

AUDIÊNCIA PÚBLICA - CADE

CONCORRÊNCIA EM ECOSSISTEMAS
DIGITAIS DE DISPOSITIVOS MÓVEIS

**CONTRIBUIÇÕES DO SLEEPING
GIANTS: IMPACTO DA DOMINÂNCIA
DE MERCADO DO SISTEMA
ANDROID/GOOGLE EM OUTROS
MERCADOS BRASILEIROS -
O CASO DA PUBLICIDADE DIGITAL**

FICHA TÉCNICA

Audiência Pública - Concorrência em Ecossistemas Digitais de Dispositivos Móveis - Processo N° 08700.001047/2025-71. Contribuições do Sleeping Giants: Impacto da Dominância de Mercado do Sistema Android/Google em outros mercados brasileiros - o caso da publicidade digital.

(Fevereiro, 2025)

DESENVOLVIMENTO:

Diretoria Jurídica

Sleeping Giants Brasil

Av. Guido Caloi, 1000 – Bl. 5 – 4º. Andar - Jd. São Luis - São Paulo – SP

CEP 05.802-140

contato@sleepinggiantbrasil.com

www.sleepinggiantbrasil.com

O acesso à internet no Brasil é, em grande parte, feito por dispositivos móveis. Dados de 2022 do TIC Domicílios, pesquisa anual do Comitê Gestor da Internet sobre o uso da rede no Brasil, mostram que 62% dos usuários brasileiros acessam a rede exclusivamente pelo celular, o que representa mais de 92 milhões de pessoas¹. Dados de 2024², mostram que 100% das pessoas que usam a internet do país o fazem também pelo celular.

Entretanto, quando olhamos para esses aparelhos, não estamos falando de uma vasta gama de opções disponíveis para o brasileiro - ao menos quando falamos do sistema operacional desses celulares e tablets. O mercado de sistemas operacionais móveis está fortemente concentrado entre dois grandes players: Android, do Google/Alphabet, e iOS, da Apple. No entanto, enquanto o iOS é restrito aos dispositivos da Apple e atende um nicho mais específico, o Android é amplamente adotado por fabricantes de diversas marcas, dominando, assim, a maioria dos dispositivos móveis no Brasil, presente em mais de 80% dos celulares brasileiros³ - o terceiro país no mundo com maior adoção deste sistema operacional⁴.

Os dados sobre uso do celular no país, aliados ao fato de que o cenário brasileiro de celular é dominado por aparelhos que utilizam o sistema operacional Android, cria uma série de problemas e falhas de mercado. Ainda mais grave, embora essa predominância pareça apenas uma preferência do consumidor, ela tem implicações profundas que vão além da indústria de sistemas operacionais.

¹ CIG.br. 92 milhões de brasileiros acessam a Internet apenas pelo telefone celular, aponta TIC Domicílios 2022. Disponível em: <https://nic.br/noticia/releases/92-milhoes-de-brasileiros-acessam-a-internet-apenas-pelo-telefone-celular-aponta-tic-domicilios-2022/>.

² CGI.br. TIC Domicílios 2024 - Indivíduos. C16 - Usuários de Internet, por dispositivo utilizado. Disponível em: <https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2024/individuos/C16/>

³ Gizmodo. Quase 80% dos brasileiros têm Android no smartphone, mostra pesquisa. Disponível em: <https://gizmodo.uol.com.br/quase-80-dos-brasileiros-tem-android-no-smartphone-mostra-pesquisa/>

⁴ E-commerce Brasil. Brasil é um dos países com a maior taxa de celulares Android no mundo. Disponível em: <https://www.ecommercebrasil.com.br/noticias/brasil-maior-taxa-de-celulares-android-frente-ios>

Sabemos que esse monopólio cria barreiras significativas para novos concorrentes, aprofundando problemas já existentes como, por exemplo, altas barreiras de entrada. Ao mesmo passo, a dominância de mercado, por si só, não configura infração da ordem econômica brasileira. Entretanto, o domínio do Android não apenas restringe a concorrência nesse setor. A economia digital, por suas características próprias, em especial por efeitos de rede, faz com que o domínio neste setor impacte de forma profunda outras áreas da economia digital - e, no caso das empresas sob o controle da Alphabet/Google, especialmente o mercado de publicidade online.

É importante destacar que embora para o consumidor final, o domínio do sistema operacional da empresa seja evidente, ele representa menos do que 10% do lucro acumulado da empresa. Isto porque o ganho ligado às assinaturas (subscriptions), dispositivos (devices) e plataformas conjugados corresponde a somente 11.5% do valor total acumulado pela empresa em 2024⁵.

Assim, a publicidade digital não é um mero detalhe na economia digital. Até 2022, 80% do lucro mundial da Alphabet⁶ decorria dos serviços de publicidade da Google⁷. O domínio dos sistemas operacionais não é o grande negócio da empresa, ele é meio para o negócio principal, a publicidade.

Quando falamos de mercado de publicidade, falamos de um mercado de mais de 85 bilhões de reais por ano no Brasil, o maior dentre os países da América Latina⁸ - em que a **publicidade digital** tem crescido a cada ano e se tornando a principal forma de publicidade, chegando a quase 50% dos conteúdos pagos veiculadas no país. Além

⁵ Statista. Distribution of Google segment revenues from 2017 to 2024. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/1093781/distribution-of-googles-revenues-by-segment/>

⁶ NetLab/UFRJ. Relatório: A guerra das plataformas contra o PL 2630, p. 9. <https://netlab.eco.ufrj.br/post/a-guerra-das-plataformas-contr-o-pl-2630>

⁷ De lá para cá, em números totais, o valor continua a crescer, ainda que proporcionalmente tenha perdido algum espaço para os serviços de nuvem.

⁸ Meio e Mensagem. Indústria publicitária deverá crescer 10,5% em 2024. Disponível em: <https://www.meioemensagem.com.br/midia/industria-publicitaria-devera-crescer-105-em-2024>

disso, também estamos falando da principal forma de financiamento do mercado jornalístico e cultural do país e no mundo. Quando falamos de publicidade digital, estamos falando de um serviço que está no centro do modelo de negócios das maiores empresas de tecnologia do mundo.

O modelo de negócios da Alphabet, que controla tanto o Android quanto a principal plataforma de buscas do mundo, o Google, cria um ecossistema que contribui de forma crucial para o efeito de rede que pode ser observado nas plataformas da empresa e que, de forma geral, fortalece sua posição monopolista e limita a competição. Isto porque, todo celular Android já vem com uma série de serviços da Google, em especial o buscador mais utilizado no mundo.

O conceito de efeito de rede refere-se ao fenômeno em que o valor de um produto ou serviço aumenta à medida que mais pessoas o utilizam, tornando a adoção de alternativas cada vez mais difícil. Ainda que o conceito seja muitas vezes ligado ao ecossistema de plataformas digitais, as empresas do setor trabalham em rede e são beneficiadas por tal efeito de forma geral. Isto porque, ainda que essa chamada pública do CADE tenha focado no sistemas operacionais, é importante salientar que, quando se trata de tecnologia da informação e comunicação, os efeitos de rede não são uma questão a mais - eles são centrais para o modelo de negócio dessas empresas.

Outra prática anticompetitiva que pode ocorrer nos mercados de plataformas é a tendência ao monopólio. Segundo Zingales e Lanciaeri (2019), em relatório produzido pelo Stigler Committee on Digital Platforms, o mercado digital apresenta diversas características que, embora não sejam novas, nunca haviam aparecidos juntas dessa forma, e que empurram o mercado na direção do monopólio de uma única companhia com dominância de mercado. Segundo os autores são cinco as características que podem levar os mercados de plataformas ao monopólio:

- i) **Fortes efeitos de rede**, ou seja, quanto mais pessoas utilizam um produto, mais atraente ele se torna a novos usuários; (...)
- iv) Quanto mais dados você coleta e controla, melhor o seu produto, e mais dados você consegue coletar; e

v) Baixos custos de distribuição, que permite um alcance global por parte das plataformas.⁹

No caso do Android, sua ampla presença no mercado leva os desenvolvedores de aplicativos a priorizá-lo - como utilizar um celular em que os aplicativos que eu quero utilizar não são suportados pelo meu sistema operacional? Além disso, como o Google Search já vem pré-instalado como o buscador padrão nesses dispositivos, os usuários tendem a utilizá-lo de maneira quase automática, fortalecendo sua base de dados e aprimorando seus algoritmos de publicidade digital - utilizado para a exibição de anúncios pelo Google Ads e AdSense, serviços de publicidade da empresa.

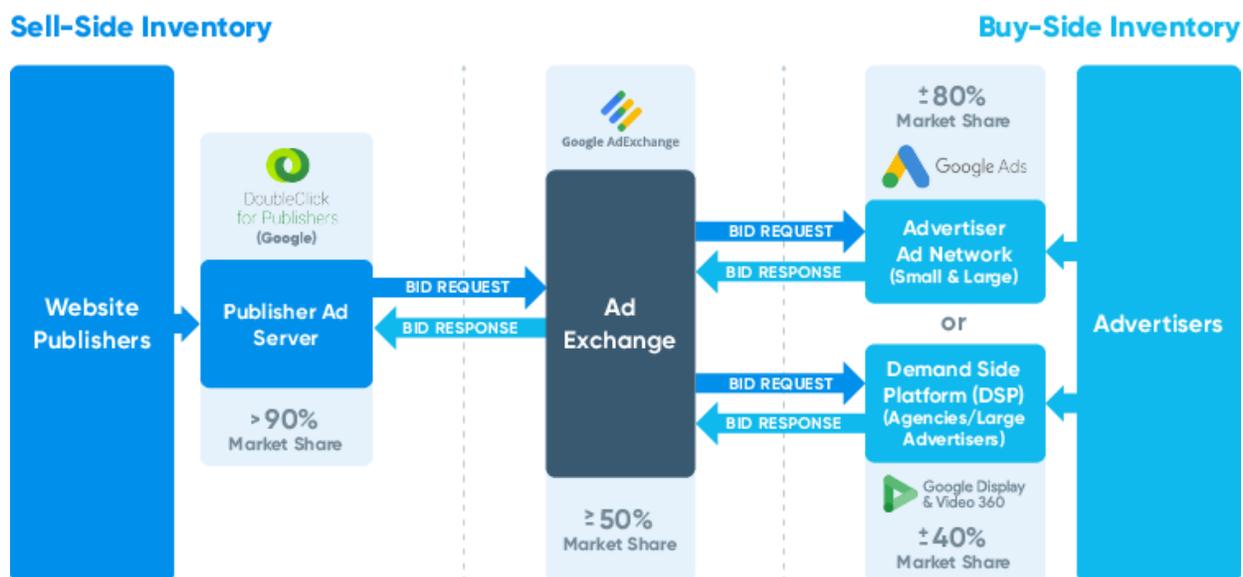
Ao buscar um produto ou serviço no Google Search pelo celular, os usuários deixam rastros digitais, os metadados, que são usados para direcionar anúncios de forma altamente segmentada. Como a maioria dos acessos à internet no Brasil ocorre via Android, isso significa que o Google tem acesso a um volume gigantesco de dados comportamentais, que alimentam suas plataformas de anúncios.

Isso cria um problema concorrencial na publicidade digital, pois os anunciantes são praticamente forçados a depender do ecossistema do Google para alcançar seus públicos-alvo. Empresas que tentam oferecer soluções alternativas, como redes de anúncios independentes ou plataformas de busca concorrentes, enfrentam dificuldades em acessar dados relevantes e competir com a precisão da segmentação oferecida pelo Google.

Além disso, as políticas da Play Store e do Google Chrome - que já vem embutidos no Android - dificultam ainda mais a diversificação do mercado de publicidade digital. Aplicativos e navegadores que tentam oferecer outras opções de busca ou coleta de dados são frequentemente restringidos por regras da própria empresa, que favorecem seus próprios produtos e serviços.

⁹ BUSSMANN, Tanise; MONTEIRO, Waleska; BASTOS, Camila; MORAES, Juliana. A Relevância das Plataformas na Análise Anticoncorrencial: Os casos decididos pelo Cade. Revista de Defesa da Concorrência, Brasília, v. 10, n. 2, p. 81-97, 2022.

Esse ciclo contínuo beneficia a Google, pois mais dados geram melhores anúncios, atraindo mais anunciantes e consolidando sua liderança no setor de publicidade programática, mercado no qual a participação da Alphabet é superior a 90%. Como resultado, concorrentes em mercados adjacentes – seja em sistemas operacionais, navegadores, buscadores ou plataformas de anúncios – enfrentam barreiras quase intransponíveis para desafiar esse monopólio, prejudicando a diversidade e a inovação no setor digital.



Não somente isso, mas o Google é o player dominante em toda a cadeia de publicidade digital - desde o lado dos usuários para quais o conteúdos pagos são exibidos, quanto para os anunciantes, e também para os publishers, como mostra o diagrama¹⁰ criado pelo departamento de justiça estadunidense em um dos casos de *antitrust* atualmente em curso no país sede da Google.

¹⁰ Butertill. Why Is Google's Role in Ad Tech Under Scrutiny (Again)?. Disponível em: <https://butlertill.com/post/why-is-googles-role-in-ad-tech-under-scrutiny-again>

Ainda que o tema principal desta audiência pública sejam os sistemas operacionais, é crucial falar em publicidade digital, pois aqui temos uma realidade em que o sistema operacional é parte integral do sistema que, na outra ponta do mercado, gera outros diversos problemas anticompetitivos.

Além disso, é importante lembrar que a Google, assim como a Apple, são empresas estrangeiras. No Brasil, grandes empresas de comunicação já tentaram criar serviços de publicidade programática para competir neste mercado, porém continuam enfrentando diversas barreiras. Se as maiores empresas brasileiras do setor de comunicação não conseguem entrar nesse mercado de forma efetiva no país, quem poderia entrar? Nesse sentido, há uma falha de mercado evidente, uma barreira de entrada basicamente intransponível no setor publicitário, que é causada em cadeia pela dominância no setor de sistemas operacionais.

O cenário que foi criado por tal realidade é: empresa jornalística brasileira que tem seu modelo de negócio baseado em publicidade, ou tem suas operações reduzidas ou fica refém da Google - ou ainda as duas coisas, já que os preços praticados pela Google são contratados em um esquema de leilão, sendo pagos de uma forma que é determinada de forma unilateral pela empresa. Além dos perigos ao mercado, tal realidade ameaça a livre circulação de informações na Internet, o mercado jornalístico livre e de qualidade (um dos pilares da democracia) e tem o potencial de ameaçar a fruição de direitos fundamentais como a liberdade de expressão.

Noutro giro, cumpre ressaltar que a Google ainda enfrenta investigações de práticas anticoncorrenciais em diversas regiões, mais notadamente na União Europeia¹¹ e em dois casos perante o departamento de estado dos Estados Unidos - inclusive um deles é sobre o monopólio dos sistemas de publicidade online (United States vs Google,

¹¹ OGLOBO. Apple é multada em € 13 bi e Google em € 2,4 bi após perderem recursos em tribunais da Europa. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2024/09/10/apple-e-google-enfrentam-bilhoes-em-multas-apos-perderem-recursos-da-uniao-europeia.ghtml>

2023) e outro sobre abuso nos seus sistemas de busca utilizando o sistema operacional Android (United States vs Google, 2020). No Brasil, todos os casos apresentados perante o CADE foram arquivados por diversos motivos, mas dentre eles a dificuldade de capturar as condutas da Google dada a legislação atual frente às práticas dos mercados digitais.

O domínio do Google sobre o Android e a publicidade digital tem diversas consequências negativas tanto para o mercado quanto para os consumidores brasileiros, tanto aqueles finais quanto os intermediários. Além dos problemas concorrenciais do setor específico de sistemas operacionais, de possíveis (se não prováveis) preocupações sobre a privacidade e uso de dados pessoais, a questão da publicidade digital, que está no centro da economia digital, não pode ser ignorada quando falamos também de sistemas operacionais, para muito além das plataformas digitais.

Por fim, os sistemas operacionais, de forma geral, fazem parte das tecnologias que compõem e proporcionam o mundo digital que conhecemos. Como mencionado no início neste documento, em especial no Brasil, os aparelhos móveis são parte ainda mais fundamental para a Internet que conhecemos - e com ela todos os benefícios que esta podem proporcionar, como a abertura de oportunidades econômicas, acesso à informação, debate público ampliado, etc.

A livre iniciativa e a livre concorrência são pilares constitucionais da ordem econômica brasileira, sendo a tarefa reguladora e de proteção dessa ordem um desafio histórico enfrentado pelo CADE. Se tal desafio já era grande, o mercado digital, do qual o mercado de sistemas operacionais faz parte, traz novos fatores, complexificando e diversificando o trabalho deste conselho.

Assim, a racionalidade regulatória (ou de intervenção) sempre deve se apoiar em princípios fundamentais - e quando falamos da internet e do mundo digital, não se

pode deixar o potencial de inovação dessa ferramenta em segundo plano, o que a literatura vai chamar de *natureza técnica da Internet*. E tal inovação deve ser motivo muitas vezes para deixar de interferir, mas, **em situações como o atual estado do mercado digital, a necessidade da atuação e interferência para a defesa de um espaço que possibilite tal inovação** - o espaço para a concorrência, o espaço para o empreendedorismo brasileiro. Como explica Clara Iglesias Keller¹²,

É essencial reiterar que a proposta de um aparato regulatório voltado para a regulação da Internet não subestima, muito menos exclui, a pertinência dessas motivações tradicionais da regulação. Diante da proposta de desenho de um quadro regulatório adequado ao setor, importa à análise do *por que regular* que se compute a promoção e preservação da inovação no âmbito dessas justificativas. (Keller, p. 136)

A diversificação do mercado de sistemas operacionais de aparelhos móveis - ou o estabelecimento de regras para os players dominante em um esquema regulatório *ex-ante* - não é apenas uma questão econômica, mas também uma questão de soberania digital e de proteção dos direitos dos consumidores - princípios elencados nos incisos I e V do artigo 170 da Constituição Federal como corolários gerais da atividade econômica pátria. Garantir um ambiente mais competitivo beneficiaria não apenas empresas inovadoras, mas todos os usuários da internet no Brasil, bem como fortaleceria a ordem econômica brasileira e seus pilares.

¹² KELLER, Clara Iglesias. Regulação nacional de serviços na Internet: exceção, legitimidade e o papel do Estado. 2019. 300 f. Tese (Doutorado em Direito Público) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.