar eficiência econômica e promover o bem-estar do consumidor. Quando se pensa no caráter necessário da intervenção do Estado na economia, chega-se à constatação de que a relação entre Direito e economia é de complementariedade, e não de oposição, pois, como já elencado, a normatização é imprescindível para se manter saudável o mercado. Assim, a intervenção estatal não se configura como obstáculo à liberdade econômica, mas se apresenta como pressuposto à sua efetivação concreta.

A necessidade de regulação pública é ainda mais premente no contexto do comércio mediado por plataformas digitais, que apresentam estruturas complexas e dinâmicas que parecem desafiar os modelos tradicionais de intervenção concorrencial. Os conglomerados digitais estão em constante ascensão e com eles surgem novos paradigmas de dominação de mercado. Não se trata somente do controle sobre a precificação ou do aumento da produção. O que se constata é o domínio sobre o tratamento de dados com a utilização de algoritmos e redes de usuários.

Não raro, as plataformas digitais apresentam-se como ambientes propícios a práticas nocivas à concorrência, mediante condutas irregulares ou devido à falta de transparência, culminando em prejuízo ao consumidor e favorecendo a competição desleal. É o que ocorreu em dezembro de 2024, quando a Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor (Senacon) determinou que a *Amazon* e o *Mercado Livre* retirassem dos respectivos *sites* os anúncios de celulares sem nota fiscal e sem homologação pela Anatel (Brasil, 2024).



3.2 Projeto de Lei n.º 2.768/2022: confusão das atribuições da Anatel e do Cade

No Brasil, a preocupação com a regulação do comércio realizado em plataformas digitais é debatida no âmbito do PL n.º 2.768/2022, apresentado em novembro de 2022, que busca a organização, o funcionamento e a operação das plataformas digitais que oferecem serviços ao público brasileiro.

A norma proposta apresenta-se com o escopo de diminuir o controle das *Big Techs* e buscar a ampliação das competências da Anatel para regular o comércio digital, sem afastar as atribuições do Cade de controle da concentração econômica. Atualmente, o projeto encontra-se em discussão na Comissão de Desenvolvimento Econômico (CDE).

Ocorre que, como analisado, a regulação mercadológica digital é temática complexa, tendo em vista que envolve a defesa da competição contra monopólios e oligopólios, a promoção do desenvolvimento nacional, a tributação, a proteção de dados, entre outras aspectos. Dessa complexidade, revela-se um problema de pesquisa: a Anatel deteria a plena capacidade institucional de exercer esse tipo de regulação, considerando que o foco do marco regulatório é a proteção da livre concorrência?

Nessa faceta, um dos pontos críticos do mencionado PL consiste na escolha do órgão regulador, pois sendo uma proposição normativa para combater a concentração mercadológica digital, por qual motivo não versaria, também, acerca de uma possível ampliação do papel do Cade – entidade, por excelência, responsável pela promoção e defesa da concorrência.

O PL traz a extensão das atribuições da autarquia fiscalizadora do sistema de telecomunicações e, de maneira genérica, aponta que as competências do Cade não serão afetadas. O projeto justifica, ainda, que a Anatel detém a capacidade técnica e institucional suficiente à missão de regular a comercialização intermediada por plataformas digitais. Explica, também, que seria necessário dotar tal autarquia de mais recursos a partir da criação do “Fundo de Fiscalização das Plataformas Digitais”.

Diante dessas disposições do PL em comento, surgem algumas hipóteses. A própria forma de surgimento da Anatel, mediante as privatizações iniciadas com as alterações constitucionais em 1995, com a abertura do setor de telecomunicações para empresas estrangeiras, já não colocaria em questionamento o fato de a dita autarquia ser eleita a promotora da concorrência de mercado entre agentes nacionais e estrangeiros? Será que a escolha da ANATEL para o controle dos mercados digitais conferiria, seguramente, o fortalecimento de empresas nacionais e, por consequência, contribuiria para o desenvolvimento econômico e social do Brasil e de sua população?

Ou, ao contrário disso, se considerar-se a criação da Anatel como resultado não de uma ideologia neoliberal pautada em desestatização (privatização), mas sim na concepção de reavivar o sistema de telecomunicações e tornar-lhe mais eficiente (Almeida, 2001, p. 243), tal autarquia, da mesma maneira, não seria capaz de universalizar e garantir a competitividade em mercados digitais?

Esses e outros questionamentos são essenciais para se analisar a problemática em questão de maneira panorâmica.

No ordenamento jurídico nacional, a Lei de Defesa da Concorrência (Lei n.º 12.529/2011) normatiza a inibição de práticas empresariais anticompetitivas, mediante o fortalecimento das competências do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), para o equilíbrio do mercado e a proteção do consumidor.



A lei antitruste surgiu em um contexto de mudanças políticas e econômicas, implementadas com o propósito de fortalecer a concorrência no mercado brasileiro. No entanto, a Lei de Defesa da Concorrência não contém dispositivos específicos disciplinadores propriamente do comércio digital, isso porque foi promulgada em uma outra concepção da economia, que se alterou ao longo dos anos.

Do ponto de vista social, o presente problema de pesquisa é relevante. Esta investigação parte do pressuposto de que fatos importantes acerca da regulação dos mercados digitais no Brasil e no mundo têm sido noticiados com frequência pelo governo federal. Nesse sentido, o Ministério da Fazenda (Brasil, 2024) já apresentou propostas para aprimorar a defesa da concorrência nos mercados digitais, e a Anatel (Brasil, 2024) argumenta ter capacidade para exercer tal regulação.

Acerca da proposta legislativa em discussão, a Associação Latino-Americana de Internet (ALAI, 2023) elaborou um estudo técnico que identificou problemas conceituais, técnicos e econômicos. A avaliação aponta obscuridade quanto à definição das falhas mercadológicas que justificariam a regulação. Além disso, critica a eleição de um único critério para identificar as plataformas sujeitas à regulação, qual seja, o faturamento anual igual ou superior a R\$ 70 (setenta) milhões, o que poderia levar à regulação indevida de empresas sem poder de mercado, e excluir aquelas que realmente o detêm. Ainda, o exame técnico da ALAI conclui que há confusão institucional entre os papéis do Cade e da Anatel e inaugura indesejada sobreposição de competências.

Da leitura do relatório da ALAI, extraem-se alguns apontamentos. É perceptível ser de interesse do Estado brasileiro proceder à revisão criteriosa dos parâmetros estabelecidos no Projeto de Lei n.º 2.768/2022, especialmente no que se refere à definição das plataformas digitais sujeitas à regulação, com a intenção de melhor adequar à proposição normativa aos fins constitucionais.

Também se pondera que a adoção de um critério unicamente baseado no faturamento bruto anual talvez não seja suficiente, do ponto de vista técnico e jurídico, para captar a complexidade do ecossistema digital contemporâneo. Essa delimitação pode ignorar fatores essenciais, como a posição relativa das plataformas nos mercados em que atuam, o grau de dependência dos usuários, o efeito de rede e a eventuais atos de concentração.

Ademais, o Brasil, ao visar estruturar um modelo regulatório para os mercados digitais, pode valer-se de experiências internacionais que lançaram mão de modelos híbridos, baseados em critérios quantitativos e qualitativos e com articulação entre as autoridades reguladoras e concorrenceis.

Assim, acredita-se que a política digital sustentável deve ser orientada pela racionalidade econômica, coerência normativa e alinhamento com os objetivos constitucionais de promoção do desenvolvimento nacional e redução das desigualdades sociais e regionais.

3.3 AGU e regulação da concorrência dos mercados digitais

Na contemporânea regulação dos mercados digitais frente à emergência de novas formas de organização econômica baseadas em plataformas digitais, há interesse direto da AGU refletir e atuar tecnicamente na conformação das políticas públicas regulatórias, em razão de seu papel



institucional na defesa da juridicidade, da supremacia do interesse público e da consecução dos objetivos constitucionais do Estado brasileiro, como prevê a Constituição e a Lei Complementar n.º 73/1993.

A propósito, em 2025, a AGU recebeu diversas contribuições dos mais variados sujeitos sociais para debater o controle de conteúdo exposto por plataformas digitais (Brasil, 2025). Embora não trate propriamente da concorrência, a temática demonstra a relevância dos aspectos que envolvem os mercados digitais.

A regulação da economia digital não se restringe à contenção de práticas anticompetitivas, mas está imbricada com a promoção do desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais e a efetivação da função social da propriedade e da livre iniciativa, como delineado no art. 170 da Constituição Federal.

Nesse cenário, a atuação da AGU insere-se no contexto de assessoramento estratégico da União Federal na formulação, implementação e defesa jurídica de políticas públicas regulatórias. A elaboração e a implementação de um marco regulatório sólido e funcional para os mercados digitais demandam análise crítica e jurídica acerca da escolha da entidade reguladora, dos critérios de definição das plataformas reguladas, da compatibilidade da proposta legislativa com os princípios constitucionais e do respeito às competências institucionais do Estado.

Portanto, AGU exerce papel central nesse debate, oferecendo subsídios jurídicos que garantam a segurança jurídica das medidas propostas, mas também a aderência normativa à ideologia constitucionalmente adotada, marcada por um projeto de desenvolvimento econômico com justiça social. A função do órgão, nesse cenário, é resguardar o equilíbrio entre regulação eficaz, incentivo à inovação e promoção da concorrência justa, tudo sob a égide do interesse público e da ordem econômica constitucional.

Envolvendo a organização interna da AGU, realçam-se, sobretudo, os interesses institucionais da Anatel, do Cade – representados pela Procuradoria-Geral Federal (PGF) e do Ministério da Fazenda – a cargo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

De um lado, a Anatel, enquanto autarquia tradicionalmente vinculada à regulação das telecomunicações, busca ampliar suas atribuições para abranger o controle de plataformas digitais, defendendo ter *expertise* técnica suficiente para esse novo desafio; de outro, o Cade conserva interesse na preservação de sua competência concorrencial, notadamente diante da concentração econômica promovida por grandes empresas digitais.

No âmbito da Anatel e do Cade, a Procuradoria-Geral Federal (PGF) desempenha a função representativa. A Procuradoria Federal Especializada junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (PFE/Cade) é o órgão da AGU responsável pela consultoria e assessoramento jurídico, bem como pela representação judicial e extrajudicial do Cade, com fundamento no artigo 15 da Lei nº 12.529/2011 (Brasil, 2011), artigo 18 do Decreto nº 7.783/2012 (Brasil, 2012) e artigo 28 do Regimento Interno do Cade. Assim, a atuação da PFE/Cade é essencial para assegurar a juridicidade e a efetividade das ações do Cade no âmbito da defesa da concorrência.

Por sua vez, a Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel (PFE-Anatel) e de seus órgãos subordinados segue o regramento da Portaria Anatel n.º 1969/2021 (Brasil, 2021). À

PFE-Anatel incumbe as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, apuração e inscrição de créditos em dívida ativa, e de representação judicial ou extrajudicial da Anatel.

Dessas atribuições da PGF, também se extrai a essencialidade do debate da regulação pública da concorrência nos mercados digitais para a AGU.

O interesse fazendário, a seu turno, está no papel estratégico na formulação de políticas econômicas e fiscais direcionadas à promoção de um ambiente competitivo, ao incentivo à inovação tecnológica e à mitigação de assimetrias entre agentes nacionais e estrangeiros. Nesse sentido, na discussão da tributação da economia digital entra em cena o papel da PGFN.

A articulação entre esses órgãos, com o suporte jurídico da AGU, é fundamental para assegurar uma governança regulatória coerente, eficaz e compatível com os objetivos constitucionais de justiça social e desenvolvimento sustentável.

CONCLUSÃO

Infere-se que, com o advento das plataformas digitais, houve uma transmudação do modelo clássico de comércio nos mais diversos ramos da economia. As empresas globais, mediante a utilização das novas ferramentas tecnológicas de informação, conseguem estabelecer relação de dominância sobre agentes comerciais de menor porte e influenciam os comportamentos dos consumidores. O exercício desse poder econômico é praticado de modo imperceptível, muitas vezes sem avaliações críticas, e o que é mais questionável hoje é a ausência de normatização específica para tratar desse fenômeno.

Do ponto de vista histórico, é perceptível que a participação do Estado na economia, para contornar crises e falhas de mercado, é um fato reiterado pelas experiências nacionais e internacionais. No âmbito da economia digital, composta por complexas estruturas de mercado e também pela emergência de novos arquétipos de dominação econômica, a intervenção estatal ganha nova preocupação.

Na medida em que a CRFB é concebida como constituição econômica, guiada pela busca do desenvolvimento nacional, como objetivo fundamental, e fulcrada no dogma da livre concorrência na ordem econômica, impõe-se ao Estado o dever de regular, com urgência e excelência, os mercados digitais como forma de assegurar justiça social, eficiência e soberania econômica. É o que se espera para o cumprimento da norma constitucional que coíbe o abuso de poder econômico.

Logo, nesse cenário, a atuação institucional da AGU revela-se estratégica para subsidiar a construção de um modelo regulatório coerente com as exigências e as idiossincrasias do mercado digital e que atenda fielmente à ideologia constitucionalmente adotada, qual seja, a finalidade desenvolvimentista.

Portanto, a regulação da concorrência nos mercados digitais não somente se justifica pela tradição intervencionista do Estado brasileiro, mas constitui ferramenta essencial à concretização dos objetivos constitucionais de promoção do desenvolvimento socioeconômico sustentável, da redução das desigualdades e da proteção do interesse público em uma economia, a cada dia, mais mediada por plataformas digitais.



REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). **Presidente da Anatel defende agência como órgão regulador das plataformas digitais.** Disponível em: <<https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/presidente-da-anatel-defende-agencia-como-orgao-regulador-das-plataformas-digitais>>. Acesso em: 03 fev. 2025.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. A política da privatização das telecomunicações no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 21, n. 2 (82), p. 226-245, abr./jun. 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572001-1258>. Acesso em: 6 jul. 2025.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento.** São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **AGU recebe 78 contribuições em consulta pública sobre plataformas digitais.** Brasília: AGU, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-recebe-78-contribuicoes-em-consulta-publica-sobre-plataformas-digitais>. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Regimento Interno do Cade.** Aprovado pela Resolução nº 01, de 26 de março de 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/regimento-interno>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Procuradoria Federal Especializada junto ao Cade.** Brasília, DF: Cade, [2025]. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/competencias/procuradoria-federal-especializada-cade>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.783, de 15 de agosto de 2012. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade**, e remaneja cargos em comissão. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 159, p. 1-5, 16 ago. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7783.htm. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório de Oportunidades Fiscais.** Brasília: Ministério da Fazenda, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-divulga-relatorio-sobre-oportunidades-fiscais-trazidas-pelos-mercados-digitais>>. Acesso em: 28 jan. 2025.



BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional do Consumidor. **Senacon determina retirada de oferta de celulares irregulares da Amazon e do Mercado Livre.** Brasília: MJSP, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/senacon-determina-retirada-de-oferta-de-celulares-irregulares-da-amazon-e-do-mercado-livre>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. **Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência;** dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 231, p. 1-9, 1 dez. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm. Acesso em: 8 jul. 2025.

CAMARGO, Rodrigo de Azevedo. Sistemas econômicos e ideologia constitucionalmente adotada enquanto critérios de solução de conflitos jurídicos. SILVA, Mariana de Andrade; PEREIRA, Lucas Bastos (orgs.). **Direito econômico e constitucionalismo contemporâneo:** estudos em homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Editora Fórum, 2024, p. 403-421.

CASTRO, Ricardo Medeiros de; FONSECA, Gabriel Campos Soares da; BRANCO, Pedro Henrique de Moura Gonçalves. **Estudo sobre cenários de conformação institucional regulatória do ecossistema digital.** Brasília: Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações – CCOM/UnB, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mcom/pt-br/assuntos/noticias/2024/julho/mcom-recebe-estudo-sobre-ecossistemas-digitais/Meta_9_Relatorio_Estudo.pdf. Acesso em: 8 jul. 2025.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Constituição econômica bloqueada:** contribuições para a refundação do Brasil. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico.** São Paulo: CÍRCULO DO LIVRO S.A, 1974.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988.** São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. A Constituição econômica e o sistema financeiro nacional. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 79, p. 257-294, 1984.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

