
**CONTRIBUIÇÃO DA COALIZÃO DIREITOS NA REDE PARA AUDIÊNCIA PÚBLICA
(19/02/2025) SOBRE CONCORRÊNCIA NOS ECOSISTEMAS DIGITAIS DE
DISPOSITIVOS MÓVEIS**

1. Introdução

A CDR é composta por mais de 50 organizações da sociedade civil comprometidas com a defesa dos direitos digitais no Brasil, tendo como principais temas de atuação o acesso, liberdade de expressão, proteção de dados pessoais e privacidade na Internet, incluindo a regulação de plataformas digitais. Temos atuado sobre o tema de regulação de plataformas e ecossistemas digitais há vários anos e [promovido campanhas pela regulação democrática](#), além de [estudos](#) e outras iniciativas.

Inicialmente, a CDR cumprimenta o CADE pela iniciativa de realizar a referida audiência pública para debater aspectos relevantes sobre a concorrência de ecossistemas digitais. As propostas que apresentamos aqui abordam o objeto da audiência pública, os ecossistemas em que se inserem os sistemas operacionais para dispositivos móveis iOS da Apple e Android do Google; e outros aspectos gerais sobre os referidos ecossistemas. Visando o aprimoramento e defesa da concorrência nestes mercados, as propostas consideram medidas que, na nossa avaliação, estão ao alcance do CADE para avançar no aprimoramento de instrumentos legais e regulatórios dos ambientes digitais.

É fundamental ter em vista que a concentração em torno das plataformas digitais é uma preocupação de primeira ordem, em todo o mundo. Autoridades antitruste de mais de vinte países analisados no estudo “Concorrência em mercados digitais: uma revisão dos relatórios especializados”, do CADE, concordam que, embora os mercados digitais tenham registrado uma dinâmica inicial de concorrência, hoje reproduzem a dinâmica “*winner takes all*”, isto é: o vencedor leva tudo. Para alcançarem essa situação, as plataformas contaram com um ambiente desregulado e desenvolveram práticas prejudiciais à concorrência.

Tal situação tem impacto não apenas econômico, mas também para a garantia de diversos direitos fundamentais da população. Afinal, muitos desses “monopólios digitais”¹ controlam o acesso a informações e bens culturais fundamentais para a população. Suas escolhas podem significar limitar a diversidade e o debate público, comprometendo a própria democracia. Além disso, para alcançarem posições monopolísticas, as plataformas digitais se valem da coleta massiva de dados, o que pode violar os direitos à privacidade e à proteção de dados. Esse é o quadro geral em que devem se dar as análises dos casos específicos.

2. Avaliação sobre casos envolvendo o mercado de dispositivos móveis

1 Ver Valente, Jonas. 2019. Tecnologia, Informação e Poder: das plataformas *online* aos monopólios digitais. Tese de Doutorado. Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. Brasília, DF. <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/36948/1/2019_JonasChagasL%c3%bacioValente.pdf>

Os casos analisados pela audiência pública, conforme especificado pelo próprio edital, tratam sobre processos que correm no âmbito da Superintendência-Geral do Cade (SG) os Inquéritos Administrativos nºs 08700.002940/2019-76 (“caso Google Android”) e 08700.009916/2024-25 (“caso Google Play Store”) e o Processo Administrativo nº 08700.009531/2022-04 (caso “Apple App Store”), bem como, no âmbito do Tribunal Administrativo, o Recurso Voluntário nº 08700.009932/2024-18 apresentado pela Apple em desfavor da medida preventiva determinada pela SG no âmbito do referido PA.

O mercado de dispositivos móveis tem sido objeto de diversas autoridades de defesa da concorrência em países como Holanda, Reino Unido e Austrália, que já conduziram estudos sobre tais ecossistemas, além de haver investigações antitruste nos Estados Unidos e na União Europeia. Como a maior parte dessas autoridades, a Coalizão Direitos na Rede entende que os casos analisados pelo CADE comprovam a existência de práticas anticoncorrenciais, que afetam mercados já altamente concentrados. No caso do mercado de sistema operacional de dispositivos móveis, em 2025 o Android controla mais de 72% do mercado, e o IOS, 27%. O terceiro concorrente registra apenas 0,31%. Nas buscas a partir de dispositivos móveis, o Google tem pouco menos de 90% do mercado, ao passo que o segundo lugar controla apenas 4%. Os dados são do Statcounter². Ainda que com variações, esse quadro é reproduzido na maior parte dos países.

No caso Google Android, está evidente como os acordos representam um abuso de posição dominante do Google, alavancando sua posição no mercado de pesquisa por meio de suas demais ferramentas (Google Search e Google Chrome). Trata-se de um caso relevante para compreender a complexidade dos ecossistemas digitais. Ao utilizar seu poder em mercados adjacentes, de maneira irreplicável por outros agentes econômicos, o Google acaba abusando de seu poder de mercado e prejudicando a concorrência.

A Lei nº 12.529/11, que Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, em seu artigo 36, detalha que atos que objetivem [abre aspas] “limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado” e “criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços”, entre outras condutas visíveis nos casos em questão, constituem infração da ordem econômica. O próprio CADE reconheceu, em sua contribuição à tomada de subsídios para regulação de plataformas do Ministério da Fazenda, em 2024, que [abre aspas] “a integração de um sistema operacional popular com outros serviços digitais pode desencorajar a competição e criar um ecossistema fechado onde a inovação por parte de pequenos desenvolvedores é limitada.”.

Em sua defesa, o Google alega que os acordos satisfazem as expectativas dos consumidores por funções pré-instaladas. Também diz que outros aplicativos não tiveram sucesso e alega que os acordos garantiriam compatibilidade. Na verdade, o que temos é a constituição de diferentes barreiras à entrada expressiva. Primeiro, a venda casada gera significativas economias de escopo. A situação avessa à concorrência é reforçada pela posição infraestrutural ocupada por essa corporação no mercado de aplicações móveis, que se traduz também no que consideramos ser uma barreira “estético-produtiva”, que ajuda a

2Ver em Statcounter. Mobile Operating System Market Share Worldwide. Jan. 2025.
<<https://gs.statcounter.com/os-market-share/mobile/worldwide/#monthly-202501-202501-bar>>

explicar a dificuldade inicial de migração dos consumidores. Por fim, o que a empresa chama de compatibilidade é, na verdade, uma barreira associada ao controle do desenvolvimento científico e tecnológico, que pode ser mitigada através da interoperabilidade entre dispositivos e aplicações.

Esse tipo de conduta tem sido objeto de regulação antitruste em outros países e regiões, caso da União Europeia. De acordo com o artigo 6º da Lei de Mercados Digitais, o controlador de acesso deve: permitir a instalação e a utilização efetiva de aplicações informáticas ou de lojas de aplicações informáticas de terceiros; aplicar condições transparentes, equitativas e não discriminatórias na classificação dos serviços (busca, loja de app, redes sociais, entre outros); permitir interoperabilidade aos prestadores de serviços e aos fornecedores de equipamento informático, entre outras medidas.

Pelo exposto até aqui, fica claro que as perspectivas mais atualizadas quanto às preocupações e possíveis caminhos do antitruste alertam sobre práticas anticoncorrenciais sobre as quais o CADE se debruça neste momento.

Cumprido destacar que, para além dos efeitos econômicos, considerando o alto grau de interesse público do caso analisado, é fundamental compreender como os acordos que tornam obrigatório o uso das ferramentas de pesquisa do Google também geram impactos sociais e políticos, podendo afetar a liberdade de expressão e o acesso a informação. Durante a tramitação do Projeto de Lei nº 2.630/20, em maio de 2023, o próprio Cade instaurou um procedimento preparatório de inquérito administrativo (PP nº [08700.003089/2023-85](#)) para apurar um abuso de posição dominante do Google Search. Nesta ocasião, o Google utilizou a página principal de sua ferramenta de busca para [fazer lobby, manifestando seu posicionamento contra o PL](#), buscando interferir na tramitação do projeto. A utilização da página inicial do buscador para adicionar link se manifestando contra um projeto em tramitação na Câmara dos Deputados é apenas um dos exemplos do abuso nocivo de posição dominante da empresa. Neste caso, é possível que os acordos tornando obrigatório o uso da ferramenta de busca do Google aumente a quantidade de usuários, de maneira a também influenciar a qualidade da informação recebida.

No caso “Apple App Store”, da mesma forma que no anterior, vemos que cláusulas contratuais são impostas para favorecer a Apple e evitar a concorrência, enquadrando-se nos mesmos problemas visualizados no caso anterior, como indisponibilização de alternativas e até mesmo de informações para os usuários, inclusive sobre meios de pagamentos, comprometendo a possibilidade de escolha e trazendo prejuízos econômicos.

3. Propostas para uma regulação econômica de ecossistemas digitais democrática e que promova mercados mais justos e transparentes

Embora importante que o Cade traga essas questões à tona, são muitos os limites da atuação das autoridades antitruste, exemplificados na demora da investigação e na insuficiência na aplicação dos “remédios”, ainda mais em mercados consolidados e no qual o

próprio desenvolvimento tecnológico, que poderia ser disruptivo, tem sido controlado por poucos agentes e mesmo países, em todo o mundo.

Assim, para além da atuação do Cade na análise de atos de concentração e condutas anticompetitivas, a regulação econômica se configura como um importante instrumento para contrapor o modelo de negócio das empresas proprietárias de grandes plataformas digitais e enfrentar os danos causados pelo abuso decorrente da posição dominante que ocupam em relação aos usuários comerciais e à população.

Nesse sentido, a Coalizão Direitos na Rede defende a necessidade de regulação ex-ante. Uma regulação econômica assimétrica que deve ser baseada em critérios qualitativos e quantitativos, de modo a atribuir mais obrigações aos principais agentes e ser flexível o suficiente para abarcar a complexidade da competição nesses mercados. É fundamental que tanto o processo de designação das plataformas digitais reguladas, quanto a imposição das obrigações ex ante, sejam públicos, transparentes e abertos à participação social da sociedade civil.

Destacamos que a criação de obrigações ex-ante traz segurança jurídica aos diversos agentes e garante aos usuários comerciais e aos cidadãos mais transparência, segurança e proteção aos efeitos negativos observados em mercados digitais. Além disso, pode conter medidas que afetem a estrutura dos mercados consolidados e também dos que venham a ser criados. A definição dessas obrigações deve ser baseada na realidade brasileira, o que inclui aprendizados de casos analisados na autoridade concorrencial e outras situações com lastro na nossa realidade e na legislação vigente.

Temos como exemplo a Lei de Mercados Digitais da União Europeia, que estabeleceu regras para promover a concorrência. Entre as medidas da lei, destacamos a proibição de um controlador de acesso tratar, para fins de publicidade online, dados pessoais de utilizadores finais que utilizam serviços de terceiros que recorrem a serviços essenciais de plataforma do controlador ou impedir a oferta, pelos utilizadores profissionais, dos mesmos produtos ou serviços aos utilizadores finais. Por outro lado, o ato promove o acesso a informações sobre as operações das plataformas, algo fundamental diante da opacidade do funcionamento desses agentes. Tais exemplos mostram que a regulação econômica de ecossistemas digitais consiste em uma possibilidade de garantir mercados digitais mais justos e transparentes, refletindo em benefícios a toda sociedade.

Não obstante, precisamos ir além e formular políticas que sejam adequadas ao nosso país, em relação ao qual há enorme desigualdade econômica e de poder diante das plataformas digitais norte-americanas. É preciso, ademais, pensar as tecnologias de modo que possam ser úteis ao enfrentamento das desigualdades estruturais e de problemas como a crise ambiental. Assim, a regulação deve considerar tanto a limitação de poder das plataformas, o que apresentamos até aqui, quanto outras iniciativas que promovam maior pluralidade no ecossistema digital, de modo que tenhamos não apenas um espaço com mais agentes, mas diferentes tipos deles.

Para tanto, sugerimos que o CADE promova estudos e debates sobre a adoção de medidas que impeçam o monopólio e o oligopólio nos mercados digitais, o que pode ser feito, por exemplo, a partir da identificação e do enfrentamento de barreiras à entrada. A atuação de uma mesma plataforma em diversos setores, por meio da propriedade cruzada, e a possibilidade de separação funcional ou estrutural, por exemplo, são exemplos de temas que devem estar nessa agenda. Do mesmo modo, é fundamental discutir e enfrentar o controle, pelas plataformas, do desenvolvimento científico e tecnológico, que pode ser limitado por meio de vetos a aquisições de outros agentes, evitando as aquisições matadoras. Por fim, o Brasil carece investir em desenvolvimento tecnológico próprio, evitando que o país sofra com barreiras político-institucionais, por exemplo taxações ou embargos por parte de outros países. Associado a esse desenvolvimento, o país pode promover a presença de grupos públicos e comunitários, que deve ser estimulada por meio de leis e políticas públicas de fomento.

4. Participação social na contínua tomada de decisões por parte desta autoridade de defesa da concorrência

Uma discussão democrática acerca da regulação de plataformas digitais deve envolver, necessariamente, a participação qualificada da sociedade civil não empresarial. Por seus impactos econômicos, políticos e sociais, as discussões antitruste não podem permanecer restritas aos agentes econômicos.

A promoção de audiências públicas e consultas à sociedade, como nesta ocasião, devem estar na rotina de autoridades e tomadores de decisão comprometidos com o interesse público e a pluralidade de ideias, procedimentos que são comuns a diversas instâncias da administração pública.

No mesmo sentido, esperamos que o avanço das discussões sobre a regulação econômica de mercados digitais, especialmente no âmbito da Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda (SRE/MF), considerem as propostas apresentadas pela sociedade civil e contemplem o mesmo nível de participação social das etapas anteriores.

5. Conclusão

A CDR entende que o *enforcement* do Cade em relação às plataformas digitais é essencial para a manutenção do ambiente digital como um espaço de compartilhamento de múltiplas formas de mediação de trabalho, serviços e produtos. Para além da atuação do Cade na análise de atos de concentração e condutas anticompetitivas, a regulação econômica - reiteramos - se configura como um importante instrumento para contrapor o modelo de negócio das empresas proprietárias de grandes plataformas digitais e enfrentar os danos causados pelo abuso decorrente da posição dominante que ocupam em relação aos usuários comerciais e afins.