

# Análise e contribuições do Legal Grounds *Institute* para audiência pública do CADE sobre ecossistemas digitais

## *Núcleo de Mercados Digitais*

### **Resumo Executivo:**

O CADE realizou em 19/02 uma audiência pública sobre concorrência em ecossistemas digitais, com foco em práticas da Apple e Google relacionadas a sistemas operacionais móveis. O Legal Grounds Institute contribuiu com análise conceitual e comparações com mercados tradicionais. O Instituto destacou que ecossistemas digitais envolvem relações intra e interecossistêmicas, sendo essencial considerar a competição entre Android e iOS ao definir mercado relevante. Quanto às restrições impostas pelos orquestradores, analogias com shopping centers e supermercados indicam justificativas econômicas e desafios regulatórios. O debate sobre comissões em pagamentos in-app levanta a questão do abuso exploratório, conceito ausente no antitruste brasileiro. O CADE enfrentará desafios ao equilibrar concorrência, segurança e privacidade, e sua abordagem pode influenciar a regulação futura das big techs.

## **ANÁLISE E CONTRIBUIÇÕES DO LEGAL GROUNDS INSTITUTE PARA AUDIÊNCIA PÚBLICA DO CADE SOBRE ECOSISTEMAS DIGITAIS**

Em 19/02, o CADE realizou uma audiência pública sobre os “aspectos concorrenciais dos ecossistemas digitais em que se inserem os sistemas operacionais de celulares”, convocada em um contexto de processos em andamento no CADE que analisam condutas das empresas Google e Apple em relação aos seus sistemas operacionais (Android e iOS). Essas investigações se concentram principalmente em duas condutas: (i) regras “*anti-steering*” para distribuição de outros aplicativos e para sistemas de pagamento externos (ou seja, proibições de direcionamento de usuários para fora dos sistemas operacionais) e (ii) comissões cobradas pela utilização do sistema de pagamentos vinculado aos ecossistemas digitais.

A autoridade selecionou dezesseis participantes para se manifestarem na audiência, dentre os quais oito representantes da sociedade civil e da academia, duas associações de classe, quatro empresas afetadas, e as duas empresas representadas nos processos mencionados. Durante a audiência, diversas perspectivas sobre o impacto dos ecossistemas digitais no mercado e na sociedade foram apresentadas. Muitos apontaram preocupações com a centralização de poder e as restrições impostas aos desenvolvedores, como altas taxas de comissão e limitações a métodos de pagamento alternativos. Por sua vez, Apple e Google argumentaram que essas regras são essenciais para assegurar a segurança, a privacidade e a integridade dos seus ecossistemas.

Uma análise aprofundada e imparcial desse debate deve levar em conta a natureza das diferentes relações subjacentes aos ditos “ecossistemas”, como propôs a contribuição escrita do Legal Grounds Institute.<sup>1</sup> Conforme exposto pelo Instituto, o conceito de “ecossistema digital” é uma evolução do conceito de “plataformas digitais” que dá ênfase à complementaridade entre orquestradores (provedores de uma infraestrutura tecnológica que possibilita o desenvolvimento de outros mercados por terceiros, como Apple e Google) e complementadores (fornecedores

---

<sup>1</sup> A contribuição do Legal Grounds foi publicada pelo CADE, junto das demais contribuições recebidas, no Processo nº 08700.001047/2025-71 (referente à audiência pública), no documento nº SEI 1520733.

de produtos e serviços complementares que atuam na infraestrutura)<sup>2</sup>. No caso de dispositivos móveis, esses ecossistemas abrangem uma cadeia extensa, que vai desde a fabricação dos aparelhos até a distribuição de aplicativos e a oferta de diversas funcionalidades, como os sistemas de pagamento *in-app*<sup>3</sup>. Essa cadeia envolve tanto relações entre diferentes orquestradores (relações interecossistêmicas) quanto entre orquestradores e complementadores (relações intraecossistêmicas).

A compreensão das relações interecossistêmicas é essencial para definir se há concorrência entre, nos casos concretos, Android e iOS. Assim, o Instituto buscou demonstrar que as camadas da cadeia de sistemas operacionais são indissociáveis, de modo que a concorrência no mercado de smartphones, por exemplo, influencia a concorrência entre sistemas operacionais. É notável que há pressões competitivas nesses mercados, em que a constante evolução tecnológica faz com que os players adaptem suas estratégias em busca de novas vantagens competitivas, como a diferenciação por meio do *trade-off* entre privacidade e segurança versus liberdade de escolha e distribuição. Assim, a definição de mercado relevante é bastante complexa, de modo que a adoção de uma definição estrita, tal como a adotada pelo CADE – que separa sistemas operacionais licenciáveis (como Android) e não licenciáveis (iOS)<sup>4</sup> – pode superdimensionar o poder de mercado dos respectivos orquestradores. Ainda que se adote essa opção analítica, não se pode desconsiderar as pressões competitivas interecossistemas como aspecto de rivalidade, sob pena de se interpretar como anticompetitivos os próprios vetores de competição no mercado.

Já na perspectiva das relações intraecossistêmicas, também há complexidades, mas o direito concorrencial pode se valer de analogias com mercados tradicionais já julgados pelo CADE a fim de manter coerência com a jurisprudência. Uma analogia proposta pelo Legal Grounds é com *shopping centers*, analisados pelo CADE em casos envolvendo cláusulas de raio.

---

<sup>2</sup> ZINGALES, Nicolo; STYLIANOU, Konstantinos. **Das plataformas aos ecossistemas digitais: implicações para a definição do poder de mercado.** In: A aplicação do direito antitruste em ecossistemas digitais: desafios e propostas. Nicolo Zingales, Paula Farani de Azevedo (orgs.). – Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2022.

<sup>3</sup> JAPAN FAIR TRADE COMMISSION. **Market Study Report on Mobile OS and Mobile App Distribution.** Fev. 2023. Disponível em: [https://www.jftc.go.jp/file/230209EN\\_hontai2.pdf](https://www.jftc.go.jp/file/230209EN_hontai2.pdf). Acesso em: 11 fev. 2025.

<sup>4</sup> Conforme realizado pela Superintendência-Geral nos casos Google Play Store (IA nº 08700.009916/2024-25), Google Android (IA nº 08700.002940/2019-76) e Apple App Store (PA nº 08700.009531/2022-04).

Os shoppings possuem o efeito de facilitar a conexão entre clientes e lojistas pela concentração de diferentes produtos e serviços, reduzir os custos de busca ao reunir várias lojas em um mesmo local e aumentar tráfego de consumidores para outras lojas a partir de lojas âncoras. Além disso, há uma governança para manutenção dessas eficiências, incluindo normas contratuais padronizadas e regras de pagamento de locação para lojistas, além de uma unidade operacional com a finalidade de garantir a funcionalidade e integração do conjunto.<sup>5</sup> As cláusulas de raio são um tipo dessas regras impostas pela administração de *shopping centers* aos lojistas, limitando a instalação de estabelecimento pelo lojista em outra localidade dentro de determinadas limites geográficos, temporais e materiais.<sup>6</sup> Na jurisprudência do CADE, a cláusula de raio é considerada lícita e possui justificativas para sua utilização, em respeito aos investimentos realizados para garantir a viabilidade do negócio e a proteção de comportamentos oportunistas (*free-riders*) por parte de lojistas com relação ao tráfego de clientes gerado pelo *shopping*.<sup>7</sup> Por se tratar de restrição vertical, não um ilícito *per se*, a avaliação de cláusulas em casos concretos segue as etapas da *regra da razão*: identificação de poder de mercado do agente, verificação das justificativas econômica oferecidas e análise das eficiências da conduta.

No caso dos sistemas operacionais, as condutas ligadas aos termos impostos pelos orquestradores apresentam justificativas semelhantes às cláusulas de raio dos shoppings. A estrutura dos ecossistemas digitais exige investimentos significativos, assim como os shoppings, que se refletem em custos operacionais destinados à manutenção de um ambiente seguro, adequado e em conformidade com os padrões exigidos. Assim, restrições como a proibição do *sideloading* ou do direcionamento de consumidores para compras fora do aplicativo e do ecossistema podem se justificar para proteger o esforço coletivo do empreendimento.

---

<sup>5</sup> BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **BS 20 – Caracterização da Indústria de Shopping**. Rio de Janeiro: BNDES, [s.d.]. Disponível em: [https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2659/1/BS%2020%20Caracteriza%c3%a7%c3%a3o%20da%20ind%c3%bastr%20de%20shopping\\_P.pdf](https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2659/1/BS%2020%20Caracteriza%c3%a7%c3%a3o%20da%20ind%c3%bastr%20de%20shopping_P.pdf). Acesso em: 11 fev. 2025.

<sup>6</sup> Definição apresentada pelo Conselheiro João Paulo Resende no âmbito do Processo Administrativo nº 08012.007423/2006-27. Representante: Della Vita Grande Rio Indústria e Comércio de Produtos Alimentícios Ltda. Representados: Unilever Brasil Ltda. e Nestlé Brasil Ltda. Relator: Conselheiro João Paulo de Resende (SEI 0538246).

<sup>7</sup> Ver considerações nesse sentido no Processo Administrativo nº08012.002841/2001-13 pelo Relator Conselheiro Conselheiro Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer; e no Processo Administrativo nº 08700.004938/2014-27 pela Nota Técnica nº6/2016/SG.

Outra analogia com mercados tradicionais para explicar relações intraecossistêmicas foi apresentada pelo Google na audiência pública para ilustrar a situação dos processadores de pagamento para compras *in-app* no Android (tema que é objeto de processo no CADE e atraiu diversas críticas). Segundo a empresa, o ecossistema pode ser comparado a um supermercado, onde o consumidor conta com a garantia de que os produtos são legítimos e seguros no momento do pagamento. Nessa lógica, se cada fornecedor adotasse seu próprio método de pagamento, sem que o estabelecimento assegurasse a procedência e a segurança da transação, toda a dinâmica comercial seria comprometida.

Apesar das eficiências vislumbradas nas analogias com mercados tradicionais, essa abordagem não é unânime. Por exemplo, a Epic Games (desenvolvedora de jogos que já apresentou representações antitruste contra Apple e Google<sup>8</sup>) apresentou uma visão contrária durante a audiência, questionando por que a Apple permite downloads externos em iMacs mas restringe a instalação de aplicativos fora da App Store no iPhone, debatendo assim os limites e justificativas das restrições impostas pelos orquestradores.

Desse modo, a regra da razão aplicada a condutas relacionadas às relações intraecossistêmicas deve considerar eficiências, justificativas de negócio e potenciais efeitos negativos como os explorados acima. No entanto, as principais condutas (*anti-steering* e restrições a *sideloading* e métodos de pagamento) envolvem os mencionados trade-offs entre, de um lado, a liberdade de atuação de desenvolvedores e consumidores e, de outro, e a segurança e privacidade nos ecossistemas. Nesses casos, os erros do tipo 1 (intervenção excessiva ou equivocada), que já são objeto de cautela na literatura antitruste, tornam-se ainda mais arriscados, já que a autoridade concorrencial pode acabar comprometendo valores igualmente protegidos, como a privacidade e proteção dos consumidores, em nome da defesa da concorrência.

Assim, resta como objeto de escrutínio mais plausível a cobrança de comissões dos pagamentos realizados nos aplicativos. O antitruste europeu analisa esse tipo de conduta sob a ótica do “abuso exploratório” (*exploitative abuse*).<sup>9</sup> Entretanto, esse

---

<sup>8</sup> V.g. Epic Games v. Apple (Case No. 4:20-cv-05640-YGR, United States District Court Northern District of California, 2021); Epic Games, Inc. v. Google LLC (Case No 3:20-cv-05671, District Court, Northern District of California).

<sup>9</sup> GRAEF, Inge. What the Dutch Apple case can teach us about future challenges for competition enforcement. **Journal of Antitrust Enforcement**, v. 10, n. 3, p. 570-582, 2022. Disponível em:

conceito não faz parte da tradição antitruste brasileira. Sua aplicação é ainda mais difícil se tratando de conduta relacionada a preços abusivos, já que tanto as escolhas legislativas que culminaram na Lei 12.529/2011<sup>10</sup> quanto a jurisprudência do CADE estabelecem que não cabe ao órgão atuar como “xerife de preços”.<sup>11</sup> Portanto, para avaliação de comissões cobradas nos ecossistemas digitais enquanto infração à ordem econômica, também deveria ser aplicada a regra da razão, sendo necessário demonstrar os impactos negativos da conduta decorrente de abuso de poder econômico (ou de sua capacidade para tanto), sem que o mérito do valor em si fosse discutido.

Essas complexidades devem ser encaradas pelo CADE nos próximos anos, tanto na elaboração de trabalhos com base na audiência pública quanto nos processos envolvendo sistemas operacionais, de modo que será interessante observar se haverá alguma adaptação da tradição para acomodar teorias como a do abuso exploratório. Acomodações, no entanto, devem ser vistas com cautela, já que há quem alerte que o antitruste global se encontra em um momento de crise em que o *direito concorrencial* perde cada vez mais espaço para a *política concorrencial*,<sup>12</sup> o que certamente afeta a atuação em face das “big techs”. Independente das intermitências da política concorrencial, o CADE desempenha um papel judicante que pode se amparar na análise técnica e imparcial para conferir mais segurança à regulação dos ecossistemas digitais.

---

<https://academic.oup.com/antitrust/article-abstract/10/3/570/6697918>. Acesso em: 11 fev. 2025; BALASINGHAM, Baskaran; D’AMICO, Alessia S. Beyond exclusion: revisiting exploitative abuses in digital platform markets, **Journal of Antitrust Enforcement**, 2024, 00, 1–19, <https://doi.org/10.1093/jaenfo/jnae050>. Acesso em: 24 fev. 2025.

<sup>10</sup> A imposição de preços excessivos foi retirada do rol exemplificativo das condutas consideradas ilícitas antitruste. V. BARBOSA, Vitor J. M.; KASTRUP, Gustavo H. C. C. Excesso Ou Escassez: O Controle A Preços Excessivos No SBDC. **Revista do Ibrac** Número 1 – 2021.

<sup>11</sup> Processo Administrativo n. 08700.005499/2015-51. Representado: Tecon Suape S.A. Relator: Conselheiro Luiz Augusto Azevedo de Almeida Hoffmann. j. 03.02.2021. Voto do Relator Conselheiro Luiz Augusto Azevedo de Almeida Hoffmann. §352. (Doc. SEI 0864149)

<sup>12</sup> KOMNINOS, Assimakis P; PALACIOS, Alejandra. The ‘end of competition law’? **Competition Law International**, Vol 20, No 2, Dezembro 2024.

**Legal Grounds** *institute*

*As posições expressas neste documento resultam de pesquisa jurídica abrangente, que inclui a análise minuciosa da legislação vigente, doutrina e jurisprudência relevantes, tanto em âmbito nacional como internacional, quando aplicável. Foram consideradas as possíveis contraposições aos entendimentos propostos, a fim de apresentar uma visão ponderada sobre o tema. A aplicação destes argumentos deve ser considerada à luz das circunstâncias particulares apresentadas. Devido à subjetividade do assunto, pode haver divergências de entendimento por parte de outros agentes, incluindo autoridades competentes, que podem interpretar essas questões de maneira diferente.*