

## **O Alegado Abuso de Posição Dominante da Google: uma análise do processo da Autoridade da Concorrência Portuguesa**

---

*Teresa Forjaz de Sampaio*

A presente decisão da Autoridade da Concorrência, doravante AdC, incide sobre o pedido de investigação da prática de abuso de posição dominante individual, no âmbito de uma queixa que lhe foi apresentada contra a Google.

A Plataforma de Média Privados (PMP), entidade que agrega os grupos editoriais Cofina, Global Media, Impresa, Media Capital, Público e Renascença, apresentou uma denúncia à AdC, alegando que verificou um abuso de posição dominante levado a cabo por operadores internacionais, como agregadores globais, redes sociais e distribuidores de conteúdos.

A AdC iniciou este processo uma vez que houve essa suspeita de abuso de posição dominante praticada pela Google, nos termos do art. 102º do TFUE e do art. 11º da Lei da Concorrência, dado que a mesma se comportava de forma a autofavorecer-se no que diz respeito à venda de espaço publicitário online.

Em reuniões realizadas entre a AdC e as empresas Xandr e Smart AdServer, principais concorrentes da Google em Portugal, as mesmas afirmaram que a Google favorecia o seu servidor de publicidade online para editores e a sua plataforma de venda programática de espaço publicitário (SSPs).

A responsabilidade pela conduta em causa seria suscetível de ser imputada à Google e, em concreto, às sociedades Google LLC e Google Ireland Ltd.

De forma a determinar a existência de posição dominante, e para que possa ser aplicado o art. 102º do TFUE, é necessário definir qual o mercado relevante em causa, ao nível do produto e a nível geográfico. Esta necessidade é referida no acórdão *Continental Can* que sustenta que “(...) a delimitação do mercado em questão é de importância

essencial, por as possibilidades da concorrência só poderem ser apreciadas em função das características dos produtos em causa (...).<sup>1</sup>

Contudo, é necessário indagar em primeiro lugar, sobre a noção de posição dominante, já que o art. 102º do TFUE não a fornece. Com efeito, no acórdão *United Brands*, o conceito de posição dominante foi definido como a “posição de poder económico detida por uma empresa que lhe permite afastar a manutenção de uma concorrência efetiva no mercado em causa e lhe possibilita comportar-se, em medida apreciável, de modo independente em relação aos seus concorrentes, aos seus clientes e, finalmente, aos consumidores”.<sup>2</sup>

Por sua vez, o mercado de produto relevante “compreende todos os produtos e/ou serviços considerados permutáveis ou substituíveis pelo consumidor devido às suas características, preços e utilização pretendida” de acordo com a Comunicação da Comissão.<sup>3</sup>

No caso em apreço, os mercados do produto relevante seriam os mercados de servidores de publicidade online para editores e SSPs. Estes SSPs permitem que editores, com uma determinada dimensão, vendam espaço publicitário inserido nas suas páginas de Internet a diferentes anunciantes. Permitem ainda a realização de leilões em tempo real.

O(s) mercado(s) nacional(is) sustentam uma posição de liderança da Google, estimando-se que no mercado nacional dos servidores de publicidade online para editores a Google detenha uma quota de 90% (e a Xandr e a Smart uma quota de 5% cada), e no mercado nacional de SSPs a Google disponha de uma quota no intervalo entre 60% e 70%. Assim, pode concluir-se pela existência de posição dominante da Google no mercado nacional dos servidores de publicidade online para editores e no mercado nacional de plataformas para venda programática de espaço publicitário.

Concluiu-se, neste processo, que as práticas levadas a cabo pela Google consistiam em práticas de favorecimento próprio através da vantagem last look, da

---

<sup>1</sup> Caso 6/72, Acórdão Continental Can, para. 32

<sup>2</sup> Caso 27/76, Acórdão United Brands, para. 65

<sup>3</sup> Comunicação da Comissão relativa à definição de mercado relevante para efeitos do direito comunitário da concorrência (97/C 372/03)

capacidade de ajustar licitações conforme o grau de concorrência e de limitações de interoperabilidade e em práticas de exclusividade que visam induzir os grupos editoriais a utilizarem os serviços disponibilizados pela Google em exclusivo e que poderiam consistir em indícios de abuso de posição dominante.

Assim sendo, foi aberto inquérito pela AdC de acordo com o art. 7º/2, 8º/1 e 17º/1 e 2 do art.17º da Lei da Concorrência. Tendo sido comunicada à Comissão Europeia a instauração deste mesmo processo, a mesma informou à AdC que alargara o âmbito da sua investigação relativa a eventuais práticas restritivas implementadas pela Google (processo nº AT.40670) de forma a abranger todas as práticas dessa mesma empresa no mercado de publicidade digital, pelo que este comportamento objeto de investigação no PRC/2022/4, passaria a estar a cargo da Comissão Europeia.

Nos termos do nº 6 do artigo 11º do Regulamento nº 1/2003, o início por parte da Comissão Europeia da tramitação de uma investigação de práticas que constituam uma infração ao artigo 102º do TFUE priva as autoridades dos Estados-Membros responsáveis em matéria de concorrência da competência para investigarem essas mesmas práticas, pelo que a AdC se viu obrigada a cessar a investigação no presente processo em face da avocação de competência por parte da Comissão Europeia. Assim, a AdC informou a PMP que arquivara o processo, embora entenda que existam suspeitas de práticas proibidas.

Desta forma, o processo encontra-se neste momento nas mãos da Comissão Europeia ao abrigo do processo nº AT.40670 e ainda não foi dada resposta à denúncia feita pela PMP.

Pode, desde logo, verificar-se algumas semelhanças com o processo AT.40411 (Google Search AdSense). Neste processo verificou-se que a Google tomou comportamentos restritivos da concorrência tal como a inclusão de cláusulas de exclusividade nos seus contratos, proibindo assim os editores de colocarem quaisquer anúncios associados à pesquisa de concorrentes nas suas páginas de resultados de pesquisa.<sup>4</sup> Desta forma, a empresa criava fortes barreiras à expansão e entrada de

---

<sup>4</sup> PAIS, Sofia Oliveira, *Direito da Concorrência - Legislação e Jurisprudência Fundamentais, Volume II*, Universidade Católica Editora, Porto, 2022

concorrentes no mercado. Ora, o mesmo se verificou no caso em apreço já que a AdC provou que foram levadas a cabo práticas de exclusividade que visavam induzir os grupos editoriais a utilizarem os serviços disponibilizados pela Google em exclusivo, mais especificamente a Google Ad Manager (GAM).

Além disso, as próprias concorrentes da Google salientaram a dificuldade para a mudança de servidor de publicidade online por parte de um editor, nomeadamente por razões técnicas que apenas poderiam ser resolvidas com recurso a uma equipa técnica especializada.

Também a Google limitou o desenvolvimento da tecnologia Header Bidding, que permitia aos diferentes SSPs participarem num leilão transparente que garantisse condições de concorrência equitativas e justas, ao fazer uso das informações sobre os leilões para anúncios *online*, a que os concorrentes não tinham acesso, para condicionar, em seu favor, o resultado desses leilões e limitando o desenvolvimento de tecnologias de leilão concorrentes.

Muito embora ainda não tenha sido adotada uma decisão por parte da Comissão Europeia sobre a matéria, pode concluir-se que a Google poderá estar, de forma reiterada, a falsear a concorrência ao favorecer os seus próprios serviços em detrimento dos dos seus concorrentes, abusando da sua posição dominante em diversos serviços no mercado.

Dada a incapacidade de resposta célere das autoridades da concorrência, quer nacionais, quer europeias, para fazer face às práticas anti-concorrenciais levadas a cabo pelas grandes empresas tecnológicas nos mercados digitais, foi aprovado a 1 de novembro de 2022 o Regulamento dos Mercados Digitais. Desta forma, a Comissão Europeia passou a dispor de um instrumento apropriado para fiscalizar a atuação anti-concorrencial das grandes plataformas digitais.<sup>5</sup>

De acordo com o mesmo Regulamento, a Google poderia ser designada como “controlador de acesso” à luz do art.3º, pelo que lhe são impostas determinadas

---

<sup>5</sup> PAIS, Sofia Oliveira, “A interação entre o regulamento dos mercados digitais e as regras de defesa da concorrência: breves reflexões”, Estudos em homenagem ao Professor Doutor Américo Taipa de Carvalho, Universidade Católica Editora, Porto, 2022

obrigações constantes dos arts.5º e 6º, de entre as quais a proibição de condutas de autofavorecimento.