

Brasília, 19 de fevereiro de 2025

Contribuição da Data Privacy Brasil para audiência pública sobre aspectos concorrenciais dos ecossistemas digitais de sistemas operacionais móveis do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)

Prezado Senhor Presidente Alexandre Cordeiro,

Prezado Senhor Superintendente Geral, Sr. Alexandre Barreto,

Prezados Conselheiros do Cade e Secretária de Direitos Digitais do Ministério da Justiça,

Agradecemos a oportunidade de contribuir para este debate fundamental sobre os aspectos concorrenciais dos ecossistemas digitais. Meu nome é Rafael Zanatta e sou codiretor da [Data Privacy Brasil](https://dataprivacybr.org).

Nossa missão é promover direitos fundamentais e valores enraizados na justiça social diante de tecnologias emergentes e processos de datificação. Navegando a dinâmica local-global e ancorada em uma estratégia em rede, a Data busca formar e disseminar conhecimento para um **ecossistema informacional justo**.

O tema de hoje possui uma conexão muito forte com nosso trabalho [nos últimos cinco anos](#). Em 2023, lançamos o livro "[Dados, Mercados Digitais e Concorrência](#)", que está disponível em licença aberta, e que aborda aspectos relacionados às características dos mercados digitais e as dinâmicas de intersecção com a proteção de dados.¹

Nossa intervenção hoje pretende abordar a discussão acadêmica sobre "remédios de dados" (*data remedies*) e as conexões com o caso [Epic Games vs Google da justiça federal dos EUA](#), iniciado em 2020 e decidido em 2024 pelo juiz James Donato, conectando com a realidade jurídica brasileira. Mesmo sendo um caso de jurisdição estadunidense, nós entendemos que o caso *Epic Games v. Google* evidencia que remédios estruturais e comportamentais podem andar lado a lado com políticas que limitem a exploração de dados por empresas dominantes.

¹ Ver ZANATTA, Rafael; SECAF, Helena; CONTRI, Camila (org.). **Dados, Mercados Digitais e Concorrência**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2023. Disponível em: https://idec.org.br/sites/default/files/livro_dadosmercados_1.pdf

1. Os remédios de dados no debate concorrencial

Para conceitualizar o debate de remédios de dados, utilizamos aqui a moldura teórica elaborada pelos professores alemães Jan Krämer e Daniel Schnurr, do Centro de Regulação da Europa, no texto *Big Data and Digital Markets Contestability: Theory of Harm and Data Access Remedies* (2022).²

O objetivo dos professores é avaliar várias opções de políticas que podem ser concebidas para “mitigar o poder de mercado dos operadores históricos ricos em dados e para salvaguardar a abertura do ecossistema digital para novos participantes”³. Eles buscam construir uma **teoria do dano baseada em dados**.⁴

Há uma vasta literatura sobre as características específicas dos mercados digitais. A consulta pública do Ministério da Fazenda se dedicou a esse tema e não há necessidade de repetirmos aqui tais características.⁵ Minha análise parte do pressuposto de **dificuldade de contestabilidade nos mercados digitais** e as tendências a situações monopolistas, como é o caso dos sistemas operacionais em telefonia móvel e os mercados de contratação de aplicativos.

Os ecossistemas digitais, como os sistemas operacionais móveis iOS e Android, não são apenas infraestruturas técnicas, mas verdadeiras arquiteturas de mercado que influenciam a concorrência de maneira estrutural.⁶ Empresas como Apple e Google detêm **poder sobre dados**, elemento essencial para estratégias de mercado e para a perpetuação de vantagens competitivas.⁷

Conforme a proposta de Krämer e Schnurr (2022), um remédio possível é o “**silo de dados**”, que impede a agregação de dados de diferentes serviços, reduzindo os efeitos de rede baseados em dados. Isso pode criar um ambiente mais nivelado ao dificultar que empresas dominantes combinem informações de várias plataformas para reforçar sua posição competitiva. Esse remédio não é inédito, considerando que no caso *Bundeskartellamt vs Facebook*, a autoridade ordenou que o **silo de dados por default** como remédio.⁸ Os dados que o Facebook coleta dos

² Ver KRÄMER, Jan; SCHNURR, Daniel. Big data and digital markets contestability: Theory of harm and data access remedies. *Journal of Competition Law & Economics*, v. 18, n. 2, p. 255-322, 2022.

³ KRÄMER, Jan; SCHNURR, Daniel. *op. cit.*, p. 2.

⁴ KRÄMER, Jan; SCHNURR, Daniel. *op. cit.*

⁵ Ver ZANATTA, Rafael. **Leituras fundamentais para compreender o debate de regulação de mercados digitais no Brasil**. Data Privacy Brasil, 2024. Disponível em: <https://www.dataprivacybr.org/documentos/leituras-fundamentais-para-compreender-o-debate-de-regulacao-de-mercados-digitais-no-brasil/?idProject=185>

⁶ KÖRBER, Torsten. Let's talk about Android—Observations on competition in the field of mobile operating systems. *German Version: NZKart*, p. 378-386, 2014.

⁷ LOMBORG, Stine et al. Monitoring infrastructural power: Methodological challenges in studying mobile infrastructures for datafication. *Internet Policy Review*, v. 13, n. 2, p. 1-28, 2024.

⁸ MAJCHER, Klaudia. Interactions between EU Competition Law and Data Protection in Digital Markets: Striving for Coherence. in: Pier Luigi Parcu, Maria Alessandra Rossi and Marco Botta, **Research Handbook on Competition and**

usuários do Facebook devem estar separados dos dados coletados de outras fontes, como WhatsApp.

Outro remédio é a “restrição de retenção de dados”, que pode reduzir o tempo pelo qual os dados podem ser armazenados, minimizando o acúmulo de informações estratégicas que poderiam reforçar a dominância das plataformas estabelecidas. Esse remédio possui uma conexão com princípios da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais de finalidade, adequação e minimização. Como dizem os professores, “períodos mais curtos de retenção de dados também podem ter um efeito no apetite por fusões orientadas por dados. Fusões que são principalmente orientadas pelo desejo de combinar os dados do usuário da empresa adquirida com os da empresa adquirente são menos atraentes se os dados do usuário disponíveis forem limitados a um período de três a seis meses”⁹.

Além de remédios como “**default settings**” (impedir que empresas dominantes comprem sua posição como padrão em dispositivos e navegadores) e “**line of business restrictions**” (políticas que limitam a atuação de empresas dominantes em determinados setores no rastreamento de usuários na Internet por meio de serviços de gerenciamento de identidade, serviços financeiros e análise web), há remédios de “**imposição de tecnologias intensivas em privacidade**”, que significa a obrigação de implementação de soluções técnicas que permitem maior controle do usuário sobre seus dados, dificultando o rastreamento e criação de perfis abusivos.¹⁰ O Brave, por exemplo, utiliza mecanismos de perfilamento e publicidade mantendo o tratamento de dados no dispositivo, fazendo com que o próprio navegador decida quais publicidades do catálogo serão mostradas, mantendo os dados nos dispositivos.

Por fim, é importante ressaltar remédios de “**compartilhamento de dados**”, que obrigam as plataformas dominantes a compartilhar dados brutos (observados e voluntários) com concorrentes para ajudar a nivelar as capacidades das empresas num mesmo mercado. Essa medida abarca dados gerados como **subprodutos dos usos, evitando a expropriação do modelo de negócios das empresas**.

Como notado pelo prêmio Nobel de economia, Daron Acemoglu, temos que lidar com as falhas de mercado inerentes na lógica dos “dados sociais”,¹¹ ou seja, o fenômeno econômico de que incumbentes, ao possuírem uma quantidade massiva de dados, possam fazer previsões sobre novos usuários que estão fora da amostragem inicial. É preciso, portanto, mitigar o controle exclusivo sobre esses dados. O economista Ricardo Abramovay chamou essa abordagem de

Technology. Edward Elgar Publishing, 2024. PODSZUN, Rupprecht; KREIFELS, Stephan. Data and competition law. In: **Research Handbook in Data Science and Law**. Edward Elgar Publishing, 2024. p. 194-226.

⁹ KRÄMER, Jan; SCHNURR, Daniel. *op. cit.*, p. 14.

¹⁰ KRÄMER, Jan; SCHNURR, Daniel. *op. cit.*, p. 15-17.

¹¹ ACEMOGLU, Daron et al (2019). “Too Much Data.” **NBER Working Paper 26296**, September. COYLE, Diane; DIEPEVEEN, Stephanie. Creating and governing social value from data. **SSRN**, 2021.

políticas concorrenciais de *dados pessoais abertos*,¹² que permitem criar acesso compartilhado a partir de medidas técnicas para proteger a privacidade e identificação de indivíduos. Este é um remédio de dados possível.

2. Epic Games v. Google: um precedente relevante para o Brasil

O caso Epic Games vs Google será mobilizado em nossa contribuição para elucidar alguns elementos da teoria de “remédio de dados” da literatura especializada.

O caso envolve a violação do *Sherman Act* (Seções 1 e 2) e da lei estadual da Califórnia, o *Cartwright Act*, bem como na violação da *California Unfair Competition Law*.¹³ A teoria do dano à concorrência é abrangente e envolve abuso de poder de mercado do Google no ecossistema Android (Google foi considerado culpado de manter um controle anticompetitivo sobre a distribuição de aplicativos no Android, restringindo opções para consumidores e desenvolvedores), **restrições à concorrência de outras lojas de aplicativos** (Google utilizou táticas para impedir a ascensão de lojas de aplicativos concorrentes, prejudicando a contestabilidade do mercado), práticas de exclusividade e condicionamento de acesso (desenvolvedores e fabricantes de dispositivos foram pressionados a dar preferência ao Google Play Store e ao Google Play Billing, limitando alternativas no mercado) e controle sobre sistemas de pagamento (exigência de usar o Google Play Billing em transações dentro dos apps reforçou a posição dominante da empresa, impedindo desenvolvedores de oferecerem métodos alternativos de pagamento).¹⁴

A decisão inclui uma injunção permanente com restrições específicas por três anos (até novembro de 2027), que obrigam o Google a mudar suas práticas anticompetitivas:

- proibição de compartilhamento de receita com potenciais concorrentes (Google não pode compartilhar receita do Play Store com distribuidores de aplicativos Android ou com aqueles que planejam lançar lojas de aplicativos concorrentes);
- proibição de exclusividade para lançamento de apps (Google não pode condicionar pagamentos ou acesso a produtos ao lançamento exclusivo de aplicativos na Play Store);
- livre diferenciação entre versões de apps (desenvolvedores podem lançar versões diferentes de seus aplicativos em lojas de terceiros sem restrições do Google);

¹² ABRAMOVAY, Ricardo; ZANATTA, Rafael. Dados pessoais abertos: pilares dos novos mercados digitais? **Direito Público**, v. 16, n. 90, 2019.

¹³ Ver petição inicial em <https://cdn2.unrealengine.com/epic-v-google-amended-complaint-7456638baa1f.pdf>

¹⁴ AMBRASAITĖ, Paulina; SMAGURASKAITĖ, Agnė. Epic games v. apple: Fortnite battle that can change the industry. **Vilnius University Open Series**, p. 6-25, 2021.

- restrições às pré-instalações do Play Store (Google não pode condicionar pagamentos ou benefícios para fabricantes e operadoras que escolham instalar sua loja em locais específicos nos dispositivos);
- flexibilização de sistemas de pagamento (desenvolvedores podem oferecer métodos de pagamento alternativos dentro dos apps, sem obrigatoriedade de usar o Google Play Billing);
- liberdade de comunicação (Google não pode proibir que desenvolvedores comuniquem aos usuários sobre preços ou alternativas de download fora da Play Store);
- acesso de lojas concorrentes ao catálogo da Play Store (terceiros poderão acessar o catálogo da Play Store e oferecer seus aplicativos aos usuários);
- supervisão de um Comitê Técnico (um comitê de três especialistas será responsável por avaliar disputas e garantir a implementação adequada das mudanças).

Os diversos remédios aplicados (acesso de lojas concorrentes, comunicação de preços e ofertas, remoção de obrigatoriedade do Google Play, etc) atacam problemas de monopólio e conduta anticompetitiva e, **indiretamente, se aproximam da ideia de remédio de dados**.

Ao permitir que os desenvolvedores utilizem sistemas de pagamento alternativo, a decisão reduz a quantidade de dados transacionais que Google pode coletar, dificulta a retenção de usuários dentro do ecossistema, perdendo uma fonte de dados comportamentais, permite que concorrentes capturem esses dados, equilibrando a disputa por informações sobre compras.

No entanto, o caso ainda mostra uma **distância de "remédios de dados" mais robustos - tal como formulados pela literatura especializada** -, como anonimização forçada (reguladores poderiam exigir que os dados sobre quais aplicativos são baixados fossem anonimizados antes de serem armazenados, reduzindo a capacidade do Google de vinculá-los a perfis individuais de usuários) e restrição na camada do sistema operacional (proibir o Android de coletar ou compartilhar dados de instalação de aplicativos com a Play Store ou com outros serviços do Google).

A decisão do caso *Epic Games v. Google* nos ensina que remédios concorrenciais podem e **devem incluir medidas relacionadas a dados**. Ao permitir que desenvolvedores utilizem métodos de pagamento alternativos, por exemplo, a Justiça dos EUA reduziu o controle do Google sobre informações transacionais dos usuários, enfraquecendo seu poder de mercado, além das medidas clássicas de antitruste.¹⁵

A regulação da concorrência no Brasil precisa se atentar a essas possibilidades. O Cade tem o poder de antecipar práticas anticoncorrenciais e adotar medidas preventivas e corretivas que

¹⁵ O debate vai além dos EUA, com enfoque na Europa, Coreia do Sul e Japão. Ver NAKASHIMA, Mika. Consideration of App Store-Related Cases and New Legislations in the EU, the US and Japan. In: **IFIP International Conference on Human Choice and Computers**. Cham: Springer Nature Switzerland, 2024. p. 56-68.

incluam a dimensão dos dados, já que é competência do Tribunal “ordenar providências que conduzam à cessação de infração à ordem econômica”¹⁶.

A Data Privacy Brasil agradece enormemente a oportunidade de colaboração com o Cade, permanecendo à disposição para futuros esclarecimentos.

¹⁶ Art. 9º, IV, Lei 12.529/2011.