Briefing legislativo: interoperabilidade no PL 4675/2025

> **Mensagem central.** O substitutivo não retira do Cade o poder de acompanhar e fiscalizar as empresas designadas. Ele limita a criação de novas obrigações por regulamento e deixa claro que a designação e a imposição de obrigações especiais são decisões distintas. A emenda coloca na lei deveres automáticos para abrir os ecossistemas de mensageria, redes sociais e sistemas operacionais à concorrência e à inovação.

Destinatário: Deputado Jorge Solla (PT/BA)
Finalidade: conversa com o relator, Deputado Aliel Machado (PV/PR)
Texto analisado: PRLP 1 ao PL 4675/2025, apresentado em 8 de julho de 2026

1. O texto original do Executivo

O PL 4675/2025 altera a Lei 12.529/2011 para criar um regime concorrencial específico para mercados digitais. O texto enviado pelo Executivo:

- permite ao Cade designar agentes econômicos de relevância sistêmica;
- cria uma superintendência especializada dentro do Cade;
- autoriza a imposição de obrigações especiais, escolhidas caso a caso; e
- prevê processo próprio para a designação e outro para a definição das obrigações.

A interoperabilidade aparece no rol de medidas que o Cade **pode** impor. O texto não estabelece protocolo, prazo de implementação ou direito direto do usuário.

2. O que muda no substitutivo

O PRLP 1 mantém a arquitetura do projeto e faz ajustes importantes:

- a designação continua alcançando todo o grupo econômico, mas sua duração máxima cai de dez para seis anos e passa a haver revisão depois de dois;
- as características do agente devem ser avaliadas de forma conjunta e fundamentada;
- o art. 47-C, § 5º, passa a dizer expressamente que a designação não impõe, por si só, as obrigações especiais do art. 47-E;
- as obrigações são organizadas em transparência, deveres de fazer e deveres de abstenção;
- entram no rol as telas neutras de escolha e a vedação a interfaces que dificultem o exercício de direitos; e
- o poder regulamentar fica limitado: resolução do Cade não pode criar obrigação, sanção ou hipótese de designação sem base legal.

O substitutivo reduz a supervisão do Cade?

Não de forma geral. A superintendência continua autorizada a acompanhar permanentemente as atividades das empresas, requisitar informações, fiscalizar obrigações, instaurar processos e propor sanções. O substitutivo ainda permite que o Cade selecione ou aprove o auditor independente e cria um procedimento de análise de mercados digitais.

Há, porém, restrições pontuais em comparação com o original:

- a possível submissão ampliada de atos de concentração à análise do Cade é substituída por uma comunicação de caráter apenas informativo;
- fica limitada a **criação de deveres por regulamento**; e
- cada obrigação deve ser delimitada por produto, serviço e risco concorrencial, depois de processo próprio e justificativa econômica.

O resultado é misto: o Cade conserva a supervisão e a fiscalização, mas perde parte da discricionariedade normativa e da capacidade de impor certas medidas de forma mais ampla.

3. O que o Cade poderá exigir

O art. 47-E funciona como um cardápio legal. Depois da designação, o Cade pode escolher uma ou mais medidas e aplicá-las a produtos ou serviços específicos.

Transparência e informação

- comunicação informativa de atos de concentração;
- divulgação de termos de uso, critérios de ranqueamento e estrutura de preços; e
- aviso de alterações nos termos de uso.

Deveres de fazer

- transferência gratuita de dados;
- interoperabilidade gratuita e efetiva;
- instalação e uso de aplicações de terceiros;
- acesso de usuários profissionais a dados e ferramentas de desempenho;
- alteração de configurações padrão e desinstalação de aplicações;
- períodos de adaptação a mudanças dos termos de uso;
- mecanismos de reclamação e solução de disputas;
- acesso isonômico e não discriminatório; e
- telas claras e neutras para a escolha de produtos ou serviços de terceiros.

Deveres de abstenção

O Cade pode proibir práticas que bloqueiem concorrentes ou insumos, favoreçam produtos próprios, vinculem produtos, impeçam o acesso a ofertas de terceiros, explorem a dependência de usuários, restrinjam informações ou canais de venda e dificultem o exercício dos direitos reconhecidos na decisão.

A decisão do Tribunal deve identificar a obrigação, os serviços atingidos, o cronograma e as multas. O descumprimento pode gerar as sanções previstas na Lei 12.529/2011.

O que a trava regulamentar significa

O art. 48, § 1º, não esvazia o art. 47-E. O Cade continua autorizado a impor as medidas listadas acima. A trava impede que uma resolução geral acrescente uma categoria nova de obrigação, uma nova sanção ou outro critério de designação.

4. Por que a designação não basta

O regime tem duas etapas:

1. **Designação:** o Cade reconhece que o grupo tem relevância sistêmica. A decisão dura até seis anos e torna o agente sujeito ao regime especial.
2. **Obrigações especiais:** em outro processo, o Cade identifica o risco concorrencial de cada produto ou serviço e escolhe as medidas do art. 47-E. As obrigações começam em até noventa dias após a publicação da decisão.

Os dois processos podem tramitar juntos quando houver urgência demonstrada. Fora dessa hipótese, uma empresa pode estar designada sem que ainda exista decisão impondo interoperabilidade, portabilidade ou as demais obrigações do art. 47-E.

Isso não começou com o substitutivo. O projeto original já previa processos separados. O PRLP 1 tornou a separação expressa no art. 47-C, § 5º, e delimitou as obrigações por produto, serviço e risco concorrencial.

A designação produz, desde logo, o dever legal de manter escritório no Brasil e atualizar os dados de contato junto ao Cade (art. 47-D). Ela também permite que o Cade abra o segundo processo. As regras gerais da Lei 12.529/2011 continuam aplicáveis, independentemente desse regime especial.

5. O que a emenda de interoperabilidade acrescenta

A emenda propõe o Título V-B, com deveres que decorrem diretamente da lei para o serviço expressamente identificado na decisão de designação:

- **mensageria:** protocolo aberto, mensagens e arquivos entre serviços, seguidos de grupos e chamadas de voz e vídeo;
- **redes sociais:** mensagens, publicações, interações e seguimento entre serviços, além da portabilidade de conta; e
- **sistemas operacionais:** instalação de aplicações e lojas de terceiros, acesso gratuito e não discriminatório a componentes essenciais e escolha de motor de navegador, busca e assistente virtual.

O Tribunal do Cade especifica a execução técnica depois de consulta e audiência públicas, ouvidos o Conselho Consultivo, a ANPD, a Anatel e o CGI.br. Não se cria novo órgão. A emenda também prevê testes públicos, relatório anual, auditoria independente e processo sancionador decidido pelo Tribunal.

Segurança não pode ser usada como barreira comercial, mas continua protegida. São admitidos autenticação entre servidores, assinatura de código, análise de programa malicioso e bloqueios diante de risco concreto, desde que os critérios sejam públicos, objetivos, proporcionais e não discriminatórios.

6. Por que detalhar a interoperabilidade na lei

- O art. 47-E autoriza o Cade a exigir interoperabilidade, mas não define seu alcance mínimo.
- O art. 48, § 1º, pode gerar discussão sobre até onde uma resolução poderia criar protocolo, portabilidade, prazo ou vedação técnica.
- A previsão legal reduz esse espaço de litígio e dá ao Cade fundamento expresso para fiscalizar cada requisito.
- O PL está pronto para pauta e tramita em regime de urgência. Incorporar o texto ao substitutivo evita uma nova tramitação legislativa.

7. Competição e inovação dentro do ecossistema

Não é necessário afirmar que existe monopólio juridicamente declarado. O problema demonstrável é o **poder de ecossistema**: um mesmo grupo controla serviços que se reforçam mutuamente e se tornam quase incontornáveis para usuários e empresas. Na União Europeia, a Meta foi designada controladora de acesso para Facebook, Instagram, WhatsApp, Messenger e Meta Ads.

Os efeitos de rede elevam a barreira de entrada. Um concorrente novo não precisa apenas criar um produto melhor. Precisa convencer usuários, contatos, criadores e anunciantes a reconstruir simultaneamente suas relações em outro ambiente. Mesmo uma empresa inovadora pode fracassar antes de alcançar escala.

A interoperabilidade muda essa dinâmica:

- o usuário experimenta outro serviço sem perder imediatamente os contatos ou a audiência;
- empresas novas podem competir em clientes, acessibilidade, moderação, atendimento, inteligência artificial e modelos de negócio; e
- a plataforma incumbente continua competindo, mas deixa de controlar sozinha a porta de entrada do mercado.

O caso WhatsApp Business mostra que esse risco já é brasileiro. Em março de 2026, o Cade manteve medida que impedia novos termos de excluir provedores e desenvolvedores de inteligência artificial do ecossistema do aplicativo, por identificar possível dano à concorrência.

8. Interoperabilidade já funciona em outras comunicações

- **E-mail:** o SMTP permite que usuários de Gmail, Outlook, Proton ou servidor próprio troquem mensagens. O endereço não é necessariamente portável entre domínios, mas a comunicação não fica restrita aos clientes do mesmo provedor.
- **Telefonia:** a interconexão entre redes permite ligações entre operadoras, e a portabilidade numérica permite mudar de prestadora sem perder o número.

- **Internet e telecomunicações:** redes distintas usam protocolos comuns e existem regras específicas de compartilhamento de infraestrutura de suporte. Isso não significa acesso irrestrito à rede física, mas reduz duplicações e barreiras à entrada.

Ninguém espera que um cliente de determinada operadora somente possa ligar para clientes da mesma empresa. A proposta aplica lógica semelhante às comunicações digitais, com escolha do usuário e salvaguardas de segurança e privacidade. O Marco Civil da Internet já promove a inovação e a adoção de padrões abertos que permitam comunicação e interoperabilidade (art. 4º, incisos III e IV).

9. A dimensão do trabalho em plataformas

Criadores, comunicadores, jornalistas independentes e pequenos negócios podem depender de uma única plataforma para alcançar o público e obter renda. O algoritmo controla a distribuição; seguidores e conteúdo não migram com facilidade; e uma suspensão pode interromper imediatamente essa atividade.

A emenda assegura acesso seguro aos dados portáveis antes da exclusão definitiva ou durante suspensão longa. O trabalhador pode preservar conteúdo, identidade digital e a relação construída com o público, sem impedir bloqueio imediato diante de fraude, comprometimento da conta, decisão judicial ou risco grave.

10. Pedido ao relator

Incorporar integralmente ao substitutivo o Título V-B, com o núcleo comum de especificação, segurança, fiscalização e sanções e os três capítulos setoriais: mensageria, redes sociais e sistemas operacionais.

Fontes primárias

- Câmara dos Deputados, **PL 4675/2025**, texto original, inteiro teor 3003060, apresentado em 18/09/2025: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3003060.
- Câmara dos Deputados, **PRLP 1 ao PL 4675/2025**, inteiro teor 3159491, apresentado em 08/07/2026, especialmente arts. 18-A, 18-B, 47-C a 47-G, 48 e 87-A a 87-K: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3159491.
- Regulamento (UE) 2022/1925, considerandos 2, 3, 32 e 64, CELEX 32022R1925: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/1925/oj?locale=pt.
- Comissão Europeia, serviços da Meta designados sob o DMA: https://digital-markets-act.ec.europa.eu/gatekeepers-portal_en.
- Cade, decisão sobre os termos do WhatsApp Business, 04/03/2026: https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/tribunal-do-cade-mantem-medida-preventiva-sobre-novos-termos-de-uso-do-whatsapp.
- Marco Civil da Internet, art. 4º, incisos III e IV; Lei Geral de Telecomunicações, arts. 146 e 152; Anatel, portabilidade numérica; e IETF, RFC 5321 (SMTP).

Consulta em 19 de agosto de 2026.